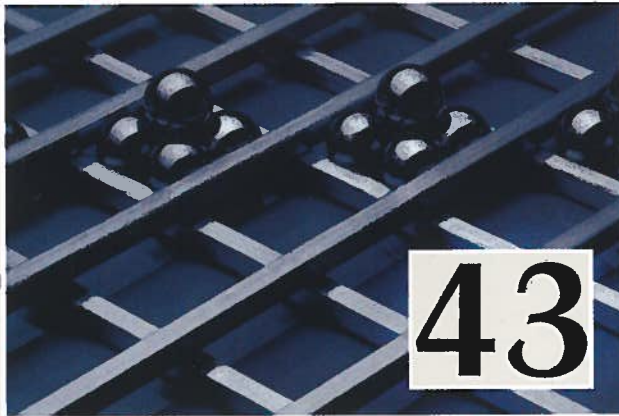


# ZESZYTY BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 1 9 9 9

Helen Sutch

## STRATEGIA WALKI Z KORUPCJĄ – TEORIA I PRAKTYKA



BRE BANK SA



Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych

# ZESZYTY BRE Bank-CASE



W a r s z a w a 1 9 9 9

Helen Sutch

## STRATEGIA WALKI Z KORUPCJĄ – TEORIA I PRAKTYKA



**BRE BANK SA**



Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

Fundacja Naukowa CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00 - 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: Fundacja Naukowa CASE i BRE Bank SA

Redaktor: Krystyna Olechowska

Opracowanie merytoryczne: Ewa Balcerowicz

Opracowanie graficzne: Agnieszka Bury

DTP: SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca:

Fundacja Naukowa CASE, 00 - 944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

Nakładca:

BRE Bank SA, 00 - 950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Oddano do druku w listopadzie 1999 r. Nakład 600 egz.

**Helen Sutch**

**Starszy ekonomista ds. finansów publicznych w Biurze Banku Światowego w Polsce**

*Absolwentka Uniwersytetu w Oxfordzie (magisterium w dziedzinie ekonomii) oraz Victoria University w Wellington (magisterium z filologii angielskiej). Pochodzi z Nowej Zelandii. Doświadczenia z okresu poprzedzającego współpracę z Bankiem Światowym: 1973-74 służby ekonomiczne rządu brytyjskiego; 1974-81 Skarb Państwa Nowej Zelandii; 1981-85 OECD; 1985-87 doradca ekonomiczny premiera Nowej Zelandii; 1987-89 główny doradca ds. rynku pracy rządu Nowej Zelandii. W 1989 roku podjęła pracę w Banku Światowym jako ekonomista w Departamencie Afryki Centralnej. Od 1992 roku pracuje w Departamencie Europy i Azji Centralnej. Zajmowała się zagadnieniami ekonomicznymi następujących krajów: Kamerunu, Hongkongu, Indii, Indonezji, Singapuru. Włada językami: angielskim, francuskim, włoskim, rosyjskim. W Biurze Banku Światowego w Polsce zajmuje się zagadnieniami z zakresu finansów publicznych Polski, Estonii, Łotwy i Litwy.*

# SPIS TREŚCI

Lista uczestników seminarium	6
Od Redakcji WPROWADZENIE	7
1. Wstęp	9
2. Zarys wystąpienia	9
3. Definicja	9
4. Koszty korupcji	10
5. Przyczyny korupcji	14
5. 1. Korupcja na świecie	16
6. Strategie	17
6. 1. Kluczowe czynniki	19
6. 2. Punkt wyjścia	22
6. 3. Ryzyko w regionie postsowieckim	24
7. Pytania	25

---

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Rafał	Antczak	Fundacja Naukowa CASE
Ewa	Balcerowicz	Fundacja Naukowa CASE
Tadeusz	Baczko	Instytut Nauk Ekonomicznych PAN
Jerzy	Basiuk	BRE Bank SA
Bogumił	Bińczak	K&K Consultants
Ewa	Bielecka	Super Krak SA
Barbara	Błaszczyk	Fundacja Naukowa CASE
Magda	Brennek	Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce
Ewa	Bryx-Sołtysik	BRE Bank SA
Ewa	Butkiewicz	BRE Bank SA
Krzysztof	Chmielewski	Fundacja Naukowa CASE
Mirosław	Dusza	Narodowy Bank Polski
Włodzimierz	Ehrenhalt	Business Center Club
Michał	Federowicz	Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk
William	Frej	United States Agency for International Development
Grażyna	Gierszewska	Instytut Nauk Ekonomicznych PAN
Marek	Goliszewski	Business Center Club
Michał	Górzyński	Fundacja Naukowa CASE
Mieczysław	Groszek	BRE Bank SA
Krystyna	Grubiel	Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw
Mathew	Kahane	Resident Representative UNDPUNC Center
Antoni	Kamiński	ISP PAN
Sebastian	Karbarczyk	BOSS
Piotr	Kazimierczyk	Bank Inicjatyw Społeczno Ekonomicznych SA
Jacek	Klich	Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji
Tadeusz	Kochanowski	XI NFI
Marzena	Kowalska	TFI Skarbiec
Paweł	Krzeczunowicz	USAID
Tomasz	Kwieciński	Wardyński i Wspólnicy
Edmund	Lach	Narodowy Bank Polski
Krzysztof	Lis	Fundacja Centrum Prywatyzacji
Sławomir	Michalak	Ministerstwo Finansów
Jeremi	Mordasewicz	Business Center Club
Beata	Nehrebelg	MF/OF Departament Obsługi Funduszy Pomocowych
Krystyna	Olechowska	Fundacja Naukowa CASE
Wojciech	Paczyński	OSW
Jerzy	Pieńkowski	Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce
Łukasz	Rawdanowicz	Fundacja Naukowa CASE
Franciszek	Rozwadowski	IMF
Izabela	Sewerynik	Kredyt Bank PBI SA
Marek	Smolarz	Diners Club Polska
Jacek	Socha	Komisja Papierów Wartościowych i Giełd
Maciej	Stańczuk	Westdeutsche Landesbank Polska SA
Tomasz	Szapiro	Szkoła Główna Handlowa
Krzysztof	Szwarc	BRE Bank SA
Ewa	Śleszyńska-Charewicz	Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego
Jerzy	Thieme	BRE Bank SA
Magdalena	Tomczyńska	Fundacja Naukowa CASE
Andrzej	Topiński	PKO BP
Mateusz	Walewski	Fundacja Naukowa CASE
Zofia	Witek	Genralny Inspektorat Nadzoru Bankowego
Maria	Wiśniewska	Bank Pekao SA - Grupa PEKAO SA
Grażyna	Wojciechowicz	Fundacja Naukowa CASE
Jadwiga	Zaręba	Bank Przemysłowo-Handlowy SA

---

# WPROWADZENIE

*Od Redakcji*

Instytucje publiczne powinny wypełniać swoje powinności wobec społeczeństwa w sposób efektywny, a jednocześnie uczciwy. Procedury ich postępowania powinny być jawne i przejrzyste. Jest to poważne wyzwanie dla każdego państwa, a szczególnie dla krajów, które odchodzą od systemu scentralizowanego i zsowietyzowanego a budują gospodarkę rynkową i demokratyczny system polityczny. Kluczowym pytaniem jest, czy kraje te będą i są w stanie zminimalizować bodźce sprzyjające korupcji, a tym samym zwiększyć ryzyko dla osób korumpujących i korumpowanych. Głównym zadaniem dla krajów środkowej i wschodniej Europy jest analiza szeroko rozumianych przyczyn korupcji oraz zaprojektowanie i wdrożenie rozwiązań, które zasadniczo ją zmniejszą. Karanie pojedynczych przypadków korupcji, oczywiście konieczne, nie może być skuteczne, bo walczyć trzeba z przyczynami, a nie tylko objawami zjawiska. Strategia walki z korupcją była tematem 43 seminarium BRE Bank -CASE, które odbyło się 24 czerwca br. w Warszawie. O wygłoszenie wykładu organizatorzy poprosili Helen Sutch, starszego ekonomistę ds. finansów publicznych w Biurze Banku Światowego w Polsce.

Bank Światowy definiuje korupcję jako nadużywanie stanowiska lub funkcji publicznej dla osiągnięcia prywatnych zysków. Jakkolwiek nie można jej całkiem wyeliminować, tak celem jest jej ograniczenie poprzez zmianę proporcji: tak, aby z mało ryzykownego i przynoszącego wysokie zyski proceduru stała się wielce ryzykowna i mało opłacalna.

Istnieje kilka rodzajów korupcji; wśród nich można wymienić przekupstwo (łapówki), przywłaszczanie i sprzeniewierzenie funduszy publicznych, poplecznictwo, kupowanie wpływów. Wszystkie jednakowo narażają państwo i społeczeństwo na ogromne koszty. Szeroko rozpowszechniona korupcja staje się główną barierą dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Zmniejszają się dochody państwa, a wydatki budżetowe okazują się być nieefektywne lub są marnotrawione. W rezultacie państwo nie jest w stanie świadczyć społeczeństwu usług na odpowiednim poziomie, co prowadzi do spadku zaufania do rządu.

Korupcja zwiększa koszty sektora prywatnego, a przez to ogranicza jego inwestycje i rozwój. Korupcja podważa konkurencję, uprzywilejowując tylko niektórych na rynku. Bardzo poważnym problemem są koszty społeczne – korupcja bowiem najbardziej uderza w najuboższe grupy społeczne.

Potrzeba więc zaangażowania najwyższych władz politycznych, aby podjąć walkę z korupcją i aby walka ta przyniosła wymierne rezultaty. Monitorig służb publicznych przez niezależne organizacje społeczne i media, wprowadzenie jawności procesów decyzyjnych podejmowanych przez urzędników aparatu publicznego, umocnienie roli prawa poprzez stworzenie przejrzystego systemu jego tworzenia, budowa silnego systemu zarządzania finansami publicznymi, wypracowanie zdrowego systemu zarządzania przedsiębiorstwami publicznymi – to kilka najważniejszych elementów kampanii antykorupcyjnej, w której należy również brać pod uwagę przeszkody ze strony najbardziej uprzywilejowanych grup. Dlatego wyzwaniem nie powinno stać się dążenie za wszelką cenę do perfekcji, lecz raczej szukanie konkretnych i realistycznych działań, które stopniowo mają przynosić oczekiwaną poprawę.

Prezentowany niżej tekst jest rozszerzoną wersją wykładu wygłoszonego na czerwcowym seminarium. Został przygotowany specjalnie na potrzeby seminarium i niniejszej publikacji, za co Autorce organizatorzy składają serdeczne podziękowanie.

# STRATEGIA ANTYKORUPCYJNA: KONCEPCJE TEORETYCZNE ORAZ PRAKTYCZNE DOŚWIADCZENIA

## 1. Wstęp

Niniejszy referat opisuje podejście Banku Światowego do korupcji oraz przedstawia w zarysie doświadczenia wynikające z naszych działań w stosowaniu tej strategii. W moim wystąpieniu odwoływać będę się czasem do doświadczeń niektórych krajów, w których Bank Światowy zajmuje się tym zagadnieniem, niemniej o Polsce wspomnę niewiele lub wcale. Zgromadzeni na tej sali słuchacze znacznie lepiej orientują się w tutejszych problemach, jak również w postępie zmagania z korupcją. Niemniej jednak, będzie dla mnie niezwykle interesujące dowiedzieć się, w jaki sposób, zdaniem Państwa, koncepcje teoretyczne oraz praktyczne doświadczenie Banku Światowego mogą odnosić się także do Polski.

Bank Światowy, co prawda, skupia się głównie na korupcji w sektorze publicznym, lecz w sferze jego zainteresowań leży także równie ważny obszar styku sektora publicznego i prywatnego. W rzeczywistości korupcja w sektorze prywatnym w jakimś momencie zawsze opiera się na zмовie z urzędnikiem państwowym, a poprzez tego urzędnika ze stojącym za nim systemem, który umożliwia takie postępowanie ze strony owego urzędnika. Z tego względu niniejszy referat, choć koncentruje się głównie na sektorze publicznym, odnosi się także do niemniej istotnej kwestii, jaką jest korupcja w sektorze prywatnym.

