

KRZYSZTOF NOWAKOWSKI

## KORUPCJA JAKO PROBLEM TEORETYCZNY I SPOŁECZNO-EKONOMICZNY

### I. UWAGI WSTĘPNE

Poniższy artykuł jest próbą wyspecyfikowania problemów metodologicznych i teoretycznych oraz prezentacji zjawisk korupcyjnych jako oddziaływujących na stosunki społeczne i procesy ekonomiczne. Korupcja nieodłącznie towarzyszy rozwojowi ludzkiemu, stąd można ją określić jako zjawisko uniwersalne, związane z naturą człowieka jako kreatora (podmiotu) stosunków społecznych i zarazem przedmiotu oddziaływania środowiska (struktur społeczno-ekonomicznych), z którym jednak można prowadzić Pewną grę, mediację (marginesy swobody). Uniwersalnym źródłem korupcji jest rzadkość ogólnie pojętych dóbr. Dotyczy to także tzw. dóbr publicznych, a właściwie umownie publicznych. Jednocześnie jest to zjawisko zachowujące swój dynamizm, zmienność oraz w dużym stopniu zdecentralizowane - bo oparte na oddolnych pozaformalnych interakcjach społecznych. Spotykamy się z nim już w Babilonie i Egipcie (sędziowie), występuje w Imperium Rzymskim, wspomina o nim Biblia, gdy pouczał Bóg Mojżesza - "I nie będziesz ulegał przekupstwu bo ono zaślepią mędrca i fałszuje słowa sprawiedliwego". Za pieniądze już w średniowieczu kupowano godności kościelne a kardynał Ratzinger wpisał do rejestru nowych grzechów głównych przyjmowanie łapówek. Gandawa w XV w. przeznaczała 6 - 14% swoich wydatków na podarunki i uprzejmości<sup>1</sup>. Z powodu oskarżeń o korupcję upadają rządy (Japonia); odszedł dyrektor UNESCO, Sekretarz Generalny NATO. Afery korupcyjne wstrząsają azjatyckimi "Tygrysami" a b. premier Korei Płd. posądzony jest o przyjęcie 654 mln \$. We Włoszech toczy się znów śledztwo o korupcyjne powiązania z mafią wielokrotnego premiera tego kraju. Swoistym zbiegiem okoliczności pod koniec 1995 r. Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna odbyła się w Pekinie - mieście, u władzach którego ujawniono pół roku wcześniej liczone w dolarach wielomiliardowe defraudacje. Korupcja nasila się szczególnie w okresie przemian, nieporządku, słabości systemu politycznego, powstania biurokratycznej warstwy urzędniczej i "spieniężenia" władzy dzielenia. Stosunkowo odporne na nią były

scentralizowane, totalitarne systemy np. państwo Inków czy państwa miasta w Grecji, pierwsze ze względu na efektywny aparat przymusu i dyscyplinę społeczną, drugie w związku z niewielkimi rozmiarami i wysokim poczuciem moralnym. Zakres i specyficzne cechy nadają zjawiskom

korupcji czynniki historyczne, polityczne i kulturowe. Jednak nawet w krajach o nasilonej i średniej korupcji występują gospodarki o wysokiej (Chiny, Malesja, Japonia, Brazylia) i niskiej (Rosja, Filipiny) stopie wzrostu gospodarczego. Wskazuje to na rolę wieloczynnikowych uwarunkowań określających wpływ korupcji na ogólne zjawiska ekonomiczne, w jednym przypadku dezintegrujące system, w drugim nie naruszające jego tożsamości, z czego wynika postulat badań interdyscyplinarnych, które wykozystamy w dalszej części artykułu.

## 1. Zdefiniowanie zjawiska

W literaturze, głównie zresztą socjologicznej spotykamy następujące definicje korupcji:

- jako czynu, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację których sam jest odpowiedzialny<sup>2</sup>;
- jako aktu, w trakcie którego osoba odpowiedzialna za ustalony w społecznym systemie podział dóbr narusza go na czyjaś korzyść za co otrzymuje od korzystającego jakąś gratyfikację lub chociażby jej oczekuje (nawiązanie do definicji P. M. Blaua)<sup>3</sup>;
- w obszarze publicznym jako działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną, w zamian za co najmniej obietnice korzyści majątkowej, prowadzące do odniesienia korzyści majątkowej, osobistej lub politycznej przez korumpującego lub osoby przezeń reprezentowane<sup>4</sup>.

Podobne definicje formułuje Jacek Tarkowski w swych esejach i artykułach<sup>5</sup>;

- w aspekcie organizacyjnym wg K. Jovitta, to sytuacja, w której członkowie organizacji nie odróżniają lub utożsamiają swoje interesy partykularne z interesami organizacji, a kierownikom tej organizacji nie udaje się operacyjnie ustalić różnicy między interesami partykularnymi a ogólnymi<sup>6</sup>.

E. Hankiss dzieli korupcję na<sup>7</sup> :

- inicjowana przez samych urzędników (niskie ich płace);
- komercją - inicjowana przez ludzi interesu wobec urzędników i władz politycznych (zaobserwowaną już w XVII, XVIII w. w Anglii w związku z funkcjonowaniem monopolu importowych i w XIX w. w USA gdzie intensywnie spekulowano gruntami i powstał lobbying);
- polityczną - związaną z manipulowaniem wyborami (Anglia, Polska XVII i XVIII w), z przekupowaniem przywódców strajkowych lub pracowniczych grup newralgicznych (np. maszyniści wśród pracowników kolei).

<sup>2</sup> A. A. Rogów, H. D. Laswell, *Power, Corruption and Rectitude*, Engelwood Cliffs 1963.

<sup>3</sup> E. Hankiss, *Pałapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 63.

<sup>4</sup> A. Z. Kamiński, *Obszary korupcji sektora pub Ucznego*, "Rzeczpospolita" 1994, nr 219.

<sup>5</sup> J. Tarkowski, *Dawne wzory i nowe formy korupcji w okresie reform. Przypadek Polski i Związku Radzieckiego*, w: *Socjologia świata polityki*, t. 1, Warszawa 1994, s. 237.

<sup>6</sup> Jw.

<sup>7</sup> E. Hankiss, *Pałapki...*, s. 58 - 62.

Inna klasyfikacja wyróżnia korupcję białą (duża tolerancja, wobec wybranych zachowań korupcyjnych), szarą (niejednolita ocena społeczna) i czarną (jednoznacznie potępianą). Wg poziomu i zakresu korupcję dzielimy na zindywidualizowaną (ograniczona ilość osób) lub zbiorową - angażującą całe grupy interesów po dwóch stronach relacji. W obręb naszych dalszych rozważań przyjmujemy ogólną definicję nawiązującą do P. M. Blaua, która ujmuje najważniejsze atrybuty korupcji, a więc:

- istnienie dóbr dzielonych;
- osobę odpowiedzialną za ten podział;
- zasady dystrybucji formalnie i społecznie uznane za obowiązujące;
- naruszanie zasad i intencji zawartych za obowiązujące w tych zasadach dystrybucji przez osobę za ich przestrzeganie odpowiedzialną;
- osiąganie przez tę osobę korzyści głównie materialnych lub obietnicy tych korzyści.

## 2. Zakres korupcji

W aspekcie analizy gospodarki równoległej jako działalności gospodarczej, nie opodatkowanej, poza kontrolą organów państwowych należałoby zawęzić wymianę zachodzącą w relacji korupcyjnej do jej efektów ekonomicznych lub w dużym stopniu ekonomicznych. Oznaczałoby to objęcie badaniem bardziej prostych, bezpośrednich motywacji tkwiących w tym zjawisku, co znow pozwoliłoby wykorzystać te metody, które już są poznane przy określaniu zakresu gospodarki równoległej (głównie monetarne, modelowo - ekonometryczne). Byłoby to bliższe przyjęciu modelu neoklasycznego człowieka maksymalizującego dobrobyt, ułatwiającego kwantyfikację zjawisk.

