

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/06)

Sprawozdawca: **Juan MORENO PRECIADO**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Problem korupcji występuje na całym świecie i poważnie szkodzi obywatelom. W krajach leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego zjawisko to było jedną z przyczyn niedawnej rewolty znanej jako „arabska wiosna”. Społeczeństwo obywatelskie, będące siłą napędową tego ruchu, zwróciło uwagę zwłaszcza na zjawisko korupcji.

1.2 W wielu krajach walka z korupcją jest jednym z największych wyzwań, będąc jednocześnie miernikiem przejrzystości i jakości nowego sposobu sprawowania rządów przez instytucje prawodawcze i wykonawcze, a także przez służby publiczne.

1.3 Przepisy i organy ustanawiane w niektórych krajach na rzecz walki z korupcją muszą zostać uzupełnione i skonsolidowane. Istnienie organizacji obywatelskich i społecznych, przedstawicielskich i niezależnych, ma istotne znaczenie dla sprawowania obywatelskiej kontroli nad systemami sprawowania rządów.

1.4 Demokratyczne przemiany polityczne sprzyjają korzystnym reformom, które powinny zostać pogłębione. Oprócz reform instytucjonalnych konieczne jest podjęcie walki z korupcją w służbach publicznych, np. w zakresie transportu i robót publicznych, edukacji, służby zdrowia, więziennictwa itd. Środki nie powinny być przeznaczane wyłącznie na bezpieczeństwo, kosztem walki z korupcją.

1.5 Europejska polityka sąsiedztwa zobowiązuje UE do uzależnienia stosunków z krajami sąsiadującymi od rzeczywistego poszanowania przez nie wartości demokratycznych. EKES apeluje do UE, by plany działania były zgodne z tymi wytycznymi. UE i należące do niej państwa powinny świecić etycznym przykładem w walce z korupcją na własnym obszarze i w ramach stosunków z krajami partnerskimi.

1.6 EKES apeluje do UE, by domagała się od swoich partnerów poszanowania pluralizmu opinii i religii, wolności prasy,

niezawisłości sądów, równych szans kobiet i mężczyzn oraz swobody zrzeszania się.

1.7 EKES uważa, że powinny być ponadto realizowane priorytety europejskiej polityki sąsiedztwa, jeśli chodzi o współpracę w zakresie migracji, azylu, polityki wizowej, środków walki z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, przemytem narkotyków i broni, praniem pieniędzy, przestępstwami finansowymi i gospodarczymi. Plan działania powinny obejmować wsparcie dla reform systemu sądownictwa i więziennictwa oraz współpracę policyjną i sądowniczą.

1.8 Ponadto dla EKES-u priorytetem jest rzeczywiste wdrożenie przez kraje eurośródziemnomorskie podstawowych konwencji MOP dotyczących godnych warunków pracy.

1.9 EKES zobowiązuje się do dalszego wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego; Komitet uważa, że rządy krajów partnerskich powinny – przy wsparciu UE – prowadzić programy edukacyjne sprzyjające tworzeniu i konsolidacji organizacji obywatelskich i społecznych. Należy szczególnie wspierać rozwój dialogu społecznego między przedsiębiorcami i pracownikami, a także zwiększać rolę kobiet w dziedzinie gospodarki i przedsiębiorczości.

2. Korupcja jako przeszkoda dla rozwoju i sprawiedliwości

2.1 Niniejszy dokument odnosi się głównie do krajów południowego brzegu Morza Śródziemnego, lecz należy stwierdzić, że korupcja w polityce i administracji dotyczy wszystkich kontynentów (w tym krajów UE), jak dowodzą różne prestiżowe agencje i organizacje oraz jak można stwierdzić na podstawie codziennych wiadomości przekazywanych przez media.

2.2 EKES powinien i musi wspomagać organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego na obecnym etapie ich wzmocnienia, oferując im swoje wsparcie i

solidarność. Także UE, poprzez dwustronne mechanizmy stowarzyszeniowe i instrumenty europejskiej polityki sąsiedztwa oraz Unii dla Śródziemnomorza może skutecznie przyczynić się do realizacji zasad demokratycznych określonych w deklaracji barcelońskiej z 1995 r.