## 2. Zarys wystąpienia

Referat porusza następujące cztery zagadnienia:

- definicję i rodzaje korupcji,
- koszty korupcji,

- przyczyny korupcji,
- strategię walki z korupcją.

Część dotycząca strategii obejmuje takie zagadnienia, jak: (i) główne składniki i instrumenty; (ii) czynniki kluczowe dla powodzenia; (iii) punkt wyjścia; (iv) przykłady z innych krajów; (v) ryzyko występujące w regionie post-sowieckim. Część końcowa publikacji zawiera odpowiedzi na pytania uczestników seminarium.

## 3. Definicja

Zamieszczone poniżej zestawienie ujmuje kilka spośród głównych rodzajów korupcji, jakie mogą występować. Niemniej jednak, zamiast ograniczać się do omawiania specyficznych, wąsko zakreślonych rodzajów korupcji, ważniejszym wydaje się raczej poszukiwanie punktów wspólnych. Co kryje się za tymi właśnie rodza-

### Rodzaje korupcji

#### Łapówkarstwo

- Kupowanie kontraktów rządowych, korzyści, przekupywanie organów wymiaru sprawiedliwości
- Uchylenie się od płacenia podatków i omijanie przepisów

#### Kradzież

- Sprzeniewierzenie środków budżetowych i majątku publicznego

#### Protekcja

- Nepotyzm

#### Handel wpływami

- Poparcie w wyborach lub finansowanie partii politycznej w zamian za zdobycie wpływów



jami korupcji? Jakie kwestie lub problemy leżą u ich podstaw? Bank reprezentuje pogląd, że podstawowym problemem jest nadużywanie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści, który to motyw przewija się w różnych rodzajach i przejawach korupcji.

Wychodząc od definicji korupcji jako nadużywania urzędu dla prywatnych korzyści, koncentrujemy się na bodźcach oddziałujących na urzędników oraz na okazjach, z jakimi się stykają.

### **Ekonomiczna definicja korupcji**

#### **Korupcja jest funkcją:**

- Wysokiej dochodowości procederu
- Dużego stopnia uznaniowości decyzji
- Małej przejrzystości

#### **Korupcja ma odniesienia do aparatu państwowego w sferach:**

- Efektywności
- Uczciwości urzędników
- Monitoringu i odpowiedzialności urzędników

Całkowite wyeliminowanie korupcji jest raczej mało prawdopodobne, celem jest jednak zminimalizowanie jej występowania poprzez przeobrażenie jej z mało ryzykownego procederu o wysokiej opłacalności w działalność wielce ryzykowną i mało opłacalną. Z tego też względu Bank Światowy koncentruje się na ekonomicznej analizie warunków sprzyjających korupcji opierającej się na korzyściach, uznaniowości decyzji oraz małej odpowiedzialności urzędników za swoje decyzje. Korupcja jest funkcją wszystkich wymienionych elementów.

Po pierwsze, większa korupcja występuje najprawdopodobniej tam, gdzie korzyści z niej płynące są wysokie. Atrakcyjne korzyści dla urzędników stwarzają właśnie bodźce dla korupcji.

Po drugie, jeśli urzędnicy państwowi wykonują swoje obowiązki jedynie na podstawie własnego osądu, sytuacja taka stwarza okazje do korupcji.

Wreszcie po trzecie, niski poziom nadzoru nad pracą urzędników i ich mała odpowiedzialność za podejmowane decyzje zmniejsza prawdopodobieństwo złapania skorumpowanego urzędnika a zwiększa ryzyko wystąpienia korupcji.

Wykres 1 odzwierciedla związek pomiędzy korupcją a poziomem swobody podejmowania decyzji – drugim składnikiem funkcji korupcji. Został on sporządzony na podstawie analiz przeprowadzonych przez Bank Światowy na całym świecie i wskazuje usytuowanie poszczególnych krajów ze względu na wskaźnik korupcji.

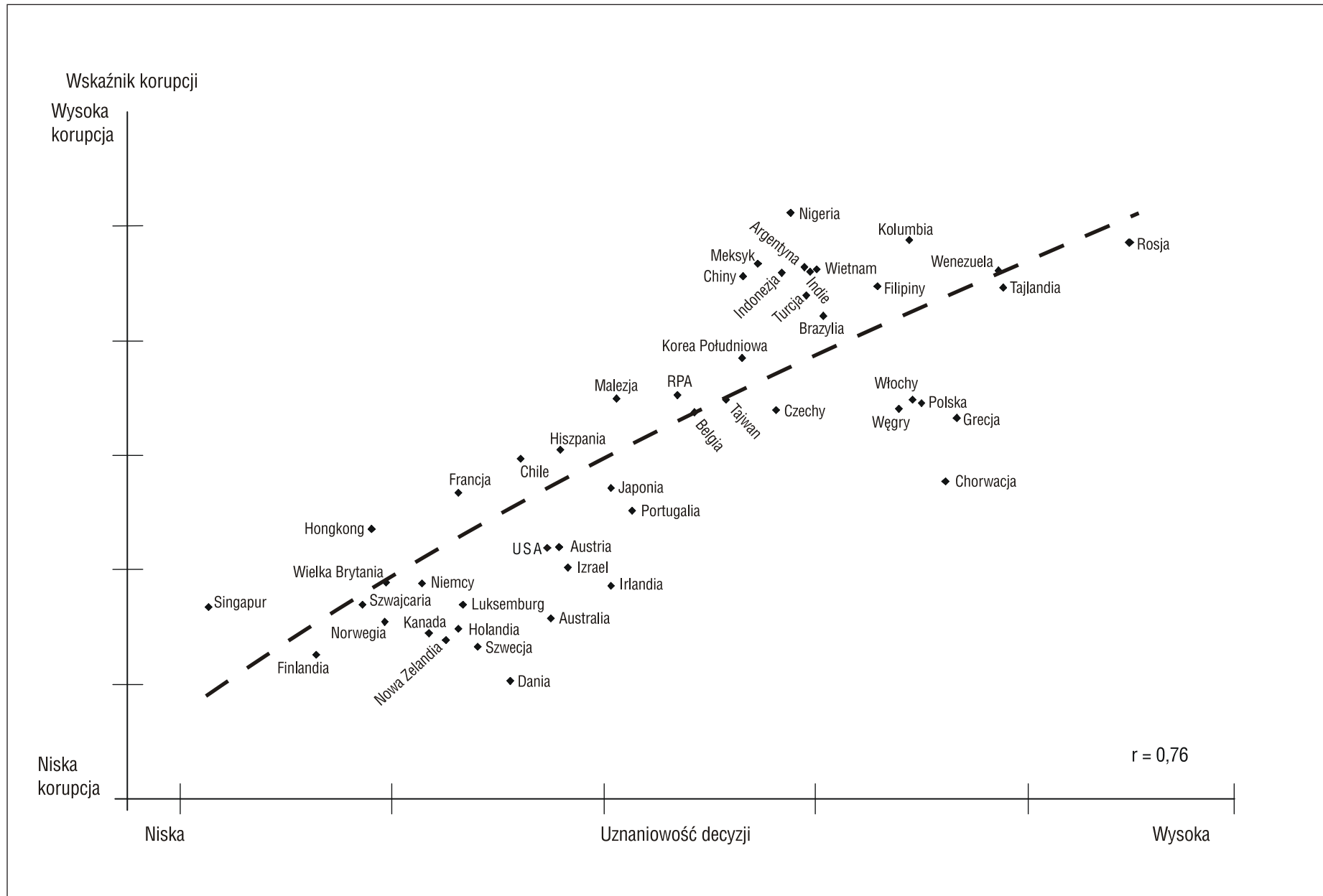
Oś Y mierzy korupcję, zaczynając od „niskiej”, kończąc na „wysokiej”, zaś oś X pokazuje swobodę podejmowania decyzji, zaczynając również od „niskiej” a kończąc na „wysokiej”. Wyraźnie widać, że kraje, w których stopień uznaniowości decyzji urzędników jest największy mają również najwyższy wskaźnik korupcji.

Zatem, aby ograniczyć korupcję, należy ograniczyć korzyści, jakie można dzięki niej uzyskać oraz zmniejszyć uznaniowość decyzji przy jednoczesnej poprawie nadzoru i odpowiedzialności urzędników za swoje decyzje. Rozpatrywanie wspomnianych trzech czynników w kontekście sektora publicznego prowadzi wprost do skoncentrowania się na stopniu efektywności, spójności i przejrzystości administracji publicznej. Jak już wspomniała E. Balcerowicz, cechy te są szczególnie istotne w przypadku państw podlegających transformacji z wysoce scentralizowanych, zamkniętych, biurokratycznych reżimów w stylu sowieckim w kraje o zdecentralizowanej, otwartej i demokratycznej administracji. Wymaga to przekształcenia systemów, mechanizmów działania oraz mentalności w całym sektorze publicznym. Kluczowym problemem występującym w krajach reformujących swoje systemy gospodarcze jest to, jak ukształtować system sektora publicznego, aby był on otwarty, efektywny, skuteczny, a także, by minimalizował występowanie bodźców i okazji do korupcji. Jak dotąd, co zostanie wykazane poniżej, kraje znajdujące się w trakcie przemian nie wypadają najlepiej w porównaniu z innymi regionami świata – zwłaszcza w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych.

## **4. Koszty korupcji**

Korupcja występować może wszędzie i dlatego nie bardzo wiadomo od czego zacząć. W celu ustalenia priorytetów w walce z korupcją, należy wpieryw zapoznać się zarówno

Wykres 1. Zależność wskaźnika korupcji od uregulowanej prawnie swobody podejmowania decyzji



z rodzajami wyrządzanych przez nią szkód, jak i ich zakresem. Wyróżniamy cztery rodzaje kosztów korupcji.

Pierwszy z nich to koszty fiskalne w skali makro. Wynikają one z utraty dochodów z tytułu podatków oraz dochodów z prywatyzacji, jak również z nadmiernie wysokich wydatków spowodowanych powiększeniem cen towarów i usług nabywanych przez administrację państwową. Jeśli ograniczenie kosztów fiskalnych w skali makro, ponoszonych z tytułu korupcji, stanowić będzie priorytetowe zadanie, strategia skupiać się będzie na przejrzystej, prostej polityce podatkowej; skutecznej i uczciwej administracji podatkowej przy wyeliminowaniu kontaktów pomiędzy podatnikami a urzędnikami skarbowymi; jakości oraz metodach prywatyzacji; klarownych procesach podziału środków budżetowych; oraz, rzecz jasna, na uczciwych i opartych na konkurencyjności systemach zamówień publicznych.

Drugim i o wiele szerszym rodzajem kosztów jest całkowity koszt ponoszony przez gospodarkę wskutek ograniczenia inwestycji i wzrostu, co może mieć cały szereg źródeł. Jednym z nich jest nadużywanie kompetencji decyzyjnych, jak pokazano na ostatnim wykresie, lub też niesolidne egzekwowanie umów, czy po prostu zła reputacja zniechęcająca prywatnych inwestorów. Międzynarodowe doświadczenia wskazują, że kraje o wyższym poziomie korupcji systematycznie wykazują niższą wartość inwestycji i wolniejszy wzrost gospodarczy (zob. Wykres 2 oraz poniższa analiza szczegółowa).

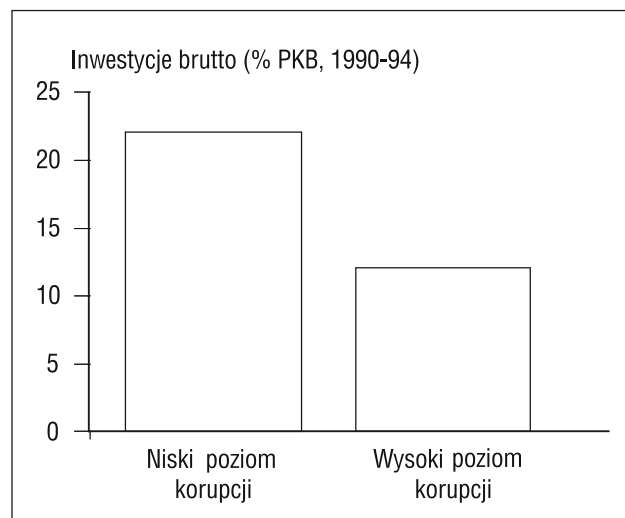
Trzecim rodzajem kosztów są koszty społeczne – koszty ponoszone przez całe społeczeństwo, które stają w obliczu nadmiernie wysokiego opodatkowania, jak i przez odbiorców usług publicznych spotykających się z wyłudzeniem łapówek w zamian za otrzymywanie tychże usług. Podobnie jak poprzednio, materiał dowodowy pochodzący z różnych krajów pokazuje, że ten rodzaj kosztów najbardziej dotyka najbiedniejszych. Nie płacą oni najwyższych łapówek, lecz łapówki stanowią najwyższy procent ich dochodów w porównaniu z innymi grupami dochodowymi w społeczeństwie.

