

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie
prof. dr hab. Barbara Karolczak-Biernacka

O PROBLEMATYCE KORUPCJI i mechanizmach korupcjogennych

Raport z badań nr 1/2008

**Przegląd zagadnienia
z empiryczną próbką percepcji korupcji w samorządzie**

***„W świecie biurokracji ... nie ma znaczenia twoja gotowość wzięcia
odpowiedzialności za swoje działania,
lecz raczej właśnie zręczność w unikaniu odpowiedzialności;
nie jest ważne to, za czym się opowiadasz, ale z kim”***

Jennifer Jackson (za Stuart Hampshire)¹

Józefów 2008

¹ J. Jackson, Biznes i moralność, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s.204

**Kolegium Wydawnicze WSGE
Magdalena Sitek, Wincenty Bednarek
Mirosława Raczkowska-Lipińska**

Autor:
prof. dr hab. Barbara Karolczak-Biernacka

Copyright by
Wydawnictwo WSGE
Józefów 2008

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi
05-410 Józefów
ul. Sienkiewicza 2
tel./fax (48) 022 789 19 03
www.wsge.edu.pl
e-mail: sekretariat@wsge.edu.pl

Druk: Invest Druk

SŁOWO WSTĘPU

Termin *k o r u p c j a* pochodzi od łacińskiego słowa *corruptio*, co oznacza ‘zepsucie, przekupstwo’ od *corrumpere* ‘rozszarpać; zniszczyć; zepsuć (moralnie)’, i w polskim ujęciu oznacza „zepsucie, demoralizację, przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność”² lub dosłowniej „*przyjmowanie korzyści majątkowych przez osoby sprawujące jakiś urząd w zamian za wykonanie jakiejś czynności urzędowej lub za naruszenie prawa; przekupstwo*”.³

Korupcja, choć jest zjawiskiem znanym i powszechnie występującym, jest trudna do jednoznacznego określenia, wykrycia, i zbadania, a zwłaszcza do całkowitej eliminacji z życia publicznego.

Ponieważ ma charakter patologii, deprawuje wszelką władzę, funkcjonariuszy publicznych, nawet resort sprawiedliwości, deprawuje urzędy i instytucje społeczne, a także sektor prywatny.

Deprawując ludzi władzy i decydentów, zniekształca organizację społeczeństwa, zakłóca mechanizmy zdrowej gospodarki i funkcjonowanie wszystkich pozostałych sektorów państwa. Wpływa w ten sposób na formułę rozwoju, na obszary postępu lub zastoju. Wpływa na kapitał i jego dystrybucję, na wartość kodeksów, przepisów i prawnych regulacji, na wysiłek i kapitał ludzki, na koszty ekonomiczne i psychologiczne, na etykę zawodową i moralny dobrostan.

W rezultacie tak szerokiego zakresu konsekwencji, i zasięgu zjawiska na miarę plag, problematyka korupcji podejmowana jest z urzędu przez władze różnych państw, instytucje i struktury międzynarodowe oraz ośrodki badawcze. Corocznie publikowany jest korupcyjny ranking państw.

Z natury rzeczy korupcja stała się też przedmiotem ustanowień i regulacji, podjętych przez Unię Europejską, której Traktaty i rekomendacje obowiązują państwa stowarzyszone, w tym więc i Polskę.

Przedstawiany tekst pomyślany jest jako dydaktyczne wprowadzenie do tematyki i oswojenie Czytelnika z zagadnieniem, z którym powinien umieć zmierzyć się w sytuacjach praktyki społecznej i w życiu zawodowym, umieć zdobyć się na odwagę uczestniczenia w przeciwdziałaniu korupcji. Oswojenie z prezentowaną tematyką może inspirować do kreowania projektów w tym zakresie i podejmowania oryginalnych badań.

² W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych. PWN. Warszawa 1988.

³ Nowy słownik języka polskiego pwn. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2002.

1. Wprowadzenie

*„W świecie biurokracji ... nie ma znaczenia twoja gotowość
wzięcia odpowiedzialności za swoje działania,
lecz raczej właśnie zręczność w unikaniu odpowiedzialności;
nie jest ważne to, za czym się opowiadasz, ale z kim”*

Jennifer Jackson (za Stuart Hampshire)⁴

Słowa wykorzystanego *motta* eksponują znaczenie personalnych powiązań, mówią więc o bazie sprzyjającej korupcji. W tym sensie są przydatne dla podjętego tematu, w którym to, że **personalne powiązania mają systemową, metodyczną przewagę nad indywidualnym morale**, ma istotne znaczenie.

W systemie biurokracji, w szczególnych jej sektorach i instytucjach, można zaobserwować przewagę metody działania w imię środowiskowej lub międzyśrodowiskowej usługi niż z powodu wymaganych standardów zadaniowych. Można też przewidywać określone konsekwencje działania w imię wewnątrz-korporacyjnych czy między-korporacyjnych usług, a mianowicie, że: 1) towarzyszyć im będzie zabezpieczanie się przed indywidualną odpowiedzialnością, 2) zinternalizowane będzie *p r z e k o n a n i e*, że pełnione w środowisku role wolne są od **wymiernej indywidualnej i osobistej odpowiedzialności**. Z przekonaniem tym koresponduje budowanie sytuacji, w których: 1) działania są niejawne lub nietransparentne, 2) dokumentacja jest „uogólniona”, bazująca na pustosłowni oraz wybiórczych i modyfikowanych zapisach (jak spotykane w rozmaitych protokołach, w tym np. z rutynowych kontroli, z rozpraw sądowych i w prokuratorskich uzasadnieniach), 3) zadania rozpisywane są na zespół i ogniwa pośredniczące, 4) odpowiedzialność zbiorowa rozmywa się na zespole, w którym sprawca jest nieczytelny.

Personalnym powiązaniom sprzyja korporacyjna solidarność, znacząco utrudniająca egzekucję wymaganej rzetelności, i wykluczanie jednostek nieodpowiedzialnych, nieuczciwych, skorumpowanych. Silny sprzeciw budzi zwłaszcza to, gdy dotyczy to zawodów publicznego zaufania. W zestawie tych zawodów wymieniani są m.in.: i adwokaci, i ludzie władzy, i samorządowcy.

Korporacyjna solidarność typowa jest dla środowisk prawniczych i biegłych sądowych. Dopuszcza możliwość pełnienia zawodowych czynności w sposób **nieodpowiedzialny** – a wyostrażając, można powiedzieć, że dopuszcza by zawodowe czynności w zawodach zaufania publicznego wykonywane były w sposób **nieprzyzwoity**.

W tym miejscu – i na użytek tego tekstu - posłużymy się stwierdzeniami z jedynie dostępnego nam takiego sondażu, w którym respondenci oceniają ludzi własnego środowiska. Sondaż ten prowadzono wśród adwokatów, i przez ich własny samorząd zawodowy, czyli o adwokatach mówią sami adwokaci. Otóż, z sondażu tego dowiadujemy się, że „*Znaczna część respondentów zetknęła się z przykładami*

⁴ J. Jackson, *Biznes i moralność*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s.204

nieetycznych zachowań w środowisku adwokackim.”⁵ Respondenci „Wymieniają m.in.: brak wiedzy, niedostateczną znajomość sprawy i akt, niesumienność, działanie wbrew woli klienta lub bez szans powodzenia, fałszowanie dowodów, poplecznictwo, nakłanianie do fałszywych zeznań, **korupcję**, wygórowane honoraria, niestawiennictwo na rozprawę, nierzetelność, nieterminowość, nieuprzejmość wobec klientów”. I tym wszystkim przerażającym wskaźnikom zawodowej nieodpowiedzialności, towarzyszy takie oto adwokackie stanowisko: „ponad dwie trzecie badanych (70 proc.) uważa, że **postępowania dyscyplinarne w obecnym kształcie spełniają swoje zadanie, inaczej sądzi 18 proc. ... Aż 73 proc. pytanym opowiedziało się przeciw obowiązkowym szkoleniom zawodowym organizowanym przez rady okręgowe, preferują **dokształcanie dobrowolne w zależności od potrzeb i zainteresowań**”.⁶ Po takiej konstatacji można przykładowo zapytać: Czy kiedykolwiek i którykolwiek z adwokatów, odkryje w sobie **potrzebę i zainteresowanie** dokształceniem w zakresie wymienionych wyżej „zachowań nieetycznych”, egzystujących w środowisku ? Czy potrzebę tę odważy się wyartykułować i poddać się szkoleniu ?**

Według definicji, **potrzeba** (need) to *biologiczny lub psychiczny stan motywacyjny, który ukierunkowuje zachowania jednostki na pewien cel* (P.G.Zimbardo). Potrzeba jest stanem, który wymaga zaspokojenia. Jest więc pewnym **brakiem**. Kto przyzna się przed samorządem (przed korporacją adwokacką i każdą inną; przed każdym samorządem, także terytorialnym) do braku w sferze zachowań etycznych i zamówi szkolenie ?

Zadane pytanie jest tu prowokacją do ogólniejszej dyskusji nad: 1) realnym wkładem oferowanego systemu dokształcania, które ma sprawić podwyższenie jakości „obsługi” życia społecznego przez funkcjonariuszy publicznych i przez instytucje państwa, 2) fasadowością tego systemu i „zamrożonymi” kręgosłupami etycznymi funkcjonariuszy publicznych, a także przedstawicieli wolnych zawodów, wyceniających swoje usługi.

Wyniki tej części upublicznionego sondażu, która dotyczy zachowań nieetycznych, są niepokojące przez fakt, że referują obserwacje samych adwokatów. Samorządowym władzom wymienionej korporacji wypada jedynie podpowiedzieć, by materiał taki zebrać od klientów członków korporacji, od kolejkowiczów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i innych instytucji pożytku publicznego. I taki materiał uczynić przedmiotem prezentacji podczas obowiązkowych szkoleń. Przydałby się każdej korporacji i każdej instytucji życia społecznego, w której zachowania nieetyczne mają miejsce, z korupcją na czele. Występowanie jej zaliczamy do wskaźników **braku odpowiedzialności zawodowej**. Korupcja spełnia warunki, którymi opisuje się patologie życia społecznego.

⁵ I. Walencik, Adwokaci nie chcą reform. „Rzeczpospolita” 2 stycznia 2008

⁶ Autorzy badania otrzymali 1010 wypełnionych ankiet. Na postawione pytania odpowiedziało 15 proc. aktywnych zawodowo członków palestry – podaje I. Walencik. Pytania dotyczyły różnych kwestii, które aktualnie stawiane są przed zawodami prawniczymi.

W sferze polityki i w gabinetach władzy, spotykane jest publiczne oświadczenie, że za zdarzenie, decyzję, czy niedociągnięcia *przedstawiciel ów* (działacz partyjny, samorządowiec, przedstawiciel rządu) *bierze na siebie polityczną odpowiedzialność*. Deklaracja taka nie ma praktycznie i społecznie żadnej wartości. Jest fasadową formułą bez znaczenia. I to jest organizacyjna (nawet systemowa) podstawa postaw i czynów nieodpowiedzialnych, wbrew kodeksom, na granicy prawa, i o charakterze korupcyjnym, w której liczy się sieć personalnych powiązań, żądza mocy sprawczej, siła powiązań, brak skrupułów.

