

Corruption counteraction by the civil society: comparative analysis of the experience of Romania, Hungary, and Poland

The article examines the evolution of the civil society in Romania, Hungary, and Poland. A projection is made on one of the spheres of the “third sector” activity – prevention of corruption in politics and other spheres. The author analyzes the experience of the civil society of each of the countries regarding the supervision of policy makers in terms of their compliance with the requirements of transparent activity, prevention of conflicts of interest, and prevention of different manifestations of informal institutionalization. The study focuses on the peculiarities of the forms of corruption counteraction by the civil society in Romania, Hungary, and Poland, and identifies the obstacles that hinder the anticorruption activity of the civil society actors.

Keywords: civil society, corruption, anti-corruption policy, Romania, Hungary, Poland.

Przeciwdziałanie korupcji przez społeczeństwo obywatelskie: analiza porównawcza doświadczenia Rumunii, Węgier i Polski

Zbadano ewolucję społeczeństwa obywatelskiego w Rumunii, na Węgrzech i w Polsce. Przeprowadzono projekcję na jeden z kierunków działalności „trzeciego sektora” – zapobieganie korupcji w polityce i innych sferach. Przeanalizowano doświadczenie społeczeństwa obywatelskiego każdego z państw w zakresie nadzoru nad pomiotami polityki odnośnie przestrzegania przez nich wymogów przejrzystej działalności, niedopuszczania do konfliktów interesów, zapobiegania różnym przejawom nieformalnej instytucjonalizacji. Podkreślono specyfikę form przeciwdziałania korupcji przez społeczeństwo obywatelskie Rumunii, Węgier, Polska. Określono przeszkody utrudniające działalność antykorupcyjną aktorów społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, korupcja, polityka antykorupcyjna, Rumunia, Węgry, Polska.

Протидія корупції з боку громадянського суспільства: порівняльний аналіз досвіду Румунії, Угорщини та Польщі

Проаналізовано еволюцію громадянського суспільства в Румунії, Угорщині та Польщі. Сфокусовано увагу на один з головних напрямів діяльності «третього сектору» - протидію

корупції в політиці та інших сферах. Розглянуто досвід громадянського суспільства кожної з означених країн стосовно контролю політичних акторів щодо дотримання ними вимог прозорості в діяльності, уникнення конфліктів інтересів, протидії різним проявам неформальної інституціоналізації. Виділено специфіку форм протидії корупції громадянським суспільством Румунії, Угорщини та Польщі. Визначено проблеми які перешкоджають антикорупційну діяльність представників громадянського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство, корупція, антикорупційна політика, Румунія, Угорщина, Польща.

Współczesne kraje Europy Centralno-Wschodniej już trzecie dziesięciolecie z rządu w mniej lub bardziej udany sposób zmagają się z trudną spuścizną wieloletniego totalitarnego ucisku. W niektórych z nich proces ten był zdecydowany i efektywny, a w innych dalej możemy zaobserwować ciągnącą się likwidację pozostałości komunizmu w ustroju państwowym i społecznym, a w szczególności w świadomości ludzi. Ważną rolę w demokratyzacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej odgrywają młode krajowe społeczeństwa obywatelskie. Doświadczenie społeczeństw obywatelskich wielu krajów stanowi przykład tego, jak zorganizowana wspólnota proponuje i pomyślnie realizuje mechanizmy antykorupcyjne. Jednocześnie istnieje wiele przykładów tego, jak inercja i obojętność słabego społeczeństwa obywatelskiego sprzyja wzmagającemu się przechodzeniu polityki do cienia, korupcyjnemu „zagarnięciu” państwa przez zainteresowanych aktorów polityczno-gospodarczych.

Spółczesne społeczeństwo obywatelskie w klasyfikacji instytucji politycznych należy do kategorii nieformalnych i konstruktywnych. Jednocześnie korupcja z punktu widzenia metodologii neo-instytucjonalizmu stanowi nieformalną instytucję destrukcyjną. Uzyskujemy model, w którym w pewien sposób odbywa się interakcja pomiędzy bardziej lub mniej aktywną instytucją konstruktywną oraz bardziej lub mniej niszczącą instytucją destrukcyjną. Formy takiego współistnienia w granicach płaszczyzny konkretnego systemu politycznego bezpośrednio zależą od stopnia aktywności i nieustępliwości właśnie konstruktywnej instytucji społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie presja, nadzór zorganizowanej społeczności, która „żyje” według jednolitych zasad przejrzystej polityki, stwarza minimalne warunki dla praktyk korupcyjnych. Przeanalizujemy rolę krajowych społeczeństw obywatelskich w przeciwdziałaniu praktykom korupcyjnym na przykładzie trzech krajów, które już posiadają różne doświadczenia – Rumunii, Węgier i Polski. Państwa te wyraźnie demonstrować różną rolę krajowych społeczeństw obywatelskich jako aktorów przeciwdziałania korupcji.