2.3 Partnerzy społeczni i organizacje obywatelskie regionu śródziemnomorskiego mogą stać się kluczowymi podmiotami zapewniającymi, że nowy etap demokratyzacji będzie charakteryzować się przejrzystością i dobrym sprawowaniem rządów.

2.4 Korupcja rozumiana jako nieuprawniony, nietrawny i związany z nadużyciami sposób sprawowania rządów na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym rozpowszechniła się w poszczególnych krajach, zwłaszcza w tych o największym wskaźniku ubóstwa, a najostrzejszą formę przybrała w dyktaturach.

2.4.1 Gromadzenie przywilejów gospodarczych przez elity rządzące, nepotyzm, przekupstwo, bezpośrednie zawłaszczanie dóbr państwowych i przekierowywanie środków na konta lub inwestycje prywatne to niektóre z nadużyć, które przez dekady cechowały rządy polityczne niedawno obalonych dyktatorów i innych przywódców nadal będących u władzy.

Obok korupcji systemowej, o której głównie mowa w tym dokumencie, w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego rozwinęły się praktyki korupcyjne dotyczące określonych sektorów prywatnych lub grup osób. Niektóre z nich można zakwalifikować do pospolitej przestępczości, jak np. sieci mafijne, które w oparciu o korupcję i przemoc dążą do stworzenia społeczeństwa równoległego.

2.4.2 Korupcja jest szeroko rozpowszechniona na świecie, jak wskazuje doroczne badanie organizacji Transparency International⁽¹⁾, w którym przyznano 183 krajom punkty od 0 (całkowicie skorumpowany) do 10 (wysoki poziom przejrzystości). Ponad dwie trzecie sklasyfikowanych krajów uzyskało punktację niższą niż 5. Kraje północnoafrykańskie sytuują się między dolną strefą środkową a dolną strefą listy.

2.5 Skuteczność przepisów antykorupcyjnych obowiązujących w niektórych krajach jest utrudniona ze względu na praktyki przekupstw i kontroli politycznej. Skutków niedawnych zmian politycznych nie można jeszcze ocenić, choć w niektórych przypadkach są one już wyraźnie widoczne.

2.6 Problem korupcji politycznej rozciąga się na inne obszary życia publicznego i prywatnego w poszczególnych krajach, co ma negatywny wpływ na jakość życia ludności, utratę praw, dyskryminację grup społecznych i utratę zasobów w związku z przekupstwem lub pozbawieniem prawnie gwarantowanego dostępu do miejsc pracy, informacji czy reprezentacji.

2.7 W sektorze publicznym występuje brak przejrzystości w odniesieniu do środków publicznych ze strony administracji

i partii politycznych, brak przejrzystości kont przedsiębiorstw, utrudnianie działalności monitorującej mediów, a także praktyka przekupiania urzędników sądów lub administracji.

2.7.1 Niewystarczające środki administracji sądowej (oraz ich nieodpowiednie wykorzystywanie i nadużywanie) odnotowane przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) są jego zdaniem czynnikiem mającym negatywne skutki dla zapewnienia minimalnie godnych warunków w więzieniach, co wpływa na wzrost przestępczości.

3. Korupcja – rozpowszechniony problem w krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego

3.1 W krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego korupcja stała się normalną praktyką i w przypadku niektórych rodzajów działalności stosuje się ją bez obaw i w praktycznie otwarty sposób. Korupcja dotyczy całego społeczeństwa, a także życia gospodarczo-społecznego. Rozprzestrzeniła się ona i zakorzeniła w zwyczajach i nawykach.

3.2 Mieszkańcy krajów południowej części regionu Morza Śródziemnego postrzegają korupcję jako bardzo częste zjawisko, według badań przeprowadzonych zwłaszcza przez różne organizacje pozarządowe.

