

# Zbysław Dobrowolski

---

## Regulacje w gospodarce a zjawisko korupcji

---

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 1, 69-79

---

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Zbysław Dobrowolski

## REGULACJE W GOSPODARCE A ZJAWISKO KORUPCJI

We współczesnym świecie nie istnieje zjawisko samoczynnego dostosowania struktury i wielkości produkcji oraz konsumpcji do poziomu odpowiadającego społecznemu optimum. Niedoskonałość konkurencji, konieczność wytwarzania dóbr i usług publicznych, potrzeba ograniczenia wysokiej inflacji i wysokiego bezrobocia generuje, zdaniem wielu ekonomistów, istnienie interwencjonizmu państwowego. Pojęcie interwencjonizmu państwowego nie jest jednoznaczne. Choć celem państwa, stosującego instrumenty interwencjonizmu państwowego, jest maksymalizacja określonych założeń ekonomicznych, takich jak ograniczenie inflacji, bezrobocia, wzmocnienie lub osłabienie kursu waluty czy redukcja deficytu budżetowego, w praktyce działania podejmowane dla maksymalizacji ww. celów ekonomicznych mogą służyć realizacji celów politycznych, jak maksymalizacja liczby głosów w wyborach<sup>1</sup>. M. Gulcz określa interwencjonizm państwowy jako działalność korygującą niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Jego istotą jest oddziaływanie na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, a celami osiągnięcie stanu zrównoważonego rozwoju oraz niwelowanie problemów społecznych. Podstawowymi narzędziami interwencjonizmu państwowego są polityka fiskalna, pieniężno-kredytowa i polityka handlowa<sup>2</sup>. A. Karpiński interwencjonizm państwowy określa mianem polityki stabilizacyjnej państwa, na którą składają się polityki: fiskalna, monetarna, celna, cenowa, dochodowa, zatrudnienia i społeczna oraz regionalna, inwestycyjna, ekologiczna, restruktury-

---

Autor, doktor nauk o zarządzaniu, jest międzynarodowym specjalistą ds. szkoleń oraz ekspertem ds. kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontroli Państwowej (*The International Organization of Supreme Audit Institution*). Jest wykładowcą PWSZ w Sulechowie.

<sup>1</sup> A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa 1990, s. 26.

<sup>2</sup> M. Gulcz, *Ekonomia, cz. II Makroekonomia*, Poznań 1994, s. 80-86.

zacji, naukowo-techniczna. Zdaniem A. Karpińskiego, owe polityki stanowiące integralny element interwencjonizmu państwowego powinny zapewnić realizację takich celów, jak: walkę z bezrobociem i inflacją, wzrost gospodarczy, równowagę bilansu płatniczego, sprawiedliwość społeczną, ochronę środowiska naturalnego<sup>3</sup>.

Tak jak istnieją zwolennicy interwencjonizmu państwowego, tak i niektórzy z ekonomistów wskazują na jego negatywne skutki, takie jak: ograniczona innowacyjność, szara strefa. Na przykład, w ocenie L. Balcerowicza, rozrost państwa, ograniczający wolność gospodarczą, przyniósł w XX wieku wątpliwe korzyści. Im większa była ekspansja etatyzmu, tym generalnie większe szkody. Państwa, które zabrały ludziom gospodarczą swobodę, pozbawiły ich zarazem szansy na dobrobyt<sup>4</sup>. L. Balcerowicz zauważa, iż również uzasadnienie ekspansji państwa koniecznością powołania instytucji chroniących społeczeństwo przed skutkami cyklu koniunkturalnego i zmiennymi warunkami rynkowymi budzi kilka wątpliwości. Po pierwsze, niektóre zjawiska uważane za przyczynę rozrostu państwa socjalnego mogą być przez ów rozrost wywoływane lub potęgowane. Po drugie, odpowiedzią na trudne sytuacje jednostek nie musi być rozrost państwa - powstaje w ten sposób pole do indywidualnej przeczności, wzmocnienie roli rodziny oraz organizacji pozarządowych<sup>5</sup>.