Ostatnim typem kosztów i, moim zdaniem, najważniejszym, zwłaszcza dla gospodarki przechodzącej pro-

ces reform, jest koszt ujęty w kategoriach cynizmu oraz utraty zaufania do instytucji publicznych lub samego państwa. Może to znacznie osłabić skuteczność poczynań rządu, a także zakres podporządkowania się społeczeństwa, czy to pod względem stosowania się do regulacji podatkowych, czy też ogólnie w zakresie przestrzegania prawa i przepisów. Sytuacja taka może również utrudniać działanie władzy sądowniczej i nadzór nad przestrzeganiem prawa, prowadząc do podważenia szacunku dla umów, porządku publicznego i bezpieczeństwa. Choć koszty ponoszone w dziedzinach inwestycji, wzrostu gospodarczego, stabilności finansowej państwa oraz usług publicznych są ogromnie istotne z praktycznego punktu widzenia, niemniej jednak warto jest mieć stale na względzie tenże wszechogarniający koszt, który dotyka prawnych podstaw samego państwa.

#### Przykład: Koszt dla inwestycji i wzrostu gospodarczego

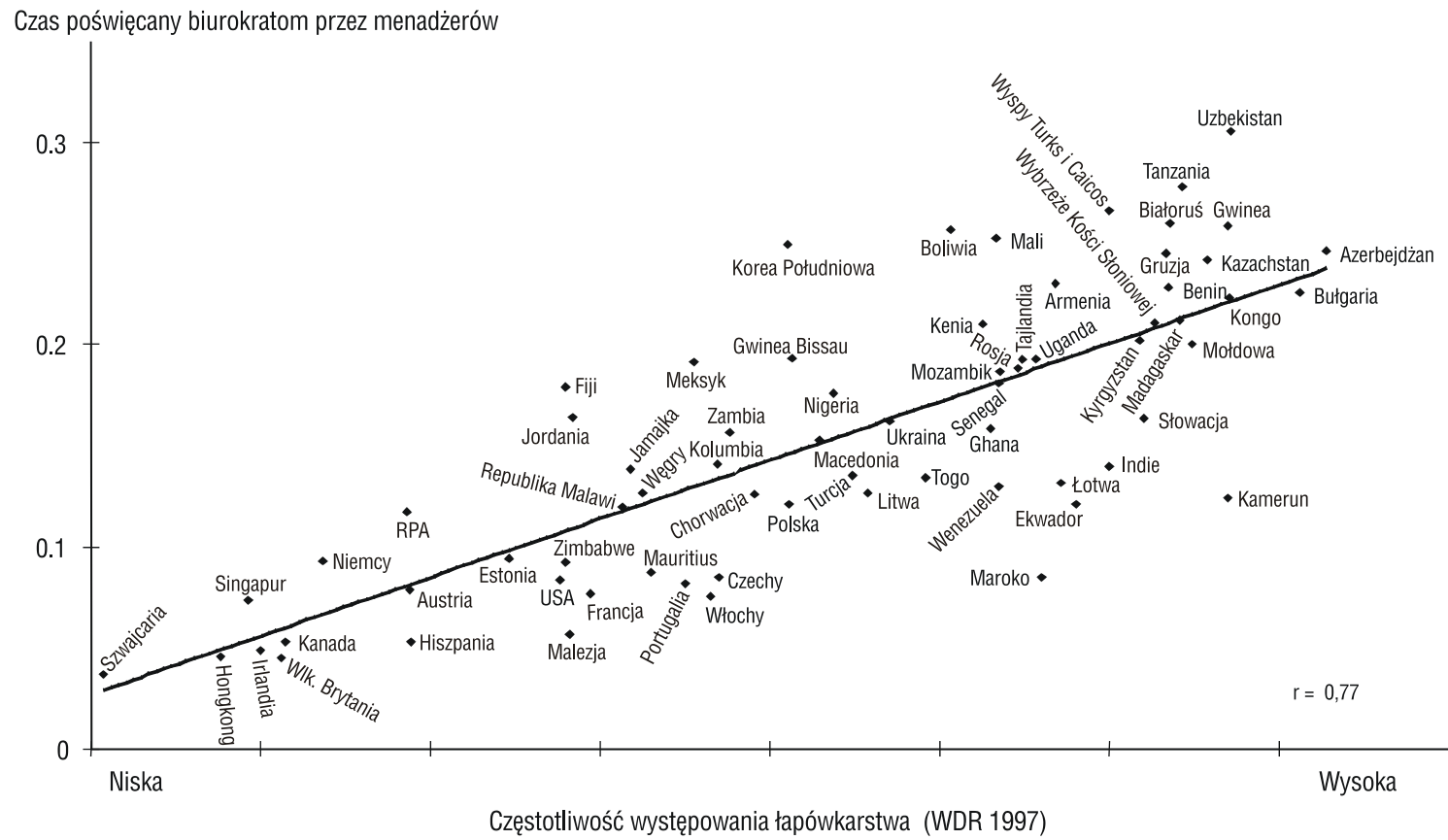
Wykres 2. Korupcja obniża inwestycje  
(59 krajów w 1994 roku)



Dane, na podstawie których sporządzono Wykres 2 oparte są na analizach Banku Światowego przeprowadzonych w 1994 roku w 59 krajach. Widzimy tu ścisłą zależność pomiędzy niskim poziomem korupcji i wyższym poziomem inwestycji oraz wyższym stopniem korupcji i niższym poziomem inwestycji. Różnica w poziomie inwestycji mierzonym jako udział w produkcie krajowym brutto w krajach o wysokim poziomie korupcji

**Wykres 3. Czas poświęcony przez kadrę kierowniczą na kontakty z biurokracjami a częstotliwość występowania łapówkarstwa**

Łapówkarstwo nie „opłaca się” jako strategia biznesu.  
Firmy dające łapówki na zdobywanie licencji, pozwoleń, podpisów itp. w rezultacie tracą więcej czasu.



Źródło: Kaufmann and Wei (1998). Analiza danych w oparciu o badania przeprowadzone w ramach prac nad Raportem o rozwoju światowym (World Development Report – WDR) 1997, przygotowanym przez Bank Światowy

---

w stosunku do krajów o niskiej korupcji wynosi około dziesięć punktów procentowych. Taka jest bezpośrednia i surowa kara za korupcję.

Skąd się bierze taki efekt? Korupcja wywiera wpływ na poziom inwestycji wieloma kanałami. Korupcja prowadzi do przedkładania szybkich wyników i krótkoterminowych zysków nad długoterminowe inwestycje. Zniechęca także inwestorów, wymagając od nich większego zaangażowania czasowego (zob. Wykres 3) oraz dodatkowych kosztów działalności gospodarczej, wprowadza opóźnienia w zamówieniach publicznych i paraliżuje konkurencję. Wreszcie korupcja pogarsza jakość inwestycji. Kontrakty zawierane są nie z tymi, którzy są najefektywniejsi, czy też z partnerami, którzy zapewniają najlepszy poziom usług, ale z tymi, którzy oferują wyższe łapówki i robią to jako ostatni. Albowiem zazwyczaj to właśnie z ostatnią osobą dającą łapówkę zawierany jest kontrakt. W wielu przypadkach sytuacja taka oznacza, że kontrakty bądź koncesje przypadają najmniej odpowiednim wykonawcom. W wielu krajach widzieliśmy już walące się mosty, niskiej jakości budynki nieodporne na trzęsienia ziemi. W tym kontekście uderzająco oczywiste wydają się konsekwencje dotyczące poważnego zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa, czy też wzrostu gospodarczego.

Czasami inwestorzy usprawiedliwiają istnienie korupcji tym, że bez „posmarowania” nie mogliby zawrzeć umowy. Choć metoda ta funkcjonuje jako doraźny sposób rozwiązania występujących w danej chwili problemów, to jednak w sumie odbija się niekorzystnie zarówno na samych inwestorach, jak i całej gospodarce. W teorii ekonomii jest to klasyczny przypadek dylematu więźnia. Doraźne, w oczywisty sposób racjonalne działanie w rzeczywistości nie służy najlepiej interesom tej osoby ani szerszej populacji tym działaniem dotkniętej.

Kolejny przykład tego rodzaju kosztów wywoływanych przez korupcję przedstawia Wykres 3. Ukazuje on silną, dodatnią zależność pomiędzy poziomem korupcji a czasem poświęcanym przez menedżment na kontakty z biurokratami.

Sytuacja taka bierze się stąd, że biurokraci sprawują kontrolę nad dostępem do pożyczek bankowych, jak również nad dostępem do łącz energetycznych i telefo-

nicznych. Może się zdarzyć, że urzędnicy dysponują władzą w dziedzinie planowania przestrzennego i wydawania zezwoleń budowlanych, przepisów dotyczących ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i regulacji przeciwpożarowych, a także wszelkich innych zezwoleń i koncesji wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej. Wspomniane warunki niemal bez wyjątku skutkują koniecznością ponoszenia zwiększonych nakładów czasu. W niektórych krajach menedżment poświęca aż do 30% swojego czasu na borykanie się z regulacjami prawnymi. Ilość czasu spędzanego przez kierownictwo na kontaktach z urzędnikami państwowymi jest wysoce skorelowana z poziomem korupcji.