Rumunia

W epoce socjalizmu Rumunia posiadała jeden z najbardziej zamkniętych i autorytarnych systemów w Europie Centralno-Wschodniej¹. Ze względu na nadzwyczaj agresywny charakter reżimu N. Ceaușescu, w okresie aksamitowych rewolucji w regionie Europy Centralno-Wschodniej („Jesień Narodów”) społeczeństwo obywatelskie w Rumunii praktycznie nie istniało. Nawet Rumuński Kościół Prawosławny był kontrolowany przez władzę totalitarną i nie mógł podjąć się tej postępowej roli, którą na początku tranzytu demokratycznego odegrał Kościół Katolicki w Polsce lub Kościół Luterski w landach wschodniemieckich. Ze względu na prześladowanie przez reżim N. Ceaușescu elity twórczej, nie ukształtowała się ta krytycznie nastawiona warstwa społeczna, z której wyrosła na przykład Charta 77 w Czechosłowacji, ruch świeckich katolików i byłych komunistów-intelektualistów w Polsce itd. Za przykład ograniczonej dysydencji można uważać co najwyżej protesty rumuńskich górników w latach 1970.²

Kiedy w 1989 r. odbyła się Rumuńska Rewolucja (w sposób siłowy, a nie pokojowy, jak w większości krajów Europy Centralno-Wschodniej), powstała pewna próżnia: przy masowym poparciu dla nowego ustroju nie było struktur instytucyjnych, które zastąpiłyby stare. Stworzona w pierwszych dniach po obaleniu N. Ceaușescu organizacja polityczna Front Ocalenia Narodowego nie mogła zostać głosem społeczeństwa obywatelskiego, gdyż większość jej liderów miała komunistyczną przeszłość.

Problemy Rumunii rozwijały się w typowym dla krajów postkomunistycznych kierunku: kraj opanował duży biznes, wyborcy mieli niski poziom kompetencji obywatelskiej oraz zainteresowania polityką, korupcja w latach 1990. i na początku lat 2000. była systemowa; do 2002 r. wskaźniki w sferze korupcji nieustannie się pogarszały. Niewystarczające przeciwdziałanie korupcji stanowiło podstawową pretensję Unii Europejskiej odnośnie możliwego przyjęcia Rumunii do UE³. W trakcie przygotowań do przystąpienia do UE na kraj ten wywierana była silna presja międzynarodowa. W celu spełnienia wymogów UE Rumunia w 2003 r. uchwaliła pakiet reform antykorupcyjnych, w szczególności otwarto dostęp do deklaracji finansowych, co stworzyło warunki do dyskusji społeczeństwa obywatelskiego, przy szerokim poparciu mediów, na temat uczciwości urzędników państwowych. Innowacje ustawodawcze stały się dla instytucji społeczeństwa obywatelskiego podstawą dla uzasadnienia legalności swoich żądań reformatorskich. Właśnie dlatego w ramach akcji organizowanych przez społeczeństwo obywatelskie przeciwko korupcji, na których skupimy się niżej, ani partie, ani politycy nie odważyli się na aktywnu sprzeciw wobec społeczeństwa obywatelskiego.

W 2004 r. w Rumunii przeprowadzono kampanię antykorupcyjną na dużą skalę, wskutek której około stu deputowanych o wątpliwej reputacji znalazło się poza składem parlamentu.

¹ T. Olteanu, S. Beyerle, *The Romanian people versus corruption. The Paradoxical Nexus of Protest and Adaptation*, „The Open Journal of Sociopolitical Studies”, 2017 nr 10 (3), s. 801.

² D. Deletant, *Ceaușescu and the Securitate: Coercion and Dissent in Romania, 1965-1989*. London 1995.

³ I. ШИМОН, В. ЛЕМАК, Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України, „Часопис Київського університету права”, 3, s. 366.

Przed wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2004 r. rumuńskie społeczeństwo obywatelskie po raz pierwszy zorganizowało się w szeroką koalicję na rzecz uczciwości w polityce – „Koalicję na rzecz czystego parlamentu”. Inicjatywa Koalicji pochodziła od Stowarzyszenia Akademickiego Rumunii. Ideę działania koalicyjnego na rzecz uczciwości w polityce Rumuni zapożyczyli od Czechów; podobna kampania przeprowadzona została również w Korei Południowej, ale nigdzie nie była ona tak efektywna, jak w Rumunii. Faktycznie była to jedna z pierwszych inicjatyw antykorupcyjnych rumuńskiej społeczności.