Czy interwencjonizm państwowy sprzyja zjawisku korupcji? Czy poszczególne narzędzia interwencjonizmu są podatne na korupcję? Jednym z narzędzi interwencjonizmu jest polityka fiskalna definiowana jako całość działań państwa w zakresie wpływów i wydatków budżetowych. Dochody budżetu państwa są rozdysponowane na różne cele publiczne. Wydatki budżetu dzieli się na rządowe zakupy dóbr i usług, transfery rządowe oraz obsługę długu publicznego. Rządowe zakupy dóbr i usług dotyczą wydatków ponoszonych na administrację, obronę narodową, ochronę porządku publicznego, ochronę zdrowia, oświatę, kulturę i naukę. Państwo prowadzi inwestycje infrastrukturalne. Część inwestycji może być związana z działalnością produkcyjną państwa – na przykład przemysł zbrojeniowy. Administracja publiczna jest istotnym zbiorowym nabywcą dóbr i usług, przy czym decydenci tylko w niewielkim zakresie są płatnikami. Ów fakt w powiązaniu z istnieniem niejasnych procedur i niedoskonałością kontroli nad procesem nabywania dóbr i usług, generuje ryzyko wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Państwo będąc znaczącym nabywcą dóbr i usług może dyktować warunki rozwoju swoich prywatnych partnerów, dla których uczestnictwo w procesie sprzedaży państwu dóbr i usług stanowi znaczące, a często jedyne źródło dochodów. Poprzez

<sup>3</sup> A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych. Próba uogólnienia doświadczeń praktyki światowej*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 92.

<sup>4</sup> L. Balcerowicz, *Ruch postępowawsteczny*, Tygodnik Wprost nr 1055 z 16.02.2003.

<sup>5</sup> Ibidem.

łapówki można uczestniczyć w tym procesie z pominięciem mechanizmu konkurencji. Inny rodzaj wydatków to transfery rządowe. Obejmują one wydatki z budżetu państwa na rzecz społeczeństwa lub przedsiębiorstw. Zaliczyć tu można m.in. świadczenia emerytalne, zasiłki dla bezrobotnych, finansowanie tworzenia nowych miejsc pracy, udzielanie preferencyjnych kredytów. Także i tu „mętne” procedury, na przykład udzielania preferencyjnych kredytów, subsydiowania eksportu mogą generować korupcję.

Posłużmy się kilkoma przykładami. Kontrola działalności Agencji Rynku Rolnego (Agencji) w zakresie prowadzenia skupu interwencyjnego zbóż w 1999 roku ujawniła liczne przypadki wyłudzenia dopłat z Agencji za dostarczone zboże, które było przedmiotem dwukrotnego, a nawet wielokrotnego obrotu, z każdorazowym naliczeniem i pobraniem dopłat. Sprzyjały temu błędy w organizacji skupu interwencyjnego, między innymi dopuszczenie do sytuacji, w której ten sam podmiot mógł występować raz w roli producenta dostarczającego zboże do Agencji, a drugi raz był podmiotem skupującym zboże w imieniu Agencji. Sprzyjał temu również nieprzejrzysty, dokonany według niejasnych kryteriów, wybór firm skupujących zboże na rzecz Agencji. Znamiona korupcji nosiły również wykorzystywane przez podmioty gospodarcze, wskutek braku niezbędnych uregulowań ze strony Agencji, możliwości równoczesnego prowadzenia skupu interwencyjnego żywca trzody chlewnej i zbóż oraz skupu tych produktów po niższych cenach rynkowych<sup>6</sup>.

Kontrola funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazała nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami większości wojewódzkich funduszy, zwłaszcza w zakresie przyznawania dotacji oraz umarzania pożyczek podmiotom. Brakowało list przedsięwzięć priorytetowych, wystąpiły przypadki dowolności w przyznawaniu środków finansowych, w tym również na cele nie związane z ochroną środowiska. Korupcjogenny charakter miało preferencyjne traktowanie niektórych podmiotów korzystających ze środków funduszy<sup>7</sup>.