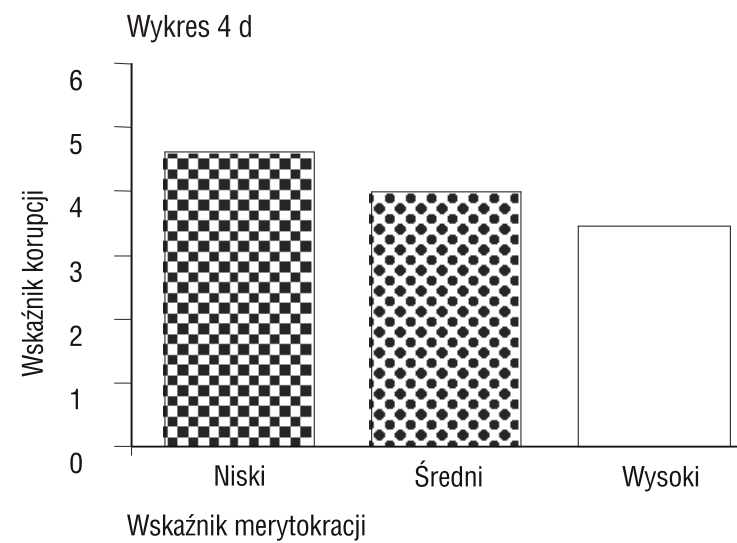
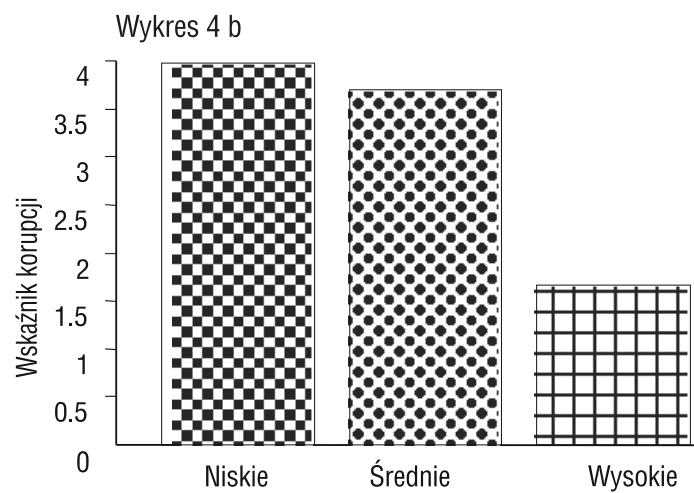
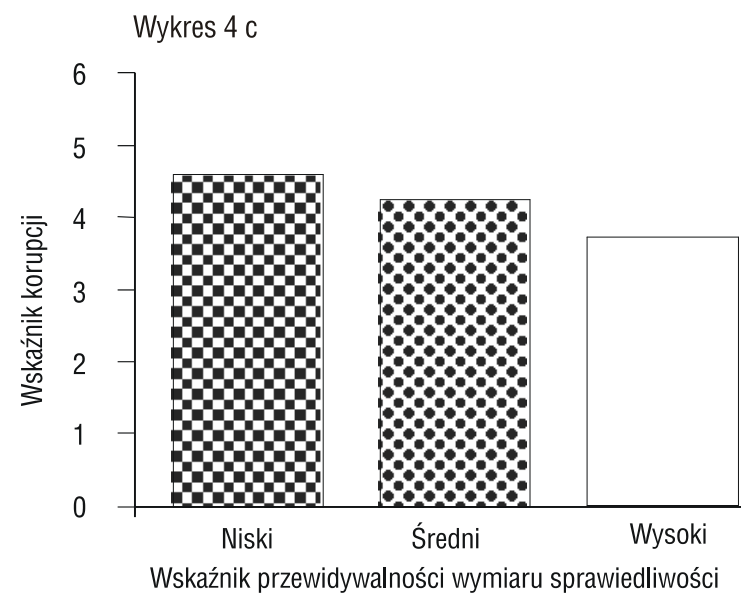
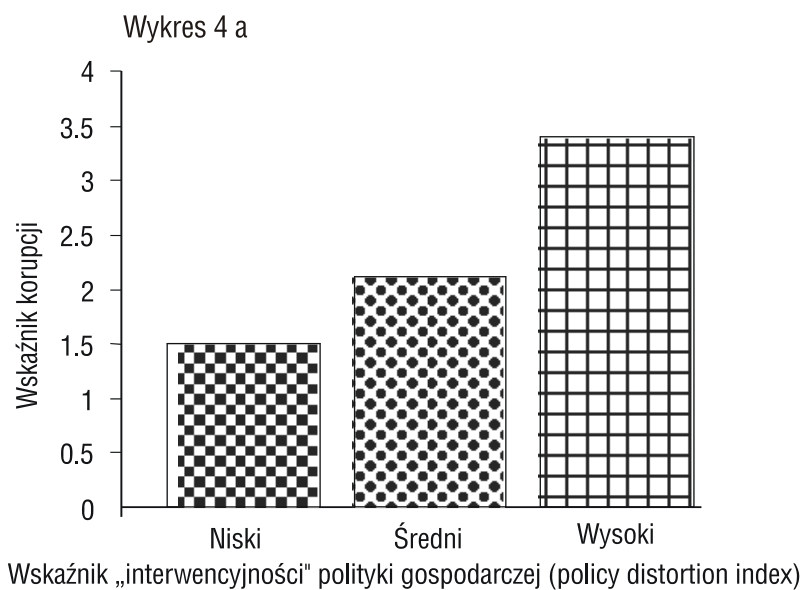
## 5. Przyczyny korupcji

Niniejszy rozdział ogranicza się raczej do omówienia czynników mających związek z korupcją, nie wysuwając zdecydowanych twierdzeń dotyczących przyczyn [owego zjawiska – przyp. red.]. Wykres 4 prezentuje czynniki pozostające w silnej korelacji z korupcją, na podstawie danych zgromadzonych przez Bank Światowy.

W krajach, w których polityka gospodarcza jest silnie interwencyjna, często występuje silna kontrola biurokratyczna gospodarki, czy to w formie kontroli cen lub importu, czy też zniekształceń na rynku pracy ze względów etnicznych lub płci. Mówiąc krótko, istnieje wyraźna korelacja interwencyjnej polityki gospodarczej państwa z korupcją.

Podobny efekt zaobserwować można w przypadku przewidywalności decyzji wymiaru sprawiedliwości, choć nie ma tu tak wyraźnych różnic między niskim a wysokim poziomem korupcji. Termin „przewidywalność wymiaru sprawiedliwości” jest w pewnym sensie eufemizmem. Odnosi się on bowiem do kwestii związanych z zakresem niezawisłości wymiaru sprawiedliwości w danym systemie konstytucyjnym, z jego kompetencjami – a kompetencje mogą okazać się niezwykle istotne, gdy chodzi o umowy handlowe i rozstrzygnięcie sporów – jak również do zagadnień dotyczących podatności sądownictwa na przekupstwo. Uczciwość

Wykres 4. Czynniki skorelowane z korupcją



---

i zakres kompetencji wymiaru sprawiedliwości są szczególnie ważne nie tylko same w sobie, lecz przez wzgląd na fakt, że możliwość odwołania się do sądu jest, w pewnym sensie, gwarantem wszelkich pozostałych mechanizmów państwa. Świadomość obywateli, że mogą w ostateczności odwołać się do sądu, doczekać się sprawiedliwości oraz że zostanie ona wyegzekwowana, narzuca pozostałym instytucjom państwowym dyscyplinę.

Wykres 4b ukazuje współzależność pomiędzy korupcją a względną wysokością wynagrodzeń urzędników państwowych odniesioną do zarobków w sektorze przemysłu przetwórczego. Relacja ta stanowi swoisty miernik pokazujący, jak dobrze opłacani są urzędnicy państwowi. Naturalnie, samo tylko przyzwoite wynagrodzenie nie rozwiąże problemu korupcji. Jeśli od jutra wszyscy urzędnicy państwowi dostaliby wyższe wynagrodzenie, korupcja nie znikłaby, istnieje bowiem wiele innych czynników sprzyjających jej i mających na nią wpływ. Z drugiej jednak strony, wydaje się oczywiste, że w krajach, gdzie urzędnicy państwowi są odpowiednio wynagradzani, korupcja utrzymuje się na niskim poziomie.

Jeżeli szukamy rozwiązań, to na pewno jednym z nich będzie przyciąganie i zatrzymywanie urzędników państwowych reprezentujących wysoki poziom. Ciekawe, że na przykład Singapur, jeden z krajów o największych sukcesach w walce z korupcją, ma najbardziej konkurencyjny stosunek wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym do płac sektora prywatnego.

Wykres 4d prezentuje zależność pomiędzy korupcją a stopniem merytokracji w danym systemie. Merytokracja to słowo-przykrywką oznaczające administrację państwową, której celem jest wysoki standard świadczonych usług, praworządność i skuteczność; administrację o jasnych zasadach i minimalnej liczbie nominacji politycznych. Materiały zebrane w wielu krajach wskazują, że im dalej w dół hierarchii administracyjnej praktykuje się nominacje na stanowiska ze względów politycznych, tym wyższy poziom korupcji. Jeśli stanowiska obsadzone według klucza politycznego ograniczone są jedynie do najwyższych szczebli administracji rządowej, przypadki korupcji są znacznie rzadsze.

Powyższa lista czynników nie jest pełna, niemniej naświetla ona niektóre z najważniejszych kwestii, jakie należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu walki z korupcją: potrzebę przejrzystej polityki i przepisów minimalizujących koszty stosowania się do nich ponoszone przez sektor prywatny; potrzebę stworzenia wysokiej klasy konkurencyjnie opłacanych urzędników państwowych będących w stanie zaoferować dobrą pracę, wydajną obsługę oraz zawierających uczciwe umowy; potrzebę istnienia wiarygodnych i niezawisłych systemów wymiaru sprawiedliwości oraz arbitrażu. Wszystkie te elementy stanowią oczywiście niezwykle ważne czynniki w walce o ograniczenie korupcji.

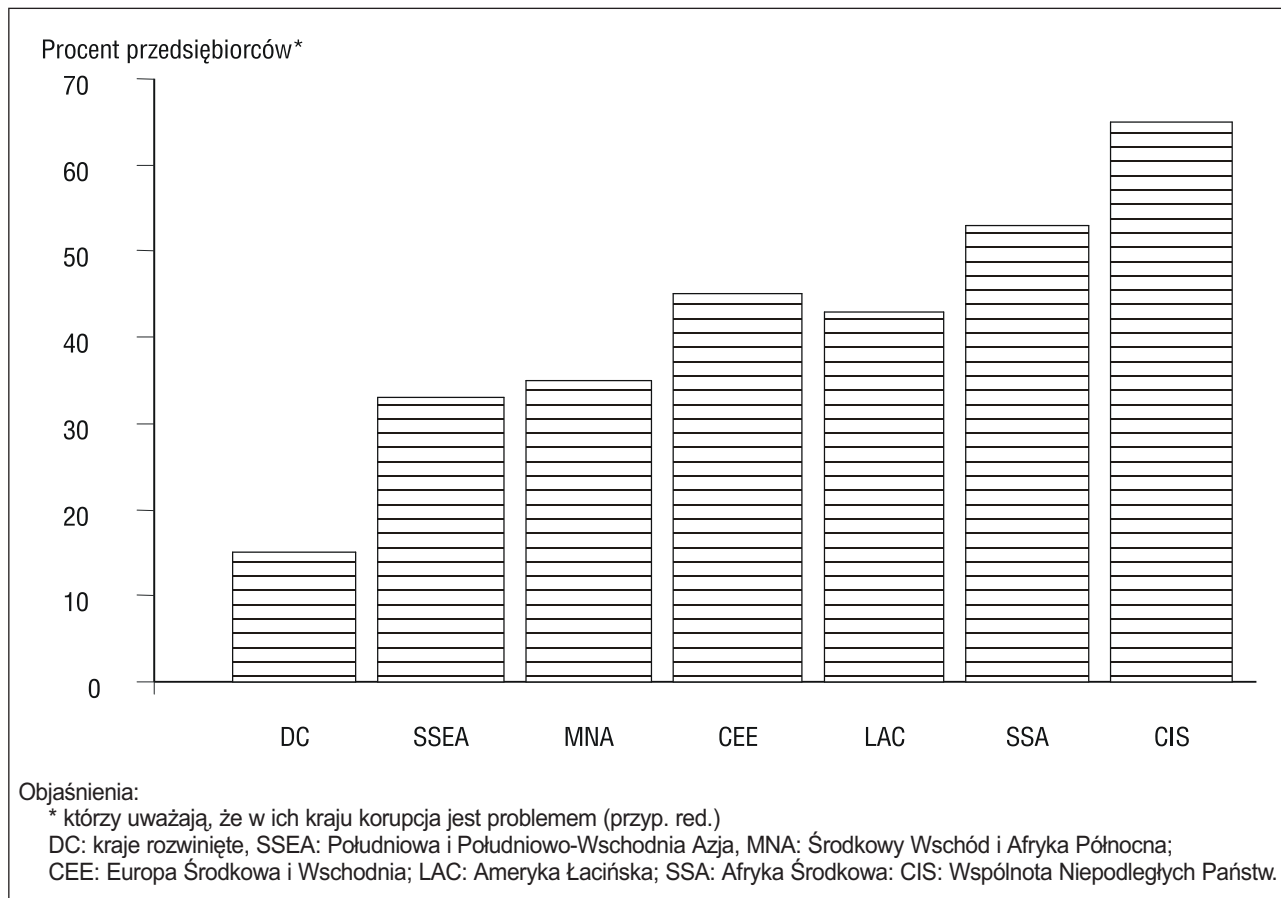
## 5. 1. Korupcja na świecie

Czym różni się ten region od pozostałych na świecie? Nie dysponujemy osobnymi materiałami dotyczącymi samej Polski, jednakże posiadamy pewne dane dotyczące całego regionu Europy Środkowej i Wschodniej, opracowane na podstawie badań przedsiębiorców na świecie, przeprowadzone w ramach przygotowywania Raportu o rozwoju światowym na temat zmieniającej się roli państwa, który Bank Światowy przedstawił w 1997 roku (Wykres 5).

Region Europy Środkowej i Wschodniej radzi sobie lepiej niż państwa WNP, a także lepiej niż Afryka Środkowa, jednak tylko nieznacznie. Poziom korupcji jest niższy w Ameryce Łacińskiej, jeszcze niższy na Środkowym Wschodzie i w Afryce Północnej, jeszcze niższy w Południowej i Południowo-Wschodniej Azji i jeszcze niższy w całej grupie krajów rozwiniętych.