Dla kandydatów na wyborach w 2004 r. określono następujące kryteria: czy kandydat był współpracownikiem służb specjalnych w czasach N. Ceaușescu „Securitate” (przed 1989 rokiem); jak często zmieniał on przynależność partyjną (nie więcej niż dwa razy) oraz czy obejmował stanowiska kierownicze w rumuńskiej partii komunistycznej; czy miał on konflikt interesów, przede wszystkim podczas prywatyzacji, a w szczególności, czy nie obejmował on wysokich stanowisk, jednocześnie prowadząc biznes; czy kandydat był oskarżany o korupcję, oszustwo, wykorzystywanie środków niezgodnie z przeznaczeniem; czy kandydat był zaangażowany w podejrzaną prywatyzację własności państwowej; czy kandydat posiadał aktywa prywatne, które nie odpowiadają złożonej deklaracji; jeśli kandydat na urząd publiczny ma biznes, to czy jego firma nie ma zadłużenia wobec budżetu; czy kandydat był oskarżany o przestępstwa karne⁴. Do dalszych kroków Koalicji należało gromadzenie informacji medialnych z ostatnich lat dotyczących kandydatów z tych partii, badanie innych źródeł, sprawdzanie ich. Na podstawie kontroli kandydatów sporządzono listy kandydatów, którzy nie spełniali kryteriów uczciwości. Listy wysyłane były do partii politycznych z prośbą o odsunięcie wymienionych kandydatów od udziału w wyborach 2004 lub dodatkowe zbadanie informacji o tych z nich, którzy zgłoszą sprzeciw wobec oskarżającej ich oceny publicznej. Inicjatywa rumuńskiego społeczeństwa obywatelskiego wyróżniła się rozpowszechnieniem w kraju około 2 mln ulotek z ostateczną redakcją listy skorumpowanych kandydatów. Akcja była więc maksymalnie nagłośniona w celu aktywizacji społeczeństwa nawet w najbardziej oddalonych rejonach górskich Rumunii. Ogółem „Koalicja na rzecz czystego parlamentu” wykryła fakty dotyczące 202 nieuczciwych polityków, a „partyjnej lustracji” poddano około 98 osób⁵. Było to pierwsze niewątpliwe wielkie zwycięstwo rumuńskiego społeczeństwa obywatelskiego w kierunku oczyszczenia władzy.

Rumuńskie społeczeństwo obywatelskie pokazało: w warunkach braku motywacji państwa w zakresie budowania przejrzystej polityki, publiczne ujawnienie stało się skutecznym mechanizmem antykorupcyjnych, stosowanym przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego we współpracy z mediami. Zwróćmy uwagę także na jeszcze dwa spośród jej ważnych skutków: 1) po wyborach 2004 powstał szereg „filii” społecznych wspólnot antykorupcyjnych – „Koalicja na rzecz czystych uniwersytetów”, „Koalicja na rzecz czystego rządu”, działalność których również służyła celom oczyszczenia rumuńskiego społeczeństwa i państwa od systemowej korupcji; 2)

⁴ Coaliția pentru un Parlament Curat. www.sar.org.ro/coalitia-pentru-un-parlament-curat-2004/ [odczyt: 07.03.2018].

⁵ Alianța pentru o României curată. <http://www.romaniacurata.ro/liste-negre/#liste-locale-2004> [odczyt: 14.02.2018].

rozpoczął się eksport modelu przeciwdziałania społeczeństwa obywatelskiego do innych krajów, na przykład pod koniec 2006 r. została stworzona Kampania Społeczna „Na rzecz czystego Parlamentu Europejskiego – Bułgaria 2007”.

Naszym zdaniem, rumuńskie społeczeństwo obywatelskie miało dwie wielkie fale w działaniach antykorupcyjnych:

1. protesty antyrządowe po pożarze z dużą ilością ofiar w ludziach w klubie nocnym „Colectiv” (30.10.2015 r.) – tragedii, która miała miejsce właśnie ze względu na korupcję administracyjną (brak zezwolenia na działanie obiektu, wyjść awaryjnych, wystarczającej ilości gaśnic itd.). Głównym hasłem protestów stało się „Korupcja zabija!” i połączyło ono różne grupy społeczne. Protesty te stały się trampoliną dla wielu przedstawicieli sektora społecznego, którzy weszli do wielkiej polityki na fali antykorupcyjnej. Dymisja rządu, spowodowana przez presję społeczeństwa obywatelskiego po wspomnianej tragedii, zapoczątkowała reformę antykorupcyjną: w latach 2014-2016 około dwa tysiące osób skazano za nadużycia władzy;
2. antykorupcyjne protesty antyrządowe w latach 2017-2018 stały się największymi akcjami po wydarzeniach 1989 roku. Na początku 2017 r. protesty zostały spowodowane przez uchwalenie rozporządzenia rządowego, ukierunkowanego na złagodzenie prawa antykorupcyjnego. We wrześniu-listopadzie 2017 r. rozpoczęły się wielkie demonstracje antykorupcyjne ze względu na to, że rząd zamierzał zlikwidować niezależność polityczną specjalnego organu antykorupcyjnego w sferze sądowej (Inspekcji Sądowej). W styczniu – lutym 2018 r. protesty były spowodowane przez inicjatywy rządowe, które utrudniły pociąganie do odpowiedzialności skorumpowanych urzędników przez organy antykorupcyjne.

