

Krzysztof Jasiński
IFiS PAN

Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce

Korupcja jest problemem ponadczasowym i ponadustrojowym. W mniejszym lub większym zakresie występuje we wszystkich typach systemów społeczno-politycznych i gospodarczych, we wszystkich kregach kulturowych. Stwierdzenie to odnosi się również do szczególnego aspektu tego zagadnienia jakim jest korupcja w elitach władzy, wśród decydentów politycznych i gospodarczych, którzy zarządzają najważniejszymi instytucjami oraz organizacjami w państwie. W artykule podejmuję próbę socjologicznej charakterystyki uwarunkowań tego rodzaju korupcji w Polsce po 1989 r. Jego zasadniczym celem jest zdiagnozowanie osobliwości korupcji na wysokich szczeblach władzy, wskazania jej strukturalnych, instytucjonalnych i ideowych przesłanek, zakresu występowania a także typowych przejawów oraz roli jaką zjawisko to odgrywa po rozkładzie socjalizmu państwowego. Artykuł dotyczy Polski, lecz poruszane problemy mają szerszy charakter. Występują z dużym nasileniem również w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej znajdujących się w procesie zmian ustrojowych. Główna teza artykułu jest radykalna. Wyrażam pogląd, że korupcja na wysokich szczeblach władzy stanowi jedną z integralnych, konstytutywnych cech transformacji ustrojowej w Polsce. Tak można rozpatrywać ten rodzaj korupcji przynajmniej w odniesieniu do początkowych faz tego procesu, co nie przesądza jej systemowego znaczenia także później. Kiedy obserwujemy rozmiary tego zjawiska można wręcz uznać, że nie można zrozumieć posocjalistycznej transformacji bez analizy znaczenia tego zagadnienia. Polska nie stanowi w tym zakresie wyjątku.

W zbliżony sposób można mówić o roli korupcji także w odniesieniu do większości innych państw Europy Środkowo-Wschodniej w których zjawisko to jest immanentną częścią wielopłaszczyznowych powiązań i zależności w systemie władzy. Na przykład rosyjska fundacja INDEM, kierowana przez Gieorgija Satarowa, byłego doradcę prezydenta Jelcyna, opublikowała raport szacujący korupcję na styku administracji i biznesu na kwotę około 33,5 mld. USD. To jest niewiele mniej, niż wynosi dochodowa część całego rosyjskiego budżetu, obliczana na ok. 40 mld. dolarów. W Rosji strategia „inwestowania w politykę” przez biznes uznawana jest za jedną z najbardziej efektywnych metod pomnażania kapitału.¹ Z kolei według praskiego dziennika „Mlada Fronta Dnes”, w oparciu o rozmowy z prawnikami i przedsiębiorcami udało się ustalić cennik łapówek w urzędach państwowych Republiki Czeskiej. Według inwestorów zagranicznych korupcja stała się najpoważniejszym problemem czeskiej gospodarki. Na rynku pojawili się nawet wyspecjalizowani pośrednicy, występujący jako doradcy firm zagranicznych, którzy znając lokalne zwyczaje, od razu w cenę swoich legalnych usług wliczają wysokość płaconych łapówek.²

Pojęcie korupcji na wysokich szczeblach władzy

Posługiwanie się pojęciem korupcji, w tym zwłaszcza korupcji na wysokich szczeblach władzy w odniesieniu do kraju posocjalistycznej transformacji ustrojowej wymaga pewnych uściśleń językowych i przedmiotowych. Zmienna jest bowiem zarówno jego treść, jak i rozumienie tego zjawiska. Zmienił się przecież zasadniczo system polityczny i gospodarczy

¹ S. Popowski, *Państwo za łapówkę*, „Rzeczpospolita”, 22 maja 2002

² B. Sierszula, *Cennik łapówek*, „Rzeczpospolita”, 4 kwietnia 2002

Polski, podobnie jak odmienne jest znaczenie przeważających obecnie systemów wartości i rozmaitych instytucji. Z tych powodów nie jest możliwe „ogólne” zdefiniowanie pojęcia korupcji, które pomijałoby różnice ustrojowe, prawne lub kulturowe w jego interpretacji. Co więcej, interpretacje te są często odmienne w zależności od przyjętego celu a także metody analizy. W inny sposób, za pomocą odmiennych kryteriów, określają ją przedstawiciele różnych nauk – filozofowie, moralisci, historycy, prawnicy,³ ekonomiści lub socjologowie. Problematyka korupcji jest też niezwykle szeroka i wielowymiarowa. Obejmuje bardzo różnorodne działania, jak również sytuacje społeczne oraz stosunki interpersonalne. Nie dziwi zatem pogląd, że trudno przedstawić jej genezę i formy występowania w postaci spójnych, usystematyzowanych twierdzeń naukowych (Kojder 1995: 317). Nie każdy rodzaj korupcji odnosi się też do wysokich szczebli władzy. Konieczne wydaje się zatem rozróżnienie korupcji w ogóle od szczególnego, węższego aspektu tego zjawiska, jakim jest korupcja na wysokich szczeblach władzy.

Zgodnie z najbardziej wpływowymi współcześnie interpretacjami, korupcja oznacza przede wszystkim nadużycie władzy publicznej dla prywatnych korzyści, jednostkowych lub grupowych (partyjnych, organizacyjnych etc.). Taką definicją korupcji posługują się ekonomiści i socjologowie, Bank Światowy oraz antykorupcyjne organizacje pozarządowe jak Transparency International (Kamiński 1997; Tanzi 1998; Pope 1999; Grosse 2000; Rose-Ackerman 2001). Co odróżnia korupcję na wysokich szczeblach władzy od innych rodzajów korupcji np. w służbie zdrowia lub w edukacji?