Zagrożenie korupcją w obszarze funkcjonowania państwowych funduszy celowych i agencji jest wysokie, a sprzyja mu podobny mechanizm, który dotyczy gospodarowania majątkiem publicznym. Fundusze i agencje mają stosunkowo dużą łatwość w wydatkowaniu publicznych pieniędzy bez dostatecznej, a niekiedy wręcz bez żadnej, kontroli. Jednoosobowo, bądź w wąskim gronie osób, podejmowane są decyzje o wielomilionowych dotacjach, kredytach czy pożyczkach, stosowane są dość dowolne reguły w zakresie rozmaitych umorzeń należności funduszy czy innego rodzaju ulg.

<sup>6</sup> Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000, NIK Warszawa 2001.

<sup>7</sup> Ibidem.

Kontrola regulacji obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi i wyrobami przemysłu lekkiego wykazała między innymi, że w Ministerstwie Gospodarki funkcjonował wysoce korupcyjny system przydzielania kontyngentów na bezcłowy import zbóż oraz mięsa wieprzowego. Stosowano pozornie obiektywny system przydzielania kontyngentów według kolejności zgłaszających się po nie importerów. Wskutek tego, pod gmachem ministerstwa ustawiały się długie kolejki, dochodziło nawet do aktów przemocy między oczekującymi. Można też podejrzewać, że przy takim systemie największe szanse uzyskania kontyngentu mieli ci z importerów, którzy zostali wcześniej poinformowani o możliwości ich uzyskania. Ministerstwo Gospodarki prezentowało poglądy, absolutnie nie do przyjęcia, że taki system załatwiania wniosków – według kolejności ich złożenia – jest obiektywny i sprawiedliwy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należało z odpowiednim wyprzedzeniem podać do publicznej wiadomości informację o możliwości ubiegania się o kontyngenty, następnie przyjąć wnioski od importerów i rozpatrzyć je według wcześniej znanych, jasnych, jednoznacznych i równych dla wszystkich zainteresowanych kryteriów<sup>8</sup>.

W tej samej kontroli ujawniona została inna korupcyjna praktyka, dotycząca kontroli celnej importowanych wyrobów przemysłu lekkiego. Urzędy celne, w wielu przypadkach, nie reagowały na praktyki rażącego zaniżania wartości celnej towarów i w ślad za tym – zaniżenia cła i podatku. Urzędy celne nie zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia oraz instruktaż dotyczący postępowania w zakresie ustalania wartości celnej towarów. Szacowanie więc tej wartości w wielu urzędach odbywało się ze znaczną dowolnością, często według „widzimisię” funkcjonariuszy służb celnych. To niewątpliwie stwarzało podatny grunt dla zachowań korupcyjnych<sup>9</sup>.

Kontrola działalności urzędów skarbowych w zakresie stosowania potrąceń wzajemnych i ulg uznaniowych wykazała między innymi, że w wielu kontrolowanych urzędach skarbowych udzielono ulg podatkowych ze znaczną dowolnością. Często zdarzało się, że w ramach tego samego urzędu, w bardzo podobnych czy wręcz identycznych sytuacjach podatników, podejmowane były różne decyzje co do umorzenia lub odmowy umorzenia należności podatkowych. Nie zostały wyznaczone precyzyjne kryteria udzielania ulg przez Ministerstwo Finansów, nie było takich kryteriów również w skali poszczególnych urzędów skarbowych. Szczególnie zaś naganną i ewidentnie korupcyjną praktyką, którą stwierdzono w 9-ciu kontrolowanych urzędach skarbowych, było udzielanie ulg podatkowych dla podmiotów wykonujących usługi inwestycyjne i remontowe na rzecz tych urzędów. Praktyka ta była

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

oczywiście nielegalna, prowadziła do zaniżenia dochodów budżetu państwa, a ponadto stwarzała nierówność konkurencji wobec podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne, udzielane przez urzędy skarbowe<sup>10</sup>.