Powyższe ogólne znajdują wsparcie w bardziej szczegółowych informacjach wynikających z określonych wskaźników, na przykład stopnia nierzetelności wymiaru sprawiedliwości. Badania przeprowadzone wśród przedsiębiorców wykazują, że różnice pomiędzy regionami najgorszymi pod względem tego kryterium znajdują najłabsze odzwierciedlenie, co pokazuje, że aż 70% przedsiębiorców w Europie Środkowej i Wschodniej uważa, że na wymiarze sprawiedliwości nie można polegać. Jeśli chodzi o następną miarę – czy zmiany

Wykres 5. Korupcja na świecie



w prawodawstwie i polityce są nieprzewidywalne – Europa Środkowa i Wschodnia ma wyniki gorsze od wszelkich pozostałych regionów świata, z wyjątkiem byłego Związku Radzieckiego.

## 6. Strategie

Wykres 6 zestawia niektóre z omawianych dotychczas elementów oraz prezentuje instrumenty istotne z punktu widzenia walki z korupcją.

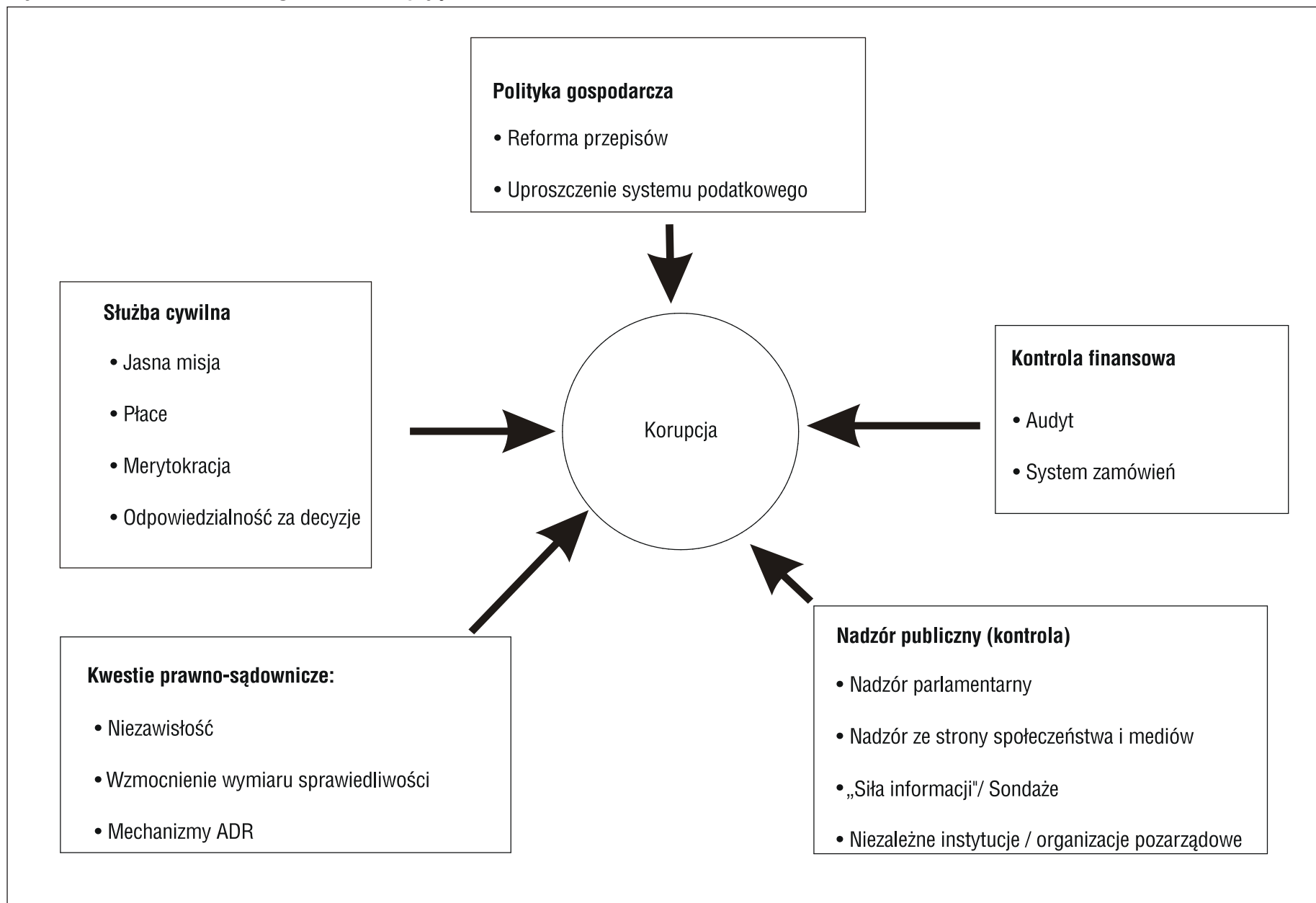
Poruszaliśmy już niektóre istotne kwestie dotyczące służby cywilnej, płac w sektorze publicznym, czy systemów sektora publicznego. Do kolejnych szczególnie ważnych aspektów działań sektora publicznego należą kontrola finansowa, skuteczne systemy audytu, efektywne i przejrzyste systemy zamówień publicznych. W górnej części Wykresu 6, w zakresie polityki gospodarczej, widzimy reformę przepisów i uproszczenie systemu podatko-

wego. U dołu po lewej stronie, mamy kwestie prawne oraz związane z wymiarem sprawiedliwości, natomiast u dołu po prawej stronie, zaprezentowana została być może najważniejsza ze wszystkich kwestia – problem nadzoru publicznego. Czy społeczeństwo może skutecznie śledzić i kontrolować działania we wszystkich pozostałych czterech obszarach? Jak najbardziej, a wręcz posunęłabym się do stwierdzenia, że działania w pozostałych czterech obszarach nigdy nie będą efektywne, o ile nie będą towarzyszyć im działania w obrębie piątej dziedziny, dotyczące nadzoru i monitoringu, odnoszące się do parlamentu oraz wolnej prasy, jak również zakresu, w jakim społeczeństwo jest zaangażowane w nadzór oraz pomoc w walce z problemami korupcji.

Wykres przedstawia w sposób schematyczny czynniki, które zazwyczaj odgrywają istotną rolę w zwalczaniu korupcji, jednocześnie jednak każdy kraj charakteryzuje się zupełnie inną specyfiką. Każdy kraj ma inne poglądy na temat kosztów i tego, co jest najbardziej szkodliwe. Każdy kraj ma swoje własne priorytety. Dlatego



Wykres 6. Wszechstronna strategia walki z korupcją



---

też sposób, w jaki poszczególne elementy mieszają się i dobierają w ramach ogólnego schematu, jakie inne składniki poszczególne kraje zechcą dodać, zależy od problemów i priorytetów występujących w danym kraju. Istnieją jednak wspólne elementy strategii antykorupcyjnej, niezwykle ważne, jeśli ma nastąpić poprawa.

## 6. 1. Kluczowe czynniki

**1. Przywództwo.** Reformy technokratyczne nie wzbudzają zaufania, gdy brak jest silnego przywództwa oraz zamiaru ich zakończonego sukcesem urzędywistnienia. Konieczne są dowody takiego zaangażowania na najwyższym szczeblu, aby urzędnicy otrzymali sygnały, że określone zmiany w dziedzinie polityki gospodarczej lub dane zmiany systemowe wprowadzane są rzeczywiście z myślą o ich funkcjonowaniu. Grupy interesów dysponują dużą siłą, a urzędnicy niższego szczebla po prostu nie są w stanie przeciwstawić się im, o ile nie otrzymają zdecydowanego wsparcia ze strony przywódców. W wielu krajach, na przykład, byliśmy świadkami wprowadzenia bardzo hermetycznych procedur dotyczących zamówień publicznych. Częstokroć kończy się to jedynie tym, że ich obchodzenie zajmuje więcej czasu niż poprzednio. Nowe procedury nie są po prostu ani wiarygodne, ani przekonujące, ponieważ przywódcy nie dali jasno do zrozumienia, iż wspierają owe zmiany i że dołożą wszelkich starań, aby ich przestrzegano.

**2. Uzyskanie poparcia ze strony społeczeństwa oraz jego zaangażowania jest drugim ważnym czynnikiem.** Jest tak z kilku powodów. Percepcja społeczna umożliwia zlokalizowanie korupcji oraz wskazuje sposób definiowania priorytetów i pomaga w ustaleniu kolejnych etapów programu antykorupcyjnego. [Czynnik ten – przyp. red.] pozwala również na wykorzystanie energii społecznej, i to nie tylko dla zdiagnozowania problemu, lecz także w niektórych spośród działań niezbędnych dla zmniejszenia korupcji. Ponadto, zaangażowanie społeczeństwa ważne jest ze względu na konieczność wywierania nieustannego nacisku na rządy, by te ograniczały korupcję.

Mówiąc o uzyskiwaniu wsparcia ze strony społeczeństwa, ważne jest, by pamiętać też o sektorze biznesu. Przedsiębiorstwa mają sporą wiedzę o naturze problemów korupcji. Co ciekawe, z naszych badań przeprowadzonych wśród przedsiębiorców dowiedzieliśmy się, jaką cenę przedsiębiorstwa byłyby skłonne zapłacić za zmniejszenie korupcji – byłyby one gotowe zapłacić większe podatki byle tylko obniżyć poziom korupcji. Jest to dobry miernik kosztów, jakie obecnie nakłada na nich korupcja.

**3. Systematyczna analiza i diagnostyka.** W celu zapewnienia, by monitoring dostarczał systematycznej, a nie przypadkowej informacji, warto jest zorganizować różnego rodzaju studia diagnostyczne. Badania opinii są dobrym przykładem systematycznej analizy i diagnostyki zjawiska korupcji. Bank Światowy prowadzi zazwyczaj trzy rodzaje badań: urzędników państwowych, ogółu populacji, a także przedsiębiorstw w celu zaznajomienia się z reprezentowanymi przez te środowiska poglądami, jak również dla poznania różnorodnych doświadczeń, jakie owe grupy posiadają w związku z korupcją.

Można także monitorować poszczególne instytucje. Jednym z właśnie opracowywanych sposobów jest wypełnianie kwestionariuszy raportów. Petenci badani są w momencie, gdy wychodzą z urzędu – wypełniają wówczas kwestionariusz zawierający pytania, czy domagano się od nich zapłacenia łapówki, jak często się to zdarza, jaką kwotę muszą dać i jaki jest poziom otrzymywanych usług. Jeśli badania takie przeprowadzane są systematycznie, można wówczas ocenić dany urząd, stwierdzić, czy problem jest eliminowany i czy wraz z upływem czasu następuje poprawa jakości działania tejże instytucji.

Inne rodzaje diagnostyki obejmują porównywanie cen w ramach zamówień publicznych płaconych przez dany kraj z międzynarodowymi miernikami tych cen. Analiza taka pokazuje, o ile większe stawki za kontrakty rządowe administracja płaci ponad to, co powinna była zapłacić, gdyby zastosować stawkę międzynarodową. Innymi słowy, różnica ta wskazuje wielkość narzutu korupcyjnego na wydatki rządowe, a także wysokość dodatkowych obciążeń podatkowych niezbędnych dla

sfinansowania łapówkarstwa oraz marnotrawstwa w kontraktach rządowych.

Jeszcze inny rodzaj analizy skupia się na statystyce handlu. Często istnieje rozbieżność pomiędzy wielkością importu udokumentowanego w danym kraju a łączną wielkością eksportu do tego kraju innych państw. Różnica ta daje pewne wyobrażenie o wartości towarów przechodzących przez odprawę celną bez ewidencji, a zatem zapewne także bez opłat celnych. Jest to zarówno wskaźnik utraconych dochodów budżetowych, jak i korupcji.