Skłonność albo gotowość do zachowań korupcyjnych odczytujemy jako brak moralnej odpowiedzialności – stąd wprowadzenie rozpoczęto od tego pojęcia.

2. Monitoring zjawisk korupcyjnych i badania

Proces demokratyzacji kraju, z którym wiąże się szeroki zakres wolności i względna jawność życia społecznego, z natury rzeczy sprawia, że samoczynnie upublicznione zostają mechanizmy kierujące różnymi procedurami i procesami. A skoro mogą być wiedzą dostępną, stają się przedmiotem ich wynajdywania i śledzenia, z czasem systematycznego monitorowania.

Tak powstał też monitoring kondycji społeczeństwa obywatelskiego, który realizuje Stowarzyszenie Klon/Javor, zbierając i analizując dane na ten temat. Z monitoringu zjawisk korupcyjnych, prowadzonego przez PENTOR w grudniu 2005 r., wynika, że *„korupcja niezmiennie jest postrzegana jako dość poważna bariera życia gospodarczego ... Niezmiennie przedsiębiorcy do najczęstszych przejawów korupcji zaliczają nadużywanie sprawowanej funkcji, płatną protekcję stanowisk krewnym, kolegom i znajomym w spółkach, bankach i urzędach, wykorzystanie środków budżetowych i majątków prywatnych lub osobistych korzyści oraz łapówkarstwo ... Za najbardziej skorumpowane obszary życia społeczno-gospodarczego niezmiennie uważane są: polityka, służba zdrowia, urzędy centralne i ministerstwa”*.⁷

Tak uważają badani przedsiębiorcy, których działalność wynika z wzajemnych relacji z instytucjami gospodarczymi i uzależniona jest od decyzji urzędów. (n=200).

Monitoring zjawisk korupcyjnych polega na rutynowych, corocznie powtarzanych badaniach, prowadzonych przez różne ośrodki badawcze. Zjawisko śledzi CBOS. Intensywnie zajmuje się tym problemem Fundacja im. Stefana Batorego. Przykładem jest realizowany projekt pod nazwą „Barometr korupcji”, w ramach którego od roku 2001 i następnie przez kolejne lata, sprawdzany jest m.in. wskaźnik zaliczania korupcji do najważniejszych problemów społecznych w Polsce (rok 2001 – 40%, 2002 – 33%, 2003 – 61%, 2004 – 69%, 2005 – 53%, 2006 – 44%, 2007 – 44%), wskaźnik rangowania dziedzin, w których korupcja występuje najczęściej (■ politycy, działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie, ■ służba zdrowia, ■ urzędy centralne, ■ sądy i prokuratura, ■ policja, ■ urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie, ■ firmy państwowe, ■ firmy prywatne, ■ szkolnictwo i nauka,

⁷ 2006-04-17

■ banki, ■ trudno powiedzieć), wskaźnik dotyczący osobistej znajomości osób, które biorą łapówki (znajomości deklarowane w latach 2000-2007) i też wskaźnik znajomości osób biorących łapówki wśród poszczególnych kategorii respondentów (■ odsetek w całej zbiorowości, ■ osoby z wyższym wykształceniem, ■ przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji, ■ osoby pracujące na rachunek własny; wszystkie deklarowane znajomości wskazanych osób zbierano w latach 2000-2007).⁸

Interesującym monitoringiem jest projekt realizowany przez Transparency International pod nazwą Indeks postrzegania korupcji (**Corruption Perceptions Index**). W raporcie z listopada 2007 roku Polska z notą 4,2 pkt. zajęła 61 miejsce wśród 180 krajów. Drugi rodzaj monitoringu prowadzonego przez TI (**Global Corruption Barometr, XII 2007**), pokazuje które sektory i instytucje uznawane są za najbardziej skorumpowane. Oceny dokonywane były w pięciostopniowej skali. W Polsce za najbardziej korupcjogenne uznano: partie polityczne (4,2 pkt.), służbę zdrowia (4,0 pkt.), parlament, sektor prywatnych przedsiębiorstw (3,9 pkt.), sądownictwo /system prawny oraz policję (3,8 pkt.).⁹

Monitoring polega przede wszystkim na stałym, systematycznym pomiarze natężenia korupcji lub zjawisk korupcyjnych **w percepcji respondentów**. Ewentualnie dotyczy zjawiska korupcji w różnych sektorach życia społecznego. Przy stosowaniu tych samych wskaźników pomiaru (ten sam rodzaj pytania lub skali) prowadzony monitoring pozwala oceniać spostrzeganą (A WIĘC SUBIEKTYWNIE OCENIANA) dynamikę zjawiska = I TYLKO TAKĄ. Tym niemniej może pełnić rolę sygnału ostrzegawczego, zwracać uwagę na dostrzegany problem.

Obok sondaży, mających charakter monitoringu, problematyka korupcji podejmowana jest w badaniach innego rodzaju, z rozszerzeniem na rozmaite uwarunkowania i zależności społeczno-psychologiczne, których opis w tym miejscu nie jest możliwy.

Dygresyjnie więc podamy jeden przykład, a mianowicie nawiązanie do dziedziny studiów nad rozumieniem pojęć. Przykładem tym jest próba zebrania materiału empirycznego na temat znajomości pojęcia „korupcja”. Brunon Hołyst sprawdzał m.in. jaka jest znajomość wybranych pojęć z zakresu przestępczości gospodarczej. Na liście 15 sprawdzanych terminów znalazło się słowo „korupcja”. Zajęło ono czwarte miejsce „co do częstości rozumienia go”. Według Hołysta „*jest to pojęcie ogólne, przypominające w zakresie łapówkarstwa pojęcie malwersacji w grupie przestępstw urzędniczych. Właściwie wszystkie „transakcje” łapówkowe mogą być określane mianem procederów korupcyjnych.*” W badaniach tych próbowano wyjaśnić rozumienie każdego z analizowanych pojęć przy uwzględnieniu trzech zmiennych, a mianowicie: sytuacji zawodowej respondentów, sytuacji materialnej oraz osiągniętych zarobków. Stwierdzono, że pojęcie „korupcja” „znane jest wszystkim osobom uczącym się i przytłaczającej większości pracujących ... Dla bezrobotnych

⁸ A. Kubiak, Barometr korupcji 2007. Raport z badań. Program Przeciw Korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego. Warszawa 2008.

⁹ W zastosowanej skali punkt „1” oznacza sektor w ogóle nieskorumpowany, a „5” – wysoce skorumpowany.

odsetek nieco opada – do 80 %”. Odnośnie sytuacji materialnej, pojęcie to najczęściej znane jest osobom o średnim statusie, „w grupie osób o sytuacji materialnej bardzo dobrej odsetek ów obniża się do 78%, a jedynie połowa osób o najgorszej sytuacji materialnej wskazuje na znajomość pojęcia korupcji”. Na temat związku znajomości pojęcia korupcji z wysokością zarobków stwierdzono, że *każdy, kto zarabia w granicach 1001 – 1500 zł. i ponad 1500 zł. deklaruje znajomość pojęcia korupcji*. Natomiast u osób o zarobkach najniższych odsetek ten wynosi 75%. Autor stwierdza, że *„nieznajomość pojęcia korupcji zdarza się jedynie w grupie osób bądź to początkujących i stąd o zarobkach najniższych, bądź wśród osób najniżej kwalifikowanych”*.¹⁰

3. Inicjatywy profilaktyczne

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, stowarzyszenie Szkoła Liderów oraz Fundacja im. Stefana Batorego, zrzeszone w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, przygotowały KATALOG ANTYKORUPCYJNY, przy pomocy którego rozliczają partie polityczne z obietnic złożonych przed wyborami w roku 2001. Katalog ten brzmi następująco:

1. Skuteczniej zapobiegać korupcji

- Wzmocnić służbę cywilną
- Wprowadzić przepisy antykorupcyjne do regulaminów partii politycznych
- Powołać komisje standardów etycznych – na wzór brytyjskiej Komisji Nolana
- Przywrócić kontrolę Sejmu nad budżetami agencji i funduszy
- Ograniczyć liczbę koncesji i zezwoleń w gospodarce

2. Wprowadzić odpowiednie zmiany legislacyjne

- Zmienić sposób stanowienia prawa
- Doprowadzić do egzekwowania prawa antykorupcyjnego
- Znowelizować ustawę o policji
- Zreformować postępowanie dyscyplinarne
- Ratyfikować Konwencję ONZ przeciw korupcji i powołać proponowane w niej ciało koordynujące lub organizujące działania instytucji zajmujących się ściganiem i przeciwdziałaniem korupcji.

3. Sprawniej ścigać przejawy korupcji

- Wzmocnić działania organów ścigania
- Wprowadzić ochronę prawną osób zgłaszających nieprawidłowości i przestępstwa

¹⁰ B. Hołyst, *Patologie życia gospodarczego w Polsce w opinii młodzieży*. Oficyna Wydawnicza WSM. Warszawa 2008, s. 82-83.

Z komunikatu PAP dowiadujemy się, że przed wyborami październikowymi 2007 tylko trzy z siedmiu ogólnopolskich komitetów odpowiedziały na ankietę Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych (AKOP) w sprawie programów zwalczania korupcji.

„AKOP zadała komitetom wyborczym w swojej ankiecie trzy pytania: jakie są największe problemy w zakresie przeciwdziałania korupcji, w jaki sposób je rozwiązać, jaka jest przyszłość CBA: czy i ewentualnie co trzeba zmienić”¹¹

W otrzymanych wypowiedziach wymieniany jest **problem prewencji i nacisk na ściganie**.

Z przytaczanego źródła zapoznajemy się ze stanowiskami dwóch partii:

Stanowisko „Platformy Obywatelskiej”

„Według PO ... korupcja jest skutkiem splotu szeregu czynników, dlatego zwalczanie jej musi poprzedzać głęboka analiza przyczyn, które doprowadziły do jej powstania. Przyczyny te zaś tkwią w wielu obszarach państwa, m.in. w niedoskonałym systemie prawnym, nieskuteczności funkcjonowania organów państwa, które powinny ścigać przestępstwa korupcyjne, braku egzekucji przepisów prawa, braku prawnej ochrony osób, które ujawniają praktyki korupcyjne”.

Stanowisko partii „Lewica i Demokraci”

„Koalicja LiD również zwraca uwagę na potrzebę wyeliminowania z systemu prawnego takich przepisów, które mogą generować zachowania korupcjogenne ... Główna metoda walki z wszelkimi zjawiskami korupcjogennymi jest przede wszystkim tworzenie dobrego prawa na poziomie ustaw, rozporządzeń i zmian w konstytucji”.