Z jednej strony, pozycje Rumunii w rankingach antykorupcyjnych (w szczególności w Indeksie Percepcji Korupcji) są niskie wśród krajów członkowskich UE: 2012 – 44 punkty (ze 100 możliwych) 2013 – 43, 2014 – 43, 2015 – 46, 2016 – 48, 2017 - 48. Z drugiej strony, nie można nie zauważyć postępowej dynamiki (wzrostu indeksu); dostrzegamy w tym zasługę przede wszystkim działalności rumuńskiego społeczeństwa obywatelskiego. Jednak protesty w latach 2017-2018 udowodniły: społeczeństwo obywatelskie musi ciągle stać na straży legalności, przejrzystości polityki, poza tym politycy poszukują sposobów odejścia od uczciwość.

Węgry

Badanie doświadczenia przeciwdziałania korupcji przez węgierskie społeczeństwo obywatelskie nabrało szczególnej aktualności w kontekście wzmacniania się w tym państwie tendencji neoautorytarnych, zainicjowanych przez rząd V. Orbána oraz partię rządzącą Fidesz. Węgry po dziesięcioleciach reżimu niedemokratycznego, jednak już w drugim dziesięcioleciu członkostwa w UE, nadal mają ogromne problemy w sferze budowania demokratycznego

krajobrazu instytucyjnego, polityka tego kraju gwałtownie się radykalizuje, wzrasta wpływ partii populistycznych.

Istotnym czynnikiem napędowym ewolucji węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego były, tak samo jak w innych krajach Europy Centralno-Wschodniej, wydarzenia końcówki lat 1980. Jednak znaczące dla rozpoczęcia tego procesu wydarzenia miały miejsce wcześniej – demonstracja antyrządowa 23.10.1956 r. w Budapeszcie. Na rozwój węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego wpłynęły także innowacje gospodarcze J. Kádára: sprzyjały one liberalizacji gospodarczej, rozwojowi sektoru prywatnego. Ale ogólnie działalność społeczeństwa obywatelskiego, ruchów opozycyjnych po 1956 r., w okresie podporządkowania ZSRR, nie była tak pomyślna jak w Polsce⁶, a węgierskie społeczeństwo obywatelskie było zbyt apatyczne i zindywidualizowane, by stworzyć integralny, jednolity ruch⁷. Jednocześnie przed 1988 r. powstało wiele niezależnych grup, koalicji, które łączyła idea zmian polityczno-gospodarczych w Europie Centralno-Wschodniej. Ważną datą dla węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego było 15.03.1989 r., kiedy społeczeństwo postawiło żądania demokratyzacji. Ogółem na początku lat 1990. organizacje pozarządowe szybko się rozwijały, dlatego tym bardziej przykra jest obecna ofensywa państwa przeciwko węgierskiemu społeczeństwu obywatelskiemu, która przerwała jego stopniową ewolucję.

Oceniając poziom aktywizmu społeczno-politycznego Węgrów, ponad 4/5 z nich nigdy nie uczestniczyło w żadnych stowarzyszeniach obywatelskich ani akcjach, a ci, którzy jednak przyłączali się do inicjatyw społecznych, działali nie w polityce, lecz w sferze sportu, ochrony środowiska, religii, kultury⁸. Według stanu na 2014 r. na Węgrzech było prawie 56 tys. organizacji pozarządowych, większość spośród których działała w stolicy. Świadczy to o istnieniu problemów w płaszczyźnie kultury politycznej Węgrów, gdyż znaczna część obywateli nie rozumie pożyteczności społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo węgierskie staje się coraz bardziej apolityczne, apatyczne w kwestiach polityki państwowej oraz społeczeństwa, a to oznacza, że mniej interesuje się ono także pracą aktorów społeczeństwa obywatelskiego i nie widzą siebie w takich wspólnotach.

Zauważmy: 1) w ciągu ostatnich kilku lat (od 2010 r.) Węgry przeżywają odejście od demokracji; stworzyło to zagrożenie dla stabilności społeczeństwa obywatelskiego; 2) zwęża się przestrzeń działalności społeczeństwa obywatelskiego, co stanowi niepokojącą tendencję. Warto zauważyć niezwykle niekorzystne dla demokratyzacji Węgier istnienie pod marką organizacji pozarządowych struktur, które zostały stworzone nie przez społeczność, lecz przez rząd w celu organizacji poparcia władzy i przeciwdziałania opozycyjnemu społeczeństwu obywatelskiemu.

⁶ Е. Турута, Формирование гражданского общества и становление демократии в Центральной и Восточной Европе. „Закон и жизнь”, 2013 nr 9.3, s. 244.

⁷ А. Арато, Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – направления для дальнейших исследований. „Полис”, 1995 nr 3, s. 56.

