

# JOURNAL OF MODERN SCIENCE



JoMS 4/19/2013, ss. 186-202

*JERZY ZAWISZA*



**CORRUPTION AS A CRIME TOOL IN CONTEMPORARY WORLD**  
**KORUPCJA NARZĘDZIEM PRZESTĘPSTW WE WSPÓŁCZESNYM**  
**ŚWIECIE**

**dr hab. inż. Jerzy Zawisza, prof. WSGE**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej

im. Alcide De Gasperi w Józefowie

jerzyszawisza19@wp.pl

**ABSTRACT**

The corruption has been determined in terms of pathology, plague cancer, disease, private interests, democracy of guys or public enemy number one, presenting it as a social problem and putting next to phenomena such as unemployment, poverty, low wages, violence, or social derailment.

Corruption is an inseparable companion of all complex communities from ancient Egypt, Greece until today, regardless of place of origin.

O korupcji mówiono i mówi się w kategoriach patologii, zarazy, raka, choroby, plagi, prywaty, demokracji koleśki czy wroga publicznego numer jeden, przedstawiając ją w postaci problemu społecznego i stawiając obok takich zjawisk, jak: bezrobocie, ubóstwo, niskie płace, przemoc bądź wykołajenie społeczne.

Korupcja to nieodłączny towarzysz wszystkich złożonych społeczności od starożytnego Egiptu, Grecji aż do dnia dzisiejszego, bez względu na miejsce powstawania.

**KEY WORDS:**

*corruption perception, diagnosis of corruption, audit, endemic corruption, political corruption, corruption of values, media corruption, corruption as a source of the crisis, corruption of administration.*

*percepcja korupcji, diagnoza korupcji, audyt, korupcja endemiczna, korupcja polityczna, korupcja wartości, korupcja mediów, korupcja źródłem kryzysu, korupcja administracji.*

## WPROWADZENIE

Z problemem korupcji zmagać się muszą prawie wszyscy, choć oczywiście w różnym wymiarze:

- dyktatury i rządy demokratyczne,
- gospodarki feudalne, kapitalistyczne i socjalistyczne,
- chrześcijaństwo i muzułmanizm.

Mówiono „Starczy pióro i kropla inkaustu, by zdobyć każdą kwotę, którą się zapagnie”. Uporczywość występowania i cykliczność korupcji wskazują, że nie można tego zjawiska rozpatrywać w charakterze dysfunkcji, którą da się usunąć dzięki jakiejś odgórnjej decyzji jednostki lub gremium.

Czym jest korupcja? „Korupcja ma długą historię całkowicie odmiennych znaczeń i konotacji, to uprawianie prywaty kosztem ogółu społeczeństwa (Lipset, S. M., Lenz, G. S. 2003, s. 188). Jan Paweł II w Orędziu na XXXII Światowy Dzień Pokoju w 1998 roku tak odniósł się do zjawiska korupcji:

„Nie można przemilczeć plagi korupcji zagrażającej rozwojowi społecznemu i politycznemu wielu narodów. Jest to zjawisko coraz powszechniejsze, które zakrada się podstępnie do wielu środowisk społecznych, drwiąc sobie z prawa i depcząc zasady sprawiedliwości i prawdy. Nielatwo jest walczyć z korupcją, gdyż przybiera ona wiele rozmaitych postaci: stłumiona w jednej dziedzinie, pojawia się często w innej. Już samo napiętnowanie korupcji wymaga odwagi, zaś do skutecznej walki z nią potrzebne jest konsekwentne działanie władz i ofiar-na pomoc wszystkich obywateli kierujących się głęboką świadomością moralną. Państwo służy obywatelom jako zarządca majątku narodowego, który powinno się wykorzystać dla wspólnego pożytku. Pod żadnym pozorem nie można dopuścić, aby sumy przeznaczone na cele publiczne służyły interesom o charakterze prywatnym czy wręcz przestępczym” (Jan Paweł II, 1998).

## SOCJOLOGIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH W ŚWIETLE KORUPCJI

Za pioniera socjologii problemów społecznych, a zarazem jednego z ważniejszych przedstawicieli teorii klasycznych z pewnością można uznać Durkheima, przede wszystkim przez wzgląd na stworzoną przez niego teorię anomii. Do dziś znajduje ona zastosowanie w analizach problemów społecznych, a niektórzy badacze wykorzystują ją także do analizowania zjawiska korupcji (Szacki, J. 2004, s. 76). Socjologia problemów społecznych według źródeł literaturowych zajmuje się zjawiskami, które według nieokreślonego prawa lub nieokreślonych przyczyn naruszają porządek społeczny, można także wskazać na jego zagroże-

nie. W tym też tkwi założenie, iż społeczeństwo jest elementem rzeczywistości, w której żyjemy oraz stanowi pewną w mniejszym lub większym stopniu uporządkowaną całość według ustalonych zasad czy norm prawnych. Normy prawne są fundamentem wszystkiego, co czynimy, przez co społeczeństwo staje się bardziej uporządkowane. Socjologia problemów społecznych jest bardzo podobna do socjologii korupcji. W badaniu socjologii problemów społecznych poświęconych zjawisku korupcji, nie da się wyeliminować różnych przypadłości, ze względu na brak jasnej definicji (korupcji problemów społecznych), jako przedmiotu badań, stąd też mamy do czynienia z dowolnością ich interpretacji (Schwarz, H. 1997, s. 46). Pomimo tego socjologia problemów społecznych istnieje, działa, jest wyodrębnionym przedmiotem studiów. Może być również bardzo pomocna w opisie wielu zjawisk społecznych, dostarczając ciekawych perspektyw teoretycznych, jak i metodologicznych. Przywoływane dwie teorie problemów społecznych, w jakich zazwyczaj opisywane jest zjawisko korupcji, zauważamy pewną zbieżność, że to, czym się zajmujemy, stanowi właściwy problem społeczny, z drugiej strony trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia z socjologią korupcji jako patologią społeczną. Przyczyną „chorych” i aspołecznych zachowań, a w konsekwencji problemów społecznych, którymi mogą być między innymi braki odpowiednich warunków bytowych, w których przyszło żyć danym jednostkom.

## **ZJAWISKO KORUPCJI JAKO PROBLEM SPOŁECZNY**

Korupcja, zepsucie, zanieczyszczenie. Jakie są jednak symptomy tego zjawiska? W tradycyjnym, najbardziej rozpowszechnionym ujęciu korupcja to „nadużywanie funkcji publicznej dla prywatnych korzyści”. Indeks Percepcji Korupcji najczęściej przywołuje ilości natężenia zjawisk korupcyjnych opracowanych przez Transparency International. Ponad 70% badań poświęconych zjawisku korupcji dotyczy kontaktów między sektorem prywatnym a publicznym. Milczeniem pomija się nieformalne układy panujące pomiędzy firmami oraz w obrębie poszczególnych przedsiębiorstw. Znika cała sfera drobnych przysług, porozumiewawczych spojrzeń i znaczących chrząknięć (więcej: Chodak, 2013, ss. 191-210). Brak również odpowiedzi na pytanie o to, czy wręczanie łapówek i przyjmowanie kopert ma cechy swoistego rytuału dla wtajemniczonych, a jeżeli tak, to co na poziomie jednostkowym decyduje o udziale w nim. Z pewnością chęć zysku, ale być może również pragnienie bycia dopuszczonym do grupy dzielących ze sobą brudny sekret? Być może nie tylko chcemy mieć więcej od innych, ale również, a może przede wszystkim, wiedzieć więcej niż inni. Znać całą

prawdę o zakulisowych mechanizmach, choćby nawet za cenę przestępstwa, to pokusa, której trudno się oprzeć (Makowski, G. 2008, s. 36). Jedną z przyczyn występującej w Polsce korupcji są wewnętrzne sprzeczności tkwiące w liberalnej koncepcji państwa. Anomia (niechęć nazywania rzeczy po imieniu) lub rozumiana jako dezorganizacja normatywnych i aksjologicznych podstaw życia zbiorowego wciąż mocno tkwi w tej samej tradycji.

Definicję korupcji można także przyjąć jako sprzeniewierzenie się zasadzie oddzielania życia prywatnego i zawodowego, wedle której stosunki rodzinne czy osobiste nie powinny odgrywać żadnej roli przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych zarówno przez przedsiębiorców prywatnych, jak i przedstawicieli władz.