Do inicjatyw profilaktycznych zaliczają się różnego rodzaju **przedsięwzięcia edukacyjne**, polegające na organizowaniu debat i tematycznych wykładów, a także na szerzeniu wiedzy i uświadamianiu problemu przez badania ankietowe. Akcjami tymi obejmuje się zarówno osoby dorosłe, jak i młodzież, przedstawiciele różnych środowisk i instytucji. Poniżej przytoczono kilka przykładów takich przedsięwzięć.

W poznańskim Zespole Szkół Gastronomicznych im. K. Libelta przeprowadzono projekt, w ramach którego zorganizowano zajęcia na temat: „Zjawiska niepożądane w gospodarce – korupcja” oraz przeprowadzono ankietę pt. „Korupcja w Polsce”.

W projekcie „Młodzi przeciw korupcji” przeprowadzono ankietę pt. „Co wiem na temat korupcji?”

Innym przykład przedsięwzięcia edukacyjnego, była akcja Stowarzyszenia Młode Centrum, które wystąpiło z ankietą w tramwaju. Pasażerom rozdawano nalepki „Nie daję, nie biorę łapówek” i zachęcano ich do wypełnienia ankiety na temat korupcji.

¹¹ Wirtualna Polska, 2007-11-14

Przykładem działań edukacyjnych, podjętych w Gnieźnie, była ankieta na temat korupcji, którą skierowano do rodziców uczniów gnieźnieńskich szkół ponadpodstawowych. Wspomnianych rodziców zachęcano do badań słowami: „uzyskane w ten sposób informacje pozwolą na określenie skali problemu korupcji w naszym kraju i w ten sposób uświadomią Państwa dzieciom konieczność walki z tą patologią społeczną”. Poniżej przedstawiamy kategorie pytań uwzględnione w tej ankiecie, by - tytułem przykładu – pokazać sposób podejścia do problemu. Pytano w niej o spostrzegane natężenie korupcji, o znajomość faktów i osobisty przymus dania łapówki, o formę łapówki i sferę, w której łapówki najczęściej występują, o przyczyny i skutki korupcji oraz o propozycje sposobu zwalczania korupcji.

Z uzyskanych wyników przytaczamy te odpowiedzi, które przeważają. A więc 67,90% badanych uważa, że poziom korupcji w Polsce jest wysoki, 60,66% zna takie osoby, które łapówki biorą, 57,38 % znalazło się w takiej sytuacji, w której musiała dać łapówkę. Według 63,93 % badanych łapówki przekazywane są przede wszystkim w pieniądzu, 34,43 % uważa, że do dawania łapówek najczęściej dochodzi w szpitalach. 49,18 % uważa, że korzyścią z korupcji jest szybsze i rzetelniejsze załatwienie sprawy. 50,82 % twierdzi, że korupcja wpływa negatywnie na życie publiczne, a spowodowana jest ona w największym stopniu (29,51%) przez złe prawo i niesprawność administracji państwowej (16,39%). Zwalczać korupcję można przede wszystkim przez nakładanie wysokich kar (39,34%) oraz udoskonalenie systemu prawnego (36,06%).

Do przedsięwzięć edukacyjnych i profilaktycznych zalicza się akcja w randze próby systemowych rozwiązań, jaką jest **projekt przejrzystej gminy**. Poniżej, w dwóch kolejnych ramkach, przytaczamy przykładową ankietę i kodeks. Ankieta ma dostarczać materiału empirycznego o zjawisku, natomiast wprowadzane kodeksy mają wytyczać zasady postępowania, kreować morale urzędników i umacniać markę instytucji.

W projekcie **przejrzystej gminy** wspomniane kodeksy etyczne formułowane są dla pracowników urzędów i instytucji, a nawet przedsiębiorstw.

Oprócz formułowania kodeksów, w których opisywane są wymagane zasady i wprost z nazwy wymieniana jest **korupcja**, w projekcie „przejrzystej gminy” przeprowadzane bywają krótkie ankiety wśród urzędników samorządu. Natomiast po ocenę sposobu załatwiania interesantów przez urzędy zasięga się za pomocą anonimowej ankiety, której formularze dostępne są w biurach urzędu gminnego.

Każda z wymienionych inicjatyw ma podłoże w przepisach i konwencjach przygotowanych przez Radę Europy i rekomendowanych przez Unię Europejską do stosowania w krajach stowarzyszonych, o których będzie mowa punkcie 4 niniejszego tekstu.

PRZYKŁAD ANKIETY

1. Jaki jest zdaniem Pani/Pana poziom korupcji w Polsce ?
 - wysoki
 - średni
 - niski
 - nie ma w ogóle
 - nie wiem
2. Czy zna Pani/Pan kogoś, kto bierze łapówki?
 - tak
 - nie
3. Czy znalazł/a się Pani/Pan kiedyś w sytuacji, w której musiał/a Pani/Pan wręczyć łapówkę?
 - tak
 - nie
4. W jakiej formie – zdaniem Pani/Pana – najczęściej wręcza się łapówki? Proszę ocenić w skali od 1 do 10.
 - pieniądze
 - samochody
 - sprzęt RTV, AGD
 - dobry alkohol
 - bomboniera
5. Gdzie Pani/pan zdaniem najczęściej dochodzi do korupcji? Proszę ocenić w skali od 1 do 10. Jeżeli uważa Pani/Pan, że w Polsce korupcja nie występuje, proszę pominąć to pytanie.
 - w szpitalach
 - w urzędach
 - na najwyższych szczeblach władzy państwowej
 - w kontaktach z policją
 - w szkołach
 - w innych instytucjach (proszę określić, jakich)
6. Jakich korzyści – zdaniem Pani/Pana – ludzie upatrują w korupcji? Proszę ocenić w skali od 1 do 10.
 - szybsze i rzetelnniejsze załatwienie sprawy
 - możliwość (czasami jedyna) załatwienia spraw trudnych, beznadziejnych, których załatwienie uważane jest za życiową konieczność
 - dowartościowanie osób biorących łapówkę – uznanie za pracę, wykonane zadanie
 - polepszenie stanu zdrowia, a w niektórych przypadkach – ratowanie życia
7. Jaki wpływ wywiera korupcja na życie publiczne w Polsce?
 - bardzo negatywny
 - negatywny
 - raczej negatywny
 - w zasadzie pozytywny
 - nie mam zdania
 - nie wiem
8. Które z poniższych czynników, zdaniem Pani/Pana, warunkują zjawisko korupcji? Proszę ocenić w skali od 1 do 10.
 - złe prawo
 - niesprawna administracja państwowa
 - niemożność załatwienia spraw drogą oficjalną
 - łatwy zarobek
 - niskie zarobki
 - bezrobocie
 - uniknięcie kary
 - chęć okazania wdzięczności
9. W jaki sposób można zwalczać korupcję?
 - nie można
 - nakładać wysokie kary
 - udoskonalić system prawny
 - podwyższyć wynagrodzenie za pracę
 - usprawnić administrację

**KODEKS ETYCZNY PRACOWNIKÓW
URZĘDU MIASTA I GMINY KOSÓW LACKI**

*„Postępuj zawsze tak, aby maksyma twojego postępowania
Mogła stać się powszechnym prawem”*

Kant

PREAMBUŁA

W celu zapewnienia rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania powierzonych zadań, ustanawia się

**KODEKS ETYCZNY PRACOWNIKÓW
URZĘDU MIASTA I GMINY KOSÓW LACKI**
jako zespół norm oparty na prawdzie,
szacunku,
uczciwości i lojalności

Wszystkich pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Kosowie Lackim wzywa się do stosowania tych norm z dbałością o zachowanie szacunku wobec każdego człowieka

Rozdział II
Wykonywanie obowiązków

Art.2

6. Pracownik działa bezstronnie i niezależnie. Na jego postępowanie nie będzie miał wpływu, w żadnym czasie, interes osobisty, rodzinny lub narodowy, ani też nie będzie wpływać presja polityczna. Pracownik nie będzie uczestniczył w podejmowaniu decyzji, w której on lub bliski członek jego rodziny miałby interes finansowy.

Rozdział IV
**Przejrzystość postępowania i
zapobieganie korupcji**

Art.4

1. Postępowanie pracowników w wykonywaniu ich zadań jest jawne.
2. Pracownik ma obowiązek informowania organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania.

Art.5

1. Pracownik nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo, jakąkolwiek interesowność lub **korupcję**.
2. W przypadku wątpliwości dotyczących celowości lub legalności decyzji podejmowanych w Urzędzie, pracownik ma obowiązek zgłoszenia bezpośrednio przełożonemu lub, w przypadku braku reakcji, odpowiednim organom.

4. Antykorupcyjne regulacje prawne Unii Europejskiej¹²

Zjawisko korupcji okazało się współcześnie na tyle ważnym problemem, że wymusiło podjęcie regulacji prawnych w tym zakresie. Tak więc agendy Unii Europejskiej podjęły szereg przedsięwzięć, które dziś stanowią podstawę prawną przeciwdziałania korupcji w krajach stowarzyszonych.

Głównym dokumentem regulującym tę sferę jest Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992, zwany traktatem z Maastricht. W art. 29 czytamy: „*Unia dąży do zapewnienia obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach budowanego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rozwijając przy tym zakres wspólnych działań państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (...). Cel ten jest realizowany poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub niezorganizowanej, a w szczególności (...) korupcji biernej i czynnej*” (pokr.moje).

Omawiając podstawę prawną regulującą sprawę korupcji, wymienia się szereg aktów prawnych, obowiązujących w UE, które mają priorytetowy charakter w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji. Dla porządku cytujemy je za tekstem Wojciecha Kawy:

- Konwencja w sprawie **zwalczania korupcji** wśród funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej z 26 maja 1997, sporządzona podstawie art. K.3 ust.2 litera c Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE nr C 195, 97.06.25);
- Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995, ustanowiona na podstawie art.K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, wraz z dwoma protokołami dodatkowymi;
- Uchwała Rady Wspólnot Europejskich z 6 grudnia 1994 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty (Dz.Urz. WE nr 355, 94.12.14);
- Wspólne działanie nr 98/742/JHA z 22 grudnia 1998, przyjęte przez Radę Unii Europejskiej na mocy art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie **korupcji** w sektorze prywatnym (Dz.Urz. WE nr L 358, 98.12.31);
- Wspólne stanowisko z 6 października 1997 przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, w sprawie negocjacji dotyczących **korupcji**, prowadzonych w ramach Rady Europy i OECD (97/661/WSiSW);

¹² Na podstawie tekstu W. Kawa (w:) KORUPCJA. Ossolineum 2006, s. 139 i nast.

- 1999/394/WE, Euratom: Decyzja Rady z 25 maja 1999 dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty (notyfikowana jako dokument numer SEC (1999) 802);
- Decyzja Ramowa Rady 2003/568/WSiSW z 22 lipca 2003 w sprawie zwalczania **korupcji** w sektorze prywatnym.