Dlaczego regulacje w gospodarce generują zjawisko korupcji? Teoria wyboru publicznego (*public choice*), do twórców i zwolenników zaliczamy m.in.: J. McGill Buchanana, G. Tullocka, A. Downsa, traktuje wybór publiczny jako decyzję polityczną i pozwala na spojrzenie na rolę państwa w gospodarce oraz problem państwowej regulacji ekonomicznej w gospodarce rynkowej<sup>11</sup>. Teoria wyboru publicznego zakłada, iż każdy z podmiotów funkcjonujących w państwie: rząd, administracja (biurokracja), producenci i konsumenci postępuje racjonalnie, a zatem w sposób przystosowany do okoliczności. Rząd wspierany przez partię maksymalizuje swoje szanse ponownego wygrania wyborów. Biurokracja maksymalizuje pewność swojego zatrudnienia. Producenci dążą do maksymalizacji swoich zysków, zaś konsumenci do maksymalizacji swoich korzyści<sup>12</sup>. Każdy z ww. podmiotów dąży do osiągnięcia maksymalnych korzyści, a państwo musi w pewnym stopniu uwzględniać interesy wszystkich obywateli, a zatem m.in. producentów, konsumentów i pracowników administracji, mając na uwadze cel nadrzędny: ochronę i rozwój społeczeństwa jako całości. Ideałem byłaby efektywna działalność państwa w tym zakresie. W praktyce może być inaczej.

J.M. Buchanan i G. Tullock zakładają, iż popyt na regulacje kreują branże a nawet pojedyncze podmioty gospodarcze, którym zastosowanie konkretnych środków regulacyjnych przynosi wymierne korzyści ekonomiczne w postaci wzrostu ich dochodów<sup>13</sup>. Wynika to z tego, iż regulacja może oznaczać prawno-formalne usankcjonowanie sytuacji monopolistycznej, choć przecież regulacja jest narzędziem interwencjonizmu państwowego, którego celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom ekonomicznym, w tym wynikającym z istnienia sytuacji monopolistycznych. Podaż regulacji tworzą organy legislacyjne kompetentne w kwestii stanowienia norm regulacyjnych. Mogą one być zainteresowane tworzeniem określonych regulacji, jeśli „wdzięczność” odbiorców regulacji będzie przekładać się w postaci liczby głosów uzyskanych w przyszłych wyborach<sup>14</sup>. Owa „wdzięczność” odbiorców regulacji może przybrać formę łapówki.

Skoro są regulacje to muszą być także instytucje zajmujące się regulacjami – agencje. Agencje regulacyjne funkcjonują w wielu państwach, m.in.: USA,

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, s. 418.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> A. Becla, S. Czaja, M. Grabowska, R. Jakubowski, R. Jończy, *Elementy makroekonomii*, Wydawnictwo I-Bis, Wrocław 2002, s. 274-278.

<sup>14</sup> Ibidem.

Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Niemczech. Agencje regulacyjne funkcjonują również w Polsce. Na przykład, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTİK). Prezes URTİK w myśl art. 7 ustawy z dnia 21 lipca 2000 roku prawo telekomunikacyjne jest organem właściwym w sprawach zezwoleń telekomunikacyjnych<sup>15</sup>. Zezwolenia te należy posiadać by móc legalnie eksploatować publiczną sieć telefoniczną lub sieć publiczną przeznaczoną do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych. Innym przykładem jest działalność ubezpieczeniowa. Jej wykonywanie w myśl art. 6 ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej wymaga zezwolenia organu nadzoru<sup>16</sup>. W tym wypadku jest nim Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Kolejnym przykładem jest Urząd Regulacji Energetyki, którego Prezes, w myśl art. 21 ust.1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku prawo energetyczne realizuje zadania z zakresu spraw regulacji gospodarką paliwami i energią<sup>17</sup>.