Za korupcję można więc uznać transfery nielegalne dochodów, które mają charakter:

- wymuszony (kradzieże, łapówki, protekcja);  
zwyczajowy (napiwki);
- dobrowolny lub częściowo dobrowolny (dary na rzecz np. służby zdrowia).

Znow źródła danych wpływające na określanie zakresu zjawiska mają charakter:

- a) ekonomiczno-statystyczny - analiza dochodów i wydatków gospodarstw domowych; udział transferów gotówkowych, odchylenia w podziale dóbr (krzywa Lorenza; miary deformacji Giniego i Schutza).

Wiele ciekawych danych opiera się na statystyce kryminalnej. W 1990 r. stwierdzono w Polsce 199 przypadków sprzedajności funkcjonariuszy publicznych i 453 aktów przekupstwa; w 1991 r. - odpowiednio 195 i 460; w 1992 - 308 i 490; w 1993 - 582 i 789<sup>8</sup>. Wg szacunków faktyczna skala

<sup>8</sup> A. Gutkowska, *Twarze patologii*, "Życie Gospodarcze" 1992, nr 3; E. Boniecka, *Biorą bo dają*, "Sukces" zarzec 1995.

świadczeń korupcyjnych wynosiła w 1988 r. 9% PKB i 15% dochodów osobistych ludności<sup>9</sup> i jak można się domyślać, nie uległa zmniejszeniu. Dane powyższe zostały ujawniane w 1/2 w trakcie postępowania karnego w innych sprawach<sup>10</sup>. Według UOP udowodnić można tylko 20% informacji o wypadkach korupcji z powodu między innymi powiązania dwóch stron tej relacji społecznej<sup>11</sup>. Do połowy 1993 r. w zakresie spraw związanych z przestępstwami gospodarczymi kwota wręczonych i przyjętych korzyści materialnych wynosiła 2,2 mld zł<sup>12</sup>. Według ekspertów rosyjskich ok. 1 bln rubli wręczanych jest w formie łapówek wśród urzędników państwowych, 43% aktów korupcji popełnianych jest w ministerstwach i administracji lokalnej, a w co 4 przypadku występuje w organach, które mają strzec prawa, stąd spadek wyroków za łapówki - w 1994 r. 1,5 tys. przypadków poważnej korupcji a tylko 168 osób ukaranych. Według firm konsultingowych mafia kontroluje tam 55% kapitału, 40% firm, 25% banków, 47% kantorów, 50% zysków przeznaczają na łapówki dla urzędników a 90% policji jest skorumpowanej<sup>13</sup>. W Wielkiej Brytanii tylko w 20% o mianowaniu urzędników decydują związki rodzinne i przyjacielskie lub inne podobne kontakty społeczne a w 80% zdolności i osiągnięcia; w Hiszpanii ta relacja wynosi 50%; ale już w Nigerii 80% do 20%<sup>14</sup>.

b) socjologiczny - (ankiety, sondy).

W połowie lat osiemdziesiątych wg badań Z. Sufina ze zjawiskami korupcyjnymi zetknęło się 32% robotników, ale nie oddawało to skali patologii, ponieważ nagminność zjawiska zmniejszyła społeczna na nie wrażliwość. Wg badań OBOP z 1993 r. korupcja dla 86% respondentów jest częstym zjawiskiem a dla 70% ważną przyczyną kryzysu gospodarczego. Wg respondentów występuje często w rządzie (67%); w Sejmie (66%); w Senacie (49%); w Kancelarii Prezydenta (33%) a do grup zawodowych, które biorą szczególnie często zaliczono lekarzy i urzędników. Według CBOS dla 54% respondentów w 1992 r. dane łapówki było jedynym skutecznym sposobem załatwienia nawet prostej i nie budzącej wątpliwości sprawy. Dla 51% ludzie dają łapówki, bo chcą aby ich sprawę dobrze załatwiono a dla 38% bo urzędnicy mniej lub bardziej wyraźnie domagają się tego od nich<sup>16</sup>. Korupcji towarzyszy dezintegracja społeczna stąd jej pośrednie związki także z innymi zjawiskami takimi jak alienacja, anomia, inne patologie życia codziennego, skorelowanie, z którymi jest jednak trudne do wykazania. Wielowątkowość korupcji jako zjawiska wieloczynnikowego utrudnia proponowane zawężenie jej do wymiany ekonomicznej i ograniczenie do kwestii ekonomiczno-statystycznych. Złożoność tego problemu wpłynie na obraz naszej dalszej analizy.

<sup>9</sup> M. Bednarski, *Drugi obieg a transformacja*, "Życie Gospodarcze" 1992, nr 22.

<sup>10</sup> M. Łuczak, *Gra w ruletkę*, "Wprost" 1995, nr 10.

<sup>11</sup> E. Boniecka, *Biorą...*

<sup>12</sup> *Funkcjonariusze publiczni i łapówki*, "Rzeczpospolita" 1993, nr 197.

<sup>13</sup> *Przekupni urzędnicy, czyli korupcja*, "Rzeczpospolita" 1995, nr 62.

<sup>14</sup> E. Hankiss, *Pałapki...*, s. 67.

<sup>16</sup> *CBOS o łapówkarstwie*, "Firma" 1992, nr 11.

## II. INTERDYSCYPLINARNY CHARAKTER BADAN NAD KORUPCJĄ

### 1. Korupcja jako zjawisko ekonomiczne

Do analizy korupcji szczególnie przydatne okazać się mogą odpowiednie wątki ekonomicznej teorii zachowań ludzkich, teorii gier i instytucjonalizmu, teorii wyboru publicznego, teorii praw własności. Wiele usług lub dóbr będących przedmiotem korupcji pozornie wydaje się spełniać cechy dóbr publicznych jako tych, które mogą być formalnie dostarczane wszystkim w taki sposób, że użytkowanie tego dobra przez jedną osobę nie zmniejsza ilości dostępnej dla innej, ponieważ nikogo nie można wyłączyć<sup>2</sup> ich korzystania. Jednak przykładów "czystych" dóbr publicznych jest bardzo mało, bo podaż ich najczęściej podlega ograniczeniom ilościowym (rywalizacja o ich wykorzystanie), które zastępują cenę równowagi. Oznacza to możliwość rozwiązania problemu za pomocą systemu cen (dotyczy to np. parków, szpitali, szkół), jednak nie w taki sposób aby doprowadzić rachunki cenowe do optimum społecznego<sup>17</sup>. Np. dane pozwolenie czy koncesja udzielona przez urzędnika jest formalnie dostępna dla wszystkich, lub dla tych, którzy spełniają pewne mało rygorystyczne warunki. Jednak faktycznie występuje problem zagęszczenia relacji i rywalizacji, które oznaczają, że warunek "niewyłączności" dobra publicznego nie jest spełniony, Stąd rola podmiotu kierującego strumieniami dóbr, który bynajmniej nie zawsze spełnia zasady biurokracji określone przez Maxa Webera (ciągłość działania, szybkość, precyzja, kompetencje, oddzielenie od własności, możliwość kalkulowania, obniżania kosztów, dyspozycyjność, brak szans przywłaszczania stanowisk). Tymczasem następuje wykorzystywanie możliwości monopolizacyjnych urzędów poprzez własnościowe traktowanie stanowisk i apriopriację szans ekonomicznych i pozaekonomicznych. Dzielnicy wykorzystują istniejące marginesy swobody organizacyjnej poprzez prowadzenia gier. Gdyby zastosować teorię gier i jej paradygmat neoklasyczny odnoszący się do zachowań między korumpującym a korumpowanym mamy do czynienia z konfliktami między indywidualną racjonalnością a wspólnym interesem, gdzie różne podmioty gospodarcze eksploatują pewien dostępny dla wszystkich zasób (dylemat wspólnych zasobów), prowadząc grę w obliczu najczęściej niekompletnej informacji, na której przynajmniej w krótkim okresie czasu zyskują dwie strony, ale traci system jako całość, ponieważ następuje obniżenie dobrobytu aktorów z otoczenia, wyłączonych z wymiany- Bardziej paradygmatyczne choć trudniejsze do zoperacjonalizowania są eorie niemaksymalizujące np. teoria nieefektywności "X" (H. Leibensteina); zachowań wegetatywnych (J. Kornai) czy instytucjonalizmu, które starają się łączyć prakseologiczne, moralne, polityczne i kulturowe uwarunkowania działalności gospodarczej. W tym kontekście korupcja staje się

<sup>17</sup> M. Blaug, *Teoria ekonomii, ujęcie retrospektywne*, Warszawa 1994, s. 601.