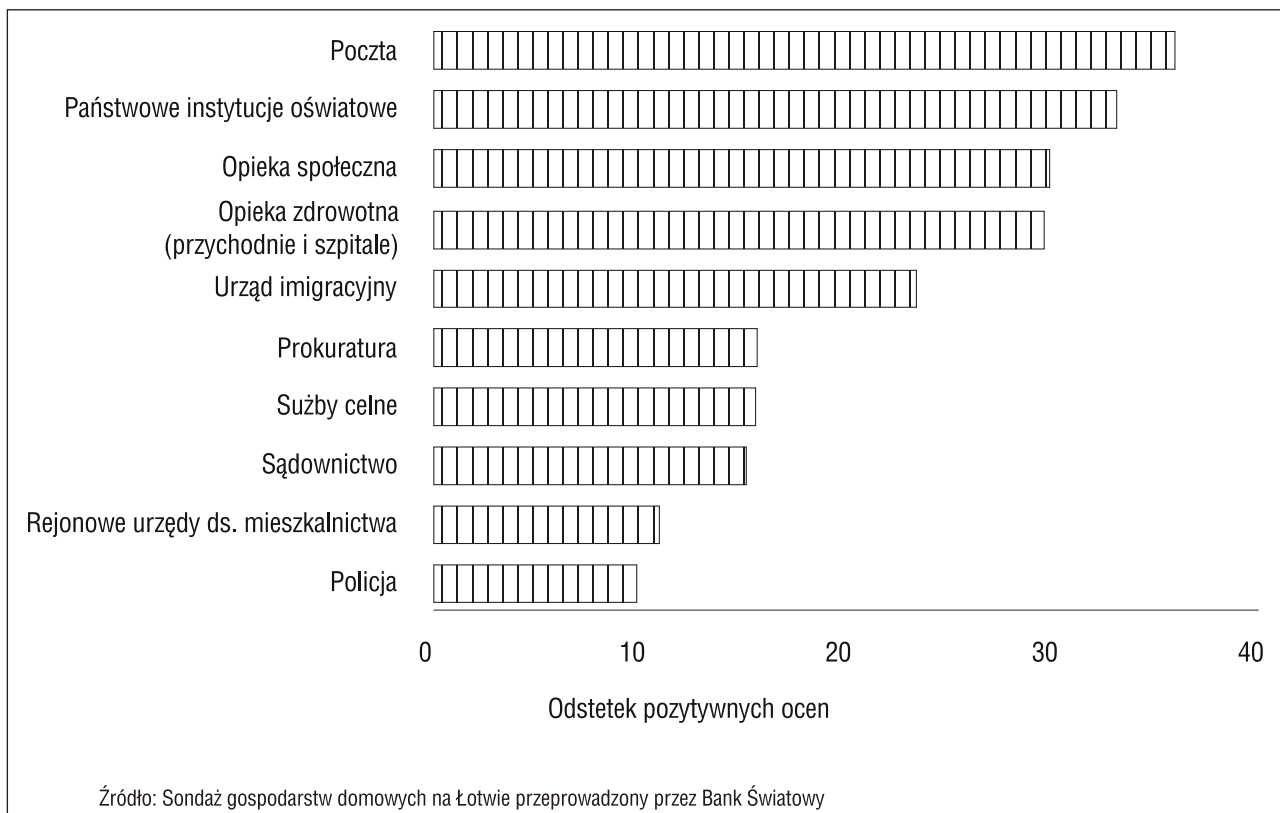
**4. Dostęp do informacji.** Naga prawda jest najlepszym środkiem likwidującym wszelkie wynaturzenia – oto druga strona medalu, jeśli chodzi o przejrzystość oraz odpowiedzialność urzędników za podejmowane decyzje w obrębie sektora publicznego. Jeśli społeczeństwo nie ma dostępu do informacji na temat sposobu podejmowania decyzji, oznacza to brak jednego, niezwykle istotnego wymiaru przejrzystości działania sfery publicznej. Oczywiście, odnosi się to również do funkcjonowania wolnej i niezależnej prasy, co może nie dotyczy akurat Polski, niemniej jest niezwykle istotną

kwestią w niektórych krajach, z którymi Bank Światowy ma do czynienia.

Chciałbym w tym miejscu zaprezentować dwa przykłady praktycznego zastosowania omówionych wyżej kluczowych czynników. Na wykresie 7 przedstawiona jest ocena usług świadczonych przez państwo, będąca wynikiem badań przeprowadzonych na Łotwie.

Wspomniane badania opinii społeczeństwa dotyczyły kwestii, które z urzędów uznawane są za bardziej rzetelne i uczciwe. Jak widać – przoduje poczta, a zaraz za nią sytuują się państwowe placówki edukacyjne. Instytucją wzbudzającą najmniejsze zaufanie jest policja, a rejonowe urzędy ds. mieszkalnictwa są tylko niewiele lepsze. Raz jeszcze więc, poprzez badania opinii społecznej, poprzez poznawanie doświadczeń ludności w kontaktach z różnymi instytucjami, możliwe jest dokonanie bardzo precyzyjnego rankingu obszarów, w których należy podjąć działania w celu ograniczenia korupcji i przywrócić społeczeństwu wiarę w skuteczność funkcjonowania instytucji państwowych.

**Wykres 7. Raport o poziomie usług świadczonych przez państwo**



Wykres 8 jest kolejnym przykładem działania kluczowego czynnika, tym razem w sektorze przedsiębiorstw.

Pokazuje on, jak ważne jest włączenie przedsiębiorstw w proces tworzenia polityki państwa, jeśli chce się ograniczyć korupcję. Przykład ten również opiera się na materiale pochodzącym z naszych łotewskich badań, przeprowadzonych w przedsiębiorstwach. Wyniki badań jednoznacznie wskazują, że przedsiębiorstwa, które były przekonane, że pozbawione są głosu w procesach tworzenia polityki państwa lub nie są informowane co do nowych przepisów czy też polityki państwa, były zdecydowanie bardziej skłonne do płacenia łapówek. Z drugiej strony, przedsiębiorstwa przekonane, że mają coś do powiedzenia w procesie tworzenia polityki państwa, które były informowane o nowych zasadach i polityce, wykazywały mniej skłonności do dawania łapówek. Wspomniane różnice są naprawdę ogromne.

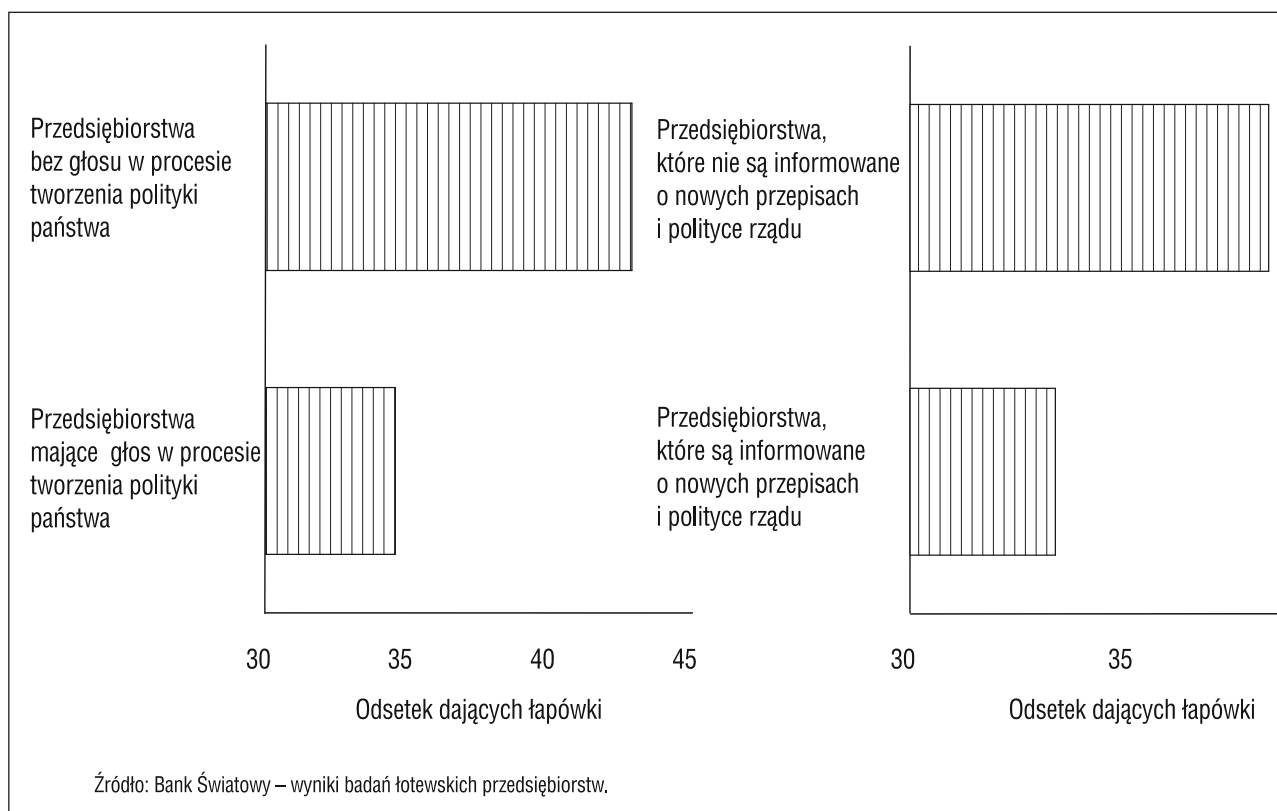
Jakie rodzaje korupcji są najgorsze? Badania mogą okazać się pomocne również w tej kwestii, z tym że określenie „najgorsze” rozumieć można na wiele sposobów. Poniższe zestawienie pochodzi z badań na Łotwie.

### Badania wskazują, co jest najgorsze:

- Najbardziej kosztowne dla gospodarstw domowych: policja drogowa, służba zdrowia
- Największe łapówki ogółem: Państwowa Agencja Mieszkaniowa
- Najbardziej nieuczciwi: służby celne, firmy telekomunikacyjne
- Najbardziej szkodliwa dla społeczeństwa: korupcja wymiaru sprawiedliwości i wśród polityków

Jest oczywiste, że pod względem wysokości łapówek dawanych przez gospodarstwa domowe najgorzej wypadły policja drogowa i służba zdrowia. Jakkolwiek, jeśli szukać instytucji, która wymusza w gospodarce największe łapówki ogółem (największą kwotę ogółem), zdecydowanie nie do pokonania okazała się Państwowa Agencja Nieruchomości. Jeśli zaś rozpatrywać opinie dotyczące tego, które urzędy są najmniej uczciwe – nie musi to dotyczyć wielkości łapówek ani częstotliwości ich dawania – najgorzej wypadły służby celne i firmy telekomunikacyjne. Najbardziej zaś interesujący jest, w moim przekonaniu, osta-

**Wykres 8. Włączanie przedsiębiorstw w proces tworzenia polityki państwa**



---

teczny wynik – mianowicie, że rodzajami korupcji postrzeganymi jako najbardziej szkodliwe społecznie są korupcja wymiaru sprawiedliwości oraz na wysokich szczeblach aparatu państwowego i politycznego. Interesujące jest to, że ludzie dotknięci przez korupcję, będący często przedstawicielami dosyć ubogich gospodarstw domowych, którzy zmuszeni byli wręczać łapówki policji drogowej, pracownikom służby zdrowia (może niewysokie, jednak dość znaczne na tle ich przychodów), chociaż mieli do czynienia z instytucjami rządowymi, potrafili mimo wszystko wznieść się ponad poniesione przez siebie koszty i stwierdzić, że to co się naprawdę liczy to korupcja w najwyższych instytucjach państwowych i to właśnie ona jest najbardziej szkodliwa dla społeczeństwa. Taki rezultat badań jest niezwykle zaskakujący.

## 6. 2. Punkt wyjścia

Wracając do pytania o sposób, w jaki tworzy się strategię działań – można zebrać mnóstwo materiałów, można dysponować ogromną wiedzą na temat kosztów, wciąż jednak trudno ustalić punkt wyjścia. Jest tyle do zrobienia na tylu różnych frontach. Pomocne może okazać się sporządzenie następującej listy pytań nasuwających się w kontekście wyboru punktu wyjścia:

Co jest najważniejsze z politycznego punktu widzenia? Ta idea wiąże się z pytaniem, na co będzie się zwracać uwagę.