⁸ С. Кіш. Політичні цінності громадянського суспільства Угорщини. „Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса”, 2014 nr 4-5, s. 368.

Oznacza to, że kształtuje się patologiczna sytuacja rozdwojenia społeczeństwa obywatelskiego: jedna jego część finansowana i inicjowana jest przez rząd, działa w celu propagandy kursu rządowego i neutralizacji krytyków; natomiast drugą część stanowi prawdziwe społeczeństwo obywatelskie – kontroler państwa, który jest uciskany za swoje stanowisko.

W czerwcu 2017 r. węgierska władza uchwaliła rygorystyczną ustawę, zmieniającą zasady działalności w kraju organizacji pozarządowych, które finansowane są z zagranicy (w wysokości ponad 24 tys. euro). Zobowiązane są one do przerejestrowania się jako „organizacje wspierane z zagranicy”; sankcją za odmowę jest zamknięcie. Władza motywuje takie innowacje tym, że będą one sprzyjać zwiększeniu przejrzystości w pracy organizacji pozarządowych oraz pomogą walczyć z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Wprowadzenie dyskryminacyjnych norm i inicjatyw ukierunkowane jest przede wszystkim przeciwko organizacjom pozarządowym pracującym w sferze ochrony praw człowieka i antykorupcyjnej: Transparency International Węgry, Węgierski Komitet Helsiński oraz Węgierska Unia Swobód Obywatelskich (TASZ).

Jednocześnie pozycja Węgier w Indeksie Percepcji Korupcja sygnalizuje narastanie praktyk korupcyjnych. Ze 100 możliwych punktów w 2012 r. uzyskano 55, **2013 – 54, 2014 – 54, 2015 – 51, 2016 – 48, 2017 – 45 punktów⁹. Ma miejsce pogarszanie się wskaźników. Według wyników z 2017 r., Węgry spadły na 66 miejsce na świecie; spośród krajów UE niżej jest tylko Bułgaria (71 miejsce, 43 punkty, ale z postępem +2 punkty w ciągu ostatniego roku). Wydaje się, że V. Orbán buduje głęboko skorumpowany system, ukierunkowany na zaspokojenie potrzeb wąskiego grona osób. Z jednej strony, V. Orbán deklaruje walkę z korupcją (na przykład w 2010 r. ogłosił on wojnę „rycerzom offshorowym”), a z drugiej strony premier i jego otoczenie partyjne uczestniczą w nieprzejrzystych przetargach, wyprowadzaniu kapitałów do offshorów („Panama Papers”) itd. Rodzina (faktycznie klan) V. Orbána systematycznie wzbogaca się poprzez wygrywanie przetargów na duże projekty społeczne, finansowane przede wszystkim przez UE¹⁰. Stanowi to przykład korupcyjnego „zagraniecia” państwa, kiedy nieformalna instytucjonalizacja w postaci nepotyzmu, klanowości, korupcji itd. zaczyna określać rozwój państwa, niszczy jego wizerunek na arenie międzynarodowej.**

Różne sondaże opinii społecznej Węgrów stabilnie obserwują wysoki odsetek osób, które uznają, że problem korupcji na Węgrzech jest poważny i skłaniają się do opinii, że większość polityków i urzędników państwowych jest skorumpowana¹¹. Jednocześnie jednak rozumienie to nie przekłada się na presję antykorupcyjną na władzę, jak ma to miejsce na przykład w Rumunii. Przeprowadziliśmy monitoring akcji protestu na Węgrzech, ale znaleźliśmy niezwykle mało ukierunkowanych konkretnie na przeciwdziałanie korupcji:

⁹ *Hungary Corruption Index*. <https://tradingeconomics.com/hungary/corruption-index/> [odczyt: 28.02.2018].

¹⁰ B. Pivamyik. It is up to the Chief Prosecutor to investigate Orbán's son-in-law. <https://budapestbeacon.com/chief-prosecutor-investigate-orbans-son-law/> [odczyt: 29.01.2018].

¹¹ B. Zöldi. Hungarian sociologists' study on corruption voted best in world. <https://budapestbeacon.com/hungarian-sociologists-study-corruption-voted-best-world/> [odczyt: 06.02.2018].

- jesienią 2014 r. miał miejsce szereg protestów antykorupcyjnych z żądaniem dymisji przewodniczącej administracji podatkowej i celnej Węgier Ildikó Vidy, podejrzewanej o korupcję, a także całego rządu V. Orbána¹². W tym czasie szereg węgierskich wysokich urzędników państwowych wpisano na listę osób pozbawionych prawa wjazdu do USA z względu na podejrzenia o korupcję¹³;

- 08.03.2015 r. w Budapeszcie przeprowadzono demonstrację antykorupcyjną, która była próbą zgromadzenia na jednym wydarzeniu węgierskich opozycyjnych partii politycznych i organizacji społecznych¹⁴. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego ogłosili problemy fałszyfikacji problemów, podziału gruntów państwowych przez zwolenników partii rządzącej Fidesz, ignorowania przez organy śledcze spraw korupcyjnych. Właśnie na tej demonstracji być może po raz pierwszy na Węgrzech ogłoszono potrzebę stworzenia spójnej społeczności – antykorupcyjnej sieci aktorów społeczeństwa obywatelskiego.