<sup>18</sup> M. Weber, *The Theory of social and Economic Organizations*, New York 1947.

instytucją jako trwała forma wzajemnych stosunków między ludźmi, redukująca niepewność poprzez wprowadzenie struktury do ludzkich interakcji<sup>19</sup>. Pozwala to unikać kosztu wyszukiwania nowych rozwiązań, uczenie się nowych reakcji i wytyczą obszary inercji organizacyjnej. Istnienie dóbr podlegających dystrybucji związane jest z kształtowaniem się popytu, podaży i stopy wymiany. Następuje skomplikowane kształtowanie cen dóbr będących przedmiotem relacji korupcyjnej. Jednak nie dokonuje się to przez normalne procedury rynkowe lecz alternatywne kanały przepływu informacji. Zasobem i kosztem staje się ryzyko oraz czas dokonania transakcji. Stąd korupcja może w ograniczonym zakresie przestrzennym i czasowym przyspieszyć wymianę ale i zwiększać kwoty transakcyjne, które uzależnione znów są od struktury praw własności jako szans wyznaczania sposobu użytkowania danego dobra, pobierania pożytków, wykluczania (ekskluzywności) i wymiany (transferowalności). Brak określonych praw własności przyczynia się do oceny bezwartościowości dóbr z punktu widzenia gospodarującego aktora. Koszty produkcji składają się z kosztów zasobów (ziemia, praca, kapitał); kosztów fizycznej transformacji tych zasobów i najistotniejszych dla nas kosztów transakcyjnych związanych ze zbieraniem informacji, negocjowaniem, egzekwowaniem i kontrolowaniem umów. Do czynników determinujących koszty transakcyjne należą: limitowany dostęp do informacji; oportunistyczne lub nieuczciwe dążenie do realizacji własnych celów; niepewność i złożoność rzeczywistości; asymetria informacji i specyfika zasobów. Wpływają one na koszty zbierania informacji o podmiocie korumpowanym, przetargów i gier z nim prowadzonych, ewentualnego egzekwowania usługi, ryzyka, zresztą stosunkowo niskiego (małe prawdopodobieństwo wykrycia i niewielkie kary). Cena wymiany może mieć bardzo zindywidualizowany charakter lub określony na danym rynku w wyniku powszechności i ciągłości. W ten sposób partykularne transakcje wymiany prywatyzują zasoby poprzez samowolną realizację praw własności. Tak wygląda w praktyce współistnienie własności osobistej i optymalizujących motywów aktorów z współwystępowaniem quasi dóbr publicznych lub państwowych oraz podmiotów ich dzielących. W wymianie tej żywiłowo kształtują się prawa własności, w tym sensie w jakim urząd traktuje się jak przedsiębiorstwo, które ma przynieść urzędnikowi dodatkowy dochód poza normalnym wynagrodzeniem. W takiej wymianie koszty transakcyjne stanowią dominujący składnik podnosząc krańcowy koszt wytworzenia dochodu narodowego (wg D. Northa koszty transakcyjne stanowią ok. 45% dochodu narodowego<sup>20</sup>). Dzielący są aktywnym elementem "Profit Seeking Society", dokonując bezpośrednich, nieprodukcyjnych działań nastawionych na zyski. Obok zwyczajowych 10% od transakcji tworzą się cenniki za "odstępne". W 1992 i 1993 r. było to<sup>21</sup>:

- 250 - 500 mln zł za wygranie przetargu na nabycie nieruchomości o wartości 3 mld zł i pomniejszenie ceny o wartość wręczonej łapówki;
- 210 mln zł za udzielenie koncesji za obrót paliwami;

<sup>19</sup>D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Deformation*, Cambridge 1995, s. 3.

<sup>20</sup>Jw., s. 28.

<sup>21</sup>M. Łuczak, Gra...; *CBOS o łapówkarstwie...*

- 170 mln zł za przepuszczenie bez odprawy celnej konteneru; papierosów lub alkoholu;
- 7 mln zł za umorzenie sprawy przez kolegium d/s wykroczeń o prowadzenie pojazdu po spożyciu alkoholu;
- 20% kredytu udzielanego przez niektóre banki warszawskie;
- 10 - 20% wartości przetargu na realizacje inwestycji;
- 10 mln zł - przekupienie urzędnika kontroli skarbowej;
- 6 mln zł - wystawienie prawa jazdy bez kursów i egzaminów.

Wytwarzają się straty i nadwyżki dostarczycieli i konsumenta wymienianych dóbr. Nadwyżkę uzyskują wszyscy ci, co gotowi byli zapłacić wyższą niż faktyczną cenę oraz dostarczyciele i dysponenci przedmiotu wymiany. Straty ponoszą nabywcy wykluczeni z konsumpcji. W ten sposób korupcja może stać się czynnikiem akumulacji kapitału. I dźać się będzie to tak długo, aż oczekiwana użyteczność człowieka popełniającego przestępstwo jest wyższa od użyteczności, którą mógłby osiągnąć poświęcając swój czas i zasoby na inne rodzaje działalności. Istnieje funkcja wiążąca liczbę korupcji z prawdopodobieństwem ujęcia, osadzenia, ukarania, wysokością dochodu, gotowością do popełnienia przestępstwa, presją korupcyjną w społeczeństwie itd. Może ona być swoistym "smarem" w nawiązywaniu wymiany, ale także kształtować dodatkowe efekty zewnętrzne działalności gospodarczej, bowiem procesy korupcyjne to nie tylko wymiana ekonomiczna, ale i wymiana społeczna różnicująca społeczeństwo i tworząca klimat, w jakim odbywać się może także wzrost gospodarczy. Kwoty korupcyjne, to jakby dodatkowa danina płacona przez społeczeństwo na rzecz urzędników. Zaobserwowano to już na przykładzie carskiej Rosji, gdzie zdanie się administracji centralnej na osobistą inicjatywę urzędnika odsuwało zadania związane z kształtowaniem nowoczesnej, dobrze wynagradzanej biurokracji. Konsekwencją tego były systemowe trudności w określeniu granicy między własnością monarszą, państwową i prywatną. Opisując Polskę szlachecką A. Mączak pisał "W administracji publicznej zgoła odmiennie oceniano skutki i znaczenie korupcji obciążającej podatników od tej, która nadgryzała bezpośrednio skarb. Właśnie ów pierwszy typ (...) stanowił tę immanentną ('wbudowaną w system') korupcję. Pozwalał on stosunkowo dyskretnie przerzucić na poddanych część kosztów utrzymania aparatu władzy, stanowił rodzaj podatku pośredniego"<sup>23</sup>. W historii gospodarczej Polski powojennej korupcja występowała zarówno w obrębie gospodarki niedoborów jak i w obecnym okresie przemian rynkowych<sup>24</sup>. W na wespół zmonetaryzowanym systemie gospodarki nakazowej korupcja miała głównie charakter klientelistyczny, jako klientelizm masowy, gdzie stronami były

nie tylko jednostki, ale i całości społeczne np. przedsiębiorstwa zyskujące za wcześniejsze obdarowanie dygnitarzy np. możliwością "zaczepienia się o plan. W gospodarce rynkowej, administracja nie może skutecznie obronić swojej autonomii wobec sektora prywatnego zatem wchodzi z nim

<sup>22</sup> A. Mączak, *Rządzący i rządzeni*, Warszawa 1986, s. 241; A. Chwalba, *Źródła korupcji*, "Rzeczpospolita" 1995, nr 256.