A zatem łapówkarstwo czy płatna protekcja przestają dotyczyć jedynie urzędników oraz biznesmenów, którzy z konieczności mają z nimi do czynienia (Chodak, P. 2012, s. 453).

W nowoczesnych społeczeństwach liberalnych będące w nich jednostki odgrywają szereg rozmaitych ról, z których każda nakłada obowiązki, ale i przyznaje określone prawa. A zatem korupcja jako bunt, jako próba zbudowania jednolitej tożsamości na przekór społecznym oczekiwaniom? Jednym z najpoważniejszych wynaturzeń każdego systemu ustrojowego państw jest korupcja ich władz publicznych, bowiem:

- sprzeniewierza się ona jednocześnie zasadom moralności,
- szkodzi normom sprawiedliwości społecznej,
- szkodzi prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, wpływając negatywnie na stosunki pomiędzy rządzącymi a rządzonymi,
- powoduje wzrost nieufności do instytucji publicznych,
- stanowi przyczynę do osłabienia autorytetu instytucji publicznych.

Korupcja wykrzywia u samych podstaw rolę instytucji przedstawicielskich, ponieważ wykorzystuje je jako teren politycznej wymiany wzajemnych roszczeń oraz przysług osób protegowanych i uwikłanych w różne zależności, jak wcześniej powiedziałem, rządzących i rządzonych. W sukurs temu zjawisku idzie nadmierna biurokracja, która, rozwijając swoją skomplikowaną strukturę organizacyjną mającą na celu opanowanie wszystkich dostępnych dziedzin życia, doprowadza do niesprawiedliwych interesów i instytucjonalnej beczynności.

Można też zauważyć, iż takie postrzeganie wspomnianego procesu może i prowadzi do partykularnych interesów, co winno być w całej roz-

ciągłości napiętnowane.

Korupcja jest problemem władzy, więc walka z nią z punktu widzenia władzy jest walką z samym sobą.

Idąc tym tropem rozumowania, korupcję można traktować jako fakt społeczny, czyli zjawisko quazi niezależne od konkretnych zachowań ludzi a także i to, że korupcja jest specyficznym fenomenem. Istotą tego fenomenu nie jest to, że korupcja jest, ale to, że w oczach wielu jest problemem niemożliwym do empirycznego uchwycenia przy pomocy dostępnych narzędzi. Decydenci łatwo przywiązują się do metody sprawowania władzy polegającej na wykazywaniu swojej skuteczności w walce z problemami, których faktycznie nie są w stanie rozwiązać. Tworzą sobie w ten sposób „dogodnych wrogów”, czyli nierozwiązywalne kwestie społeczne, których negatywne skutki ogranicza się tylko w takim stopniu, aby nie zagrażały *status quo* samej władzy. Jednocześnie politycy straszą tymi „wrogami” społeczeństwo po to, aby wykazać swoją przydatność. Takim dogodnym wrogiem stała się właśnie korupcja. W kontekście walki z korupcją taki stan jest szczególnie niebezpieczny. Otarliśmy się o niego w latach 2004-2007, gdy wszystkie ugrupowania polityczne zaczęły prześcigać się w forsowaniu co raz to oryginalniejszych pomysłów na walkę z korupcją. Głosili przy tym, że problem ten ogarnia całe społeczeństwo, w związku z czym trzeba podejmować nadzwyczajne środki zaradcze (Makowski, G. 2008, s. 16).

Do 1989 roku korupcja stanowiła po prostu integralną część ówczesnego rzekomo słusznego systemu i codziennego życia ludzi, którzy w nim tkwili. Natomiast po 1989 roku korupcja także stała się problemem społecznym w wyniku presji opinii publicznej. Nie mamy tu do czynienia z tradycyjnym schematem proponowanym przez konstruktywistów, w którym problem konstruowany jest oddolnie przez aktywne grupy społeczne. To one krok po kroku wprowadzają jakąś kwestię na forum publiczne i uzyskują legitymizację ze strony ośrodków władzy. Jest tak dlatego, że tak zwani zwykli ludzie nie rozpoznawali i nie definiowali tego, co zwykle nazywać się korupcją, jako okoliczności zagrażających ważnym dla nich przekonaniom, wartościom i celom, do których dążą (Makowski, G. 2008, s. 119 – 121).