Prawodawstwo UE wyróżnia i opisuje **korupcję bierną** i **korupcję czynną**, i m.in. prezentuje europejskie standardy walki z korupcją. Podane rodzaje korupcji oraz wspomniane standardy przedstawiamy za tekstem W. Kawy:

*„**Korupcja bierna** w sektorze publicznym to umyślne działanie urzędnika, który bezpośrednio lub za pośrednictwem żąda lub otrzymuje korzyści dowolnego rodzaju dla siebie lub strony trzeciej lub też przyjmuje obietnice takiej korzyści, podejmującego działanie lub powstrzymującego się od czynności wynikającej z jego obowiązku lub wykonującego swoją funkcję z naruszeniem obowiązków urzędnika.”*

*„**Korupcja czynna** w sektorze publicznym to umyślne działanie kogokolwiek w postaci dawania obietnicy lub przekazywania, w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem, korzyści dowolnego rodzaju urzędnikowi lub stronie trzeciej, aby sprawić by osoba ta postępowała lub powstrzymywała się od czynności zgodnie z jej obowiązkiem lub wykonywała swoją funkcję z naruszeniem obowiązków urzędnika.”*

Podane definicje korupcji, zawarte w stosownej konwencji, przygotowanej na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, wyznaczają obszar uwrażliwienia, a dokument, w którym są zawarte stanowi, iż **„każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki aby zagwarantować, że postępowanie tego rodzaju uznane jest za przestępstwo”** (podkr.moje).

Wojciech Kawa zwraca uwagę, że obydwie definicje charakteryzują korupcję „w sposób ściśle prawny, określając kto i w jaki sposób może popełnić omawiane przestępstwo”. I dalej – **„Przestępstwem, według definicji, jest z jednej strony umyślne działanie urzędnika, z drugiej zaś umyślne działanie kogokolwiek.** (podkr.moje). Umyślne, tzn. takie, gdy któraś ze stron dopuszcza możliwość popełnienia przestępstwa, godząc się na nie (zamiar ewentualny), lub dopuszcza się popełnienia przestępstwa, mając świadomość bezprawności swojego działania lub zaniechania (zamiar bezpośredni). **Umyślność** jest jednym z czynników decydujących o karalności sprawcy. **Definicja zawarta w Konwencji, określając pojęcie „korupcji”, wychodzi poza podmioty bezpośrednio zainteresowane i mówi o stronie trzeciej, która otrzymuje jakieś korzyści w związku ze sprawowaniem przez jedną ze stron funkcji publicznych** (podkr.moje). Przestępstwem jest więc –

podkreśla Kawa - nie tylko dawanie lub przyjmowanie jakichś korzyści przez funkcjonariusza publicznego lub kogokolwiek, ale również takie działanie, które poprzez przysporzenie osobie trzeciej korzyści, spowoduje bezpośrednio działanie lub zaniechanie urzędnika, niezgodne z przepisami prawa”.

Według dokumentów Unii Europejskiej, korupcja ma znacznie szersze znaczenie, niż na co dzień spotykane jej określanie. Jakże zatem standardy wyznaczono państwom członkowskim? Wojciech Kawa podaje za dokumentem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji¹³ „**Dwadzieścia wiodących zasad w walce z korupcją**”, które przyjęła Rada Europy. Wyliczymy je w całości:

Państwa członkowskie powinny:

1. Podejmować skuteczne działania zapobiegające korupcji i w tym celu zwiększać świadomość publiczną i promować etyczne wzorce postępowania.
2. Zapewniać skoordynowaną kryminalizację korupcji na poziomie krajowym i międzynarodowym.
3. Zapewniać, by osoby odpowiedzialne za zapobieganie, dochodzenie, ściganie i osądzanie przestępstw związanych z korupcją cieszyły się niezależnością i autonomią odpowiednią dla pełnionych przez nie funkcji, nie odczuwały szkodliwych nacisków oraz dysponowały skutecznymi środkami gromadzenia dowodów, ochrony osób współpracujących z władzami w walce z korupcją i zachowania poufnego charakteru postępowania.
4. Udostępnić odpowiednie środki służące zajmowaniu i konfiskacie zysków z przestępstw związanych z korupcją.
5. Udostępniać odpowiednie środki uniemożliwiające wykorzystywanie osób prawnych w celu osłaniania przestępstw związanych z korupcją.
6. Ograniczać immunitet chroniący przed dochodzeniami, ściganiem lub osądzaniem przestępstw związanych z korupcją, do zakresu niezbędnego w demokratycznym społeczeństwie.
7. Wspierać specjalizację osób i organów odpowiedzialnych za walkę z korupcją i udostępniać im odpowiednie środki i szkolenia umożliwiające pełnienie takich obowiązków.
8. Zapewniać, by prawodawstwo podatkowe i władze odpowiedzialne za jego wdrażanie miały skuteczny i podlegający koordynacji udział w walce z korupcją, w szczególności poprzez uniemożliwianie w prawie lub w praktyce odliczania, dla celów podatkowych, łapówek i innych wydatków związanych z przestępstwami korupcyjnymi.

¹³ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Strategia Antykorupcyjna – I etap 2002-2004*, http://www.mswia.gov.pl/index_wai.php (29.02.2006).

9. Zapewniać, by struktura organizacyjna, funkcjonowanie i procesy podejmowania decyzji w administracji publicznej uwzględniały konieczność walki z korupcją, w szczególności poprzez zapewnianie jak największej przejrzystości, z jednoczesnym zachowaniem koniecznej skuteczności.
10. Zapewniać, by zasady dotyczące praw i obowiązków urzędników publicznych uwzględniały wymogi walki z korupcją i przewidywały odpowiednie, skuteczne środki dyscyplinarne oraz wspierać dalsze określanie wzorców postępowania oczekiwanego od urzędników publicznych za pomocą odpowiednich środków, jak kodeksy postępowania.
11. Zapewniać, by w działaniach administracji publicznej i sektora publicznego stosowane były odpowiednie procedury kontrolne.
12. Wspierać rolę, jaką procedury kontrolne mogą odegrać w zapobieganiu i wykrywaniu korupcji poza administracją publiczną.
13. Zapewniać, by system odpowiedzialności publicznej uwzględniał konsekwencje postępowania skorumpowanych urzędników publicznych.
14. Wprowadzić odpowiednio przejrzyste procedury zamówień publicznych, promujące uczciwą konkurencję i zniechęcające do stosowania praktyk korupcyjnych.
15. Zachęcać do przyjmowania przez obieranych przedstawicieli kodeksów postępowania oraz promować takie zasady finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, które zniechęcają do stosowania praktyk korupcyjnych.
16. Zapewniać, by środki masowego przekazu mogły swobodnie otrzymywać i przekazywać informacje o sprawach związanych z korupcją, przy nałożeniu takich tylko ograniczeń, restrykcji, jakie są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie.
17. Zapewniać, by prawo cywilne uwzględniało konieczność walki z korupcją, a w szczególności przewidywało skuteczne środki prawne dla osób, których prawa i interesy naruszane są przez praktyki korupcyjne.
18. Zachęcać do badań nad korupcją.
19. Zapewniać, by we wszystkich aspektach walki z korupcją uwzględniano ewentualne jej powiązania ze zorganizowaną przestępczością i praniem brudnych pieniędzy.
20. Nawiązywać w jak najszerszym zakresie międzynarodową współpracę we wszystkich dziedzinach walki z korupcją.

5. Percepcja korupcji w samorządzie

Próbka empiryczna

Prezentowane wyniki pochodzą z szerszego programu dotyczącego postaw demokratycznych i ich związku ze zmienną osobowości i percepcją samorządu. Do prezentacji wybrano itemy (twierdzenia) dotyczące wprost korupcji lub w jakiś sposób kojarzące się z sytuacjami korupcyjnymi.

W badaniach uczestniczyło 191 mieszkańców dzielnicy Wawer, Otwocka, Józefowa i okolic oraz dwie grupy samorządowców (radnych), członków PiS i SLD.

Tabela 1. Charakterystyka osób badanych według zastosowanej metryczki

	Zmienna	Podgrupa	mieszkańcy		Samorządowcy PiS		samorządowcy SLD	
			n	%	n	%	n	%
1	płeć	mężczyźni (1)	55	28,79	17	58,62	31	79,49
		kobiety (2)	136	71,20	12	41,38	8	20,51
		Ogółem	191		29		39	
2	wiek	→ 20 lat (1)	39	20,42	-			
		21 – 30 (2)	73	38,22	3	10,34	10	25,64
		31 – 40 (3)	36	18,85	10	34,48	7	17,95
		41 – 50 (4)	38	19,89	9	31,03	7	17,95
		51 – 60 (5)	4	2,09	7	24,14	13	33,33
		61 → (6)	1	0,52	-		2	5,12
		Ogółem	191		29		39	
3	wykształcenie	1. podstawowe			-			
		2. średnie	152	81,28	5	17,24	5	12,82
		3. półwyższe	26	13,90	3	10,34		
		4. wyższe	9	4,81	21	72,41	34	87,18
		Ogółem	187		29		39	
4	grupa zawodowa	1. pracownik fizyczny	10	5,29	1	3,45	1	2,56
		2. pracownik umysłowy	67	35,45	9	31,03	14	35,90
		3. kadra kierownicza / Menedżer	16	8,46	13	44,83	17	43,59
		4. prywatny przedsiębiorca	2	1,06	4	13,79	2	5,12
		5. student	59	31,22	1	3,45	4	10,26
		6. uczeń	-		-			
		7. bezrobotny / gospodyni domowa	7	3,70	1	3,45	1	2,56
		Zawody łączone, i ze studiami	28	14,81				
Ogółem	189		29		39			
5	sytuacja materialna	1. zła	10	5,29	1	3,45		
		2. średnia	109	57,67	10	34,48	11	28,20
		3. dobra	63	33,33	16	55,17	24	61,54
		4. bardzo dobra	7	3,70	2	6,9	4	10,26
		Ogółem	189		29		39	

W tabeli 1 zestawiono charakterystyki osób badanych. Ponieważ w niektórych przypadkach respondenci opuszczali zaznaczenie odpowiedzi, procent przypadków liczony jest od pełnych danych metryczkowych. Dają one ogólny obraz przedstawicieli badanych podgrup. Niepełne dane metryczkowe w pojedynczych przypadkach różnią się od liczebności kompletnych odpowiedzi merytorycznych. Załączone wyniki dotyczą przedstawicieli jedynie dwóch ugrupowań politycznych, ponieważ inne ugrupowania nie wykazały zainteresowania udziałem ich członków w zbieranym materiale, mimo ich anonimowej formuły.