Agencje regulacyjne tworzone są z dwóch podstawowych powodów. Po pierwsze, pewne zadania publiczne są lepiej wykonywane, gdy stanowią podstawowy przedmiot działania wyspecjalizowanej agencji a nie są jednymi z wielu zadań wykonywanych przez ministerstwo. Po drugie, wyspecjalizowana agencja może szybciej dostosować swoją działalność do zmiany otoczenia niż ministerstwo, którego działanie cechuje pewna inercja. Dostrzegając przyczyny tworzenia agencji regulacyjnych i ich zalety należy pamiętać o potencjalnych zagrożeniach związanych z ich funkcjonowaniem. Agencje regulacyjne, choć powinny pełnić rolę bezstronnego gwaranta długookresowego interesu publicznego, mogą stać się źródłem korzyści dla wąskich grup interesu. Problem ten został zidentyfikowany i przedstawiony w teorii zawładnięcia regulacji przez grupy interesu (*capture theory*). Teoria ta głosi, iż działalność zmierzająca do wywarcia wpływu na regulacje wiąże się z ponoszeniem kosztów. A zatem działalność tą podejmują tylko te podmioty, które mają z niej coś do uzyskania. Podmioty objęte regulacją, na przykład producenci, będą najbardziej zainteresowani skutkami regulacji. Zainteresowanie szerszej grupy – konsumentów, dostawców, będzie znacznie mniejsze. Działające w jakiejś gałęzi produkcji przedsiębiorstwa będą się organizować, aby wpływać na działalność regulacyjną państwa i uzyskać w ten sposób rozwiązania regulacyjne dające im przewagę nad innymi, niezorganizowanymi grupami. Z perspektywy grupy interesu regulacja zmieni się, jeśli grupa interesu zacznie ją postrzegać jako niekorzystną, tj. wtedy, gdy koszty ( np. dostosowania działalności podmiotu gospodarczego do regulacji ) zaczną przewyższać korzyści, które grupa interesu

---

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 73, poz. 852 ze zm.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 1151, ze zm.

<sup>17</sup> T.j. z 2003 roku Dz. U. Nr 153, poz. 1504 ze zm.

dzięki dotychczasowym regulacjom była w stanie uzyskać kosztem innych grup<sup>18</sup>.

Niezadowolenie z regulacji wyrażane przez podmioty początkowo zainteresowane jej wprowadzeniem może zaistnieć, jeśli zmiany w otoczeniu albo zwiększają koszty albo zmniejszają korzyści z wprowadzenia regulacji. I tak: (1) występowanie znacznej liczby podmiotów (znaczna liczba podmiotów może być następstwem wzrostu popytu na dobra lub usługi regulowanej gałęzi gospodarki) zainteresowanych wprowadzeniem regulacji, z uwagi na konieczność uwzględnienia różnych interesów tych podmiotów może spowodować, iż wypracowany konsensus będzie generował koszty przewyższające korzyści ze stosowania regulacji; (2) Zmiany technologiczne lub kreatywność podmiotów, w tym także objętych regulacją (w zakresie nieregulowanym) mogą generować wzrost konkurencji. Wówczas podmioty podlegające regulacji niewiele zyskują z przynależności do grupy „chronionej” regulacją<sup>19</sup>.

Kształt regulacji zależy od równowagi pomiędzy grupami interesu, które wpływają na działalność agencji regulacyjnych w obawie przed kosztami, jakie mogą się pojawić lub z nadzieją na korzyści, jakie regulacja przyniesie. Owa równowaga zależy od zdolności grup do organizowania się i zapewniania wewnętrznej spójności oraz dostępności do informacji na temat potencjalnych skutków planowanej regulacji. O ile władza państwowa nie jest w stanie skutecznie wpływać na wielkość i spójność grupy nacisku, o tyle może wymóc od agencji regulacyjnej spełnienia kilku podstawowych warunków przy tworzeniu regulacji. I tak: (1) warunku transparentności, a zatem przejrzystości działań przy tworzeniu regulacji. Owa transparentność oznacza również, iż regulacja powinna być czytelna a cele, jakie mają być dzięki niej osiągnięte precyzyjnie określone; (2) określenia indywidualnej odpowiedzialności za wprowadzenie nowej regulacji; (3) właściwej proporcji pomiędzy korzyściami i kosztami z wprowadzenia regulacji; (4) warunku spójności, co oznacza, iż nowa regulacja powinna być spójna z istniejącymi już regulacjami<sup>20</sup>.