<sup>23</sup> K. Nowakowski, *Niedobory w gospodarce a jednostka i społeczeństwo*, Katowice 1993.

<sup>24</sup> *Fenomenologia i socjologia*, wybór Z. Krasnodębski, Warszawa 1989, s. 170.

w korupcyjną symbiozę, znaną zresztą także z okresu gospodarki niedoborów. Ma to wpływ na rozwój konkurencji na rynku.

## 2. Korupcja jako zjawisko socjologiczne

Wymiana dóbr i usług ma szerszy charakter od sfery obrotu pieniężnego. Analizę korupcji ułatwiają teorie organizacji (patologii i dysfunkcji organizacji) i tzw. socjologii życia codziennego (fenomenologia, etnometodologia). Jedne konstrukcje społeczne A. Schutz nazywa konstruktami pierwszego stopnia lub "zasobem wiedzy podręcznej" tworzącym społecznie aprobowane, czyli uważane za oczywiste i samo przez się zrozumiałe zachowania naturalne w typowych sytuacjach. Zasób wiedzy "podręcznej" ma swoją społeczną genezę, a duża jego część jest przekazywana. W obrębie tego wytwarza się przyzwolenie na korupcję "białą" i "szarą", oraz definiuje się sytuacje, co jest szczególnie istotne tam, gdzie nie rządzą jasne reguły ekonomiczne. "Świat w porządku dostarcza procedur i rytuałów, za pomocą których lęki porządkowane są w taki sposób, że możemy stawić im czoła z niejakim spokojem"<sup>25</sup>. Np. w Rzeczypospolitej szlacheckiej za korupcję na sejmikach uważano sytuację, gdy jeden z partnerów nie przestrzegał reguł gry, bo tylko to było uważane za ekscesy w stosunku do ujętej zasady eksploatacji majątku publicznego. Niepewność i incydentalność w gospodarce prowadzi do powstania nadbudowy adaptacyjnej będącej elementem gier o autonomię (J. Staniszkis), których korupcja stanowi część. Teorie wymiany społecznej szczególnie akcentują ten pozaekonomiczny aspekt nieokreśloności i zaufania bowiem struktury interakcji, formy kontroli nad przebiegiem operacji nie do końca są określone. Obecnie jednak w okresie transformacji rynkowej mamy do czynienia z zastępowaniem bogatego świata ludzkich motywów przez kalkulacje człowieka ekonomicznego - bardziej proste, bezpośrednie motywacje, w których zwrot usług za uzyskaną korzyść następuje w przyspieszonym trybie. Korupcja rodzi się w systemach o dużej roli znaturalizowanych, sfamiliaryzowanych tradycyjnych stosunków społecznych oraz nierozwiniętym, niezinstytucjonalizowanym systemie wyrażania interesów. Tak było w Polsce, gdzie kulturowe czynniki nadawały korupcji cechy, charakter i styl. W okresie gospodarki niedoborów następowało owe "swoiste" dostosowywanie łańdów organizacyjnych i społecznych poprzez nieformalne przepływy dóbr i pieniędzy. Szczególna rola rodziny w sondażach wartości społeczeństwa tworzyła podłoże do mikroekonomicznych i społecznych wymian, i tego co E. C. Banfield nazwał "amoralnym familizmem" zgodnym z dewizą "maksymalizuj doraźne korzyści swojej rodziny, zakładając, że wszyscy postępują tak samo"<sup>26</sup>. To konsekwencja zawężania przestrzeni i czasu społecznego, dualizmu etycznego, integrującej i dezintegrującej roli rodziny, która kształtuje także egoizm, rywalizację, agresję, typowe w sytuacji nieustrukturalizowanej

<sup>25</sup> P. L. Berger, *Zaproszenie do socjologii*, Warszawa 1988, s. 154.

<sup>26</sup> *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, pod red. A. I. Heidenheimer, New Brunswick 1979, s. 129.

w oczach jednostki rzeczywistości, tracenia kontroli nad terażniejszością i przyszłością. To efekt opisywanej wielokrotnie luki socjologicznej między jednostką a makrostrukturami, wypełnianej przez uczestnictwo w grupach pierwotnych i swoisty trening behawioralny (nawyki działania) rodzący pokrętną wspólnotę interesów w przetrwaniu". Korupcja to aktywność pozwalająca kontrolować wycinek tej rzeczywistości, ale i zarazem objaw anomii społecznej jako stanu upadku związków z trwałymi wzorami instytucjonalnymi o charakterze bardziej całościowym, które są niezbędne dla właściwej równowagi i sprawnego funkcjonowania systemu społecznego. Objawia się to kryzysem moralnym, na który jednostka zgodnie z uwagami R. K. Mertona stosuje kilka sposobów rozwiązań<sup>27</sup>. Są to min.: konformizm; rytualizm; wycofanie się; innowacja - łącząca się właśnie z korupcyjną aktywnością patologiczną, będąca rywalizacją norm panujących w systemie. Masowość zjawiska, rozpad moralnego poczucia potępienia i przyzwolenie, etyczne rozdwojenie pozwalające funkcjonować w społeczeństwie, zatarcie się granicy między tym co prawne i bezprawne, to właśnie anomijne sygnały wskazujące na istnienie okresu przejściowego ku nowej jakości lub objaw rozpadu starego systemu. Teoria wymiany w swoich zainteresowaniach (wizja socjologiczna i antropologiczna) opiera się na indywidualistycznych lub holistycznych jej wątkach<sup>28</sup>. Szczególnie interesująca jest wizja antropologiczna, podkreślająca rolę czynników kulturowych wymiany korupcyjnej. Wiąże ona mikrosocjologiczną perspektywę relacji korupcyjnej z makrosocjologiczną, ponieważ korupcja będąc czynnikiem kumulacji dochodów może spełniać konkretną rolę strukturotwórczą, stratyfikującą, służącą pokonywaniu dystansów społecznych. Może być to rola egalitaryzująca (nisko opłacani urzędnicy) lub elitaryzująca (wysoko postawieni pracownicy administracji państwowej lub lokalnej). Nie należy jednak korupcji przypisywać demonicznego znaczenia bardziej niż na to zasługuje. Jest to w obecnej perspektywie socjologicznej i ekonomicznej tylko swoisty przyczynek do opisu mechanizmów akumulacji kapitału i powstawania nowych struktur społecznych.

### 3. Korupcja jako zjawisko psychologiczno-kulturowe

Uwikłanie jednostek w mikrospołeczne relacje wyraża się w postawach świadomościowych. Dla jednych jest to sytuacja "pustyni" w stosunkach Międzyludzkich ogarniętych biurokratyzmem realizowanym przez funkcjonariuszy życia zbiorowego, rodząca osamotnienie i bezradność. Dla innych znów to "dżungla", świat ludzi uwikłanych w układy korupcyjne, patronalno-klientarne klikowe i kumoterskie<sup>29</sup>. Dla 42% badanych źródłem bogactwa są oszustwa - świat bezprawia, dla 24% przekupstwo urzędników Państwowych. Według badań INRA (International Research Association) Polacy najbardziej obawiają się przestępczości - 64% wskazań; bezrobocia 34% i korupcji oraz inflacji - w obydwu przypadkach 33% wskazań. Jest to

<sup>27</sup> R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982.

<sup>28</sup> *Struktura, wymiana, władza*, pod red. T. Sozański, J. Szmatka, M. Kempny, Warszawa 1993, s. 238 - 253.