Na użytek tego opracowania proponuję wyodrębnienie trzech kryteriów pozwalających wprowadzić takie rozróżnienie: kryterium podmiotowe, przedmiotowe oraz instrumentalne. Kryterium podmiotowe umożliwia wyodrębnienie określonego kręgu osób za pomocą identyfikacji konkretnych stanowisk i organów władzy w których są zatrudnieni ludzie mogący uczestniczyć w praktykach korupcyjnych. Kryterium przedmiotowe wskazuje na typ zagadnień, którymi merytorycznie zajmują się te osoby. Obydwa te kryteria koncentrują uwagę na zjawiskach określanymi niekiedy jako „korupcja polityczna” i „korupcja na urzędzie”. Ten pierwszy rodzaj korupcji wiąże się z politycznym charakterem pełnionej funkcji, obejmowanej najczęściej wskutek zwycięstwa w wyborach (parlamentarnych, prezydenckich). Natomiast na korupcję na urzędzie „składają się akty sprzedajności i przekupstwa, w których sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących oficjalne zadania, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny” (Górnio 2000:4). Kryteria te często nakładają się na siebie i przenikają gdyż liderzy partii wygrywającej wybory parlamentarne stają się zwyczajowo funkcjonariuszami publicznymi jako członkowie rządu lub inni wyżsi urzędnicy państwowi. Część z nich może jednak odgrywać ważną rolę w życiu publicznym poza administracją np. w parlamencie. Z kolei kryterium instrumentalne zwraca uwagę na szczególne okoliczności i metody jakimi mogą być realizowane praktyki korupcyjne, niedostępne innym niż decydenci grupom społecznym.

Wymienione kryteria rozpatrywane łącznie zakreślają definicyjny obszar korupcji na wysokich szczeblach władzy. Umożliwiają też instytucjonalne wyodrębnienie kręgu osób, których działania wiążą się z pełnieniem ważnych funkcji publicznych jak parlamentarzyści, prezydent, członkowie rządu i inni wysocy urzędnicy państwowi, prokuratorzy bądź sędziowie.⁴ W warunkach polskich tak rozumiana korupcja może dotyczyć głównie

³ W Polsce akty prawne nie zawierają pojęcia „korupcja”. Nie ma zatem jej prawnej definicji. Prawnicy posługują się terminem „łapownictwo”, który jest stosowany również wobec osób pełniących funkcję publiczną w kontekście takich przestępstw jak np. uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej znacznej wartości, korzyści osobistej lub obietnicy otrzymania takich korzyści (Surkont 1999).

⁴ Analogicznie określa podmiotowy zakres korupcji na wysokich szczeblach władzy raport Banku Światowego (1999).

decydentów w organach władzy publicznej oraz w jednostkach zależnych lub powiązanych z tymi organami, jak agencje rządowe lub rady nadzorcze i zarządy spółek z udziałem skarbu państwa.

W wymiarze instrumentalnym wyróżnikiem tego typu korupcji jest możliwość posługiwania się specyficznymi środkami rządzenia wynikającymi z zajmowania ważnych stanowisk publicznych - stanowienia prawa, wydawania decyzji administracyjnych i podejmowania innych działań zarządczych (organizacyjnych, finansowych, kadrowych itd.). Środki te umożliwiają niekiedy nadanie korupcji charakteru legalnego, zgodnego z prawem. Jak zauważa Krzysztof Kiciński „korupcja występuje [...] w dwóch formach: przestępczej i legalnej. Przestępcza to jest np. płatna protekcja, a z legalną mamy do czynienia wtedy, gdy jakaś grupa polityczna nie łamie prawa, ale wykorzystuje swoje możliwości i wydaje prawo dla siebie korzystne. [...] Parlamentarzyści, mając w ręku prawną decyzję o swoich dietach, mogą je uchwalić bardzo wysokie, zatracając poczucie przyzwoitości. Podobnie samorządowcy, którzy mogą manipulować swoimi uposażeniami w ten sposób, by jak najbardziej legalnie osiągnąć jak najwyższe korzyści osobiste”.⁵ Za przejaw takiej „legalnej korupcji” można uznać wiele działań podejmowanych po 1989 roku w związku z ustrojowymi reformami państwa i gospodarki. Część z nich wprowadzano z wyraźnym uwzględnieniem interesów nowych elit władzy. Ich przykładem stała się m.in. rozbudowa agencji i funduszy finansowanych z budżetu, zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego lub kas chorych. Wskaźnikiem tego zjawiska stały się kontrowersje jakie powstały w związku z tzw. kominami płacowymi w samorządach i spółkach skarbu państwa oraz z podwyżkami uposażeń posłów i osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej. Ujawniły one korupcjogenny charakter prawa stanowionego w Polsce i powszechne wykorzystywanie władzy dla korzyści finansowych legalizowane przez system polityczny.⁶

Skupienie uwagi na tym rodzaju korupcji uzasadnia jej znaczenie systemowe i społeczne - to właśnie osoby pełniące takie funkcje z racji swoich ról i zajmowanych stanowisk są szczególnie narażone na naciski korupcyjne. Równocześnie, zgodnie z maksymą „ryba psuje się od głowy” wzory ich zachowań i standardy etyczne oraz stosowanie w odniesieniu do tej grupę regulacje w znacznej mierze określają jakość i efektywność rządzenia państwem, a także kulturę polityczną całego społeczeństwa. Znaczenie tego rodzaju korupcji podnosi w sposób szczególny specyfika transformacji ustrojowej po rozkładzie socjalizmu państwowego. Określa ją bardzo duży w początkowym okresie transformacji zakres władzy politycznej i gospodarczej skupionej w głównych ośrodkach decyzyjnych państwa oraz szczególna doniosłość konsekwencji podejmowanych przez te ośrodki działań.