Zauważmy, że sami aktorzy węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego stają się figurantami spraw korupcyjnych. W szczególności, sam proces udzielania finansowania państwowego organizacjom pozarządowym na Węgrzech jest skorumpowany, nieprzejrzysty, ma cechy konfliktu interesów. Tworzy się paradoksalna sytuacja: organizacje, zadaniem których jest przeciwdziałanie korupcji, same mają uciekać się do korupcji w celu umożliwienia uzyskania finansowania dalszej działalności statutowej. Taka praktyka jest destrukcyjna dla postępu demokratycznego dowolnego kraju.

Wymowny jest fakt tego, iż jak pokazał nasz monitoring, w ciągu dwóch tygodni po publikacji nowego Indeksu Percepcji Korupcji z 2017 r., taki rezonansowy upadek Węgier w żaden sposób nie przełożył się na akcje protestu społeczeństwa węgierskiego.

Polska

Polska należy do tych państw, które w ciągu ostatnich dziesięcioleci osiągnęły pewien sukces w ograniczaniu praktyk korupcyjnych. Stało się to możliwe między innymi dzięki aktywnym obywatelom, zjednoczonym wokół idei modernizacji swojego kraju, ale jednocześnie wymaga badania to, jaką była rola antykorupcyjna społeczeństwa obywatelskiego, ocena jej znaczenia.

Według stanu na koniec lat 1980., kiedy zaczęła się demokracja, polskie społeczeństwo już miało wysoki stopień gotowości mentalno-psychologicznej narodu do zmian demokratycznych przeciwko narzuconemu z zewnątrz reżimowi komunistycznemu¹⁵. Przesłanki tej gotowości nie powstały jednocześnie, lecz gromadziły się przez dłuższy czas. Kształtowaniu się

¹² К. Каплюк. Понад десять тисяч угорців протестували проти корупції. <http://p.dw.com/p/1DjsA> [odczyt: 08.02.2018].

¹³ Á. Varga. Kleptocracy Banned: The Hungarian Tax Authority Scandal. <https://www.boell.de/en/2014/11/24/kleptocracy-banned-hungarian-tax-authority-scanda> [odczyt: 09.02.2018].

¹⁴ Á. Lestyánszky, Péter Juhász: Hungarian authorities won't investigate corruption. <https://budapestbeacon.com/peter-juhasz-hungarian-authorities-wont-investigate-corruption/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary> [odczyt: 05.02.2018].

¹⁵ І. Задорожний. Трансформація політичної системи Польщі в умовах переходу до демократії. „Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Політологія, Соціологія, Філософія”, 2010 nr 14, s. 174.

polskiego społeczeństwa obywatelskiego sprzyjało zjednoczenie się wszystkich warstw społecznych w poparciu strajkujących robotników, a także w późniejszych procesach sądowych nad robotnikami. Wskutek tego Polska była pierwszym krajem Europy Centralno-Wschodniej, który wkroczył na ścieżkę demokratyzacji; tutaj po raz pierwszy ukształtowała się opozycja i rząd niekomunistyczny.

Jednocześnie pewnym problemem była wielopartyjność (250 partii; obecnie ich ilość zmniejszyła się do 68); turbulencje partyjne doprowadziły do znacznego rozdrobnienia partii, kryzysów parlamentarnych, które osłabiały polskie społeczeństwo obywatelskie. Ówczesna struktura polskie społeczeństwa obywatelskiego była także dysproporcjonalna: dominowały w niej partie polityczne, a inne elementy społeczeństwa obywatelskiego miały nieznaczący wpływ. H. Zeleńo zwróciła uwagę na to, że jedynie pod wpływem procesów prywatyzacji, reform społeczno-gospodarczych, przeprowadzonych w latach 1990., udało się usunąć wymienione dysproporcje w strukturze społeczeństwa obywatelskiego¹⁶.

Według danych z 2016 r., w Polsce zarejestrowano 17 tys. fundacji i 100 tys. stowarzyszeń, ale około ćwierć zarejestrowanych organizacji jest niekatywna, czyli obecnie pracuje łącznie około 90 tys. fundacji i stowarzyszeń¹⁷. Kwestiami legalności, praw człowieka (czyli maksymalnie zbliżonymi do walki z korupcją) zajmuje się jedynie 2% organizacji; dominują natomiast organizacje pozarządowe, zajmujące się sportem, turystyką, wypoczynkiem edukacją, kulturą itd.¹⁸. Oznacza to, że chociaż w Polsce ogólnie zarejestrowano znaczną ilość organizacji pozarządowych, jedynie niewielka część z nich zaangażowana jest w opracowywanie polityki antykorupcyjnej i kwestii dobrego rządzenia.