Istnienie regulacji i agencji regulacyjnych niesie za sobą zagrożenia. I tak, istnieje możliwość przechwycenia działań agencji regulacyjnej przez regulowane podmioty. Agencje te wówczas ustanawiają reguły, które są korzystne dla pewnych grup podmiotów, zaś dyskryminują pozostałe podmioty. I tak na przykład agencja regulacyjna do spraw rynku medialnego określając, komu i kiedy przyzna się określone uprawnienia koncesyjne wpływa w sposób

<sup>18</sup> A. Surdej, *Funkcjonowanie agencji regulacyjnych: delegacja władzy – kontrola proceduralna – zawładnięcie regulacji przez grupy interesu* (w:) Kojder A., A. Sadowski (red.) *Klimaty korupcji*, Semper Warszawa 2001, s. 141-158.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.



znaczący na wyniki rywalizacji rynkowej. Jeśli agencja ta przyznała najpierw jedną a nie dwie lub trzy lub więcej koncesji, wówczas dała wybranemu podmiotowi ogromną przewagę na rynku mediów. Regulacje mogą zatem rodzić poważne skutki gospodarcze, które można szacować na wiele milionów złotych<sup>21</sup>. Inny przykład, to rynek usług telefonii komórkowych. Ograniczenie liczby operatorów telefonii komórkowej nie sprzyja obniżeniu cen połączeń telefonicznych. W rezultacie ceny te są w Polsce bardzo wysokie. Kolejnym ryzykiem związanym z funkcjonowaniem agencji regulacyjnych jest ryzyko tzw. proceduralnej nierzetelności. Oznacza to, że agencje tworząc projekty regulacji mogą polegać na nieprawdziwych informacjach, co może być skutkiem zastosowania niewłaściwej metodyki gromadzenia informacji, lub brakiem rozpoznania, jaka informacja jest potrzebna, lub skutkiem celowego działania. W następstwie analizowania niewłaściwych informacji wyciągane są niewłaściwe wnioski i zalecenia.<sup>22</sup> Regulacje generują koszty funkcjonowania podmiotów objętych regulacjami, co z kolei może tworzyć pokusę do omijania regulacji poprzez korumpowanie pracowników instytucji powołanych do egzekwowania ich przestrzegania<sup>23</sup>.

Ponieważ regulacje wpływają na funkcjonowanie gospodarki i niosą ze sobą zagrożenia, w tym o charakterze korupcyjnym, należy analizować ich wpływ na przyszłe wydarzenia gospodarcze i zapobiegać występowaniu omawianego wyżej ryzyka. Celowi temu służy „analiza wpływu regulacji” (*Regulatory Impact Analysis – RIA*). Metoda RIA umożliwia ocenę projektowanych regulacji poprzez pryzmat ich wpływu na gospodarkę i składa się z następujących etapów: (1) zdefiniowania przez agencję regulacyjną problemu i wykazania potrzeby regulacji; (2) przeprowadzenia analizy korzyści i kosztów wynikających z wprowadzenia regulacji; (3) konsultacji z instytucjami, grupami podmiotów, których działalność będzie regulowana w celu weryfikacji założeń i społecznego poparcia regulacji; (4) wskazanie mechanizmów zapewniających egzekwowanie zgodności zachowań przedsiębiorstw i obywateli z przyjętą regulacją<sup>24</sup>.

Omawiając problematykę regulacji warto przyjrzeć się organizacji państwowego nadzoru w kraju o ustabilizowanej gospodarce wolnorynkowej – Stanach Zjednoczonych. W USA aż do połowy lat siedemdziesiątych XX wieku nie istniał mechanizm rządowego nadzoru nad wprowadzanymi regulacjami. Jedną z pierwszych prób objęcia regulacji nadzorem był ich przegląd przez administrację Prezydenta R. Nixona pod kątem wpływu regulacji na jakość obywateli. Praktyka ta została sformalizowana aktem wykonawczym, na mocy

<sup>21</sup> A. Surdej, *op. cit.*, s. 144-158; zob. *Ręka na pulsie*, Życie z 21.04.2001 roku.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Zob. Rose-Ackerman S., *Corruption and Government*, Cambridge, 1999, s. 44-49.