Teoretyczne interpretacje korupcji i ich odniesienia do posocjalistycznej transformacji ustrojowej

Istnieje wiele prób teoretycznego wyjaśnienia pochodzenia korupcji, jej roli i przyczyn rozwoju. Żadna z nich nie ma jednak charakteru uniwersalnego, wyjaśniającego w pełni charakter tego zjawiska. Alan Doig (1991) wyróżnił syntetycznie kilka zasadniczych grup takich teorii: 1) teorie kontekstualne i funkcjonalne, 2) teorie nowych lub kształtujących się systemów politycznych oraz 3) teorie kulturowe. Pierwsza grupa interpretacji teoretycznych rozpatruje zachowania aktorów politycznych w kategoriach słabości instytucji sprzyjających

⁵ „Gazeta Wyborcza” 11 lutego, 2001, s. 20

⁶ Skrajną, choć nieudaną wskutek akcji mediów próbą „legalnej korupcji” było zgłoszenie w Sejmie III kadencji projektu przewidującego wyłączenie posłów spod ogólnych reguł emerytalnych. Posłowie mieliby zapewnioną emeryturę wypłacaną ze specjalnego funduszu w proporcji do wynagrodzeń parlamentarzystów, a nie w proporcji do składek wpłacanych na ubezpieczenie, jak inne grupy zawodowe.

wytworzeniu się oraz przestrzeganiu pożądaných standardów zachowań w sferze publicznej, które marginalizują zjawiska korupcji. Kluczowym aspektem tego podejścia jest analiza instytucji i otoczenia społecznego z punktu widzenia ich wpływu (ideologicznego, moralnego, prawnego, profesjonalnego, itd.) na funkcjonowanie klasy politycznej, państwa i obywateli. Chodzi o zbadanie czy wpływ ten jest zgodny z systemem wartości i celami, które tworzą motywacje i zachęty skłaniające ludzi do zachowań odpowiadających interesowi publicznemu. Słabość takich zachęt może sprzyjać opłacalności praktyk korupcyjnych w elitach władzy i tolerancji wobec nich ze strony innych grup społecznych. W takim ujęciu zakres i formy korupcji są konsekwencją bodźców w strukturze instytucjonalnej, które mogą wzmacniać bądź też ograniczać zachowania tego rodzaju. Ich konsekwencją może stać się wytworzenie matrycy zachęt skłaniających ludzi do zachowań pasożytniczych z punktu widzenia interesów społeczeństwa, tworzących reguły „kapitalizmu pirackiego” (D. N. North), preferujących nielicznych wybrańców korupcyjnej „demokracji dojścia” (M. Crozier) lub „kapitalizmu łupieżczego” (M. Weber).

Teorie nowych lub kształtujących się systemów politycznych koncentrują się na problemach ustrojowych państw pokolonialnych oraz krajów odchodzących od rządów autorytarnych i dyktatorskich. Zwracają one uwagę na istnienie w wielu takich krajach ugruntowanych w tradycji splotów zależności i powiązań (plemiennych, klanowych, personalnych) tworzących wzory kultury korupcji, które - jak nepotyzm - są tolerowane a często również akceptowane przez znaczną część społeczeństwa. Praktykom korupcyjnym, zwłaszcza wśród elit politycznych i gospodarczych, sprzyja również sam proces tworzenia państwa lub jego głębokie reformy, zmiany systemowych reguł gry, powstawanie nowych instytucji administracyjnych i gospodarczych, zmian ustawodawstwa itp. Proces ten dokonuje się zwykle w warunkach nieistnienia bądź niespójności standardów zachowań, regulacji i procedur adekwatnych do potrzeb nowych ustrojów politycznych. Powstanie oraz kierunek rozwoju takich standardów i regulacji nie są przesądzone. Stanowią też obszar ścierania się odmiennych koncepcji politycznych i konfliktu interesów rozmaitych grup nacisku. Specyfikę tego podejścia egzemplifikują uwagi Samuela Huntingtona (1968) zdaniem którego demokracja często prowadzi początkowo do osłabienia państwa, upadku autorytetów i rozkładu norm moralnych, a także ekspansji zachowań egoistycznych i antyspołecznych. Połączenie tych okoliczności jest niezwykle korupcjogenne.