Tablica 2. Opinie mieszkańców 2007. Zestawienie wyników dla 8 wybranych stwierdzeń z pośród 41. Zestawienie zbiorcze dla n = 191

Nr itemu	Treść twierdzenia	% wskazań					Nie (1+2)	? (3)	Tak (4+5)
		1	2	3	4	5			
5	Samorządowcy muszą kierować się interesem swoich partii lub grup, które reprezentują	9,23	12,31	17,43	34,87	26,15	21,54	17,43	61,02
7	W samorządzie łatwo o korupcję	2,09	4,19	20,94	33,70	35,08	6,28	20,94	72,77
9	Samorządowcy z reguły załatwiają własne interesy lub dla swoich	2,09	8,38	14,66	42,93	31,94	12,42	14,66	74,87
14	Gmina powinna zatrudniać pracowników tylko na podstawie jawnego konkursu, a nie po znajomości, relacji rodzinnych lub sąsiedzkich	1,57	3,14	6,28	24,08	64,92	4,71	6,28	89,00
16	Nazwiska urzędników i radnych, biorących łapówki, powinny być publikowane	1,57	1,57	8,38	25,13	63,35	3,14	8,38	88,48
18	Samorządowcy zmuszani są załatwiać sprawy przede wszystkim „po sąsiedzku”	7,33	17,28	40,84	27,22	7,33	24,61	40,84	34,55
28	Zarobki samorządowców powinny być jawne	3,14	8,38	10,99	35,08	42,41	11,52	10,99	77,49
30	O zarobkach władz Gminy powinni decydować wyborcy	4,71	26,18	20,94	26,18	21,99	30,89	20,94	48,17
34	Urzędnicy samorządowi są podatni na korupcję, szukają łatwego zarobku	2,09	10,99	23,04	38,74	25,13	13,09	23,04	63,87

Zastosowana skala ma charakter empiryczny. Zestawiono w niej 41 twierdzeń zebranych od przypadkowych mieszkańców w charakterze opinii o samorządzie, samorządności i radnych. Każdemu z twierdzeń przypisano skalę typu Likerta, zawierającą 5 stopni odpowiedzi: „zdecydowanie nie zgadzam się” (pkt.1), „nie zgadzam się” (pkt.2), „nie mam zdania” lub „trudno powiedzieć” (pkt.3), „zgadzam się” (pkt.4) oraz „zdecydowanie zgadzam się” (pkt.5).

W każdej z prezentowanych tabel zamieszczono procent wskazań na poszczególne stopnie skali, a także zsumowane punkty odpowiedzi na NIE (1+2) i na TAK (4+5).

Wyniki pokazują, że sytuacje najbliższe zachowaniom korupcyjnym zostały przez mieszkańców w znaczącym stopniu potwierdzone. A więc respondenci spostrzegają, że samorządowcy pełniąc publiczne funkcje załatwiają sprawy we własnym interesie lub kierują się interesem grupy, którą reprezentują lub której sprzyjają (61-74%), że w samorządzie z ł a t w o ś c i ą dochodzi do korupcji (ok.73%), ponieważ – założmy - umożliwiają to *warunki sytuacyjne* lub może dlatego, że samorządowcy są p o d a t n i na korupcyjne zachowania, jak twierdzi około 64% - znów założmy – że z przyczyn osobowościowych (niskie morale, brak odpowiedzialności moralnej, potrzeba posiadania, poczucia mocy sprawczej i in.) Uderzające jest **z d e c y d o w a n e** przekonanie ponad 60% badanych, że **„Gmina powinna zatrudniać pracowników tylko na podstawie jawnego konkursu, a nie po znajomości, relacji rodzinnych lub sąsiedzkich”** oraz, że **„nazwiska urzędników i radnych, biorących łapówki, powinny być publikowane”**. Takie zdecydowane przekonanie większości respondentów sugerować może, że do badanych mieszkańców dotarły istotne przesłanki, by w rygorystycznej formie stanowisko swoje wyrazić. Jest też możliwe, że przesłanką wyrażonego stanowiska, jest namysł nad stanem rzeczy, a jego konsekwencją **postulat konieczności wprowadzenia mechanizmów prewencyjnych**.

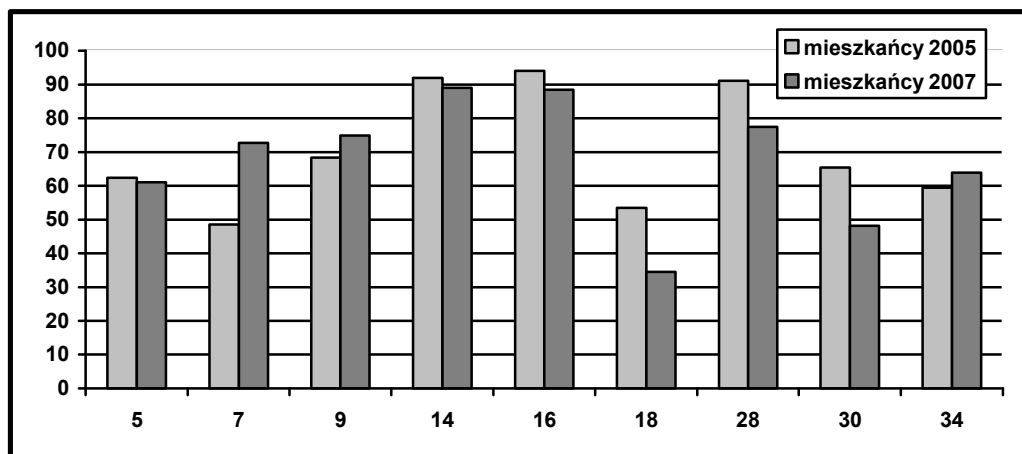
Prezentowane wyniki w tabeli 2 są drugą edycją projektowanego sondażu. Pierwsza przeprowadzona w 2005 roku. Czy widoczne są różnice pomiędzy opiniami mieszkańców zebranymi w 2005 roku i 2007 roku na ten sam temat ?

Na rysunku 1 porównano procent odpowiedzi „TAK” + „zdecydowanie TAK” na te same pytania, które zestawione są w tabeli 2, a mianowicie: „radni kierują się interesem swoich partii lub grup, które reprezentują” (5), „urzędnicy Gminy są podatni na korupcję” (7), „radni kierują się prywatnym interesem” (9), „Gmina powinna zatrudniać pracowników tylko na podstawie jawnego konkursu, a nie znajomości, relacji rodzinnych lub sąsiedzkich” (14), „nazwiska urzędników i radnych biorących łapówki, powinny być publikowane” (16), „radni załatwiają sprawy przede wszystkim swoim znajomym” (18), „zarobki radnych powinny być jawne” (28), „o zarobkach władz Gminy powinni decydować wyborcy” (30), „urzędnicy są podatni na korupcję, szukają łatwego zarobku” (34).

Wyniki zilustrowane na rysunku 1 pokazują podobną strukturę odpowiedzi, czyli podobne opiniowanie tych samych zjawisk w 2005 roku i w 2007 roku. W tej podobnej strukturze zauważyć można, że w roku 2007 większy procent respondentów wskazuje, że rzecz jest spostrzegana. Wielkość różnicy i jej istotność oceniono statystycznie posługując się wzorem na χ^2 ¹⁴. Grupa z roku 2005 liczyła 101 uczestników, grupa z 2007 roku – 191.

Respondenci z sondażu 2007 istotnie częściej niż respondenci z roku 2005 wyrażali opinię, że w *samorządzie łatwo o korupcję* (7). Różnica ta jest statystycznie wybitnie istotna na poziomie przekraczającym 0.001 ($\chi^2 = 50.637$).¹⁵ Na takim samym poziomie istotności także częściej respondenci z roku 2007 wyrażali opinię, że *samorządowcy z reguły załatwiają własne interesy lub dla swoich* (9), oraz że *urzędnicy samorządowi są podatni na korupcję, szukają łatwego zarobku* (34). Natomiast w istotnie mniejszym stopniu niż respondenci z roku 2005 respondenci z roku 2007 uważają, że *o zarobkach władz Gminy powinni decydować wyborcy* (30), ale różnica ta jest statystycznie istotna tylko na poziomie 0.05¹⁶, że *zarobki radnych powinny być jawne* (28), ale tu różnica jest już statystycznie wybitnie istotna na poziomie 0.001¹⁷, oraz to samo dotyczy opinii, że *samorządowcy zmuszani są załatwiać sprawy przede wszystkim „po sąsiedzku”* (18).

Rysunek 1. Samorząd w opinii mieszkańców z sondażu w roku 2005 (n= 101) i 2007 (n=191). Wyniki w % w stosunku do liczby respondentów



¹⁴ $\chi^2 = \frac{2(n_e - n_t)^2}{n_t}$

¹⁵ Wartość kryterialna χ^2 na poziomie $p < 0.001 = 10.85$

¹⁶ Wartość kryterialna χ^2 na poziomie 0.05 = 3.841

¹⁷ Wartość kryterialna χ^2 na poziomie 0.01 = 6.63

Tabela 3. Opinie samorządowców z podgrupy członków PiS (n=31)

Nr itemu	Treść twierdzenia	% wskazań					Nie (1+2)	? (3)	Tak (4+5)
		1	2	3	4	5			
5	Samorządowcy muszą kierować się interesem swoich partii lub grup, które reprezentują	19,35	12,90	22,58	22,58	22,58	32,26	22,58	45,16
7	W samorządzie łatwo o korupcję	3,22	12,94	32,26	25,81	25,81	16,13	32,26	51,61
9	Samorządowcy z reguły załatwiają własne interesy lub dla swoich	9,67	25,81	22,58	22,58	19,25	35,48	22,58	41,93
14	Gmina powinna zatrudniać pracowników tylko na podstawie jawnego konkursu, a nie po znajomości, relacji rodzinnych lub sąsiedzkich	3,22	3,22	19,35	22,58	51,61	6,45	19,35	74,19
16	Nazwiska urzędników i radnych, biorących łapówki, powinny być publikowane	6,45	9,68	6,45	19,35	58,06	16,13		77,42
18	Samorządowcy zmuszani są załatwiać sprawy przede wszystkim „po sąsiedzku”	9,68	32,26	19,35	32,26	6,45	41,93	19,35	38,71
28	Zarobki samorządowców powinny być jawne	=	6,45	6,45	41,93	45,16	6,45	6,45	87,10
30	O zarobkach władz Gminy powinni decydować wyborcy	9,68	29,03	32,26	9,68	19,36	38,71	32,26	29,03
34	Urzędnicy samorządowi są podatni na korupcję, szukają łatwego zarobku	3,22	9,68	38,71	35,48	12,90	12,90	38,71	48,39

Ilustrację percepcji sytuacji kontekstualnych, sprzyjających zjawiskom korupcyjnym, oraz spostrzeganie korupcji wprost, oparto na 9 wymienionych poniżej twierdzeniach, wybranych z eksperymentalnej skali do opisu obrazu samorządu, zawierającej 41 twierdzeń, dotyczących różnych obszarów działalności, zachowań i przekonań. Skala ta traktowana jest jako wersja eksperymentalna, pozwalająca na zebranie materiału empirycznego, orientującego odbiorców na temat obrazu samorządu w percepcji mieszkańców gminy lub dzielnicy, lub w percepcji samych samorządowców i po części polityków lub sympatyków partii.