<sup>29</sup> W. Narojek, *Struktura społeczna w doświadczeniu jednostki*, Warszawa 1982.

z jednej strony dowód szerokości zjawiska, z drugiej jednak, pojawiającego się oporu, które wokół niego narasta<sup>30</sup>. Brak głębszej refleksji socjologicznej, świadomości własnej faktycznej pozycji klasowo-warstwowej i możliwości awansu rodzi poczucie bezalternatywności i motywy "kolaboracji z systemem". Korupcja poprzez anomijno-innowacyjno-obronną aktywność tworzy iluzję przewidywalności i kontroli nad swym życiem. Towarzyszy temu ów język łągodzący etycznie-prawną kwalifikację konkretnych zdarzeń "oswajający" rzeczywistość. Korupcja to więc "smarowanie, przemawianie do ręki, dawanie w łapę". Umiejętność "załatwienia" spraw to próba zaradności jednostki. Mało tego, skorumpowani i korumpujący mają skłonność do wybaczenia podobnym zjawiskom pojawiającym się w ich otoczeniu. W ten sposób korupcja się rozszerza i powiela. Rodzi się pytanie - czy polska korupcja ma swoje specyficzne cechy, klimat? O pewnej tolerancji już pisaliśmy. Takim ważnym czynnikiem jest historia i kultura, która wzmacnia nieformalne wzory zachowań, nadaje im charakter i styl. W Polsce czynnikami rozwoju i formowania kształtu korupcji były:

- kultura szlachecka z jej indywidualizmem i egoizmem;
- fasadowa religijność katolicka towarzysząca dualizmowi etycznemu, osłabiająca wykształcenie się etyki biznesu i elit politycznych;
- często nieekonomiczne źródła bogactwa oparte na układach, przyjaźniach;
- ruralizacja miast i rola w nich kultury chłopskiej opartej na apologetyce mikrospołecznej związków między jednostkami i rodzinami ("Kumowsko-kumoterskie załatwienie spraw"<sup>31</sup>);
- znana rola zaborów i okupacji w tworzeniu stosunku społeczeństwa wobec prawa i państwa, przyczyniająca się do prymatu więzi o charakterze osobistym nad więziami formalnymi, oraz familizmu wypierającego społeczeństwo obywatelskie.

Odrębnym problemem jest korupcja analizowana jako zjawisko polityczne i prawne. Pełna prezentacja tych zagadnień nie mieści się w granicach tego artykułu. Zasygnalizować jednak należy tu rolę instrumentarium stworzonego przez teorię klientelizmu opisywanego w Polsce przez historyka A. Mączaka i socjologa J. Tarkowskiego, lobbyingu i teorii grup interesów, ekonomicznej teorii demokracji (Downa), biurokracji (W. Niskanen) czy ogólnie teorii wyboru publicznego. Szczególne znaczenie wobec częstej zmiany ekip rządzących ma tworzenie obszarów swobody korupcyjnej już nie tylko dla urzędników niższego szczebla, ale także przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej, którzy swe stanowiska traktują w perspektywie podziału łupów jako towaru, inwestycji, której koszt musi się zwrócić i obszaru bezpośredniej eksploatacji. Takie obszary występują w każdym systemie, jednak nie w każdym prowadzą do anomii i dezintegracji tkanki społecznej i ekonomicznej. Przemiany demokratyczne rodzą korupcyjne zagrożenia związane chociażby ze zdobywaniem środków na

<sup>30</sup> H. Franczak, *Gdybym był bogaty*, "Życie Gospodarcze" 1995, nr 28; *Portret Europy*, "Wprost" 1995, nr 49; S. Janecki, M. Mazur, *Kult pieniądza*, "Wprost" 1995, nr 8.

<sup>31</sup> J. Tarkowski, *Amoralny familizm czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat 80-tych*, w: *Socjologia...*, s. 271.

kampanie wyborcze i kadencyjnością wyższych szczebli politycznej nomenklatury. Nakazuje ona szybko osiągnąć kapitał zarówno pieniężny jak i konspiracyjny związany z sektorem biznesu, który często łączy się z odsuwaniem wypłaty na okres późniejszy

### III. FENOMEN ZJAWISK KORUPCYJNYCH W SŁUŻBIE ZDROWIA

Szczególną sytuacją wymiany społecznej jest instytucja daru opisywana już dawno temu przez antropologów<sup>32</sup>. Przedmiot wymiany ma swą wartość użytkową, wymienną ale i symboliczną. Odrębna forma "odwdzięczania" występuje w sytuacji, gdy mamy do czynienia z zagrożeniem życia oraz osobami, które ze względu na przygotowanie zawodowe oraz stosowaną strategię monopolizacji i profesjonalizacji tworzą grupy uprawnione i opłacane za leczenie i ratowanie chorych. Delikatna relacja jaka nawiązuje się między chorym, jego rodziną a lekarzem tworzy specyficzny klimat wymiany. Lekarze, czy w ogóle personel medyczny są pracownikami nisko opłacanymi przez państwowego pracodawcę. Jednocześnie otoczenie stawia im duże wymogi zawodowe a status zawodu jest wysoki, co pociąga za sobą określone oczekiwania materialne służące utrzymaniu tego statusu, zestawienie tych motywów z często niskim przygotowaniem etycznym lekarzy i silnym naciskiem społeczeństwa konsumpcyjnego przyczynia się do Powstawania zagrożeń łapówkarskich. Służy temu także intymny związek, często dwuosobowy, jaki nawiązuje się w gabinecie lekarskim i rygor bezalternatywności wymuszony przez lekarza i wzmacniany przez otoczenie Pacjenta. Jednocześnie usługi medyczne, wobec kryzysu finansów państwa, są dobrem rzadkim, do którego trzeba w odpowiedni sposób dotrzeć. W powszechnej opinii społecznej lekarze są grupą nie tylko wysoko umieszczaną w skali prestiżu zawodowego, ale i osiągają znaczny status materialny. Poprzez dodatkowe, poza płacą, dochody otrzymywane od pacjentów.

Pierwsze badania tego problemu dokonano w 1979 r. w Warszawie, kiedy 25% badanych przyznało się do wykorzystywania usług nieoficjalnych. W okresie 1969 - 79 38% leczących się w szpitalach użyło nieformalnych sposobów dostania się do niego. Gdyby odliczyć przypadki nagłe, to nieoficjalne formy leczenia w tych latach stosowała większość leczących się w szpitalach warszawskich. Badanie w 1986 r. odbyło się w realiach małej Miejscowości, gdzie z usług służby zdrowia korzystają też mieszkańcy wsi. 23% mieszkańców miasta stwierdziło, że stosowało formy odwdzięczenia się lekarzowi. Jednocześnie przyzwalając traktowano następujące zachowania lekarzy:

- pomoc w uzyskaniu zwolnienia z wojska, dla kogoś w trudnej sytuacji;
- przyjmowanie prezentów i kwiatów, od tych którzy chcą się odwdzięczyć;

<sup>32</sup>M. Mauss, *Socjologia i antropologia*, Warszawa 1973.

- załatwienie przyjęcia do szpitala własnemu, prywatnemu pacjentowi (w 79% przypadków aprobata)<sup>33</sup>.

Rozpowszechnienie łapówek za miejsce w szpitalu i przeprowadzenie operacji 1/4 badanych uznała za częste zachowanie. Widzimy, że już wtedy traci to cechę dewiacji a staje się normą - w sensie opisowym. Według obecnych badań 1/3 Polaków przyznaje się do wręczania lekarzowi dowodów wdzięczności a wśród 2% tych osób lekarz nie przyjął tych wartości; 11% dało pewną sumę pieniędzy; 12% drobny upominek<sup>34</sup>. Wg Ministerstwa Zdrowia na opłaty związane z leczeniem wydajemy 30 bln zł, z tego 22 bln zł - to prezenty i łapówki. Tymczasem budżet resortu wynosił w 1994 r. 91 bln zł. Dane te wskazują, że każdy wręczający prezent wydaje średnio 1,7 mln zł, a to znaczy, że na jednego pracownika służby zdrowia przypada rocznie 65 mln zł wolnych od podatków.