Z kolei teorie kulturowe rozpatrują korupcję jako rezultat znaczących różnicowań pomiędzy standardami normatywnymi (oficjalnymi) i sferą życia codziennego, pomiędzy wartościami publicznymi i prywatnymi lub pomiędzy deklarowanymi celami politycznymi oraz faktycznymi sposobami ich realizacji. W takiej perspektywie kluczową kwestią jest stosunek obywateli (np. zaufania) do państwa i działań rządzących, wzory kultury politycznej elit i innych grup społecznych, przyczyny ich rozbieżności i różnicowań, wpływ rozmaitych tradycji religijnych, kulturowych i historycznych na sposób traktowania korupcji i percepcję tego zjawiska, identyfikacja jej odmian, w tym granic pomiędzy prezentami a łapówkami lub reguł powstawania ukrytych kanałów komunikacji i uzależniających powiązań osobistych, klientyzmu, mecenatu itp.⁷

Oprócz tradycyjnych interpretacji korupcji pojawiły się także nowe sposoby konceptualizacji tego zagadnienia. Ich wspólnym mianownikiem jest koncentracja na rozmaitych wymiarach kryzysu państwa narodowego. Traktują one zjawiska dysfunkcyjności lub patologii instytucjonalnych i społecznych (w tym korupcji), jako pochodną kryzysu racjonalności i legitymizacji współczesnego państwa, które weszło w okres erozji swoich typowych funkcji. Dla znaczącej grupy badaczy zjawiska tego rodzaju są jednym z efektów globalizacji, przechodzenia wielu krajów do fazy społeczeństw post-

⁷ Korupcję jako problem kulturowy rozpatruje szerzej Susan Rose-Ackerman (2001: 179-214).

narodowych, w której państwa tracą znaczącą część swojej suwerenności politycznej i regulacyjnej. Równocześnie skutek liberalizacji handlu, deregulacji gospodarek, wzrostu znaczenia przepływów kapitałowych i masowej prywatyzacji z udziałem inwestorów zagranicznych, rośnie znacząco rola wielkiego kapitału, w tym ponadnarodowych korporacji, międzynarodowych instytucji finansowych oraz regionalnych organizacji jak UE, NAFTA lub ASEAN. Inni badacze wskazują w takim kontekście także na rolę czynników wewnętrznych: wyczerpanie się możliwości rozwojowych państwa dobrobytu, kryzysu fiskalnego, ekspansji nowych ruchów społecznych, tendencji odśrodkowych w państwach wielonarodowych, odrodzenia regionalizmów, nacjonalizmów, ksenofobii itd. Międzynarodowy biznes, który rozwija się znacznie szybciej niż międzynarodowe instytucje polityczne, wykorzystuje kryzys państwa narodowego do własnych celów wprowadzając rozmaite praktyki korupcyjne, co jest najłatwiejsze w państwach nisko rozwiniętych, znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarczej lub przechodzących zmiany ustrojowe.⁸

Jak wymienione koncepcje mogą być odnoszone do korupcji w Polsce i szerzej, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej? Generalnie można stwierdzić, że do pewnego stopnia wszystkie te koncepcje zachowują swoje walory poznawcze. Są wobec siebie raczej komplementarne niż konkurencyjne. Jest natomiast dyskusyjne, które z nich mają większą moc wyjaśniającą, a tym bardziej predykcyjną. W odniesieniu do krajów Europy Środkowo-Wschodniej większość badaczy podkreśla głębokie, historyczne i kulturowe zakorzenienie korupcji zarówno na poziomie elit władzy, jak i praktyki życia codziennego. Zjawisko to zostało szczególnie zinstytucjonalizowane w okresie socjalizmu państwowego. Traktowano je wtedy powszechnie jako element strategii dostosowawczych wymuszanych przez gospodarkę niedoboru, czasem sposób obrony obywateli, tworzenia jakiś możliwości działania lub składnik polityki władz dla swoich celów tworzących mechanizmy korupcyjne (talony, dostęp do deficytowych dóbr konsumpcyjnych, mieszkań, wyjazdów zagranicznych etc.).

Z perspektywy teorii kontekstualnych i funkcjonalnych zasadne jest zatem twierdzenie, że w okresie wchodzenia w transformację ustrojową nie tylko w Polsce istniały strukturalne warunki, które tworzyły więcej bodźców wzmacniających niż ograniczających korupcję. Zmiany ustrojowe spowodowały, że niektóre z nich straciły znaczenie, lecz pojawiły się także nowe, często nawet bardziej korupcjogenne jak np. możliwości gromadzenia prywatnego kapitału.⁹ Jak zauważają autorzy badań nad korupcją na Ukrainie, w Bułgarii, Republice Czeskiej i na Słowacji, przejście do gospodarki rynkowej uruchomiło korupcję monetarną jako konsekwencję zastąpienia przedniego systemu przywilejów nowymi regułami zgodnie z którymi kupić można wszystko, istnieje tylko kwestia ceny (Miller i in. 1998). Wytworzony został szczególny system bodźców któremu sprzyjały „obiektywne” okoliczności (np. inercja odziedziczonych instytucji, duże tempo zmian, nawarstwianie się reform), jak i zasadniczy kierunek „odgórnej” transformacji dający szczególne możliwości realizacji swoich interesów nowym elitom politycznym i gospodarczym. Elity te uzyskały dużą autonomię w relacjach z innymi grupami społecznymi. Umożliwiła ona tworzenie prywatnego kapitału za pomocą instytucji państwa, zamiany „socjalizmu państwowego” w „liberalizm państwowy”.¹⁰

⁸ Literaturę na temat związku pomiędzy globalizacją i kryzysem państwa narodowego a narastaniem zjawisk korupcji omawia Leslie T. Holmes (1997: 173-175).

⁹ W odniesieniu do Polski strategię sukcesu w biznesie prowadzące na szczyt nowej elity ekonomicznej charakteryzuje Jasiński (2002). Z kolei zależności pomiędzy polityką i gospodarką w Rosji na przykładzie „oligarchów” analizuje Hoffman (2002).