Gdzie jest przekonujący lider? Można znaleźć najbardziej skorumpowany obszar, jednak często jednym z powodów, dla których jest to właśnie najbardziej skorumpowany obszar jest fakt, że żadna z zaangażowanych osób nie ma woli, by zmienić istniejący stan rzeczy. Znalezienie tam lidera, który mógłby pokierować wysiłkami na rzecz ograniczenia korupcji może okazać się trudne. Istnieje więc konieczność kompromisu pomiędzy podjęciem działań tam, gdzie sytuacja jest najgorsza a tam, gdzie działania te mogą być efektywne.

Czy można w miarę szybko osiągnąć dostrzegalne efekty? Ważną rzeczą jest, aby pokazać, że zmiana jest możliwa.

Co najlepiej odpowiadać będzie zainteresowaniu społeczeństwa i zdobędzie jego zaufanie? Bez powiązania z rzeczywistymi problemami społecznymi strategia nie będzie postrzegana jako mająca odniesienie do rzeczywistości i znacząca.

Chciałabym także zaprezentować, w jaki sposób odpowiedzi na te pytania przekładały się na część naszej pracy na Łotwie dokonanej w ciągu ostatnich kilku lat. Odnoszę się do Łotwy, nie dlatego że ma to jakiegokolwiek szczególne znaczenie dla Polski, lecz dlatego, że to właśnie tam Bank Światowy zgromadził najwięcej doświadczeń w kilku ostatnich latach.

Rozpoczęliśmy działania w obszarach, które niekoniecznie uznalibyśmy od razu za najważniejsze. Poproszono nas o ocenę projektu nałożenia na obywateli obowiązku wypełniania deklaracji o ich dochodach i stanie majątkowym. Była to propozycja w stylu sowieckim, potencjalnie represyjna. Zrodziła się z frustracji instytucji wymiaru sprawiedliwości i porządku publicznego spowodowanej niemożnością chwywania przestępców w inny sposób niż poprzez wykrycie nielegalnych dochodów, dzięki ujawnieniu przyrostu dochodów i majątku. Ewidentnie była to metoda niezwykle kosztowna, naruszająca zarówno prywatność, jak i prawa człowieka. Jednakże takie postępowanie było bardzo atrakcyjne politycznie. Odpowiedzieliśmy na prośbę dokonania oceny tej propozycji. Wyjaśniliśmy, dlaczego uważamy, że nie jest to najlepszy pomysł i wskazaliśmy inne sposoby zajęcia się problemem.

Przede wszystkim należało odpowiedzieć na drugie pytanie – gdzie można znaleźć przekonującego lidera? Gros naszej pracy dotyczyło administracji skarbowej i celnej. Niekoniecznie dlatego, że administracja skarbowo to najbardziej skorumpowany obszar, lecz dlatego, że z prośbą o pomoc w tej dziedzinie zwróciła się do nas minister odpowiadająca za dochody państwa. Na jej wniosek przeprowadziliśmy ocenę podatności administracji podatkowej na korupcję. Zbadaliśmy wszystkie systemy tejże administracji, jej sprawozdawczość, zarządzanie finansami, interakcje z podatnikiem. Na podstawie tego sformułowaliśmy bardzo jasne zalecenia odnośnie sposobów wzmocnienia systemów administracyjnego, sprawozdawczości i antyprze-

---

mytniczego, obniżenia kosztów stosowania się do przepisów, jakie ponoszą podatnicy, oraz metod wyeliminowania kontaktu pomiędzy podatnikami a inspektorami skarbowymi – ewidentnie jednego z najbardziej korupcyjnych obszarów.

Zalecenia stąd wypływające stworzyły długoletni program reformy nadal wspierany przez Bank. Interesujące jest to, że rezultaty są już widoczne, zaś sondaże wśród podatników zaczynają wykazywać wzrost zadowolenia z kontaktów z administracją skarbową. To odkrycie odnosi się do trzeciego pytania o możliwość uzyskania dostrzegalnych rezultatów.

Innym wartym wspomnienia obszarem, który, jak do wiedziałam się od zebranych tutaj osób, może mieć znaczenie także dla Polski, jest ustawa antykorupcyjna o ujawnianiu sytuacji finansowej, która wymaga od urzędników państwowych deklaracji dotyczącej osiąganych przychodów i posiadanego majątku. Łotwa przyjęła takie prawo dość wcześnie, bo w już 1995 roku. Ustawa ta wymierzona jest w konflikt interesów oraz w przyjmowanie podarunków przez urzędników państwowych; od prezydenta aż do urzędników najniższego szczebla. Prawo to koresponduje z poglądem o istnieniu korupcji na najwyższych szczeblach, w parlamencie i w rządzie. W naszym odczuciu, przyjęcie tej ustawy stanowiło bardzo istotny sygnał w kwestii postrzegania przez Łotyszów obszarów szkodliwości korupcji. Problemem natomiast był sposób wprowadzania tego prawa w życie, który okazał się bardzo nieefektywny. Jednocześnie, w prasie oraz wśród parlamentarzystów podniosło się oburzenie, że rząd nie dokłada starań, by wprowadzać ową ustawę w sposób bardziej skuteczny. Była to więc kwestia o wysokiej doniosłości politycznej, cofająca nas do pierwszego pytania dotyczącego strategii.

Od ubiegłego roku pracujemy z Łotyszami nad poprawkami do owej ustawy, opracowując sposoby wzmocnienia jej funkcjonowania oraz zastanawiając się, jak sprawić, by przynosiła oczekiwane efekty i sprzyjała wzrostowi wiarygodności rządowych starań w walce z korupcją.

Kwestie, jakie podnosi ustawodawstwo antykorupcyjne, odnoszą się nie tylko do korupcji, ale szerzej, do budowania skutecznie funkcjonującego sektora publicz-

nego. Dzieje się tak dlatego, że decyzje podejmowane w sytuacji konfliktu interesów są nie tylko decyzjami „skorumpowanymi”, ale że zwykle są to decyzje nieefektywne i niekompetentne. Z kilku powodów jest to obszar ważny, wymagający uwagi. Jednakże, jest mało prawdopodobne, aby działania podejmowane w tej dziedzinie mogły w krótkim czasie przynieść jakieś szczególnie widoczne rezultaty. Szukaliśmy czegoś, co spełniałoby ten warunek, aby rząd i Rada Zapobiegania Korupcji na Łotwie mogły wykazać się jakimiś wynikami swoich wysiłków, dlatego wspólnie zdecydowaliśmy, że najlepszą drogą będzie przeprowadzenie „czystek” antykorupcyjnych w wybranych instytucjach. Jedną z nich miała być instytucja posiadająca częste kontakty ze społeczeństwem, inną zaś urząd pozostający w częstej styczności z biznesem i sektorem prywatnym. Uzgodniono, że wspomniane działania stanowić będą kolejny etap – udzielimy rządowi swego wsparcia w dokonywaniu przeglądu i „oczyszczania” kluczowych instytucji.

Rozpoczynamy także prace nad długookresowym przedsięwzięciem polegającym na wzmocnieniu procesu regulacji prowadzenia działalności gospodarczej. Ta praca różni się od poprawiania któregośkolwiek z przepisów lub przeglądu instytucji odpowiedzialnej za jego wprowadzanie w życie; polega ona na znalezieniu sposobu zatrzymania problemu u źródła, poprawy procesu regulacji tak, aby przepisy, które rzeczywiście powinny być uchwalone, zostały jasno zbudowane oraz wprowadzone w życie w sposób jednoznaczny i przejrzysty. Inne długoletnie programy dotyczą wspierania procesu wzmocnienia niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, zwiększania jego potencjału administracyjnego oraz usprawniania i poprawy zarówno jakości funkcjonowania, jak i efektywności całego sektora publicznego.

Ostatni przykład dotyczący strategii antykorupcyjnej także pochodzi z Łotwy. Zaczyna się tam właśnie proces monitorowania programu antykorupcyjnego przez społeczeństwo obywatelskie. Jak już wcześniej zaznaczono, jest to prawdopodobnie najważniejszy element niezbędny dla zapewnienia trwałości programu. Nieustająca kontrola społeczna oznacza, że nawet pomimo zmian rządów lub nacisków ze strony grup interesów pragnących utrzymać istniejący stan

rzeczy, czuwa opinia publiczna, obserwuje również prasa i to nie ogólnikowo – monitoring ze strony społeczeństwa obywatelskiego można zaprojektować w taki sposób, aby był nakierowany na poszczególne instytucje, by czuwał nad przebiegiem procesów w tychże instytucjach i dostarczał rządowi informacji zwrotnych o rzeczywistej skuteczności podejmowanych przezeń wysiłków.

Poniższy diagram prezentuje podsumowanie rodzajów programów, jakie mogą okazać się skuteczne w strategii antykorupcyjnej. Są to najważniejsze spośród omówionych wcześniej środków, uzupełnione o reformę zarządzania miastami i gminami o charakterze miejskim, reformę procesu prywatyzacji oraz o istotną rolę parlamentarnych komisji nadzoru i kontroli. W wielu krajach, w których Bank Światowy pracuje, obserwujemy w coraz większym stopniu pojawianie się programów uwzględniających i łączących ze sobą elementy wybrane z poniższej listy. Nie wszystkie programy obejmują ogół zagadnień, wybierają raczej tylko najważniejsze w danych okolicznościach. Chciałabym raz jeszcze podkreślić, że monitoring społeczny jest prawdopodobnie najważniejszym składnikiem warunkującym istnienie wiarygodnych oraz skutecznych długookresowych programów walki z korupcją.

#### **Przykłady programów redukcji korupcji**

- Parlamentarne komisje nadzoru
- Reforma wymiaru sprawiedliwości
- Reforma procesu stanowienia prawa
- Deregulacja, zmniejszanie procesu licencjonowania
- Reforma procesu prywatyzacji
- Służby celne
- Administracja podatkowa
- Zamówienia publiczne
- Reforma sektora publicznego
- Prawo regulujące kwestie konfliktu interesów
- Reforma służby zdrowia
- Reforma zarządzania miastami i gminami o charakterze miejskim
- Monitoring społeczny oraz powtarzalne badania

### **6. 3. Ryzyko w regionie postsowieckim**

Chciałabym dodać słowo przestrogi na temat ryzyka programów antykorupcyjnych w regionie postsowieckim, tj. w krajach, które rozwijają się, wyszedłszy od silnie scentralizowanych, mocno zbiurokratyzowanych oraz skorumpowanych systemów.

#### **Ryzyko w regionie postsowieckim czego unikać:**

- Egzekucji w miejsce prewencji – karania zamiast uzdrawiania
- Koncentrowania się na winie jednostek zamiast na korupcyjnym systemie
- Koncentrowania się na tworzeniu prawa w miejsce skutecznego wprowadzania go w życie
  - formalizmu przesłaniającego realizm
- Biurokratycznego wyobcowania w miejsce obywatelskiego zaangażowania

W regionie tym zamiast prewencji obserwujemy nacisk na egzekwowanie prawa, co oznacza, że wysiłki zmierzają raczej ku karaniu niż uzdrawianiu sytuacji oraz że w praktyce nie robi się nic, aby zahamować rozwój korupcji, by ją ograniczyć. Złapanie kilku grubych ryb może być demonstracją silnego zaangażowania w walkę z korupcją, może też jednak być po prostu tylko aktem politycznym, dlatego nie należy pokładać w tym zbyt wielkiego zaufania.

Drugim zagadnieniem jest sprawa koncentrowania się zwykle na winie jednostek oraz poczucie, że wystarczy pozbyć się winnych lub zmusić ich do uważniejszego zastanowienia się nad własną moralnością, aby stawić czoła problemowi. W rzeczywistości natomiast jest to problem systemu i choć prawdą jest, że należy zająć się winnymi, co zdecydowanie poprawia wiarygodność poczynań, korupcji nie ograniczy się bez rozprawienia się z korupcyjnym systemem.

Trzecią tendencją występującą w tym regionie jest nacisk na ustawodawstwo jako metodę rozwiązania wszelkich problemów. Oczywiście, dobre, jasne przepisy są niezwykle ważne, lecz jeśli nie są one skutecznie stosowane, wówczas żyjemy w świecie formalizmu, a nie realizmu.