Jednocześnie ocena regulacji prawnej działalności instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz jego aktorów w Polsce świadczy o tym, że normy polskiego prawa, w odróżnieniu od węgierskiego, umożliwiają swobodne przeprowadzanie różnych działań, w tym ukierunkowanych na przeciwdziałanie korupcji¹⁹. Być może, przyczyny warto doszukiwać się również w płaszczyźnie problemów niewystarczającego finansowania organizacji pozarządowych, gdyż polskie organizacje pozarządowe nie mogą zatrudniać profesjonalnych pracowników²⁰ (prawników, ekonomistów i innych), którzy są niezbędni w takiej sferze, jak walka z korupcją – działalność taka musi opierać się o profesjonalistów, w przeciwnym razie stanie się ona tanim populizmem. We wspólnym badaniu²¹ polskiego Instytutu Spraw Publicznych i Transparency International dotyczącym korupcji i roli różnych instytucji państwowych i niepaństwowych w przeciwdziałaniu

¹⁶ Г. Зеленько. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи та України), Київ 2007, s. 22.

¹⁷ 2016 Report on the State of Civil in the EU and Russia. Berlin 2017, s. 78.

¹⁸ Ibidem, s. 79.

¹⁹ Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoring, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 252.

²⁰ Podstawowe dane o stowarzyszeniach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r., red. M. Grabowska, S. Mocek, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 2010.

²¹ Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoring, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 261.

korupcji zauważono: polski „trzeci sektor” nie posiada stabilnego finansowania; w budżecie organizacji dominują środki państwowe, ale może to być rozpatrywane jako pewna wada tych organizacji, celem których jest przeciwdziałanie korupcji, nadzór nad dobrym rządzeniem itd; powstają także problemy z przejrzystością samych organizacji pozarządowych.

Jeśli odwołamy się do Indeksu Percepcji Korupcji, w latach 2012-2016 r. Polska powoli, ale zwiększała punkty (2012 – 58, a w 2016 – już 62), awansując na liście. Jednak według wyników badań w 2017 r. miał miejsce spadek do 60 punktów, co przesunęło Polskę z 29 od razu na 36 miejsce na świecie. Badanie polskiego Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS 67/2017)²² wskazuje na dobrze ukształtowany negatywny stosunek większości obywateli do problemu korupcji. Przeważająca większość respondentów (76%) uważa korupcję w kraju za duży problem, 15% ocenia skalę korupcji jako nieznaczną, a 1% jako bardzo nieznaczną. Badanie to świadczy o pozytywnym stosunku Polaków do działań antykorupcyjnych.

Analizując udział polskich organizacji pozarządowych w kształtowaniu krajowej polityki antykorupcyjnej trudno jest stwierdzić, czy polskie społeczeństwo obywatelskie jest skuteczne w tym procesie. Możemy konstatować działalność kilku organizacji: Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Transparency International Polska. Jedną z organizacji osiągających największe sukcesy w walce z korupcją w Polsce jest Fundacja im. Stefana Batorego. Fundacja prowadzi duży program „Odpowiedzialne Państwo”, w ramach którego stale przeprowadzane są takie monitoringi, jak Barometr Ryzyka Nadużyć w Zamówieniach Publicznych, Monitoring Kandydatów na Stanowiska Państwowe i inne.

Odnośnie polskich obywateli należy zauważyć: niezwykle rzadko mobilizują się oni konkretnie przeciwko korupcji. Żadna z dużych akcji protestu nie miała takiego ukierunkowania, podczas gdy w wielu państwach Europy Centralno-Wschodniej było to podstawowym tematem protestów.

Wnioski

Przeprowadzona analiza nie tylko potwierdziła hipotezę dotyczącą znaczenia roli społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałaniu korupcji, ale także umożliwiła zrozumienie różnic tej roli w ramach trzech państw Europy Centralno-Wschodniej:

- społeczeństwo Rumunii wyraźnie identyfikuje korupcję jako przeszkodę dla pomyślnej transformacji państwa do rozwoju demokratycznego. Procesy, które odbywają się w Rumunii w latach 2017–2018 stanowią wzór tego, jak powinno działać społeczeństwo obywatelskie, kiedy politycy próbują wykorzystać władzę jako źródło uzyskiwania korzyści. Jak świadczy rumuński proces polityczny, rola społeczeństwa obywatelskiego polega na tym, że powinno ono stać na straży, by nie odbył się odwrót do korupcji politycznej;

²² Opinie na temat korupcji w Polsce. Komunikat z badań nr 63/2017. Warszawa 2017.