¹⁰ W Europie Środkowo-Wschodniej tworzenie w taki sposób prywatnego kapitału uzasadniały także odmienne koncepcje ideologiczne, które odwoływały się do inspiracji i haseł innych niż liberalne jak na Słowacji w okresie rządów premiera Meciar, w nowej Jugosławii prezydenta Miloszevicza czy Chorwacji rządzonej przez F. Tudjmana. Elity tych krajów w pierwszych latach transformacji ustrojowej odwoływały się głównie do haseł

W Polsce owa zamiana została przeprowadzona według koncepcji neoliberalnych, które stanowiły programową inspirację reform gospodarczych, jak również legitymizowały pozycję nowych elit w społeczeństwie. Jednak z rozmaitych względów m.in. braku czytelnej koncepcji reform lub preferencji nowego establishmentu, zachodnie reguły i wzory zachowań wprowadzane są selektywnie i nierównomiernie. Na przykład jedynie w ograniczonym zakresie znalazły one odzwierciedlenie na gruncie standardów moralnych, prawnych i profesjonalnych. Szybciej wprowadzono reguły umożliwiające transfer zasobów z sektora publicznego do sektora prywatnego czy prawo potwierdzające uprzywilejowany status nowych elit (zasady i wysokość wynagrodzeń, szeroki immunitet poselski etc.). Natomiast efektywność wymiaru sprawiedliwości bądź podnoszenie jakości działania administracji nie stały się rzeczywistym priorytetem rządów po 1989 r. Wskaźnikami tego zjawiska są m.in. ilość niezakończonych procesowo tzw. afer na styku gospodarki i polityki bądź stosowanie przez partie polityczne zasady „podziału łupów” w administracji rządowej i samorządowej oraz w spółkach skarbu państwa.

Także teorie nowych lub kształtujących się systemów politycznych są z powodzeniem odnoszone do warunków Polski i innych krajów posocjalistycznych. Nieprzypadkowo proces radykalnej przebudowy państwa (a w wielu krajach powstałych po rozpadzie ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji - tworzenia podstaw jego suwerennego aparatu) porównywany jest do „kruchych” demokracji w Ameryce Łacińskiej. Jak pisze Philippe Schmitter (1993), w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej proceduralne kryteria demokracji są spełnione: odbywają się wolne wybory, istnieje opozycja, formalnie respektowane są prawa obywatelskie itd. Jednakże cały zespół tych reguł i instytucji często nie tworzy spójnych, działających z regularnością, akceptowanych powszechnie i przewidywalnych zasad, które zyskiwałyby trwałe poparcie obywateli. Demokratyczne formy są bowiem nierzadko przystosowywane do układów personalnych i chwilowych potrzeb rządzących. W Polsce przejawem takiego podejścia do państwa jest skrajnie instrumentalne traktowanie prawa¹¹ przenoszone także na kluczowe instytucje czego przykładem jest m.in. niedorozwój służby cywilnej, a ostatnio spory wokół Rady Polityki Pieniężnej i zakresu autonomii NBP. Bank Światowy wyraża pogląd, że punktem wyjścia dla naszego kraju, podobnie jak dla innych gospodarek w procesie transformacji, był ustrój, w którym władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska oraz aparat przymusu były scentralizowane i powiązane znacząco z kontrolą gospodarki. Korupcja miała charakter powszechny, przejrzystość procedur była niska i przeważały negatywne postawy wobec państwa. Podatność na korupcję nasila się w okresach przejściowych, ponieważ aparat nacisku odchodzącego reżimu ulega złagodzeniu, podczas gdy formalne i nieformalne instytucje poprzednio kontrolujące lub organizujące korupcję znajdują się w stanie schyłkowym bądź zostały zlikwidowane. Jest to sytuacja rozbieżności instytucjonalnej w której, „nowe instytucje mające wspierać demokratyczny proces polityczny, gospodarkę rynkową i rządy prawa bądź to nie zostały jeszcze utworzone, bądź znajdują się na wczesnym etapie rozwoju” (*Korupcja w Polsce* 1999: 3).

Użyteczna wydaje się być również perspektywa kulturowych interpretacji korupcji. Zdaniem Jacka Tarkowskiego (1994: 19) „doświadczenie Polaków nauczyło ich, że wszędzie, gdzie stykają się ze światem instytucji, niezwykle ważną, jeśli nie kluczową rolę, odgrywają [...] znajomości, poparcia, protekcje i koneksje [...]. Wszystkie te określenia mają jeden

narodowych, nacjonalistycznych a także populistycznych kierowanych m.in. przeciwko mniejszościom narodowym (niekiedy nawet w wariacie „czystek etnicznych”).

¹¹ Symptodem tego zjawiska są m.in. krótkie obowiązywanie ustaw (średnio nie przekraczające 5 lat), częste zmiany aktów prawnych, równoczesne nowelizowanie wielu ustaw świadczące o skuteczności nacisku grup interesu i znaczna liczba tzw. błędów legislacyjnych, które umożliwiają przekazaniu administracji rządowej szerokich upoważnień do regulowania ważnych zagadnień w aktach wykonawczych. Zob. Zirk-Sadowski (2000: 65-70).

wspólny mianownik - dotyczą bezpośrednich, osobistych kontaktów, których celem jest uzyskanie przez strony jakichś korzyści, a w których przynajmniej jedna strona wykorzystuje w tym celu role formalne pełnione w różnych instytucjach [...] relacje te mają charakter relacji jawnie korupcyjnych bądź też lokują się w „szarej strefie”, tam gdzie przebiega wąska granica między legalnością a przestępstwem. [...] Długie lata życia w warunkach trwałych i powszechnych niedoborów i niesprawnych, nieprzyjaznych instytucji upowszechniły przekonanie [...], że „układy” są najbardziej efektywnym, a niekiedy jedynym sposobem łagodzenia niedogodności i trudności życia codziennego”. Rozpowszechnienie takich wzorców wytworzyło znaczące przyzwolenie społeczne wobec korupcji.