Przez lata nie mieli świadomości korupcji jako problemu społecznego, którego istnienie należy zgłaszać i żądać od ośrodków władzy podjęcia jakichś działań, tak samo jak nie do końca było dla nich jasne, na czym polega funkcjonowanie demokratycznego państwa (Sitek, M. 2012. s. 478).

Presja i intensywny dyskurs wokół korupcji zaowocował tworzeniem kon-

trowersyjnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych, które dobrze obrazują efekty paniki moralnej. Faktem jest, że jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku słowo „korupcja” w polskim dyskursie publicznym było prawie nieznaną. Rzadko pojawiało się w debatach telewizyjnych czy gościło w nagłówkach gazet. Niespełna rok po załamaniu się w Polsce systemu komunistycznego w „Gazecie Wyborczej” znalazło się zaledwie parę artykułów zawierających słowo „korupcja”, natomiast pięć lat później było ich już ponad 700 a w roku 2001 liczba takich publikacji przekroczyła 1700. „Rzeczpospolita” - jeden z najbardziej opiniotwórczych dzienników w Polsce - w archiwach stworzyła specjalny dział, w którym zamieszczane są informacje na temat spraw o charakterze korupcyjnym. Słowo „korupcja” odmieniane jest przez wszystkie przypadki i osoby. Nowe raporty, badania i publikacje na ten temat pojawiają się średnio kilka razy w miesiącu (wystarczy zajrzeć na strony internetowe Fundacji im. Stefana Batorego, Transparency International lub Instytutu badań opinii społecznej, takich jak PENTOR, CBOS czy OBOP).

Wydawałoby się, że powinna istnieć pełna zgodność w takich kwestiach, jak istota i źródła korupcji, jak ją badać i jak jej przeciwdziałać. Takiej zgodności jednak nie ma. Dziwne, że nie odnajdujemy jej nawet w opiniach na temat: Czy korupcja jest zjawiskiem groźnym i czy stanowi poważny problem społeczny lub nawet moralny.

Często wydaje się, że korupcją może być niemal wszystko, może ona oznaczać - jak wskazuje etymologia tego słowa - ogólne zepsucie bądź zostać zawężona wyłącznie do relacji łączących świat władzy i biznesu. W tym drugim znaczeniu będzie to sprzeniewierzenie publicznych pieniędzy albo nadużywanie władzy i sprawowanej funkcji. Czasem mówi się o korupcji, mając na myśli zatrudnianie swoich krewnych i znajomych, niekiedy także przyglądając się dawaniu prezentów swoim zwierzchnikom. Niemożność stworzenia definicji korupcji, która zadowalałaby wszystkich (albo przynajmniej większość zainteresowanych), a co za tym idzie, dokonania rzetelnego opisu tego fenomenu, stwarza wrażenie, że również wysiłki podejmowane w celu przeciwdziałania korupcji nie posuwają nas ani o krok do przodu w walce z tym zjawiskiem. Z nieznanymi bliżej powodów, które tkwią gdzieś głębiej, korupcja wymyka się naukowym definicjom i reformatorskim wysiłkom.

Korupcja jest problemem:

- politycznym,
- społecznym,
- prasy codziennej,



- ekonomicznym,
- społeczno – kulturowym,
- edukacji,
- wartości (Makowski, G. 2008, s. 168 – 170).

## **PATOLOGIE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Administracja publiczna z uwagi na swój wykonawczy charakter ma zajmować się wcielaniem prawa w życie. Istotne jest, aby wprowadzanie prawa dokonywane było z uwagi na pewne kryteria, takie jak: skuteczność, oszczędność, efektywność. Działanie administracji winno bowiem przejawiać przymioty dobrego administrowania.

Administracja sprawowana jest przez ludzi, a model „dobrej administracji” związany jest z przyjęciem określonego katalogu wartości, przy czym każda z wartości nierozzerwalnie powiązana z jednostką i ewoluuje razem z nią. Z uwagi na złożoność problematyki patologii w administracji publicznej można wskazać na dwie sfery:

- sferę stosunków obywatel-państwo;  
ten obszar obejmuje działania związane z wydaniem decyzji, w tym nadanie biegu sprawie, a także zachowania niezgodne z pragmatyką służbową, normami powszechnie i wewnętrznie obowiązującymi. Czynnikiem sprzyjającym dysfunkcji jest na tym gruncie zatem występowanie luk prawnych, posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotami nieostrymi, zwiększenie arbitralności urzędnika wydającego decyzję administracyjną;
- sferę stosunków wewnątrzadministracyjnych dotyczącą kwestii związanych z zarządzaniem administracją, z brakiem wykwalifikowanej kadry urzędniczej będącej jednocześnie menadżerami znającymi metody organizacji i zarządzania oraz planowania i kształtowania. Tylko urzędnik legitymujący się taką wiedzą będzie potrafił prawidłowo stosować wybrany model zarządzania strategicznego sektorem publicznym, co przyczyni się również do racjonalizacji podejmowanych decyzji.

Przedstawiony podział ma charakter nieostry, ponieważ obie grupy przenikają się wzajemnie i oddziałują na siebie (Ziółkowska, A. [w:] Suwaj, P. J., Kijowski, D. 2009, s.194).

Zagadnienie patologii odnosi się nie tylko do administracji publicznej, której podstawowym problemem jest zawodność aparatu administracyjnego.

Jest to zjawisko występujące na wielu płaszczyznach, prowadzące do niesprawności państwa także w wymiarze społecznym, jak i politycznym. Patologia, w każdym wymiarze, jest zjawiskiem destrukcyjnym, sprzyjającym stopniowemu zmniejszaniu roli sfery normatywnej przy jednoczesnym rozpadzie powszechnie przyjętych norm postępowania (Ziółkowska, A. [w:] Suwaj, P. J., Kijowski, D. 2009, S.195).

Prawo oraz administracja, której podstawowym zadaniem jest realizacja prawa stanowionego, podlega europeizacji. Istotą tego procesu w administracji jest doprowadzenie w niej m.in. do umocnienia zasady subsydiarności, przejrzystości w zakresie dostępu do informacji publicznej, wprowadzanie zmian wynikających z rozpowszechnienia Internetu (e-administracja), wprowadzanie standardów działania i zachowania kadry administracji. Wskazane postulaty są nie tylko wartościami istotnymi z punktu widzenia UE, ale i sprzyjają i konkretyzują kardynalną zasadę, jaką jest zasada demokratycznego państwa prawa (więcej: Chodak, 2012, ss. 449-477).

Realizacja prawa do „dobrej administracji” może stanowić istotny determinant przeciwdziałania zjawiskom patologicznym, psującym obraz administracji w oczach obywatela. Sam ten postulat nie zależy jednak tylko od regulacji prawnych. Dużą rolę w tym zakresie odgrywa również wysoka wiedza społeczeństwa o przysługujących prawach. Nie mniejsza rola należy do urzędników, dla których do tej pory biurko stanowi barierę, często odgradzającą ich od rzeczywistości. Administracja powinna bowiem wykonywać zadania w sposób odpowiadający nie tylko standardom prawnym krajowym, ale i międzynarodowym, powszechnie obowiązującym i mającym charakter wewnętrzny, ale także świadczone przez nią usługi powinny odpowiadać oczekiwaniom społecznym.

Sposób traktowania obywatela przez urzędnika ma ogromny wpływ na ukształtowanie się stosunku jednostki do państwa (Niedziółka, I. 2012. s. 500). To decyduje o stosunku państwa do obywatela i obywatela do państwa, sprzyja lepszej realizacji zasady subsydiarności i przyczynia się do pogłębienia zaufania. Tymczasem w tej sferze pojawia się wiele zjawisk o charakterze patologicznym. W sprawowaniu administracji publicznej występuje czynnik ludzki, dlatego dla prawidłowego zorganizowania państwa niezbędne jest wprowadzenie katalogu zasad życia publicznego i określenie podstawowych etycznych aspektów sprawowania urzędów publicznych, w tym wykonywania zadań wynikających z piastowania stanowisk w administracji publicznej, które powinny się stać podstawą

praktycznego działania na wzór Brytyjskich Standardów Życia Publicznego. Należy przywołać także Polski Kodeks Etyki Służby Cywilnej, według którego obowiązują w szczególności rzetelność, bezstronność, apolityczność oraz samodoskonalenie jako dobra praktyka „dobrej administracji publicznej” (Ura, E. 2002, s. 290 – 291).

O jakości działania administracji zaświadczać sami urzędnicy, którzy mają świadomość odpowiedzialności za realizację powierzonych im zadań publicznych. Urzędnik winien pamiętać o zasadzie pomocniczości i swojej służebnej roli wobec społeczeństwa i indywidualnych interesantów. Zdarzają się zjawiska i sytuacje naganne, dlatego też w celu uzdrowienia sytuacji wewnątrz instytucji koniecznym jest zastosowanie kuracji klinicznej tj. „w prowadzenie do krwiobiegu świeżej krwi”, wzmocnieniem tym mogą być: nowe kadry, nowa struktura organizacyjna, a nade wszystko nowa misja i strategia organizacji. Często patologiczne zachowania są powielane z powodu niedostrzeżenia ich degradującego moralnego znaczenia, ciągle jeszcze obserwuje się w stosunkach klient-urzędnik konieczność okazania przez tego pierwszego respektu i pokory urzędników.

Ewolucja, jaka musi zaistnieć w relacjach urzędnik-interesant, jest nieuchronna. Wynika to nie tylko z konieczności dostosowania administracji do wymogów unijnych, ale nade wszystko z szybkiego postępu cywilizacyjnego, który wymusza zmiany także na tej płaszczyźnie życia społecznego.

Negatywna ocena działania organów państwowych często przybiera postać uogólnienia, niszcząc starania niektórych urzędników o zapewnienie bezstronności, rzetelności i etyczności (Izdebski H., Kulesza M. 2004, s. 307).

## **POJĘCIE KORUPCJI SYSTEMOWEJ**

Korupcja czynna i korupcja bierna. Najbardziej znanym podziałem korupcji jest jej podział na korupcję czynną i bierną. Korupcja czynna (aktywna) jest to złożenie obietnicy korzyści lub udzielanie korzyści w zamian za określone działanie lub zaniechanie działania. Natomiast korupcja bierna to żądanie lub przyjęcie takiej korzyści przez funkcjonariusza publicznego, nawet samo zaakceptowanie takiej propozycji.

Zdaje się jednak, iż trafniejsze są tu pojęcia przekupstwa i sprzedajności. Trafniejsze dlatego, iż nie zawsze korupcja nazywana czynną wiąże się z aktywnością osoby dającej czy obiecującej korzyść i analogicznie — korupcja bierna nie zawsze charakteryzuje się brakiem teźże aktywności.

Osoba pełniąca funkcję publiczną, dokonując aktu korupcji, może nie czekać na próby przekupstwa ze strony zainteresowanego, może sama dawać do zrozumienia w mniej czy bardziej znaczący sposób, iż jej decyzja zależy od odpowiedniego „posmarowania”. Może także wprost żądać łapówki lub jej obietnicy. Trudno takie zachowanie nazwać biernym. Natomiast dający łapówkę w tej sytuacji nie wykazuje zbytnej aktywności; biernie poddaje się żądaniom osoby pełniącej daną funkcję publiczną.

Podział na korupcję bierną i czynną jest już tradycyjnie przyjęty przez doktrynę, pojawia się w wielu aktach prawnych, także międzynarodowych, m.in. w Konwencji prawno karnej o korupcji opracowanej przez państwa członkowskie Rady Europy. Dlatego, pomimo dyskusyjnego podejścia do tego podziału, należy go przyjąć, mając jednakże świadomość, że nazwy te nie zawsze odzwierciedlają sytuację, która zaistniała.

## **FAWORYTYZM**

Faworytyzm jest to dawanie innej osobie nieuzasadnionej przewagi nad równorzędnymi podmiotami (np. kandydatami) w zamian za prywatną korzyść lub inne przysługi świadczone decydującemu. Faworytyzm jest zjawiskiem równie niepożądanym dla porządku prawnego państwa, jak i niebezpiecznym. Stanowiska w państwie, instytucjach państwowych czy samorządowych nie są wówczas obsadzane z uwagi na kompetencje, czy umiejętności, ale na zasadzie znajomości i wzajemnych korzyści.

## **NEPOTYZM I KUMOTERSTWO**

Nepotyzm jest także pojęciem związanym z pojęciem korupcji. Nepotyzm oznacza nadużywanie przez określoną osobę zajmowanego stanowiska poprzez protegowanie krewnych: stanowi faworyzowanie oparte na pokrewieństwie.