3.2.1 Ze względu na stopień akceptacji społecznej wyróżnia się trzy rodzaje korupcji:

- a) działania potępiane przez wszystkich;
- b) działania potępiane tylko przez część społeczeństwa;
- c) praktyki szeroko tolerowane przez społeczeństwo.

3.2.2 Wśród najbardziej skorumpowanych sektorów na pierwszym miejscu jest służba cywilna i decydenci polityczni.

3.2.3 Sektor służby zdrowia jest sektorem, w którym ludność najczęściej ucieka się do korupcji, stojąc często przed wyborem między wręczeniem łapówki lub nieotrzymaniem odpowiedniej opieki medycznej, mimo że jest to usługa publiczna.

3.2.4 W sektorze sądownictwa, mającym kluczowe znaczenie dla społeczeństwa i gospodarki, korupcja dotyka ludności lokalnej, a także inwestorów zagranicznych. W wielu krajach korupcja systemu sądownictwa hamuje bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

3.2.5 Administracja publiczna jest siedliskiem korupcji. Istnieją systemy umożliwiające dostęp do służby publicznej poprzez konkursy osobom, które nie mają odpowiednich umiejętności.

⁽¹⁾ Wskaźnik postrzegania korupcji 2011 r., opublikowany w 2011 r.

3.3 Inne rodzaje korupcji

3.3.1 Korupcja sporadyczna lub zależna od danej usługi, to korupcja ze strony użytkownika – niezależnie od tego czy chodzi o osobę fizyczną czy prawną – który czuje się w obowiązku zapłacić za dostęp do określonej usługi. Również tego rodzaju „niewielka korupcja”, czasem tolerowana, bardzo szkodzi społeczeństwu.

3.3.2 Korupcja masowa – korupcja, która nie jest wymagana oficjalnie. Osoby ją praktykujące wiedzą, że prezenty i pewne przysługi mogą ułatwić kontakt i dostęp do danej usługi.

3.3.3 Korupcja zinstytucjonalizowana – stała i rozpowszechniona korupcja, o której wiedzą praktycznie wszyscy. Użytkownik orientuje się na bieżąco i z góry zna cenę, jaką będzie musiał zapłacić za dostęp do usługi.

3.3.4 Korupcja negocjowana – występuje w przypadku niektórych spraw sądowych lub gospodarczych, na przykład w ramach udzielania zamówień publicznych lub też w polubownym rozwiązywaniu sporów podatkowych.

3.3.5 Korupcja jako fakt dokonany – prowadzący projekty gospodarcze padają często ofiarą tego rodzaju korupcji. Po dojściu do pewnego etapu realizacji projektu są zobowiązani zapłacić, żeby móc kontynuować projekt. Z tego typu korupcją mają do czynienia także inwestorzy zagraniczni, którzy muszą zapłacić lub w niektórych przypadkach poprzeć danego „dygnitarza”, aby kontynuować swoje przedsięwzięcie.

3.3.6 Przedsiębiorcy uważają, że korupcja jest jedną z głównych przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości w południowym regionie Morza Śródziemnego. W poszczególnych krajach popyt organów publicznych jest nadal znaczący, lecz mało przedsiębiorstw uczestniczy w przetargach. Większość przedsiębiorców jest zdania, że decyzje zostały już podjęte.

3.3.7 Korupcja typu „usługa za usługę” – korupcja, w ramach której nie przekazuje się gotówki, lecz oferuje się określoną usługę lub przywilej.

3.3.8 Korupcja typu piramida – pewne usługi podlegają strukturze korupcji typu piramida. Na każdym poziomie hierarchicznej piramidy, począwszy od najniższego należy wnieść „opłatę korupcyjną”, która rośnie wraz z kolejnym poziomem piramidy. Ogólnie rzecz biorąc w przypadku tego rodzaju usług mianowanie na stanowiska można kupić za szacowaną wartość „opłaty korupcyjnej”.