Można chyba sformułować hipotezę o istnieniu swoistej „kultury korupcji” w Polsce, której przejawem jest codzienne doświadczenie uczestnictwa w praktykach korupcyjnych wielu grup społecznych, w służbie zdrowia, w policji, zwłaszcza drogowej, w urzędach (Kubiak 2001).¹² Jest to również pewien element szerszego zjawiska – dominacji określonych wzorów zachowań wobec rozmaitych dysfunkcji i patologii sprzecznych z oficjalnymi celami państwa oraz konkretnych organizacji społecznych. Jedną z cech odróżniających Polskę od państw anglosaskich jest m.in. odmienna postawa wobec zmian instytucjonalnych. Zjawisko to obrazują wyraźnie chociażby ujawnione niedawno różne zachowania i reakcje wewnątrz kościoła katolickiego w Polsce i Stanach Zjednoczonych w kwestii homoseksualizmu księży. W takich okolicznościach nawet wprowadzanie regulacji zgodnych ze standardami krajów wysoko rozwiniętych np. konkursów na stanowiska lub procedur zamówień publicznych, przynosi efekty odbiegające od oczekiwań. Rozpowszechnione wzorce zachowań społecznych często wypaczają ich faktyczne znaczenie i nadają im charakter jedynie formalny bądź fasadowy. Znaczący rozpad więzi grupowych i społecznych oraz erozja pojęcia interesu publicznego dodatkowo wzmocniły oddziaływanie zachowań sprzyjających korupcji, tym razem utożsamianych z wolnorynkową aktywnością gospodarczą, zaradnością i przedsiębiorczością.¹³ Badania porównawcze pokazują, że jest to problem, którego znaczenie rośnie, chociaż w różnym stopniu, we wszystkich krajach odchodzących od socjalizmu państwowego (Holmes 1997; Miller i in. 1998; Hellman i in. 2000; Rose-Ackerman 2001).

W odniesieniu do tego regionu szczególnie nośne poznawczo wydają się być także rozmaite teorie kryzysu państwa narodowego. Rozpad RWPG, wprowadzanie reform rynkowych, liberalizacja handlu i napływ inwestycji zagranicznych, otworzyły kraje posocjalistyczne na oddziaływania nowych, potężnych aktorów zewnętrznych, takich jak Unia Europejska, rządy państw Europy Zachodniej, międzynarodowe instytucje finansowe i korporacje ponadnarodowe. Aktorzy ci mają bardzo znaczące możliwości wywierania wpływu na politykę i gospodarkę Europy Środkowo-Wschodniej, którą charakteryzuje słabość instytucji państwowych i społeczeństwa obywatelskiego, a także niewielkie zasoby

¹² Beata Łaciak z UW wskazuje, że korupcja pojawia się w Polsce już w szkolnictwie podstawowym a kończy się na uczelniach wyższych gdzie normą jest przyjmowanie prezentów po lub przed egzaminami. Wśród innych takich praktyk można wymienić różne korepetycje lub kursy przygotowawcze. Z kolei dziennikarze odnotowują nagminne łamanie prawa drogowego przez członków rządu, parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów - „Powszechnie znane są wypadki drogowe z udziałem osób ze szczytów władzy, niekiedy ze skutkiem śmiertelnym, których przyczyną była jazda wbrew przepisom kodeksu drogowego, co najczęściej objawiało się rozwijaniem nadmiernej prędkości” („Motor”, 4 stycznia 1997).

¹³ Interesujące mogłyby być wyniki badań dotyczących wpływu religii i innych czynników kulturowych m.in. związanych z oddziaływaniem wzorców rosyjskich, niemieckich, austriackich, tureckich lub skandynawskich na postawy wobec korupcji. Różnice te są widoczne zarówno w postaci różnic międzykrajowych (np. państwa WNP uważane są za jedne z najbardziej skorumpowanych obszarów świata, podobnie jak państwa bałkańskie należące niegdyś do Imperium Ottomańskiego zestawiane są pod tym względem niżej niż kraje, które były częścią monarchii austro-węgierskiej lub Prus) jak również wewnątrz krajowych, w tym regionalnych, czego przykładem w Polsce są odmienne postawy wobec korupcji na obszarze dawnej Kongresówki, w Wielkopolsce lub na Górnym Śląsku.

ekonomiczne.¹⁴ Kraje te dopiero tworzą systemy regulacji prawnych i inne narzędzia narodowej polityki gospodarczej mogące monitorować finansowe aspekty działania korporacji ponadnarodowych i koordynować wpływ ich zachowań na rozwój państw w których inwestują bądź handlują. To właśnie te korporacje stają się największymi udziałowcami w procesach prywatyzacji, przejmują najbardziej dochodowe i strategicznie znaczące rodzime przedsiębiorstwa, a także tworzą najbardziej dynamiczną część gospodarek tych krajów. Wiadomo jednak, że międzynarodowe firmy to współcześnie główne podmioty wielu układów korupcyjnych na wielką skalę. Łapówki dawane w celu zawierania kontraktów zagranicznych można w wielu krajach odpisać od dochodu (np. jako wydatki na „promocję eksportu”), co tworzy lukę prawną zachęcającą do posługiwania się nimi dla poprawy własnej pozycji konkurencyjnej.¹⁵ W Polsce przykładem tego rodzaju działań są zjawiska korupcyjne w procedurach administracyjnych dotyczących lokalizacji dużych obiektów handlowych budowanych przez inwestorów zagranicznych.¹⁶ Na poziomie administracji rządowej podobną rolę pełnią nierzadko zagraniczne kredyty, programy pomocowe i rozwojowe, których uruchomienie stanowi okazję do czerpania prywatnych korzyści przez zarządzających nimi polityków i urzędników.¹⁷