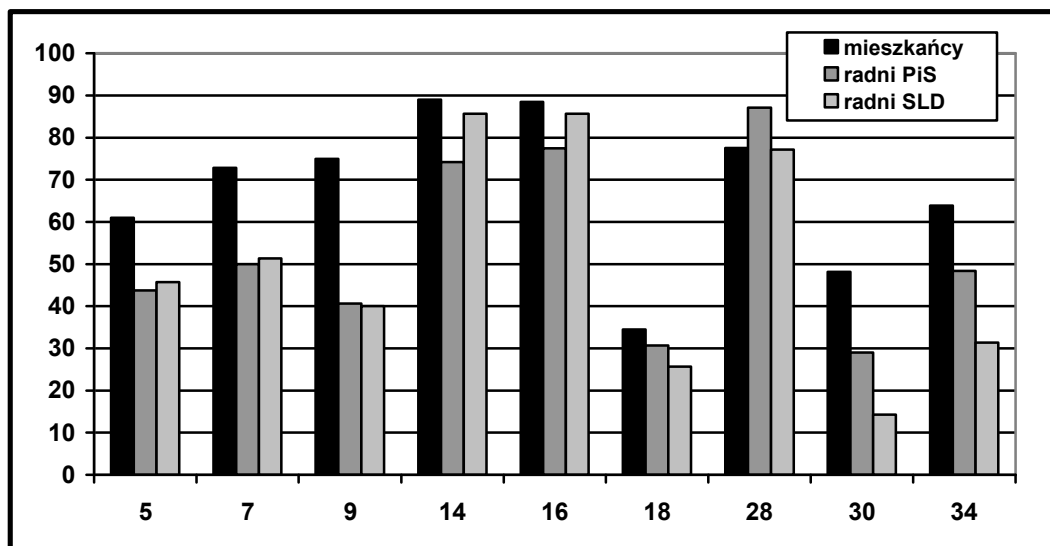
Analizowane twierdzenia:

- samorządowcy muszą kierować się interesem swoich partii lub grup, które reprezentują (5)
- w samorządzie łatwo o korupcję (7)
- samorządowcy z reguły załatwiają własne interesy lub dla swoich (9),
- **gmina powinna zatrudniać pracowników tylko na podstawie jawnego konkursu, a nie po znajomości, relacji rodzinnych lub sąsiedzkich (14),**
- **nazwiska urzędników i radnych biorących łapówki, powinny być publikowane (16),**
- samorządowcy zmuszani są załatwiać sprawy przede wszystkim „po sąsiedzku” (18),
- **zarobki samorządowców powinny być jawne (28),**
- zarobkach władz Gminy powinni decydować wyborcy (30),
- urzędnicy samorządowi są podatni na korupcję, szukają łatwego zarobku (34).

Tabela 4. Opinie samorządowców z podgrupy członków SLD (n=35)

Nr itemu	Treść twierdzenia	% wskazań					Nie (1+2)	? (3)	Tak (4+5)
		1	2	3	4	5			
5	Samorządowcy muszą kierować się interesem swoich partii lub grup, które reprezentują	11,43	31,43	11,43	42,86	2,86	42,86	11,43	45,71
7	W samorządzie łatwo o korupcję	2,86	5,71	20,00	37,14	14,28	28,57	20,00	51,43
9	Samorządowcy z reguły załatwiają własne interesy lub dla swoich	11,43	28,57	20,00	34,28	5,71	40,00	20,00	40,00
14	Gmina powinna zatrudniać pracowników tylko na podstawie jawnego konkursu, a nie po znajomości, relacji rodzinnych lub sąsiedzkich	-	5,71	8,57	42,86	42,86	5,71	8,57	85,71
16	Nazwiska urzędników i radnych, biorących łapówki, powinny być publikowane	-	2,86	11,43	31,43	54,28	2,86	11,43	85,71
18	Samorządowcy zmuszani są załatwiać sprawy przede wszystkim „po sąsiedzku”	14,28	31,43	28,57	22,86	2,86	45,71	28,57	25,71
28	Zarobki samorządowców powinny być jawne	5,71	8,57	8,57	42,36	34,28	14,28	8,57	77,14
30	O zarobkach władz Gminy powinni decydować wyborcy	31,43	37,14	17,14	11,43	2,86	68,57	17,14	14,28
34	Urzędnicy samorządowi są podatni na korupcję, szukają łatwego zarobku	8,57	37,14	22,86	25,71	5,71	45,71	22,86	31,43

Rysunek 2. Percepcja samorządu. Porównanie odpowiedzi na 9 pytań dla trzech podgrup. Wyniki w % dla punktów skali „TAK” + „zdecydowanie TAK”



Porównywane grupy są zgodne w trzech kwestiach: 1) zatrudnianie pracowników powinno odbywać się na podstawie konkursu, 2) nazwiska biorących łapówki powinny być ujawniane, 3) zarobki samorządowców powinny być jawne.

Natomiast, ogólnie mówiąc i według wskaźników procentowych, mieszkańcy krytyczniej oceniają samorządowców, niż wynika to z samooceny środowiska samych samorządowców, Tak więc mieszkańcy częściej niż samorządowcy i radni z badanych dwóch grup związanych z partiami PiS i SLD, wyrażali przekonanie, że „samorządowcy muszą kierować się interesem swoich partii lub grup, które reprezentują”, że „w samorządzie łatwo o korupcję”, że „samorządowcy zwykle załatwiają własne interesy lub swoich grup”, że „o ich zarobkach powinni decydować mieszkańcy Gminy” i w końcu, że „urzędnicy samorządowi podatni są na korupcję, szukają łatwego zarobku”.

Rezultat ten można poddać wyjaśnieniu posługując się **prawem faworyzacji subiektywnej**, uznawanym w naukach społecznych za najtrwadsze prawo, i jako jedno z najlepiej określonych i uzasadnionych praw psychologii osobowości.¹⁸ Choć ma charakter statystyczny (probabilistyczny), i udowodnione było wieloma badaniami w odniesieniu do jednostki, i polega na stwierdzeniu, że prawdopodobieństwo faworyzacji będzie większe niż niewyróżnianie, to zaryzykujemy tezę, że podobny mechanizm zaobserwuje się także w odniesieniu do „osobistego środowiska”. I w tym przypadku prawdopodobieństwo faworyzacji będzie większe niż niewyróżnianie.

¹⁸ J. Koziński, s. 167

Przywołując nieco podstawowej teorii - Zagadnieniem faworyzacji własnej osoby szczególnie zajmował się Józef Koziński. W książce pt. *Psychologiczna teoria samowiedzy*¹⁹, opisując zrodzenie się tematu, przytacza m.in. badania francuskiego psychologa J. Codola²⁰. O jego badaniach pisze, że *uzasadnił, że ludzie wykazują tendencję do przypisywania sobie większych natężeń cech uznawanych przez grupę za pozytywne i jednocześnie – mniejszych natężeń cech negatywnych*. Cytuje: „Poszczególne osoby należące do danego zespołu jednostek mają tendencję do stwierdzania, że pozostają w zgodzie z normami obowiązującymi w zespole (takimi, jakimi są spostrzegane i odczuwane) w stopniu większym niż inni członkowie zespołu”.

Józef Koziński stawiał dwie hipotezy, którymi próbował wyjaśniać przyczynę tego mechanizmu. W skrócie mówiąc, wedle *pierwszej jednostka wyraża sąd prywatny*, „jednostka faworyzuje własną osobę **ze względów osobistych**, a głównie dlatego, żeby zwiększyć szacunek do siebie, żeby wzmocnić samoakceptację, żeby obronić się przed konfrontacją z samym sobą”, faworyzacja „umożliwia sformułowanie pozytywnego obrazu siebie i podnosi samoakceptację”,²¹ wedle *drugiej - opiera się na wypowiedzi publicznej* (podkr.moje), w której „chodziłoby o **osiągnięcie celów społecznych**, takich jak zwiększenie atrakcyjności interpersonalnej czy szacunku wyrażanego przez innych”.

Druga hipoteza bliska jest tezie, że „konstruowanie pozytywnego obrazu ... rozjaśnienie jej kolorytu” (używając słów Kozińskiego) może być wykorzystywane w odniesieniu do „osobistego środowiska”. Środowisko to musi być w jednostce uwewnętrznione (zinternalizowane) przez nią wspólne wartości lub celów, konstytuujących głęboką więź i wspólny interes z innymi, z grupą odniesienia, kliką, czy „układem”.

Drażąc myśl w tym kierunku, perspektywa interesu grupowego (korporacji), i wspólnych standardów, sprawiać może, że samorządowcy jako respondenci, będą rządziej wymieniali sytuacje korupcjogenne, jako występujące w samorządzie, niż zobaczymy to w wynikach mieszkańców jako respondentów. Tak więc w badaniach samorządowców nastąpi rozszerzenie omawianego mechanizmu psychologicznego na „grupę odniesienia” (grupę interesu).

Tendencję taką potwierdziły rezultaty przeprowadzonego sondażu: mieszkańcy w większym stopniu przypisywali samorządowcom cechy / zachowania korupcjogenne, niż czynili to sami samorządowcy, opisujący własną grupę interesu, czyli *de facto* samych siebie. **Obrona dobrego imienia swojego środowiska pojawia się mimo wszystko**. Tak więc ostatecznie odbiorcy usług świadczonych przez samorządowców krytyczniej opisywali usługodawców, niż czynili to oni sami, opisując własne samorządowe środowisko.

¹⁹ J. Koziński, *Psychologiczna teoria samowiedzy*. PWN. Warszawa 1981, s. 163-164.

²⁰ Swego czasu J. Codol referował swoje badania na Uniwersytecie Warszawskim.

²¹ Oryginalne rezultaty dotyczące obrazu siebie i samoakceptacji uzyskano w badaniach własnych nad skazanymi przestępcami, przebywającymi w zakładzie karnym (patrz: B.Karolczak-Biernacka, *Z badań nad świadomością prawną młodzieży*. PWN. Warszawa 1985)

W odniesieniu do cech pożądanых **prawo faworyzacji subiektywnej** znane jest pod postacią formuły:

Ja > nie Ja

Uwagi końcowe

Z przeglądu źródeł okazuje się, że problematyka korupcji jest już wyraźnie odnotowana, że należy do faktów, które nastroczają poważne problemy społeczne, w konsekwencji czego jest przedmiotem prawnych i organizacyjnych przedsięwzięć oraz specjalnych regulacji.

Problem urósł do takiej rangi, że pojawiła się uprawniona obserwacja, którą trafnie podaje Aniela Dylus w stwierdzeniu: „W związku z rozpowszechnieniem korupcji we współczesnej Polsce, sygnalizuje się niekiedy istnienie w naszym społeczeństwie „mentalności korupcyjnej”.²²

Tematyka korupcji staje się przedmiotem studiów i badań sondażowych. Powstają warsztaty nowej specjalizacji. Jak na razie wiedza o korupcji pochodzi przede wszystkim z badań nad *percepcją społeczną*. Obarczona jest więc tym błędem, który wynika z subiektywnego oglądu zjawiska, ze znaczenia, jakie zjawisku czy faktowi nadaje obserwator sytuacji, a także z „pola wyobrazeniowego”, jakim dysponuje orzekający podmiot i jego odporności na wpływ społeczny / mediów.