- korupcja jest jedną z przyczyn osłabienia instytucji demokratycznych na Węgrzech. Odejście tego państwa od demokratyzacji, spadek w Indeksie Percepcji Korupcji wyjaśniamy między innymi wzmaganiem się presji rządu V. Orbána na społeczeństwo obywatelskie, media i sąy. Taka presja państwa stała się możliwa, gdyż na Węgrzech jeszcze nie rozwinęła się kultura współpracy pomiędzy aktorami społeczeństwa obywatelskiego, jest deficyt zaangażowania między nimi, nie został nagromadzony niezbędny zbiorowy kapitał społeczny. Przykład Węgier pokazuje, jak społeczeństwo obywatelskie, które szybko i obiecująco rozwijało się po upadku komunizmu, stało się zależne od państwa i stopniowo zmuszane jest do oddalania się od potrzeb i interesów społecznych. Taki niepokojący proces będzie sprzyjał coraz większemu korupcyjnemu „zagarnięciu państwa”, jeśli głos węgierskiego społeczeństwa obywatelskiego nie stanie się zauważalny;
- wpływu tych polskich instytucji społeczeństwa obywatelskiego, zadaniem których jest przeciwdziałanie korupcji, obecnie nie można nazwać znacznym. Poziom zaangażowania polskiego „trzeciego sektora” do tworzenia konkretnie polityki antykorupcyjnej jest obecnie niewysoki, chociaż w wielu kwestiach polskie społeczeństwo obywatelskie pokazuje nadzwyczajną spójność (sprzeciw wobec kontrowersyjnej reformy sądownictwa, zaostrenie ustawy antyaborcyjnej itd.).

Spis publikacji:

1. T. Olteanu, S. Beyerle, *The Romanian people versus corruption. The Paradoxical Nexus of Protest and Adaptation*, „The Open Journal of Sociopolitical Studies”, 2017 nr 10 (3), s. 801.
2. D. Deletant. *Ceaușescu and the Securitate: Coercion and Dissent in Romania, 1965-1989*. London 1995.
3. І. Шимон, В. Лемак, Протидія політичній корупції в Румунії: можливий досвід для України, „Часопис Київського університету права”, 3, s. 366.
4. *Coaliția pentru un Parlament Curat*. www.sar.org.ro/coaliția-pentru-un-parlament-curat-2004/ [odczyt: 07.03.2018].
5. *Alianța pentru o României curată*. <http://www.romaniacurata.ro/liste-negre/#liste-locale-2004> [odczyt: 14.02.2018].
6. Е. Турута, Формирование гражданского общества и становление демократии в Центральной и Восточной Европе. „Закон и жизнь”, 2013 nr 9.3, s. 244.
7. А. Арато, Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание – направления для дальнейших исследований. „Полис”, 1995 nr 3, s. 56.
8. Є. Кіш. *Політичні цінності громадянського суспільства Угорщини*. „Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса”, 2014 nr 4-5, s. 368.
9. *Hungary Corruption Index*. <https://tradingeconomics.com/hungary/corruption-index/> [odczyt: 28.02.2018].

10. B. Pivarnyik. It is up to the Chief Prosecutor to investigate Orbán's son-in-law. <https://budapestbeacon.com/chief-prosecutor-investigate-orbans-son-law/> [odczyt: 29.01.2018].
11. B. Zöldi. Hungarian sociologists' study on corruption voted best in world. <https://budapestbeacon.com/hungarian-sociologists-study-corruption-voted-best-world/> [odczyt: 06.02.2018].
12. К. Каплюк. Понад десять тисяч угорців протестували проти корупції. <http://p.dw.com/p/1DjsA> [odczyt: 08.02.2018].
13. Á. Varga. Kleptocracy Banned: The Hungarian Tax Authority Scandal. <https://www.boell.de/en/2014/11/24/kleptocracy-banned-hungarian-tax-authority-scanda> [odczyt: 09.02.2018].
14. Á. Lestyánszky. Péter Juhász: Hungarian authorities won't investigate corruption. <https://budapestbeacon.com/peter-juhasz-hungarian-authorities-wont-investigate-corruption/news/articles/2014-07-28/orban-says-he-seeks-to-end-liberal-democracy-in-hungary> [odczyt: 05.02.2018].
15. І. Задорожний. Трансформація політичної системи Польщі в умовах переходу до демократії. „Науковий вісник Ужгородського університету. Серія *Політологія, Соціологія, Філософія*”, 2010 nr 14, s. 174.
16. Г. Зеленько. Інституціоналізація громадянського суспільства у постсоціалістичних країнах (на прикладі країн Вишеградської групи та України), Київ 2007, s. 22.
17. 2016 Report on the State of Civil in the EU and Russia. Berlin 2017, s. 78.
18. Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoring, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 252.
19. Podstawowe dane o stowarzyszeniach i społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2008 r., red. M. Grabowska, S. Mocek, E. Wnuk-Lipiński, Warszawa 2010.
20. Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoring, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, Warszawa 2012, s. 261.
21. Opinie na temat korupcji w Polsce. Komunikat z badań nr 63/2017. Warszawa 2017.