Konkurencyjne strategie interpretacji korupcji

W pierwszych latach transformacji w dyskursie publicznym w Polsce zdecydowanie przeważała interpretacja korupcji jako „produktu ubocznego” zmian systemowych. Dla jej uzasadnienia nowe elity polityczne i gospodarcze stosowały kilka strategii argumentacji. Pierwsza z nich, którą można określić mianem „zwulgaryzowanego liberalizmu”, w imię haseł wspierania prywatnej przedsiębiorczości i reform rynkowych, akcentowała konieczność przyspieszenia procesu formowania się rodzimego kapitału i odrodzenia „klasy średniej” niemal wszelkimi dostępnymi metodami. Zwolennicy tego podejścia przyjmowali, że brak kapitału prywatnego i instytucji rynkowych można złagodzić poprzez polityczne przyzwolenie na zastosowanie szerokiego spektrum sposobów tworzenia nowych firm w sektorze prywatnym, w tym także indywidualnego zawłaszczania majątku państwowych przedsiębiorstw (tworzenie „spółek nomenklaturowych” lub „spółek dyrektorskich”

¹⁴ Na przykład J. Staniszkis (2000) uważa, że szczególnym wyróżnikiem Europy Środkowo-Wschodniej jest podporządkowanie się po 1989 r. niekorzystnym dla nich regułom metapoziumu określanego przez wysoko rozwinięte centra Zachodu. Zbliżone poglądy, chociaż wyrażone za pomocą innej argumentacji, przedstawiają także Amsden, Kochanowicz, Taylor (1994), Przeworski i in. (1995) oraz Barber (2000).

¹⁵ W 1999 r. Transparency International opublikowała ranking 19 państw eksporterów, których przedsiębiorstwa płacą zagranicą łapówki. Spośród krajów obecnych w Polsce za najbardziej skorumpowane uznane zostały firmy z Korei Płd. oraz Włoch (International Bribe-Payers' Survey). Natomiast znany był także przypadek podejrzeń o wręczenie w 1994 r. łapówki w wysokości 640 tys. dolarów mężowi premier Pakistanu Benazir Bhutto przez polskich menedżerów z Ursusa w zamian za wart 30 mln. dolarów kontrakt na eksport traktorów („Rzeczpospolita”, 7 maja 1999).

¹⁶ Zdaniem NIK ponad połowa decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego (tj. 35 spośród 86 skontrolowanych), zawierała poważne nieprawidłowości, w tym w 12 przypadkach decyzje były ewidentnie sprzeczne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach wielkich aglomeracji (Warszawa, Łódź, Wrocław), miast średniej wielkości (np. Kielce, Białystok), jak i mniejszych (Piła, Siedlce). Według NIK, tak częste naruszanie przepisów prawa przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych dotyczących super i hipermarketów oraz towarzyszące im okoliczności wskazują na występowanie zjawisk korupcyjnych („Gazeta Prawna”, 9 maja 2002, s. 2). Pod takimi zarzutami aresztowany został m.in. były prezydent miasta Łodzi.

¹⁷ Znakomitą socjologiczną analizę faktycznych celów wielu zachodnich programów pomocowych i efektów ich realizacji w państwach naszego regionu zawierają publikacje konsultanta Banku Światowego Janine R. Wedel (1994; 2001). Problem korupcji w biznesie międzynarodowym i działań podejmowanych dla ograniczenia tego zjawiska przez OECD, Bank Światowy i inne organizacje omawia szeroko Rose-Ackerman (2001). Wyniki badań ONZ na temat roli wielkich korporacji m.in. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Chinach, w tym korumpowania lokalnych elit władzy, prezentuje Sklair (1991).

legalizowanych za pomocą procedur prywatyzacyjnych) i metod „szarej strefy” (uchylanie się od płacenia podatków, nadużywanie zwolnień celnych i podatkowych, zaniżanie wartości celnej towarów importowanych itd.). Takiemu podejściu towarzyszyły nawet niekiedy argumenty o celowości i użyteczności korupcji m.in. jako sposobu usprawniania działania („naoliwienia”) wielu inercyjnych instytucji odziedziczonych po socjalizmie państwowym. W skrajnym wariacie nowe praktyki rządzenia i gromadzenia kapitału legitymizowało przeświadczenie, że „pierwszy milion trzeba ukraść” odwołujące się do analogii z początkami kapitalizmu na Zachodzie.¹⁸