W rozważanym kontekście percepcja rozumiana jest za Ch.N. Coferem i M.N. Appleyem, jako „*proces interpretacji i oceny, którego wynikiem jest ustalenie znaczenia zdarzeń w odniesieniu do czyjś osobistego systemu wartości*”.²³ Przyjęcie tej definicji jako wyznacznik oceny zdarzenia, wskazuje, że ten sam fakt, zależnie od osobistego systemu wartości, i przyjmowanych standardów, może być przez jednych zaliczony do korupcyjnych, przez innych pominięty. Uniknięciu tego typu rozbieżności mają zapobiegać różnego typu kodyfikacje. Sprawa i tak pozostaje trudna, bowiem „kompletna kodyfikacja” realnego, antycypowanego i możliwego zachowania człowieka nie jest możliwa.

Bardzo skrótowo mówiąc, omawiany problem należy do tego obszaru tematycznego, którym jest **wpływ spostrzegania na zachowanie się człowieka w sytuacji, i jej kontekstualności**. Zakładamy, że zachowanie zależy od tego, jaką treść przypisuje człowiek poszczególnym elementom sytuacji, lub sytuacji jako całości, nadając im „indywidualne znaczenie” (tu: korupcyjne, nie-korupcyjne). Tym niemniej w różnych dziedzinach życia społecznego natrafiamy na wiele takich sytuacji, które przez większość ludzi spostrzegane mogą być podobnie (identycznie), czyli nadawanie im „indywidualnego znaczenia” nie ma cech wyjątkowości, jest upodobnione. Jeżeli teraz uwzględnić wpływ „upodobnionego spostrzegania” na „upodobnione zachowanie”, to jesteśmy już blisko problemu, który dotyczy zjawisk

²² A. Dylus, s. 111.

²³ Motywacja: teoria i badania. PWN. Warszawa 1972, s. 383.

masowych czy powszechnie występujących. **Wiadomo, że z powszechnością zjawiska trudno jest walczyć. Taką cechą przypisuje się też korupcji.**

W analizach przypadków zachowań korupcyjnych na uboczu pozostaje rola **mechanizmu percepcji-antycypacji**, a więc istnienie „systematycznego obrazu sytuacji”, w którym uwzględniany jest ciąg zdarzeń i czynności od korupcyjnej oferty / zapowiadającego ją sygnału, po moment ujawnienia faktu i związanych z tym różnego rodzaju konsekwencji. Chodzi tu o miejsce antycypowania konsekwencji w praktyce wchodzenia w „korupcyjną grę” i wagę korzyści. Mechanizm, o którym mowa związany jest z myślą o **zdolności człowieka do przewidywania zdarzeń przyszłych**, w najszerszym ich znaczeniu. Tutaj także z uwzględnieniem wartości gratyfikacyjnej przedmiotu korupcji.

Pozostaje w tym miejscu tylko wspomnieć o obszernej wiedzy na temat **wartości** i postawić pytanie, jaką wartość lub jakie wartości i reguły praktyczne łamie / może łamać zachowanie korupcyjne, w wymiarze indywidualnym, instytucjonalnym i powszechnym. Jakim wartościom zagraża? Jakie wartości i mechanizmy kreuje? By nie rozszerzać tematu na nowy obszar wiedzy, wspomnimy tylko, że w różnych listach, stosowanych w badaniach, w skali wartości personalnych W. Scotta czy w kwestionariuszu wartości M. Rokeacha i innych narzędziach psychologicznych, taką powtarzającą się wartością jest **uczciwość**.

Przechodząc do wyników próbki empirycznej stwierdzamy, że pewne zjawiska kojarzone z korupcją utrzymują się w znacznym stopniu. Na przestrzeni lat 2005 – 2007 struktura opinii mieszkańców o zwyczajach w samorządzie jest podobna (rys. 1).

Bardzo zbliżone są opinie przedstawicieli partii politycznych PiS i SLD. Zarówno 51 % przedstawicieli PiS, jaki i 51 % przedstawicieli SLD uważa, że **w samorządzie łatwo o korupcję**. Ponad 40 % respondentów z obu grup partyjnych uważa, że *samorządowcy muszą kierować się interesem swoich partii* (tab. 3 i 4, pyt. 1), że *z reguły załatwiają własne interesy lub dla swoich* (tab. 3 i 4, pyt. 9). Rezultaty te można wykorzystać dla stwierdzenia, że **samorządy to nie ciała społeczeństwa otwartego, a upartyjnione struktury** (doły partyjne), oraz – przy założeniu, że samorządowcy w znacznym stopniu są członkami partii - **przynależność do partii (jako takiej) nie jest czynnikiem kształtującym morale, w omawianym zakresie**.

Zebrany materiał nawiązać można do sondażu wśród adwokatów, przedstawionego na wstępie niniejszego tekstu. Samorządowcy, opiniując swoje środowisko, także przypisują mu korupcyjne zachowania. Widzą korupcję wśród swoich. Uchwalają kodeksy etyczne radnych i gminnych urzędników, ale za nieetyczne działania nie przewidziano żadnych sankcji.²⁴ Czyli popełnianie nieprawidłowości, i czynów uznanych za naganne, może być swobodnie stosowane.

²⁴ „Rzeczpospolita” 14 lutego 2008.

System, w którym brak konsekwencji i indywidualnej odpowiedzialności, z natury podatny jest na korupcjogenne zachowania.

Najwyższa Izba Kontroli, zaniepokojona notorycznością stwierdzanych faktów, podjęła w roku 2003 badania kontrolne różnych instytucji. Badania te potwierdziły, powszechne i powtarzające się **występowanie nieprawidłowości systemowych** w funkcjonowaniu instytucji publicznych. W związku z powagą sprawy, w dniu 28 lipca 2003 roku na wniosek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli odbyła się debata sejmowa na temat **zagrożenia korupcją w Polsce**. Podczas tej debaty prezes NIK przedstawił pięć głównych dysfunkcyjnych obszarów. Były one podstawą opracowania przez NIK materiału pt. *Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*²⁵, w którym wymieniono 9 szczegółowych mechanizmów korupcjogennych. Poniżej przytaczamy je w całości:

Katalog szczegółowych mechanizmów korupcjogennych według NIK:

1. **nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika** – w szczególności niestosowanie w procedurach podejmowania decyzji tzw. zasady wielu oczu, czyli rozdzielenia czynności między różnych urzędników, dla zminimalizowania ryzyka przekupstwa;
2. **dowolność w podejmowaniu decyzji** – głównie ze względu na często spotykany brak jasnych i przejrzystych kryteriów uzależniających załatwienie sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale według własnego „widzimisie”;
3. **lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości** – polegające na częstym odstępowaniu od wypełnienia wymaganych obowiązków sprawozdawczych, również nieuzasadnianie podejmowanych decyzji, wskutek czego utrudnione jest kontrolowanie procedur decyzyjnych;
4. **słabość kontroli wewnętrznej** – wyrażająca się w organizacyjnej i kadrowej szczupłości jednostek kontroli wewnętrznej oraz ich głównie doraźnym, a nie planowym działaniu, wskutek czego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że istnieje mała szansa ujawniania decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego;
5. **nierówność w dostępie do informacji** – wyrażająca się głównie w tym, że informacje o możliwości uzyskania niektórych uznaniowych przywilejów czy dostępu do dóbr reglamentowanych nie są w należyty sposób komunikowane wobec podmiotów potencjalnie nimi zainteresowanych, skutkiem czego stają się one dostępne jedynie dla wybranych podmiotów, mających tzw. dojścia;
6. **brak odpowiedzialności osobistej** – polegający między innymi na tym, że w wewnętrznych przepisach regulaminowych i statutowych instytucji publicznych nie zawsze precyzyjnie przypisana jest odpowiedzialność za określone rozstrzygnięcia, a nadto występuje zjawisko rozmywania się owej indywidualnej odpowiedzialności, wskutek nadużywanej niekiedy formuły kolegiального podejmowania decyzji;

²⁵ Warszawa, marzec 2004 r. s. 11-12.

7. **brak specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych** – wyrażający się głównie w słabości tzw. ustawy antykorupcyjnej, która w obecnym kształcie praktycznie pozbawiona jest realnych instrumentów umożliwiających egzekwowanie jej przepisów, nade wszystko brakuje w niej realnych instrumentów weryfikacji oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych;
8. **nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych** – polegające na korzystaniu przez administrację publiczną w szerokim zakresie z zewnętrznych usług doradczych i eksperckich, którymi zastępowane są czynności należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danej instytucji (ujawniono zjawisko zlecania na zewnątrz przygotowywania projektów aktów prawnych, a nawet powierzanie tego zadania podmiotom gospodarczym, których te akty bezpośrednio dotyczą, co stwarza groźbę niekontrolowanego lobbingu za pośrednictwem zaangażowanych firm, czy wręcz „przemycania” korzystnych dla nich rozwiązań prawnych);
9. **uchylanie się przed kontrolą państwową** – rozmyślne unikanie kontroli, na przykład drogą kwestionowania podstaw prawnych lub zakresu kompetencji najwyższego organu kontroli, nasuwające podejrzenia, że dana osoba lub firma ma coś do ukrycia. Uniemożliwianie dokonywania oceny, czy spełnione zostały warunki realizacji zamówienia publicznego przez daną spółkę, pociągnęło za sobą postawienie przez Izbę wniosku *de lege ferenda*. Dotyczył on nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych w celu trwałego lub czasowego wyłączenia z wykonywania zamówień publicznych podmiotów uchylających się od kontroli w zakresie realizacji tych zamówień.

Od momentu wspomnianej debaty sejmowej niewiele się zmieniło. Zjawisko korupcji stało się w Polsce problemem o takiej wadze, że po dwóch latach od opracowania wytycznych NIK przyjęto projekt powołania instytucji w postaci Centralnego Biura Antykorupcyjnego., głównie do walki na szczytach władzy. Powołanie CBA wprowadzono USTAWĄ z 9 czerwca 2006 r. W art. 1 pkt.3 Ustawy zdefiniowano pojęcie korupcji, którą jest: *„obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takiej korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej”*.

Ustawowe cele CBA sprowadzono w zasadzie do wychwytywania zachowań i sytuacji korupcjogennych na szczytach władzy, a więc wysiłek został skierowany na dość wąski obszar społecznej przestrzeni, chociaż śledzeniem objęto też niektóre środowiska zawodowe i resorty, a także incydentalne przypadki, często nagłośnione przez media.

Proporcjonalnie do wspomnianego obszaru – dygresyjnie nawiązując do statystyki rozkładu normalnego - znacznie więcej okazji do zachowań korupcyjnych występuje na wielką skalę na niższych piętrach przestrzeni społecznej, w środowisku masy niższej rangi decydentów oraz wszelkiej maści pośredników, i jako zjawisko powszechne staje się problemem trudnym do zlikwidowania. A skoro jest to zjawisko powszechne, to dopuszczalne i akceptowane – przeciwnie do założenia tzw. „syndromu wybitej szyby”.