Wszystko ma swoją cenę:

- mała operacja (wyrostek) - 5 - 8 mln zł;
- duża operacja 20 mln zł i więcej;
- tygodniowy pobyt w szpitalu - 500 tys. zł;
- 1 dzień L-4 - 100 - 200 tys. zł;
- 1 rok renty inwalidzkiej - 10 mln zł;
- transport noszami przez sanitariuszy pogotowia - 100 tys zł;
- wejście na oddział szpitalny - 3 mln zł;
- suma upominków dla personelu średniego i niższego za względny poziom pobytu w szpitalu - 1-2 mln zł.

Z możliwości nieopodatkowanych dochodów korzystają głównie:

- ci, co mają dostęp do szpitali (ordynatorzy);
- mający dostęp do zabiegów (chirurdzy, ortopedzi, urologi, ginekolodzy okuliści);
- z dostępem do drogiej aparatury diagnostycznej (kierownicy pracowni).

Koszty dowodów wdzięczności stanowią 46% ogólnych kosztów pobytu chorego w szpitalu. Wymieniona grupa ludzi osiąga nieopodatkowane dochody nawet kilkuset milionów zł rocznie i bynajmniej nie jest zainteresowana zmianą tego stanu. Okręgowe Izby Lekarskie twierdzą, że nic nie wiedzą o łapówkach, bo nie wpływają do nich skargi<sup>35</sup>. Rodzi się pytanie - czy jest to korupcja, czy dary, dowód wdzięczności. Zachowania polegające na uwarunkowaniu pobytu w szpitalu, zabiegu i sposobu jego przeprowadzenia od "dowodu wdzięczności" można uznać za przykład łapówkarstwa. Nie można jednak odmówić ludziom wyrażania wdzięczności za przywrócenie zdrowia lub wręcz uratowanie życia własnego lub osób bliskich. Wyraża się tu związek mający cechy szczególne, wykraczające poza ekonomiczną wymianę. Według CBOS - 50% respondentów twierdzi, że jeśli wprowadzimy oficjalną odpłatność za usługi zdrowotne nadal trzeba będzie dawać prezenty i łapówki<sup>36</sup>. W opiniach tych wyraża się świadomość ekonomizowania kontaktów lekarz-pacjent, problem nie tylko etyczny (bo ogranicza-

<sup>33</sup>J. Halik, *Nieficjalne usługi w służbie zdrowia*, "Wektor/' 1987, nr 8.

<sup>34</sup>A. Biały, *Zprawy, czy z lewej kieszeni*, "Rzeczpospolita" 1995, nr 9.

<sup>35</sup>*Chore pieniądze*, "Trybuna Śląska" 1995, nr 85.

ny jest dostęp do usług medycznych ludziom uboższym), ale i fiskalny. Kwestii tej nie rozwiązało Rozp. MF z 1993 r. o możliwości tworzenia przy szpitalach funduszy gromadzących sumy i dary rzeczowe. Mimo ogromnego oporu osób korzystających z petryfikacji obecnego stanu szansą wydaje się możliwość odliczenia w przyszłości części wydatków na prywatną opiekę zdrowotną od podstawy opodatkowania dochodów osobistych, ponieważ wymagałoby to udokumentowania usług rachunkami, co pociąga za sobą obowiązek rejestracji pełnych kosztów leczenia. Obecnie pacjent i prywatny dostawca świadczeń nie ponoszą pełnej odpowiedzialności za koszty leczenia, czyli że są one przerzucane na podatników. Odrębną kwestią pozostają podskórne procesy prywatyzacyjne dokonujące się w murach publicznej służby zdrowia oraz elitaryzacja usług specjalistycznych. Z drugiej strony lekarz poprzez włożony wysiłek w wieloletnie kształcenie medyczne ponosi określone koszty alternatywne, które winny mu się zwrócić, aby wyrzeczenia miały charakter racjonalny. Panująca sytuacja rodzi nie tylko dyskomfort Psychiczny i materialny po stronie pacjentów, ale i wielu usługodawców.

#### IV. ANALIZA OBSZARÓW ZJAWISK KORUPCYJNYCH W POLSCE

W Polsce występuje redystrybucja ok. 40% PKB. To obraz znaczenia Państwa w gospodarce i obszar, przez który przepływają ogromne sumy Pieniężne rozdysponowywane w dużym stopniu przez urzędników administracji publicznej. Dostęp do strumieni pieniężnych w systemie finansowym jest kolejnym zakresem decyzji podejmowanych przez urzędników funkcjonujących w tym systemie. Analizę korupcji można przedstawić w aspekcie podmiotowo-relacyjnym i przedmiotowym. Na aspekt podmiotowo-relacyjny składa się analiza zjawisk patologicznych na stykach - instytucje

publiczne - sfera biznesu i gospodarstw domowych. Za szczególnie narażone instytucje uznać można - organy ustawodawcze, sądowe, wykonawcze i urzędy podatkowe (w Poznańskim Urzędzie Kontroli Skarbowej nacelnik brał 100 mln zł za zaniechanie kontroli)<sup>37</sup>; policja, urzędy celne, agencje państwowe, takie jak Ag. Rozwoju Gospodarczego związana z MWGzZ, Ag. Rynku Rolnego, Ag. Rozwoju Przemysłu, Ag. Węgla Kamiennego, Ag. Własności Rolnej Skarbu Państwa. Funkcjonowanie ich zaciemnia obraz rynku finansowego w Polsce. Bezpośrednią kontrolę nad tymi instytucjami sprawuje faktycznie tylko minister i prezes agencji mianowany przez właściwego ministra. Do agencji tych przepływają wielobilionowe kwoty. Przykładowo Ag. Rynku Rolnego do 1994 r. rozdysponowała 7 bln zł, z czego wg ocen NIK 67% wykorzystano w sposób nieprawidłowy (w 1995 r. agencja ta miała do dyspozycji 2,5 bln zł). W obrębie realizacji budżetu narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, który w 1995 r. wynosił 3 bln zł stwierdzono kumoterskie przekazywanie środków. Większości badanych agencji NIK zarzucił łamanie prawa i marnotrawienie zasobów<sup>38</sup>.

<sup>36</sup>K. Tymowska, *Podatki i zdrowie*, "Życie Gospodarcze" 1994, nr 46.

<sup>37</sup>M. Kubiczek, *Narasta fala korupcji*, "Trybuna Śląska" 1993, nr 99.

Relacje - instytucje finansowe a niefinansowe. Co pewien czas sfera bankowa wstrząsana jest tzw. aferami związanymi z udzielanymi kredytami. Brak kapitału w gospodarce i pokusy urzędników bankowych przyczyniły się do narastania należności nieregularnych (poniżej standardu, wątpliwych i straconych), które w 65 głównych bankach stanowiły 25% kredytów czyli 86,6 bln zł. Dane z 1993 mówiły o łapówkach 50, 70 mln zł za kredyt, a jeden z dyrektorów banku otrzymał nawet 600 mln zł<sup>39</sup>. Dwuznaczne były fakty wybierania do Rad Nadz. banków przedstawicieli partii politycznych lub władz wykonawczych. Np. Bydgoski Bank wszedł w kolizję z prawem zatrudniając jako doradcę wiceministra finansów. Obszary korupcyjne występują także na rynku giełdowym (np. informacje wpływające na kursy) czy ubezpieczeniowym (np. przy ustalaniu wysokości odszkodowania, kumoterstwo przy prywatyzacji "Warty"<sup>40</sup>). Na aspekt przedmiotowy analizy zjawisk korupcyjnych składa się penetracja ogólnie pojętych dóbr będących przedmiotem swoistego kontraktu między dwoma stronami. Dotyczyć on może:

- informacji o czasie obowiązywania aktu prawnego, cła, fuzji, kontyngentu, dewaluacji itp. - ceł, zwolnienie z których może mieć charakter podmiotowy jak pokazuje praktyka (Fiat, firma Sobiesława Zasady). W grudniu 94 r. premier W. Pawlak podpisał rozporz. z datą 16.12.94 na import bez cła towarów i surowców, które weszło w życie pod koniec miesiąca a termin obowiązywania upłynął 31.12.94. Mogły z tego skorzystać osoby z dostępem do informacji na ten temat<sup>41</sup>. Dotyczy to także korupcji na granicach i sytuacji jak ta w Bytomiu, gdzie Kier. Wydziału Komunikacji wziął 200 mln zł za rejestrację samochodów z pominięciem kontroli celnej<sup>42</sup>;
- norm jakościowych i certyfikatów wydawanych np. przez Centralny Inspektorat Standaryzacji towarów eksportowych i importowych. W Polsce istnieje 16 instytucji zajmujących się przyznawaniem certyfikatów wyrobom przemysłowym przy wykorzystaniu 200 laboratoriów. Lista wyrobów podlegających certyfikacji zajmuje 13 stron Monitora Polskiego a średni koszt certyfikacji wynosi 5 - 9 mln zł do czego dochodzi koszt urządzenia podlegającego badaniu, badań laboratoryjnych (np. sprawdzenie samochodu kosztuje ok. 10 000 \$). Sprawdza się także wysokiej jakości sprzęt zachodni np. gospodarstwa domowego. Certyfikat ważny jest przez 3 lata;
- koncesji - jako decyzji organizacyjnych zezwalających na prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Obecnie 37 ustawowych dziedzin objętych jest koncesjonowaniem, m.in.: hurtowy i detaliczny handel alkoholem; przetwórstwo i obrót metalami nieżelaznymi; międzynarodowy transport drogowy; usługi pocztowe; dystrybucja filmów i sprzedaż kaset wideo, kantory, apteki, import alkoholu, papierosów, paliw. Decyzje

<sup>38</sup> A. Witoszek, *Agencje towarzyskie*, "Wprost" 1995, nr 51.

<sup>39</sup> M. Cielemiecki, *Biznes i polityka*, "Wprost" 1992, nr 32.

<sup>40</sup> "Rzeczpospolita" 1993, nr 106.

<sup>41</sup> P. Andrzejewski, *Bitwa o Podkarpackiego*, "Wprost" 1995, nr 10.

<sup>42</sup> *Funkcjonariusze publiczni...*

o przyznaniu intratnych koncesji podejmuje minister, stąd szczególna rola urzędników MWGzZ, MPiH. Według jednego z importerów koncesja paliwowa kosztuje 1,05 - 1,25 \$ "dodatkowej" opłaty za tonę paliwa<sup>43</sup>. Od czasu rządu M. Rakowskiego nie ubyła żadna koncesja, przybyły nowe a dochodzą do tego zezwolenia i koncesje wydawane przez wojewodów (np. na eksploatację wód podziemnych), oraz urzędy gminne (np. detaliczna sprzedaż alkoholu). Istnieje dalsza presja grup interesów na mnożenie koncesji - np. taksówkarzy, lekarzy, rzemieślników biegłych rewidentów). Zwolennicy koncesji ujawniają się tam, gdzie pojawia się silna konkurencja<sup>44</sup>;

kontyngentów, głównie na import bez cła. W lipcu 1995 kontyngentami tymi objęte było ok. 4000 grup towarowych, co oznacza, że 53 urzędników MWGzZ kontroluje 25% polskiego importu (4 mld \$)<sup>45</sup>;

zakupy rządowe i lokalne - np. sanitarki, komputery (casus Inter Arms);

- ulg podatkowych;

-pozycji społecznej (stanowiska, nominacje);

-cen (szczególnie związanych z zakupami rządowymi i dokonywanymi przez władze lokalne);

-ceł - związanych z korupcją służb na granicach (w 1994 r. prowadzono postępowanie przeciw 102 celnikom, ale liczba ta nie oddaje rozmiarów zjawiska).

Już na podstawie powyższych uwag można pokusić się o pierwsze wnioski dotyczące korelacji silnej obecności państwa w gospodarce z nasileniem zjawisk korupcyjnych. Nie chodzi tu o strategiczną rolę państwa, lecz przeregulowanie służące "koalicjom dystrybucyjnym" (termin M. Olsona<sup>46</sup>), w tym urzędnikom, uzyskującym swobodę realizacji własnych interesów.

## V. SKUTKI KORUPCJI

Skutki korupcji, podobnie jak i przyczyny, mają charakter wieloaspektowy i dotyczą nie tylko negatywnych stron tego zjawiska.

A. Ekonomiczne konsekwencje to przede wszystkim: utrata alternatywnych korzyści związanych ze sprawnym funkcjonowaniem systemu ekonomicznego. Korupcja sankcjonuje nieefektywność systemową i przeważnie prowadzi do zwiększania kosztów transakcyjnych, które nie mają zastosowania produkcyjnego, a więc prowadzą do spadku ogólnego dobrobytu społecznego. O stratach fiskalnych związanych ze skorelowaniem korupcji z gospodarką równoległą już pisaliśmy. Na inflacyjne konsekwencje związane z obrotem gotówkowym i rotacją pieniądza należałoby poświęcić odrębny artykuł. Korupcja może także spełniać pewne pozytywne funkcje. Mianowicie wnosi w wielu krajach element konkurencyjności na czarnym

<sup>43</sup> M. Cielemięcki, *Biznes...*

<sup>44</sup> E. Barlik, *Co nie jest dozwolone jest zabronione*, "Rzeczpospolita" 1995, nr 208.

<sup>45</sup> B. Leśniewski, A. Zybala, *Biznes kontrolowany*, "Wprost" 1995, nr 27.

<sup>46</sup> M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, Yale 1982.

rynku biurokracji, niejako wynagradza najprężniejszych i z zasobem pieniężnym, czyli kumuluje dochody u tych najbogatszych. Jest więc elementem pierwotnej akumulacji kapitału w nierozwiniętym systemie rynkowym, a bez akumulacji kapitału nie ma centrów przedsiębiorczości, innowacyjności i rozwoju. Zwraca się czasami uwagę na przyspieszające funkcje korupcji ("smar" ekonomiczny) w zawieraniu transakcji. Często jednak w gospodarce transformującej się w stronę rynku korupcyjna penetracja instytucji państwowych stanowi zagrożenie konkurencyjności, bowiem może przyczyniać się do pogłębiania tendencji monopolizacyjnych. Np. w Korei Półd wszystkie potężne korporacje (czebole) zamieszane są w aferę korupcyjną powiązaną z najwyższymi szczeblami państwa. Korupcja będąc zjawiskiem mikroekonomicznym tkwi w tzw. paradoksach makroekonomicznych, bowiem można o niej powiedzieć, że w pewnym okresie, szczególnie na początku przemian, gdy nie ukształtowane są instytucje gospodarcze może ułatwiać zawieranie transakcji. W okresie późniejszym jednak dezorganizuje makroekonomiczną sterowność systemu, powodując dryf inercyjny w kierunku dezintegracji i osłabiania czynników wzrostu gospodarczego.

B. Społeczno-polityczne skutki korupcji również mają charakter wieloaspektowy. I w tym kontekście można mówić o czynnikach pluralizacji życia społeczno-politycznego, rozluźnianiu sztywnych, biurokratycznych zasad, ograniczeń i przepisów tworzących dystanse społeczne. Z tym ostatnim zagadnieniem, łączy się problem egalitaryzacyjnych i elitaryzujących funkcji korupcji. Pamiętajmy, że z jednej strony łapówki zwiększają dochody nisko zarabiających grup społecznych powiązanych ze sferą budżetową (urzędnicy niższego szczebla, lekarze), zmniejszając dystanse społeczne, choć najczęściej służą utrzymaniu dotychczasowej pozycji. Z drugiej jednak strony akumulowaniu się kapitału towarzyszy elitaryzacja społeczna i to jest ten aspekt korupcji najbardziej spektakularny związany z dużymi aferami gospodarczymi, procesami w których strumienie dochodów płyną w kierunku urzędników wyższego szczebla i sfery biznesu utrwalając różnicowanie i nierówności społeczne. Do negatywnych skutków społecznych dochodzi anomia, apatia - swoiste "spotulnienie" utrudniające konstruktywne zanegowanie rzeczywistej patologii i tworzące znane z wcześniejszego okresu poczucie bezalternatywności. Wraz z rozwojem stosunków rynkowych następuje zanik symbolicznych funkcji wymiany zachodzących w zjawiskach korupcyjnych czemu towarzyszy "spieniężenie" świadomości społecznych, sprymitywizowanie zachowań i motywów oraz zanikanie postaw altruistycznych. Deprywacja warunków życia, anomia i subiektywna świadomość "dżungli" i "pustyni" w stosunkach społecznych to także gleba do wyrażanych co pewien czas w sondażach skłonności autorytarnych Polaków poszukujących swoich definicji sytuacyjnych i oczekujących zewnętrznych bodźców strukturalizujących rzeczywistość. Zjawiska korupcyjne rodzą irracjonalne postawy, świadomość spiskową i stereotypową przy braku jasnej percepcji struktur makrospołecznych. Wszystko to nie sprzyja budowaniu nowoczesnego społeczeństwa i opóźnia pluralizację instytucjonalną, jako niezbędny warunek etyczny i organizacyjny realizacji praw własności i wzrostu w gospodarce rynkowej.

## VI. PERSPEKTYWY W OGRANICZANIU ZJAWISK KORUPCYJNYCH

W większości krajów europejskich nastąpiła "legalizacja" korupcji. Karalne jest tylko korumpowanie urzędników państwowych i ukrywanie dochodów z łapówek przed fiskusem. W Niemczech z tytułu łapówek korporacje odpisują sobie z podatku 4,6 mld DM rocznie ponieważ są one elementem kosztów jako tzw. opłaty użyteczne. Również we Francji można je wliczyć w koszty jeśli odbiorca jest wymieniony z nazwiska (podobnie w Japonii). W Holandii nie wymagane jest już podawanie tego nazwiska. Wymienione kraje nie są jednocześnie siedliskami korupcji. Problem polega na jednoczesnym penalizowaniu i cywilizowaniu tego zjawiska co dokonały takie kraje jak: Hongkong, Singapur, Tajwan. Na Słowacji na pocz. 1995 r. znowelizowano ustawę karną w kierunku pozwalającym karać tylko przyjmujących łapówki, a nie tak jak w Polsce, gdzie karane są dwie strony. Swoiste sankcjonowanie łapówek w krajach zachodnich jest elementem Pragmatyzmu w walce o kontrakty gospodarcze ale dyskusyjna w warunkach polskich jest teza, iż należałoby dokonać kroku w tym kierunku. Pamiętać jednak należy, że biznesowi towarzyszą nie tylko pieniądze motywy ale i atmosfera, często bardzo osobista zawierania transakcji (typowe w krajach b. ZSRR, gdzie "dodatkowe koszty" - łapówki, ochrona transportu stanowią 25 - 30% wartości kontraktu<sup>47</sup>). Ogólnie można stwierdzić, iż czynniki zwalczania korupcji mają charakter:

- a) ekonomiczny -jawność informacji gospodarczej:
  - jednoznaczne i skuteczne reguły,
  - aktywizowanie a nie ograniczanie życia gospodarczego,
  - ograniczanie deficytu budżetowego i poprawa warunków życia tzw. sfery budżetowej,
  - rozwój instytucji finansowych obiektywizujących przepływ kapitału,
  - prywatyzacja jako ograniczanie biurokratycznej kontroli nad firmami,
  - jasne określenie zasad finansowania kampanii wyborczych (w Polsce nie są określone górne granice indywidualnej darowizny i globalnych wydatków kandydata);
- b) organizacyjny - jawność decyzji urzędników:
  - system kontroli instytucjonalnej i społecznej,
  - stworzenie służb urzędniczych właściwie wynagradzanych i obieranych wg weberowskich zasad, aby ryzyko związane z utratą prestiżu, emerytury, posady było większe niż dochody z korupcji;
- c) prawny - nie poprzez mnożenie przepisów, ale ograniczanie obszarów korupcyjnych. W tym aspekcie właściwym kierunkiem rozwiązań prawnych było utworzenie instytucji zakupu kontrolowanego, świadka koronnego, ustawa o zamówieniach publicznych (ok. 10% PBK) i pakiet tzw. ustaw antykorupcyjnych. Brak natomiast istotnego postępu w deregulacji życia gospodarczego.

<sup>47</sup>A. Kostyra, *Zalegalizować łapówki*, "Sukces", marzec 1995.

Na zakończenie zauważmy, że korupcji może towarzyszyć wzrost gospodarczy (Włochy, Polska, Ameryka Łacińska). Jeśli jednak ten wzrost opiera się w znacznej mierze na zjawiskach korupcyjnych to oznacza, że mamy do czynienia z utraconymi alternatywnymi korzyściami i mniejszym niż możliwy "narodowym zadowoleniem netto". Taki sposób przyspieszenia obrotu kapitału i decyzji staje się objawem choroby trapiącej społeczeństwo i jednostkę, i w dłuższym horyzoncie czasowym nie stwarza trwałych podstaw rozwoju społeczno-ekonomicznego, o czym znów świadczy sytuacja w wielu krajach np. afrykańskich i azjatyckich, gdzie korupcja stała się elementem tradycji, kolorytu i błędnych kół zacofania. Zresztą, przykład Korei Płd. wskazuje na to, że wielka afera korupcyjna doprowadziła do obniżenia dynamiki wzrostu. Z drugiej jednak strony dopiero wstrząs o takich rozmiarach jest w stanie zapoczątkować przewartościowania w zakresie korupcyjnych norm określających symbiozę sfery politycznej i ekonomicznej.

#### CORRUPTION AS A THEORETICAL AND SOCIO-ECONOMIC ISSUE

#### S u m m a r y

Corruption is a universal, multifaceted and multifarious phenomenon that has numerous factors to its name. Effects of corruption, even if at a similar level in particular countries, differ as well. The causes, however, are always the same: the existence of rare goods - including quasi-public ones - distributed outside the market, and people responsible for the distribution. Corruption can be analyzed as an economic phenomenon (within the context of the economic theory of human behaviour, theory of games, institutionalism, theory of property rights and transaction costs) of the supply-demand-, costs- and property relations. As a sociological phenomenon it provides a context for exchange processes (naturalization, familiarization of social relations within a non-institutionalized system of interest expression and vis-a-vis social anomy). As a psychologic-cultural phenomenon, corruption creates a specific atmosphere of establishing contacts, it confers peculiar features and defines the effects of such phenomena in the system. With the additional element of the gift institution, corruption within Polish medical care is yet another issue. In Poland corruption can be analyzed in subject-relational and object aspects (eg penetration of goods such as concessions, information, custom duties, reductions, certificates, norms). The said analyses allow to formulate the chief thesis of the paper, namely, that corruption has a positive impact (eg as an element of competitiveness, pluralization, acceleration of deal making, limiting the distance). However, the negative impact prevails: in this paper defined as a loss of economical and social alternative inherent in economic growth, pathology of institutions, then human attitudes towards the economy and the state which are pertinent to the development of the market and the civic society. Yet, this is a process - though long - one can fight, even if it involves a number of tools, starting with those of legal and economic nature.