<sup>24</sup> *Assessing the Impact of Proposed Laws and Regulations*, OECD, SIGMA, paper nr 13/1997.

którego wszystkie agencje regulacyjne zostały zobligowane do przygotowania oceny wpływu wydanych przez nie regulacji na poziom inflacji. Jednocześnie utworzono instytucję nadzoru nad regulacjami – Radę ds. Stabilności Płac i Cen (*The Council on Wage and Price Stability*). Prezydent J. Carter wprowadził wymóg, aby agencje regulacyjne przedstawiały projekty regulacji, z których wybierano by te, które nakładają najmniejsze ciężary na obywateli<sup>25</sup>. Powołano także do życia Grupę ds. Analizy i Przeglądu Regulacji (*the Regulatory Analysis Review Group*), której członkami byli przedstawiciele Rady ds. Stabilności Płac i Cen oraz prezydenckiej Rady Doradców Ekonomicznych (*Council of Economic Advisors*), która została utworzona na mocy ustawy z 1946 roku o zatrudnieniu (*The Employment Act*) zobowiązującej rząd do koordynowania procesów gospodarczych, kreowania polityki sprzyjającej zwiększeniu zatrudnienia i produkcji oraz corocznego przygotowania raportu o stanie państwa. Warto zaznaczyć, iż Rada Doradców Ekonomicznych spełnia funkcję doradczą a jej członkowie są wybierani przez Prezydenta za „radą i zgodą” Senatu – izby wyższej amerykańskiego parlamentu. Zadaniem Rady Doradców Ekonomicznych jest w szczególności analiza i prognozowanie kierunków rozwoju amerykańskiej i światowej gospodarki, przedstawianie propozycji działań długofalowych służących rozwojowi gospodarki, programów zwalczania bezrobocia<sup>26</sup>.

Prezydent R. Reagan wprowadził szereg zmian do mechanizmu nadzoru nad regulacjami. I tak, przesunął odpowiedzialność za nadzór nad regulacjami z Rady ds. Stabilności Płac i Cen do Urzędu ds. Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget- OMB*). OMB powstał w 1970 roku na bazie utworzonego w 1921 roku na mocy ustawy o budżecie i rachunkowości (*The Budget and Accounting Act*) Biura ds. Budżetu (*Bureau of the Budget*). Do zadań OMB należy w szczególności koordynowanie opracowywania planów budżetowych i analiza wykonania budżetu przez jednostki administracji rządowej; ocena propozycji legislacyjnych zgłoszonych przez jednostki administracji rządowej przed włączeniem ich do prezydenckiego programu legislacyjnego; przygotowanie planów reform administracji dla podniesienia skuteczności jej funkcjonowania<sup>27</sup>. Oprócz przypisania OMB zadań w zakresie nadzoru nad regulacjami Prezydent R. Reagan wprowadził także ścisłe procedury postępowania agencji regulacyjnych, w tym wymóg przeprowadzenia pełnej analizy kosztów i korzyści związanych z wprowadzenia nowej regulacji. W jednym z aktów wykonawczych sformułowano następujące kryteria

<sup>25</sup> A. Surdej, *op.cit.*, s. 150-153.

<sup>26</sup> Berman L., *The New American Presidency*, Boston 1987, s.116 – 117 ; Allums J.F, M.B. Pound, A.B. Saye, *Principles of American Government*, Englewood Cliffs 1966, s.299; zob. Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2004.

<sup>27</sup> Dobrowolski Z., *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji...*, *op. cit.*