---

Wreszcie czwarta uwaga – w regionie tym występują wciąż bardzo silne tradycje biurokratyczne. Oznacza to istnienie pokusy poszukiwania rozwiązań w obszarach, gdzie niezwykle uaktywniają się elementy biurokratyczne, przeprowadza się różne programy, jednakże w sposób, który w rzeczywistości nie oddziałuje na ludzi, nie angażuje ich samych w poszukiwanie rozwiązań. W takim przypadku programy walki z korupcją są po prostu o wiele mniej skuteczne.

Istnieje też ryzyko podejmowania działań symbolicznych, jedynie na pokaz. Nie umieściłam tego hasła w zaprezentowanym diagramie, jednak wszyscy jesteśmy świadomi kampanii antykorupcyjnych, które miały miejsce w czasach sowieckich, kiedy działano „dla przykładu”. Nawet *glasnost* rozpoczęła się w taki sposób. W pewnym momencie aresztowano zięcia Breżniewa. Owe sowieckie kampanie antykorupcyjne nie dotyczyły systemu, nie powodowały żadnych trwałych zmian, za wyjątkiem negatywnych konsekwencji w postaci dalszego wzrostu cynizmu w społeczeństwie w stosunku do zamiarów państwa odnośnie wyeliminowania problemu korupcji. Jednym ze zjawisk obserwowanych obecnie w krajach postkomunistycznych jest cynizm wobec kampanii antykorupcyjnych wynikający ze złych doświadczeń z przeszłości, stąd też uzyskanie wiarygodności wysiłków skierowanych przeciw korupcji będzie tu o wiele trudniejsze.

Przechodząc do ostatniego zestawienia, które zatytułowałam „Przyszłe wyzwania”, chciałabym podsumować odkrycia poczynione w wielu krajach odnośnie kosztów korupcji – obniżenia inwestycji oraz spowolnienia wzrostu gospodarczego, niszczenia konkurencji, wzrostu fiskalizmu, kosztów zamówień publicznych, uderzenia w biednych oraz zmniejszenia zaufania wobec państwa. Zrozumienie powyższych zagadnień jest o wiele bardziej powszechne niż jeszcze kilka lat temu, co stanowi doskonały punkt wyjścia.

Byliśmy również świadkami znacznego wysiłku włożonego w podjęcie konkretnych i wiarygodnych działań w celu uporania się ze wspomnianymi problemami. Musimy jednakże pamiętać, że przeszkody polityczne mogą okazać się niezwykle poważne ze względu na siłę różnych grup interesów, co wiąże się z istnieniem potężnych przegranych, a ci często nie mają zbyt du-

żych skrupułów odnośnie sposobów postępowania. Istnieje zatem potrzeba realizmu stosowanej strategii i realizowanego programu, potrzeba także realizmu w oczekiwaniach dotyczących rozmiaru rezultatów przyjętej strategii oraz czasu, po jakim one zaowocują. Chodzi tu o najbardziej złożone oraz trudne reformy instytucjonalne, jakich kraj może się podjąć, a zmiany instytucjonalne nie przychodzą szybko. Muszą one długo dojrzewać, trzeba również przekonać do nich społeczeństwo. Początek jest bardzo ważny, ale wszystkim czeka ogromne rozczarowanie, jeśli spodziewają się natychmiastowych wyników. Jest to obszar, w którym z pewnością należy szukać możliwości poprawy, a nie doskonałości.

### **Przyszłe wyzwania**

**Upowszechnienie świadomości**, że korupcja obniża inwestycje i wzrost, niszczy konkurencję, podnosi koszty, uderza w biednych i zmniejsza zaufanie do państwa.

#### **Potrzeba konkretnych wiarygodnych działań:**

- Reformy skorumpowanych instytucji (np. wymiaru sprawiedliwości, urzędów podatkowych).
- Przeszkody polityczne – potężni przegrani.

#### **Potrzeba realistycznych oczekiwań:**

- Jedno z najbardziej złożonych i trudnych wyzwań: instytucjonalizacja w długim okresie
- Poszukiwanie ulepszeń, a nie doskonałości.

Mam nadzieję, że zdołałam wskazać powody, dla których korupcja ma istotne znaczenie oraz sposoby jej zwalczania.

## **7. Pytania**

**Pytanie M. Kahane na temat płac w sektorze publicznym.** Z całą pewnością poparłabym zasadność adekwatnego wynagrodzenia w konkurencyjnym sektorze publicznym, jeśli rzeczywiście ma to związek z zapewnieniem wysokiej jakości usług niezbędnych w nowoczesnym państwie. Pod względem swojej strategii



---

antykorypcyjnej, która doprowadziła poziom płac sektora publicznego w relacji do sektora prywatnego prawdopodobnie do najwyższych na świecie wart odnotowania jest Singapur. Nie wszystkie kraje mogą sobie na to pozwolić, myślę jednak, że przy próbie połączenia tychże działań z usprawnieniem funkcjonowania rządu oraz dopilnowaniem rzeczywistej delegacji przez rząd wszelkich funkcji, które powinny być wykonywane przez sektor prywatny, finansowanie takiej reformy powinno być znacznie łatwiejsze. W gospodarkach przechodzących transformację zdecydowanie łatwiej jest znaleźć funkcje, które należy delegować, biorąc pod uwagę istniejącą uprzednio o wiele większą rolę rządu w kierowaniu gospodarką, z czego obecnie administracja rządowa wycofuje się, – reguluje procesy gospodarcze zamiast bezpośrednio angażować się w produkcję. Istnieje wiele instytucji, podmiotów podlegających różnym ministerstwom, których można się po prostu pozbyć. Można by je albo sprywatyzować, albo pozbawić tych funkcji, które nie występują w nowoczesnej gospodarce rynkowej. Jeśli przyjrzymy się naprawdę rygorystycznie funkcjom spełnianym obecnie przez administrację rządową oraz liczbie ludzi potrzebnych do ich skutecznej realizacji, wówczas zapewnienie im odpowiedniej płacy w celu ograniczenia występowania bodźców do korupcji okaże się znacznie bardziej realistyczne.

**Profesor Antoni Kamiński podniósł kwestię istoty prawidłowego egzekwowania prawa jako części strategii prewencyjnej.** Oczywiście, zgadzam się. Skuteczne egzekwowanie prawa oraz efektywny system wymiaru sprawiedliwości są ważne dla wiarygodności całego państwa. Chodziło mi o to, że należy zachować właściwą równowagę; jeśli skupimy się wyłącznie na egzekwowaniu prawa, wykrywaniu oraz karaniu, to nie zrobimy nic w celu ograniczenia okazji do korupcji i zmniejszenia ryzyka jej wystąpienia w gospodarce lub w sektorze publicznym. Aby strategia była zrównoważona i skuteczna, potrzeba wszystkich tych elementów. Potrzeba skutecznej egzekucji; niezbędna jest koncentracja na prewencji oraz reformach technokratycznych,

przynoszących większą otwartość i przejrzystość systemów sektora publicznego. Wreszcie trzeci, naprawdę ważny element – dla skuteczności całego przedsięwzięcia oraz odpowiedniego jego ukierunkowania – potrzeba udziału społeczeństwa obywatelskiego. Mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, mam także na myśli sektor biznesu.

**Pytania dotyczące postępu technicznego.** Zgadzam się, że postęp techniczny w pewnym stopniu utrudnia korupcję. Jednak, jeśli istnieje sposób, by opóźnić przebieg procedur w celu wyłudzenia łapówek, wówczas ktoś może na przykład dowiedzieć się, że akurat dziś zepsuł się komputer. Sposoby będą istniały zawsze. Zdaję sobie natomiast sprawę z potrzeby poprawy procedur rejestracji gruntów lub wydawania zezwoleń budowlanych. Znam przypadek Polaka, który nie zdecydował się na danie łapówki w zamian za rejestrację gruntu i zezwolenie na podjęcie budowy i w ten sposób procedura, która normalnie trwa około dwóch tygodni, ciągnie się już od dziewięciu miesięcy. Gdyby niektóre z tych procedur zostały zautomatyzowane i były całkowicie przejrzyste, zgadzam się, że byłoby mniej okazji do wyłudzenia łapówek i korupcji.

**Pani E. Balcerowicz wspomniała o *corporate governance*\* w sektorze prywatnym.** W pełni zgadzam się ze stwierdzeniem o doniosłości skutecznych oraz bardziej przejrzystych standardów zachowań w tej dziedzinie. Istnieją dwa aspekty tego zagadnienia: jeden to wewnętrzna sytuacja przedsiębiorstwa, drugi zaś to regulowanie rynku, na którym funkcjonuje firma. Mam tu na myśli – ponieważ ktoś pytał o przykład amerykański – Amerykańską Komisję Papierów Wartościowych, skuteczność regulacji rynku akcji, obronę praw akcjonariusza i jego prawa do informacji. Wymagane standardy sprawozdawczości spółek są jednymi z najważniejszych narzędzi, jakie można zastosować w tej dziedzinie.

Jak już stwierdziłam na samym początku, pragnęłam skoncentrować się głównie na zjawisku korupcji w sektorze publicznym, dlatego celowo pomijałam sek-

---

\* Przep. tłum. *corporate governance* – relacje pomiędzy władzami spółki a ogółem rozproszonego akcjonariatu o charakterze Kodeksu Dobrej Praktyki

---

tor prywatny, niemniej zgadzam się całkowicie, że jest on niezwykle istotny.

Na koniec chciałabym przytoczyć przykład Hongkongu – gospodarki w oczywisty sposób niezwykle żywej, otwartej, opartej na handlu, którą swego czasu cechował nadzwyczajnie wysoki poziom korupcji, w tym również w policji. Tak więc jedna z instytucji mających za zadanie egzekucję prawa, która z zasady powinna pomagać w rozwiązaniu problemu sama stanowiła część owego problemu.

Nie twierdę, że rozwiązanie zastosowane w Hongkongu odpowiadałoby wszystkim, jest jednak interesujące przyjrzeć się, jak problem korupcji ewoluował w tym kraju. Powołano tam niezależną komisję do walki z korupcją. Posiadała ona aparat egzekucyjny, odrębny aparat prewencyjny, a także aparat edukacyjny oraz komunikacji ze społeczeństwem, co odpowiadało trzem wymienionym wyżej elementom, które wydają się niezbędne w każdej strategii. Początkowo, komisja zajmowała się jedynie sektorem publicznym oraz korupcją w policji. Nieustannie docierały do niej ogromne ilości skarg zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Zmuszona była zatrudniać wielu ludzi tylko do samego przyjmowania telefonów. Z upływem lat, a naprawdę zajęło to sporo czasu, okazało się, że szala ilości skarg przechyla się i że z chwilą poprawy sytuacji w sektorze publicznym, społeczeństwo w coraz więk-

szym stopniu kierowało swoją uwagę na sektor prywatny. Wreszcie komisja otrzymywała więcej skarg na korupcję w sektorze prywatnym niż tych dotyczących sektora publicznego.

Aby poradzić sobie z tym problemem, przekazywanie informacji bez upoważnienia ze strony przełożonego uznano w Hongkongu za wykroczenie. Okazało się, że wprowadzenie do kodeksu karnego takiego wykroczenia przyczyniło się niezmiernie do obniżenia korupcji w sektorze prywatnym, albowiem dotyczyło to wszystkich przypadków przekupywania przez firmy, powiedzmy, młodych pracowników innych firm, by przekazywali objęte tajemnicą informacje, ujawniali pewne aspekty strategii swojej firmy lub wykorzystywali posiadane przez siebie poufne informacje dla własnej korzyści. Jest to niezwykle interesujący przykład.

W Hongkongu zorientowano się, że poprzez wprowadzenie do kodeksu karnego jednego wykroczenia – uznanie za wykroczenie przekazywanie informacji bez uprzedniego upoważnienia ze strony pracodawcy – można było uzyskać doskonałe narzędzie do walki z korupcją w sektorze prywatnym.

Niemniej jednak, w innych krajach wprowadzenie odpowiednich przepisów wymagać może zastosowania innej formy i rząd musiałby zasięgnąć opinii przedstawicieli sektora biznesu w kwestii jak najlepszego ukształtowania tego typu przepisów.

# ZESZYTY BRE BANK-CASE

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych  
(podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów  
Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 29 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 30 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 31 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej  
(nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka