



Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM *ERNST & YOUNG*

Paul Heywood
Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową

Prezentowany raport podsumowuje wyniki badań przeprowadzonych w ramach programu Ernst & Young Sprawne Państwo przez profesora Paula Heywood'a oraz doktora Jana Meyera-Sahling'a. Autorzy raportu przeanalizowali ryzyko występowania stref korupcji w administracji rządowej, w szczególności biorąc pod uwagę proces upolitycznienia centralnych organów administracji publicznej. Badania obejmują okres od początku lat 90'tych, ze szczególnym naciskiem na zmiany prawne wprowadzone w latach 2001 oraz 2006 roku.

1. Od kilku lat korupcja znajduje się w centrum debaty publicznej w Polsce. Zainteresowanie tym problemem wśród polityków oraz w środowiskach masowego przekazu jest pochodną pogarszania się pozycji Polski w rankingu publikowanym rokrocznie przez Transparency International, opartym na wskaźniku postrzegania korupcji (CPI). Przyczyny można się także dopatrywać w szeregu bardzo nagłośnionych skandali korupcyjnych, które silnie oddziaływały na polski system polityczny i część elity politycznej.

2. Za rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005-2007) zainicjowano duży program zwalczania korupcji, obejmujący m.in. powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego o szerokich kompetencjach. Nadal jednak korupcja stanowi poważny problem i można wątpić, czy kampania przeciwko temu zjawisku przyniosła dotychczas jakieś pozytywne skutki.

3. Szersze spojrzenie na tę kwestię ujawnia, że w badaniach nad korupcją zajmowano się zarówno jej definicjami, jak i wyznacznikami. Mimo to wciąż nie ma zgody co do tego, która definicja korupcji jest najlepsza, ani jakie są przyczyny tego zjawiska.

4. W związku z tym w niniejszym projekcie badawczym skoncentrowano się bezpośrednio na korupcji wśród urzędników wysokiego szczebla w jednej sferze aparatu państwa – administracji rządowej. Badano w szczególności zagrożenie korupcją wynikające z zarządzania praktykowanego w tej sferze. Podejście to jest uzasadnione tym, że jakość administracji rządowej jest często postrzegana jako kluczowy wyznacznik korupcji.

5. Prezentowane badania dotyczą zagrożenia korupcją w dwóch wymiarach administracji rządowej. Pierwszy z nich to zarządzanie naborem i doбором kadr, zwłaszcza na wyższe stanowiska; drugi to zarządzanie procesem stanowienia polityki, zwłaszcza przygotowywaniem projektów ustaw i rozporządzeń.

6. Na użytek badań sformułowano pojęcie stref zagrożenia korupcją w administracji rządowej oraz wydzielono kilka z nich. Pojęcie strefy zagrożenia odnosi się do mechanizmów, które tworzą warunki do ujawniania się korupcji w obu wymiarach zarządzania w administracji rządowej. Pojęcie to pozwala więc rozpoznać zagrożenie korupcją na różnych etapach procesu zarządzania – czego w publikacjach na ten temat nie udało się dotychczas osiągnąć. Rozdrobnienie procesu zarządzania pozwala ponadto wyciągać bardziej wiarygodne wnioski co do zależności pomiędzy zarządzaniem w administracji rządowej a zagrożeniem korupcją.

7. W dziedzinie zarządzania kadrami zagrożenie korupcją zwiększyło się od 2001 roku, zwłaszcza zaś od roku 2006.

► Wykazano, że personalizacja zasad obsadzania wyższych stanowisk (pierwsza wyodrębniona strefa, w której może się pojawić zagrożenie korupcją) wzrosła w ostatnich

latach, zwłaszcza od momentu przeprowadzenia reformy służby cywilnej w 2006 roku. Zjawisko to przekłada się na coraz głębsze upolitycznienie polskiej administracji rządowej i coraz wyższy jego stopień.

► W całym okresie po transformacji ustrojowej polska administracja rządowa cechuje się istnieniem układu złożonych podległości, jakiemu podporządkowani są urzędnicy ministerialni (druga strefa zagrożenia). W ostatnich latach doszło jednak do zwiększenia uzależnienia urzędników ministerialnych od zewnętrznych źródeł wpływów politycznych w miejsce (przynajmniej nominalnej) zależności od politycznie niezależnego Szefa Urzędu Służby Cywilnej, który to urząd został zniesiony w 2006 roku.

► Wykazano również, że reforma służby cywilnej z 2006 roku szczególnie osłabiła zdolność systemu kadr do selekcji kandydatów (trzecia strefa zagrożenia), złagodzone bowiem zostały kryteria egzaminacyjne oraz ograniczono konkurencję między urzędnikami ubiegającymi się o dostęp do stanowisk wyższych szczebli.

► Z badań wynika, że osłabł również mechanizm mobilizujący urzędników ministerialnych do wyrabiania sobie opinii osób uczciwych i kompetentnych (czwarta strefa zagrożenia), szybsza jest bowiem rotacja personelu na wyższych stanowiskach. Ponadto coraz więcej osób jest nominowanych na stanowiska nieobjęte zasadami służby cywilnej, co realnie uniemożliwia długoletnią karierę w administracji rządowej.

Rozwój wypadków od 2001 roku – zwłaszcza od przeprowadzenia reformy służby cywilnej w 2006 roku – został

poddany krytycznej ocenie z przyjętej perspektywy badawczej, tzn. zagrożenia korupcją w systemie zarządzania kadrami w administracji rządowej.

8. W odniesieniu do zarządzania procesem stanowienia polityki zagrożenie korupcją w zasadzie się nie zmieniło. Jeśli porównać okres od końca lat 90. XX wieku do roku 2006 z sytuacją obecną, nadal można mówić o stosunkowo wysokim poziomie tego zagrożenia.

Wniosek ten zaskakuje, ponieważ za rządów PiS podjęto szereg reform, które potencjalnie miały zmniejszyć zagrożenie korupcją na poziomie administracji rządowej. Badania wykazały jednak, że zmiany formalnych zasad procesu stanowienia polityki (takich jak wprowadzenie nowych systemów zarządzania, a także reguł prowadzenia lobbingu oraz dokonywania ocen skutków regulacji) często nie są wprowadzane w życie albo są stosowane bardzo niekonsekwentnie przez poszczególne ministerstwa lub nawet przez różne departamenty i biura jednego ministerstwa. W szczególności stwierdzono, że:

- ▶ Chociaż urzędnicy mają zwykle sformalizowane obowiązki w dziedzinie stanowienia polityki, to jednak osoby zajmujące wysokie stanowiska są przekonane o swojej dużej autonomii oraz co za tym idzie - o dużym zakresie swobody w określaniu własnych funkcji (pierwsza strefa, w której może się pojawić ryzyko korupcji w trakcie zarządzania procesem stanowienia polityki).
- ▶ Osoby zajmujące wysokie stanowiska podlegają naciskom ze strony konkurujących ośrodków koordynacyjnych wewnątrz rządu. Osoby takie muszą także uwzględniać zobowiązania wynikające ze sprawowania władzy w układzie koalicyjnym oraz - w mniejszym stopniu - zasady ustroju półprezydenckiego. Takie rozdrobnienie rządu tworzy układ złożonych podległości (druga strefa zagrożenia), któremu podporządkowani są urzędnicy biorący udział w procesie stanowienia polityki na poziomie ministerialnym.

- ▶ W odniesieniu do funkcji kontrolnych i koordynacyjnych wewnątrz ministerstw (trzecia strefa zagrożenia) badania wykazały, że wewnętrzne systemy zarządzania są słabo rozwinięte, a kontrola zależy zwykle od podejścia poszczególnych urzędników. Istotnym problemem jest tu brak mechanizmów skutecznej koordynacji poziomej oraz zharmonizowania działań w obrębie ministerstw. Stwarza to warunki do wewnętrznego rozbicia, głównie na części pokrywające się z zakresami odpowiedzialności wiceministrów.

- ▶ Wciąż w niedostatecznym stopniu jest rozwinięty system kontroli i monitorowania z zewnątrz. Nawet jeśli osoby na wysokich stanowiskach stały się dużo bardziej wyczulone na zagrożenie korupcją wynikające z lobbingu, to i tak w sytuacji braku monitorowania z zewnątrz w istotnym stopniu pozostają one narażone na działania lobbystów, reprezentujących konkurujące grupy interesów (czwarta strefa zagrożenia).

- ▶ Ostatnie rządy zaczęły wprowadzać systemy mające na celu poprawę dostępu do wiedzy specjalistycznej i rozszerzenie korzystania z niej w procesie stanowienia polityki (piąta strefa zagrożenia). Z badań wynika, że także w tym wymiarze analizy zastosowanie systemów okazuje się często powierzchowne i nieskuteczne w rzeczywistym działaniu.

9. W dalszej kolejności badania koncentrują się na związku przyczynowym między obu wyodrębnionymi wymiarami zarządzania w administracji rządowej w Polsce. Stwierdzono, że przyczyn braku zinstytucjonalizowania procesu stanowienia polityki oraz znacznej jego niekonsekwencji należy upatrywać w dużej mierze w strategii doboru kadr stosowanej przez ostatnie rządy. Na zinstytucjonalizowanie procesu stanowienia polityki w obrębie ministerstw oraz ograniczenie mechanizmów korupcjogennych nie pozwoliło w szczególności upolitycznienie zasad selekcji kandydatów na wyższe stanowiska.

Jest ono wyraźnie widoczne we wszystkich czterech strefach zagrożenia wyodrębnionych w dziedzinie zarządzania kadrami.

10. Ostatnią badaną kwestią jest zakres, w jakim udokumentowaną korupcją w Polsce można przypisać normom zarządzania w administracji rządowej. W szczególności badany jest związek przyczynowy pomiędzy zarządzaniem kadrami a (1) zarządzaniem procesem stanowienia polityki oraz (2) korupcją na wysokich szczeblach administracji rządowej. Nie ulega kwestii to, że duże trudności nastręcza wykazanie istnienia takiego związku. Można też zapewne wskazać wiele innych przyczyn złych notowań Polski w rankingach dotyczących poziomu korupcji. Niemniej jednak prowadzone badania pozwoliły wyciągnąć następujące wnioski:

- ▶ Istnieje silna korelacja pomiędzy spadającymi wskaźnikami jakości rządzenia (w obu wymiarach zarządzania w administracji rządowej) a pogarszającymi się notowaniami kraju w rankingach dotyczących poziomu korupcji.
- ▶ (Ko) relację tę dodatkowo wzmacnia stosunkowo ścisły związek przyczynowy pomiędzy obu wskazanymi wymiarami zarządzania w administracji rządowej a zagrożeniem korupcją. W łańcuchu przyczynowym silnie powiązane są zwłaszcza dobór kadr, stanowienie polityki i tworzenie prawa oraz poziom korupcji na wysokich szczeblach władzy i zawłaszczanie państwa.
- ▶ Badania dają pewną odpowiedź na pytanie, dlaczego antykorupcyjna strategia rządu nie przyniosła dotychczas wyraźnych efektów. Jak się okazuje, dążenia do polepszenia procesu stanowienia polityki w wyróżnionych strefach zagrożenia, a także do zmniejszenia zagrożenia korupcją w wymiarze ogólniejszym zostały w dużym stopniu zniweczone w wyniku przyjęcia przez ostatnie rządy określonej strategii doboru kadr. I choć można zakładać, że rządy PiS miały szczerzy zamiar zwalczania korupcji, w badaniach ujawniono niezamierzone konsekwencje realizacji tej strategii.

Autorzy



Paul M. Heywood

Paul Heywood jest profesorem polityki europejskiej na Uniwersytecie w Nottingham i adiunktem na Uniwersytecie Hunan w Chinach, gdzie jest także starszym doradcą Antykorupcyjnego Centrum Badawczego. W latach 2003-2007 był dziekanem na Uniwersytecie w Nottingham. Przedmiotem jego naukowych zainteresowań są procesy demokratyzacji i przemian politycznych w Europie, efektywność polityki państw oraz korupcja polityczna. W swoich badaniach skupia się na współczesnej sytuacji w Hiszpanii i Europie Zachodniej, a także w Europie Wschodniej, Azji i krajach byłego Związku Radzieckiego. [paul.heywood@nottingham.ac.uk]



Jan-Hinrik Meyer-Sahling

Jan-Hinrik Meyer-Sahling jest wykładowcą polityki europejskiej na Uniwersytecie w Nottingham oraz *Postgraduate Research Fellow* w Europejskim Instytucie we Florencji. Wcześniej prowadził studia porównawcze administracji publicznej w London School of Economics and Political Science. W badaniach koncentruje się na procesie transformacji krajów postkomunistycznej Europy, a w szczególności na reformie służby cywilnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. [j.meyer-sahling@nottingham.ac.uk].



SPRAWNE PAŃSTWO
PROGRAM ERNST & YOUNG

Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa
tel. +48 (22) 557 70 00
fax +48 (22) 557 70 01
www.sprawnepanstwo.pl