3.3.9 Korupcja planowana w średnim i długim okresie – chodzi tu o rodzaj inżynierii korupcyjnej. W danym kraju określona osoba może zostać mianowana na wysokie lub bardzo wysokie stanowisko, aby stworzyć plan osobistego bogacenia się w oparciu o korupcję. Plan ten będzie realizowany za pomocą malwersacji w polityce publicznej w celu faworyzowania partykularnych interesów danej osoby lub grupy osób.

3.3.10 Korupcja partii politycznych – podczas wyborów w wielu krajach kupuje się głosy. Dla wielu osób, szczególnie w uboższych okręgach, kampania wyborcza to okres pozyskiwania dochodów.

3.3.11 Korupcja istnieje także w sektorze prywatnym, choć zwykle w kontekście korupcji mówi się wyłącznie o administracji publicznej. Korupcja jest jednak powszechna również w sektorze prywatnym. Na przykład w klinikach pewne usługi personelu są wynagradzane finansowo bez względu na zakres odpowiedzialności. Zauważa się też korupcję podczas zatrudniania w firmach prywatnych.

3.4 Społeczeństwa na południowym brzegu Morza Śródziemnego nie są bierne w walce z korupcją:

— istnieje świadomość, że korupcja nie jest „złem koniecznym” i że istnieją na świecie kraje i systemy wolne od korupcji;

— zaczynają powstawać stowarzyszenia nie tylko w celu zawiadamiania o przypadkach korupcji, lecz w celu wyjaśniania obywatelom jej wpływu na gospodarkę i społeczeństwo;

— różne kraje podjęły kroki na rzecz przyjęcia nowych przepisów uwzględniających walkę z korupcją;

— istnieje świadomość potrzeby rozwoju państwa prawa, które uczciwie walczyłoby z korupcją i przywilejami;

— pojawiają się kandydaci, w tym mniejszościowi, którzy w swoim programie politycznym umieszczają walkę z korupcją;

— symboliczne akty potępienia pewnych decydentów praktykujących korupcję;

— w różnych krajach tworzone są organy ds. walki z korupcją.

4. Korupcja jako przyczyna rewolucji obywatelskiej i wyzwanie dla arabskiego procesu demokratyzacji

4.1 Tak zwana „arabska wiosna” została uznana przez Konferencję Państw Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Marrakesz, 24–28 października 2011 r.) za „wyraz wyraźnego odrzucenia korupcji i wezwanie do uczciwości i demokracji”.

4.2 Ruchy demokratyczne nie rozszerzyły się jeszcze na wszystkie kraje arabskie, ani też nie skonsolidowały się w krajach, w których obalono reżim autorytarny. Jednak szybkie wprowadzenie pluralizmu politycznego zaprzeczyło zachodnim przekonaniom, jakoby kraje arabskie nie chciały demokracji czy też nie były na nią przygotowane. Społeczeństwa obywatelskie są zmobilizowane w prawie wszystkich krajach, uczestniczą w procesie transformacji lub żądają wprowadzenia zmian.

4.3 Mimo wielkości i różnorodności świata arabskiego znaczenie wspólnych aspektów językowych, politycznych i kulturalnych ułatwiło rozprzestrzenienie się w regionie ruchów demokratycznych, które rozpoczęły się w Tunezji pod koniec 2010 r., a zaraz potem objęły Egipt.

4.4 Procesy zmian nie przybrały takiej samej formy, ani też nie przyniosły takich samych skutków. W wielu państwach po raz pierwszy odbyły się wielopartyjne wybory, uformowano rządy wybrane z woli narodu i zaszły głębokie zmiany polityczne. W innych krajach pokojowe protesty doprowadziły do szerokich reform politycznych, choć bez zmiany reżimu. W Syrii nadal mają miejsce brutalne represje opozycjonistów ze strony reżimu opartego na dyktaturze, co pociąga za sobą rozliczne ofiary wśród ludności.

4.5 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które odegrały główną rolę w trakcie tych przemian, próbują się zreorganizować i wykorzystać nowe perspektywy lub obietnice zmian.