Natomiast kumoterstwo to faworyzowanie oparte nie na pokrewieństwie, ale na powiązaniach nieformalnych.

Podobnie jak faworytyzm, nepotyzm i kumoterstwo wpływają negatywnie na obsadzanie stanowisk, uzyskiwanie wpływów i pozycji w państwie i instytucjach publicznych. Protegowane są osoby, które nie mają odpowiednich zdolności ani kwalifikacji (Bielecki, Z., Szafranski, J. 2007, s.184 -185).

## SPOSOBY WALKI Z KORUPCJĄ

Przeciwdziałanie korupcji stanowi jeden z najważniejszych priorytetów w działalności Rady Ministrów w ciągu minionych lat. W dniu 17 września 2002 r. na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy „Program zwalczania korupcji — Strategia Antykorupcyjna”, będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją.

Strategia Antykorupcyjna dla Polski wyznaczyła trzy główne cele:

- skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- zwiększenie świadomości publicznej i promocja etycznych wzorców postępowania.

W tym celu dokonano nowelizacji kodeksu karnego w dniu 1 lipca 2003 roku nowelizacja wprowadziła nowe instrumenty prawne:

- przepadek przedmiotów i korzyści majątkowych pochodzących z przestępstwa,
- wprowadzono definicję „osoby pełniącej funkcję publiczną”,
- poszerzono pole kryminalizacji płatnej protekcji,
- kryminalizację łapownictwa wyborczego,
- kryminalizację korupcji w obrocie gospodarczym i w dziedzinie profesjonalnych zawodów sportowych,
- wprowadzono obligatoryjne nadzwyczajne złagodzenie kary z możliwością odstąpienia od jej wymierzenia lub nawet bezkarność w stosunku do sprawcy łapownictwa czynnego, który odpowiednio wcześniej zawiadomił o tym przestępstwie organ ścigania, a przedmiot przekupstwa został przyjęty przez drugą stronę na jej żądanie.

W dniu 25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „Program zwalczania korupcji — Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005-2009”, Program Zwalczania Korupcji Strategia Antykorupcyjna wyznaczył 4 cele strategiczne:

- zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,

- skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
- ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,
- opracowanie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

W wyniku analizy obszarów i mechanizmów korupcyjnych w Polsce określono siedem priorytetowych obszarów działalności publicznej zagrożonych korupcją:

- gospodarka,
- najwyższa władza państwowa,
- administracja publiczna,
- wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję,
- ochrona zdrowia,
- finanse publiczne,
- edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

W ramach realizacji przyjętego programu na polecenie Komendanta Głównego Policji w lipcu 2004 roku na szczeblu komend wojewódzkich utworzono 16 samodzielnych komórek do walki z korupcją. Działania te wzmocniły w znaczny sposób możliwości operacyjno – dochodzeniowe Policji w zwalczaniu korupcji, co zostało przyjęte z zadowoleniem przez społeczeństwo a także to, iż wygenerowano portal pod nazwą „Zgłoś korupcję” (Bielecki, Z., Szafranski, J. 2007, s. 20 - 22).

## **KORUPCJA W OCZACH ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH**

Międzynarodowa, niezależna i pozarządowa organizacja Transparency International, badająca, ujawniająca i zwalczająca praktyki korupcyjne, przede wszystkim w życiu publicznym, posiadająca swoje oddziały w 90 krajach, co roku publikuje Indeks Percepcji Korupcji (*Corruption Perceptions Index*). Każdy kraj oceniany jest w skali od 100 (największa przejrzystość) do 0 (największa korupcja). W 2012 r. rankingiem objęto 176 państw, wśród nich Polskę (41. lokata, *ex aequo* z Dominikaną). Polska ze wskaźnikiem CPI równym 58 punktów zajęła wyższe miejsce w rankingu (oznaczające niższy poziom korupcji) niż większość nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, a także wyższe niż dwa stare kraje

członkowskie UE, tj. Włochy (72. lokata) i Grecja (94. lokata) ( Bielecki, Z., Szafranski, J. 2007, s. 32). Wszystkie państwa graniczące z Polską, z wyjątkiem Niemiec, zajęły niższe niż Polska lokaty (oznaczające wyższy poziom korupcji: Niemcy 13., Czechy 54., Słowacja 62., Ukraina 144., Białoruś 123., Litwa 48., Rosja 133.). Według rankingu z 2009 r. Polska zajmowała 49. [www.fraudiq.eu/2012/indeks-percepcji-korupcji-za-2012-rok.html (12.12. 2012)]. Bank światowy podaje, iż rocznie przepływa w formie łapówek ponad 1.5 bln dolarów – to zatrważająca kwota. Jak łatwo zauważyć to dobry prognostyk dla nas wszystkich, dlatego iż więcej pieniędzy trafi do budżetu państwa, a wówczas będziemy mogli żyć dostatniej.