decyzyjne dla agencji regulacyjnych: (1) przed wprowadzeniem regulacji należy posiadać dostateczne informacje o potrzebach i skutkach proponowanych przez rząd działań; (2) działania regulacyjne nie powinny być podejmowane, jeśli potencjalne korzyści społeczne nie są większe od kosztów wprowadzenia regulacji; (3) cele regulacyjne powinny być tak stanowione, aby maksymalizować korzyści społeczne<sup>28</sup>. W kolejnych latach w jeszcze większym stopniu uwypuklono konieczność uwzględniania czynników społecznych przy tworzeniu regulacji. Urząd Zarządzania i Budżetu biorąc pod uwagę ww. czynniki analizuje: cele regulacyjne, wpływ projektowanej regulacji i jej ostatecznej wersji na życie gospodarcze i społeczne. Celem tych badań jest nie tylko sprawdzenie bilansu społecznych korzyści i kosztów ale też zgodności regulacji z priorytetami polityki administracji prezydenckiej. W dalszej kolejności jakość regulacji jest kontrolowana w fazie debat parlamentarnych i weryfikacji z aktami wyższego rzędu, w tym ustawą zasadniczą<sup>29</sup>.

Również naczelny organ kontroli państwowej – Państwowy Urząd Odpowiedzialności (*U.S. Government Accountability Office - GAO*) w swojej działalności kontrolnej uwzględnia problematykę tworzenia regulacji. Po pierwsze, organ ten podległy jedynie władzy ustawodawczej, kontroluje działalność Urzędu ds. Zarządzania i Budżetu. Po drugie, na wniosek amerykańskiego parlamentu GAO przeprowadza analizy skutków projektów aktów normatywnych, programów rządowych (*prospective evaluation synthesis - PES*)<sup>30</sup>. Korzyści z przeprowadzania takich analiz są dwojakie. Z punktu widzenia Kongresu analiza pozwala na ustalenie, czy projektowane rozwiązanie pozwoli na osiągnięcie zakładanych rezultatów. Utwierdza zatem decydentów, że podejmują słuszną decyzję. Inną korzyść, jaka płynie z korzystania z PES to zrozumienie mechanizmów funkcjonowania przyszłego programu, regulacji przez opinię publiczną<sup>31</sup>.

Transparentność tworzenia regulacji jest warunkiem *sine qua non* przeciwdziałania korupcji. Warto zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w Stanach Zjednoczonych, gdzie zarówno wstępna wersja regulacji jak i jej ostateczne brzmienie są publikowane w dzienniku rządowym USA, co oznacza, iż w dyskusji nad ostatecznym kształtem regulacji mogą brać udział wszyscy zainteresowani, a sam przebieg prac nad regulacjami jest jawny. Stoję na stanowisku, iż stworzenie publicznie dostępnego centralnego rejestru projektów

---

<sup>28</sup> A. Surdej, *op.cit.*, s. 150-153.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> W ten sposób urzeczywistnia się antycypacyjny charakter kontroli państwowej. Gruntowna analiza planów działania instytucji, projektów regulacji stwarza możliwość przewidywania wystąpienia w przyszłości pewnych problemów, błędów wynikających z nieuwzględnienia w działaniu określonych czynników.

<sup>31</sup> Zob. Dobrowolski Z., *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów 2004.

regulacji, który zawierałby propozycje regulacji wraz z wszelkimi zmianami i ich uzasadnieniem, wprowadzenie wymogu zamieszczania w ww. rejestrze wyników analizy wpływu regulacji na życie gospodarcze i społeczne, w końcu przedstawienie uchwalonej regulacji zmniejszyłoby możliwość przechwycenia regulacji przez grupy interesu zainteresowane właśnie niejawną procedurą podejmowania decyzji. Społeczeństwo posiadałoby dostęp do informacji o oczekiwanych korzyściach i kosztach projektowanych regulacji. Z pewnością jawność procesu regulacyjnego wymusiłaby spójność, skuteczność, empiryczność podejmowanych działań regulacyjnych. Stworzyłoby to możliwość dyskusji publicznej i otwartego współzawodnictwa racji i interesów przy tworzeniu regulacji, z uwzględnieniem nadrzędnego priorytetu polityki państwa – wzrostu dobrobytu społecznego.

---

**ZBYSŁAW DOBROWOLSKI**

**WIRTSCHAFTLICHE REGULIERUNGEN UND DIE  
KORRUPTION IN POLEN**

*Der Beitrag bespricht potentielle Quellen der Korruption, und deren Zusammenhang mit der Welt der politik und Wirtschaft. Besprochen werden pathologische Mechanismen, die zur Korruption führen und verbreiten.*