Przyjmuję tezę, że powszechnym przejawem korupcji o wielkiej skali jest przede wszystkim **podejmowanie decyzji maskujących różnego typu nadużycia**, łamanie prawa, oszustwa itp. czyny, dokonywane przez „swoich” lub dla „swoich”. Czyny te są usługą, dającą poczucie władzy, ale też wzmacniają poczucie bezpieczeństwa, które gwarantuje przynależność do „swoich”. Podejmowane są w imię interesu grupy odniesienia, zaprzyjaźnionej korporacji lub osoby znaczącej, dla zachowania jej lub swojego prestiżu, dla utrzymania wpływu czy innego indywidualnego interesu. I niekoniecznie związanego z dobrami materialnymi.

Przysługa maskowania cudzych nadużyć jest typową korupcją z kategorii moralnych, jak zdrada czy nadużycie zaufania. Taki rodzaj korupcji m.in. rozważa Paweł Dembiński w tekście pt. *Korupcja jako symptom schorzenia systemu* pisząc: „... Aby zdrada przyjęła formę korupcji, konieczna jest trzecia postać dramatu: **zlecniodawca** (podkr.moje). Otóż zdradzający, łamiąc zasady lojalności i zaufania – działa właśnie na rzecz zlecniodawcy i czerpie z tego korzyści. Korzyści te mogą być różnej natury, ale najczęściej jednak chodzi o korzyści materialne. Zdrada ma tu jasną przyczynę zewnętrzną; jest nią pokusa. W tej perspektywie sylwetka Judasza ukazuje się jako prototyp nie tylko zdrady, ale i korupcji”.²⁶

Teza dotycząca **maskowania cudzych nadużyć** wyprowadzona jest z obserwacji i medialnego rejestru wielu praktycznych przypadków, nacechowanych klikowością i familiarnymi powiązaniem, przyzwoleniem na nieprawidłowości, szczególnie w wymiarze sprawiedliwości, w nadzorze budowlanym, w urzędach skarbowych, w korporacjach biegłych, w policji. Nieuchwytnie są działania o charakterze korupcyjnym, które polegają na celowym wydawaniu błędnych opinii, zaniżaniu standardów postępowania – często w związku z ochroną własnej instytucji czy marki. Tym wszystkim przypadkom, które są **grą pozorów**, sprzyja **brak przejrzystości** struktur i działań oraz **brak poczucia odpowiedzialności**. „W ogóle przejrzystość jest zawsze śmiertelna dla „kultury korupcyjnej” — pisze Aniela Dylus w tekście pt. *Kulturowe uwarunkowania korupcji*.²⁷

Natomiast Brunon Hołyst wypowiada się o korupcji w kontekście patologii życia gospodarczego:

„Korupcja, czyli różne postacie przekupstwa, stanowi zjawisko wyjątkowo stare, znane od wieków. W okresie przechodzenia od gospodarki upaństwowionej do rynkowej okazji do przekupstw jest o wiele więcej niż dawniej. Okazało się, że przepisy prawa obowiązującego jeszcze w gospodarce socjalistycznej sprzyjają łapownictwu, gdyż do niedawna jeszcze obowiązujące prawo w równym stopniu karało tych, którzy dają łapówki, jak i tych, którzy je biorą. Nie ulega wątpliwości, że jeśli obie strony w takim samym stopniu ponosiły karę, to były one zainteresowane, aby nie ujawniać przestępstwa. Gdy korupcja staje się czymś zwyczajnym i powszechnym, traktowanym przez daną społeczność jako zachowanie nieuchronne, bez których nie

²⁶ P. Dembiński, *Korupcja jako symptom schorzenia systemu* (w:) *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*. Ossolineum. Wrocław 2006, s. 121-122.

²⁷ A. Dylus, *Kulturowe uwarunkowania korupcji* (w:.) *Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie*. Ossolineum. Wrocław 2006, s. 116.

da się nic załatwić, i zaczyna występować w masowej skali, to praktyki takie pozostają bezkarne”.²⁸

Jakkolwiek najczęściej wymienianą przyczyną zjawisk korupcyjnych jest **zmiana ustroju po roku 1989** i demokratyzacja życia społecznego²⁹, w każdej ze sfer życia społecznego, w której dochodzi do korupcji, **decydującym czynnikiem jest czynnik ludzki**, „mentalność korupcyjna”, „deprecjacja solidnej, wytrwałej pracy, a dowartościowanie sprytu i cwaniactwa”, o których pisze cytowana Aniela Dylus, i których dotyczy symptomatyczna wypowiedź w dyskusji o korupcji. Wypowiedź ta w sensie społecznym dobrze zamyka temat:

*„Mieszkałem kiedyś w Wielkopolsce i tam człowiek, który brał albo dawał, był człowiekiem **trefnym** i nie było przyzwolenia społecznego dla działań korupcyjnych. Może nie zwalczano go w jakiś ostentacyjny sposób, ale nie był zapraszany, niechętnie podawano mu rękę. Kiedy przybyłem do Warszawy, sytuacja się dokładnie odwróciła”*.³⁰ **Trefnych dzisiaj nie ma !?**

Kulturowe podłoże korupcji widoczne jest także w wynikach rankingu Transparency International Corruption Perceptions Index 2007³¹ i spostrzeżeniach dotyczących dziedzictwa historycznego, związanego z zaborami.³²

Materiały źródłowe

1. Blaski i cienie demokracji w Polsce. Komunikat z badań. CBOS. Warszawa, kwiecień 2006.
2. Cofer Ch. N., Appley M.N., Motywacja: teoria i badania. PWN. Warszawa 1972, s. 383.
3. Czynniki wpływające na korupcję oraz elementy prawne ich zwalczania. Wrocław, dnia 19.11.2003 r. (raport z posiedzenia Rady Ministrów 17 września 2002 r. dotyczący „Strategii Antykorupcyjnej”
4. Dembiński P., Korupcja jako symptom schorzenia systemu (w:) Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie. Ossolineum. Wrocław 2006, s. 121-122.
5. Derdzikowski B., Sponsor, który pobrudził się korupcją. „Gazeta Wyborcza” 3 grudnia 2007.

²⁸ B.Hołyśt, Patologie życia gospodarczego w Polsce w opinii młodzieży. Oficyna Wydawnicza WSM. Warszawa 2008, s. 21.

²⁹ W badaniach CBOS, na pytanie: Co złego widzi Pan(i) w systemie demokratycznym? - na czwartym miejscu (obok rozwarstwienia społecznego) wymieniano: „patologie władzy – korupcja, kliki, układy, czerpanie osobistych korzyści z władzy” (CBOS, kwiecień 2006).

³⁰ Wypowiedź Bogumiła Sobczaka z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, podczas międzynarodowej konferencji naukowej nt. korupcji, zawarta w książce pt. Korupcja. Ossolineum 2006, s. 190.

³¹ Patrz: Korupcja, wypowiedź prof. Nicolasa Hayoz’a, s. 193.

³² Patrz: A. Dylus, s. 109.

6. Dylus A., Rudowski A., Zaborski M. (red.nauk.): Korupcja. Oblicza, uwarunkowania, przeciwdziałanie. Instytut Politologii UKSW w Warszawie. Ossolineum. Wrocław 2006.
7. Federalny Trybunał Obrachunkowy. Wskazówki i zalecenia odnośnie ZWALCZANIA KORUPCJI PRZY BUDOWIE DRÓG. Frankfurt nad Menem, dnia 12.11.1998
8. Frączak A.: Teoretyczne i praktyczne problemy korupcji w administracji samorządowej. Warszawa 2001 (praca licencjacka UW)
9. Fundacja Batorego. Publikacje programu „przeciw korupcji”. Raporty z badań wykonanych na zamówienie programu. Analizy i opracowania (zestawienie tytułów).
10. Gorzelak G., Komentarz do Raportu FRDL, Samorząd i demokracja lokalna – osiągnięcia, zagrożenia, dylematy. Warszawa 5 marca 2002.
11. Hołyst B., Patologie życia gospodarczego w Polsce w opinii młodzieży. Oficyna Wydawnicza WSM. Warszawa 2008, s. 21.
12. Indeks społeczeństwa obywatelskiego 2007. Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa, 25 stycznia 2008.
13. Jasicki K. Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce.
14. Karolczak-Biernacka B., Wizerunek samorządu w percepcji mieszkańców terytorium. Raport z badań pilotażowych nr 2006/2. Wydawnictwo WSGE. Józefów.
15. Karolczak-Biernacka B., Z badań nad świadomością prawną młodzieży. PWN. Warszawa 1985
16. Kodeks etyczny pracowników Urzędu miasta i Gminy Kosów Lacki.
17. Kodeks postępowania etycznego pracowników Urzędu Gminy w Lesznowoli.
18. Kodeks etyki radnego Rady Miejskiej w Oławie (projekt)
19. Kołodziejczyk M., Nahorny R., Gracze spoza boiska. „Polityka” 11-18 sierpnia 2007
20. Korupcja w przededniu zmiany politycznej. Sondaż CBOP. Tnsobop 062/05
21. Korupcja w Polsce 2007 (Globalny Raport Korupcji Transparency International Polska)
22. Koziński J., Psychologiczna teoria samowiedzy. PWN. Warszawa 1981.
23. Kubiak A.: Opinia publiczna urzędnicy o korupcji w samorządach – raport z badań. Program przeciw korupcji. Warszawa 2002. Fundacja Batorego.
24. Monitoring zjawisk korupcyjnych, grudzień 2005. Monitoring opinii i doświadczeń przedsiębiorców.
25. Najwyższa Izba Kontroli. Zagrożenia korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003. Warszawa, marzec 2004 r.
26. Opinia społeczna na temat zawodów zaufania publicznego. Komunikat z badań. CBOS, Warszawa, kwiecień 2004.
27. Przejrzysta gmina – model wdrażania zasad. Projekt Andrzeja Szeniawskiego.
28. Radnym nic nie grozi za nieetyczne działania. „Rzeczpospolita” 14 lutego 2008.
29. Sarzała J., Liga, czyli spotkania kanciarzy. „Gazeta Wyborcza” 3 grudnia 2007
30. STOP KORUPCJI. Stowarzyszenie. Korupcja w sporcie. Proponowane zmiany prawodawstwa. (Pierwszy Polski Wortal Antykorupcyjny Stowarzyszenie Stop Korupcji)
31. Trzy komitety odpowiedziały na ankietę ws. Korupcji 16 październik 2007. Wirtualna Polska
32. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z dnia 23 czerwca 2006 r.)
33. Wnuk Maciej, Program przeciw korupcji. Fundacja Batorego. Warszawa 2002.
34. Wprowadzenie do edukacji szkolnej zajęć dla dzieci z zakresu etyki społecznej. Prezentacja wyników ankiety dotyczącej korupcji. Gniezno.
35. Wróblewski Bogdan, Prawo i etyka ? Czemu nie. „Gazeta Wyborcza” 6 czerwca 2008 r