## ZAKOŃCZENIE

Należy stwierdzić, że poza Indekssem Percepcji Korupcji (*Corruption Perceptions Index*) nie istnieją żadne dane statystyczne, na podstawie których można postawić tezę, jakoby w Polsce po okresie transformacji zwiększyło się zjawisko korupcji. Podejmując otwartą walkę z korupcją, ośrodki władzy legitymizują ten problem, stając od razu w paradoksalnej sytuacji - jako podmiot i przedmiot ewentualnych działań zaradczych. W tej sytuacji ośrodki władzy, a zwłaszcza te najwyższej rangi, jak parlament czy rząd, ryzykują utratę wiarygodności i własnej legitymacji do walki z korupcją. Ośrodki władzy przyznały, że problem korupcji istnieje, musiały też przyznać, że w mniejszym czy większym stopniu one same są częścią tego problemu, ponieważ korupcja zawsze jest przede wszystkim problemem władzy (więcej: Sitek B., 2012, ss. 339-363). W systemach demokratycznych władza, podejmując walkę z korupcją, w sposób nieunikniony staje naprzeciw opinii publicznej, a więc potencjalnych wyborców, którzy tradycyjnie są przekonani, że polityka jest brudna i że politycy, chcąc walczyć z korupcją, powinni zacząć od siebie, gdyż każda działalność winna być transparentna. Michael Johnston, ekonomista zajmujący się kwestią korupcji stwierdził: „oprócz definicji, nie ma drugiego takiego zagadnienia, które byłoby równie trwałe w debacie nad korupcją i żadne tak często nie wyczerpywało dyskusji, zanim ta w ogóle się rozpoczęła”.

## REFERENCES

- Bauman, Z. (2000), *Ponowoczesność jako źródło cierpień*. Warszawa: Wydawnictwo Sic!.
- Bielecki, Z., Szafranski, Z. (2007), *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce*. Szczytno: WSPol.

- Chodak, P. (2013) Zgoda społeczeństwa za niewielkie przestępstwa korupcyjne, *Journal of Modern Science* 3/18/2013, ss. 191-210
- Chodak, P. (2012) Korupcja w Polsce - rzeczywista skala zjawiska, *Journal of Modern Science* 4/15/2012, ss. 449-477
- Izdębski, H., Kulesz, M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Liber.
- Kojder, A. (2001), *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno-prawne*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kość, A. (2001), *Podstawy filozofii prawa*. Lublin: UMCS.
- Kudrycka, B. (1995), *Dylematy urzędników w administracji*. Białystok: WSAP.
- Lipowicz, I. (2002) [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracji. Część ogólna*. Warszawa: UW.
- Lipset, S. M., Lenz, G. S. (2003), *Korupcja, kultura i funkcjonowanie rynków*, Poznań: Zysk i S-ka.
- Makowski, G. (2008), *Korupcja jako problem społeczny*. Warszawa: TRIO.
- Sitek, M. (2012) Bezpieczeństwo z perspektywy europejskiej. Rola Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust) w zwalczaniu korupcji, *Journal of Modern Science* 4/15/2012, ss. 477-499
- Sitek, B. (2012) Korupcja wyborcza w świetle ustaw municypalnych antycznego Rzymu na tle rozwiązań normatywnych w polskim systemie prawnym, *Journal of Modern Science* 4/15/2012, ss. 339-363
- Suwaj, P. J., Kijowski, D. R. (2009), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Szacki J. (1999), *Indywidualizm i kolektywizm. Wstępna analiza pojęciowa*. Warszawa: IFiS PAN.
- Ura, A., Ura, E. (2006), *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis.
- Ziółkowska, A. [w:] Suwaj, P. J., Kijowski, D. (2009), *Patologie w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.