4.5.1 Przykładowo w Libii, w której system polityczny całkowicie się zmienił, pojawiły się organizacje takie jak Unia Pracowników Wolnej Libii, niezależna federacja związków zawodowych, która zastąpiła oficjalną strukturę związkową z okresu rządów Kaddafiego. Także w Egipcie monopol związkowy centralnej organizacji ETUP został przełamany dzięki stworzeniu nowych konfederacji, np. EFITU i EDLC.

4.6 Jeszcze przed pojawieniem się ruchów demokratycznych, EKES wskazywał, że w śródziemnomorskich krajach partnerskich wolność zrzeszania się nie jest zagwarantowana, a rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest utrudniony ze względu na przeszkody polityczne i administracyjne.

4.6.1 Należy wyeliminować sprzeczność między ratyfikacją umów międzynarodowych podpisanych przez rządy a przepisami prawa krajowego, które w praktyce ograniczają lub uniemożliwiają ich wdrażanie.

5. Rola partnerów społecznych i całego społeczeństwa obywatelskiego w procesach demokratycznych i systemach walki z korupcją

5.1 W deklaracji końcowej z eurośródziemnomorskiego szczytu rad społeczno-gospodarczych i analogicznych instytucji (Stambuł, 16–18 listopada 2011 r.) wskazano na potrzebę „wspierania i konsolidacji procesu transformacji demokratycznej

w krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego poprzez ustanawianie instytucji rządowych i niezależnych organów sądowych, wspieranie wolności mediów oraz stałe wysiłki na rzecz walki z korupcją”.

5.2 Należy położyć kres przeszkodom w zakładaniu zrzeszeń, a przede wszystkim nieuczciwej praktyce wyznaczania osób bliskich władzy do kierowania zrzeszeniami w celu podważenia ich reprezentatywnej roli.

5.3 Zasadnicze znaczenie mają negocjacje zbiorowe w ramach dialogu społecznego między przedsiębiorcami a pracownikami.

Oprócz samej ratyfikacji (choć ta również jest istotna) nie dokonano jeszcze rzeczywistego wdrożenia konwencji MOP dotyczących godnej pracy, do czego powinny zobowiązać się rządy i co musi być przedmiotem uzgodnień między władzami a organizacjami pracowników i przedsiębiorców.

5.4 Aby uwzględnić wspólne propozycje niezależnych i reprezentatywnych zrzeszeń, niezbędne są ograny konsultacyjne na wzór organów istniejących już w wielu krajach.

5.5 W kilku krajach utworzono zinstytucjonalizowane kanały walki z korupcją, takie jak utworzony w 2007 r. marokański Centralny Urząd do Walki z Korupcją, zrzeszający społeczeństwo obywatelskie. Organizacje konsumentów, użytkowników, rolników, przedsiębiorców, kobiet, związków zawodowych oraz innych sektorów i grup, powinny także uczestniczyć w organach kontroli zdrowia, cen, gospodarki wodnej, imigracji, usług socjalnych itp.

5.6 Ogólnie rzecz biorąc podmioty społeczne i obywatelskie (związki zawodowe, przedsiębiorcy, zrzeszenia, organizacje pozarządowe) spełniają zasadniczą rolę jako niezależne organizacje, które w wielu przypadkach są dopiero na początkowym etapie rozwoju.

5.7 W ramach walki z korupcją rola partnerów społecznych⁽²⁾ także zależy od kraju. Ich zaangażowanie przybiera różne formy w krajach południowego Euromediu.

5.8 W niektórych krajach stworzono programy kształcenia i informowania. W związku z tym konieczne jest promowanie i wspieranie szeroko zakrojonych programów na rzecz walki z korupcją.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁾ W ramach Forum Dialogu Społecznego osiągnięto zasadnicze porozumienie co do przeprowadzenia kampanii pt. „Partnerzy społeczni przeciwko korupcji i za dobrym sprawowaniem rządów”.