Inna wpływowa odmiana strategii rozpatrywania korupcji jako „produktu ubocznego” transformacji została sformowana w wersji bardziej umiarkowanej. Była ona bliska prezentowanym wcześniej koncepcjom nowych systemów politycznych i gospodarczych, dostosowanym do warunków państwa odchodzącego od gospodarki nakazowo-rozdziałczej. W takim ujęciu korupcja jest uważana za przejaw patologii występującej, choć w różnej skali, w każdej gospodarce. Różne negatywne zjawiska towarzyszące przejściu do gospodarki rynkowej, jak np. nadużycia finansowe i oszustwa, są interpretowane jako w pewnej mierze nieuchronne, lecz przejściowe koszty zmian, konsekwencja instytucjonalnego niedostosowania aparatu państwowego odziedziczonego po poprzednim ustroju, który działał dla odmiennych celów i za pomocą innych instrumentów. Owe negatywne zjawiska widziane są jako pewna wypadkowa, skutek asymetrii pomiędzy dużym tempem przekształcania aparatu państwa (regulacyjnego, kontrolnego, fiskalnego etc.) a zakresem jego możliwości początkowo niedostosowanych do ekspansji sektora prywatnego i sprostania wielu nowym problemom szybko zmieniającej się gospodarki, jak słabość sektora bankowego, nieadekwatne prawo lub ogrom przekształceń organizacyjnych i prywatyzacji. W myśl tego podejścia, ograniczenie rozmiaru rozmaitych patologii w gospodarce i w innych sferach życia społecznego, w tym korupcji, wiąże się przede wszystkim z postępem reform instytucjonalnych w zarządzaniu krajem, w skarbowości, podatkach, administracji celnej itd. Ich konsekwentna realizacja powinna strukturalnie marginalizować negatywne zjawiska związane ze zmianami ustrojowymi i zredukować je do skali występującej także w innych krajach gospodarki rynkowej (Balcerowicz 1992: 156-164).

Zwolenników tych strategii, niezależnie od różnic w sposobie argumentacji, łączyło przeświadczenie o ograniczonym znaczeniu tej problematyki w całym procesie transformacji. Uważali oni niekiedy, że postawy wobec korupcji stały się również elementem polityki partyjnej wykorzystywanej w bieżącej grze o władzę w państwie i w gospodarce. Zasiadający w rządach promotorzy liberalnych reform gospodarczych wyrażali pogląd, że skala zjawisk korupcji towarzyszących transformacji jest przesadnie wyolbrzymiana. W ich interpretacji akcentowanie tej grupy zagadnień było traktowane jako element mobilizacji społeczeństwa przez przeciwników politycznych próbujących wykorzystać krytykę przejawów patologii do własnych celów, w tym spowolnienia tempa przemian ustrojowych (zwłaszcza prywatyzacji) lub wzmacniania roli aparatu państwowego np. wprowadzenia rządów prezydenckich zagrażających dalszemu rozwojowi demokracji w Polsce. Krytykę korupcji zaczęto utożsamiać z krytyką oponentów politycznych.¹⁹ Wskazywano też na odmienne priorytety polityczne zgodne z tezą, że walka z korupcją opóźni tworzenie się klasy średniej i przyczyni się do konserwacji anachronicznych struktur odziedziczonych po socjalizmie państwowym.

¹⁸ Zestawienie i krytykę rozmaitych argumentów przedstawianych na rzecz tolerowania korupcji zawierają opracowania Kamińskiego (1997) i Grosse’a (2000).

¹⁹ Typową metodą deprecjacji środowisk domagających się przeciwdziałania korupcji było etykietowanie ich mianem „oszołomów” i przypisywanie im głównie osobistych lub politycznych motywacji. Jest to jeden z częstych sposobów nadużywania języka politycznego, które Garry C. Woodward (1998) określa mianem korupcji dyskursu publicznego ograniczającej za pomocą manipulacji językowych podejmowanie „niewygodnych” zagadnień społecznych.

Uważano zatem, iż istnieją zagrożenia o ważniejszym znaczeniu dla sukcesu transformacji, a walka z korupcją mogłaby uderzyć w pionierów kapitalizmu, co przyniosłoby więcej szkody niż pożytku i w ostatecznym rachunku osłabiałoby i tak ograniczone społeczne zaplecze reform rynkowych. Tego rodzaju poglądy trafiały na podatny grunt części środowisk gospodarczych wyznających pogląd, że biznes jest amoralny lub nawet niemoralny, zwłaszcza we wczesnej fazie akumulacji kapitału. Zbliżony sposób myślenia prezentowało także wielu polityków i ekspertów zachodnich usprawiedliwiających tolerowanie rozmaitych patologii i nieetycznych czynów przedsiębiorców szczególną sytuacją historyczną, odbiegającą od poziomu rozwoju i standardów krajów wysoko rozwiniętych.²⁰

Jednak opinia publiczna w Polsce narastanie takich praktyk odbiera inaczej. Na poziomie politycznym wczesnym przejawem świadomości tego problemu była uchwała Sejmu z 1992 r. w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce zobowiązująca także premiera do przedłożenia analizy ich przyczyn i skutków oraz przedstawienia propozycji rozwiązań. Niezależnie od losów tej uchwały (przesądzonych m.in. przez przedterminowe wybory parlamentarne w 1993 r.), już sam fakt jej pojawienia się wskazuje, że problematyka ta szybko nabrała dużego znaczenia społecznego. Pojawienie się w Polsce konkurencyjnych interpretacji korupcji zostało przyspieszone po szoku poznawczym jakim dla środowisk liberalnych i postsolidarnościowych było przejęcie rządu przez koalicję SLD-PSL, a później także sukces Aleksandra Kwaśniewskiego w wyborach prezydenckich w 1995 r. W związku z tymi wydarzeniami zaczęto zwracać większą uwagę na początkowo minimalizowane zaniedbania rządów po 1989 r., które przyczyniły się do kryzysu państwa, w tym niedocenianie reform instytucjonalnych ograniczonych głównie do gospodarki.²¹ Wyszły na jaw kontrowersje m.in. wokół błędów w projektowaniu instytucji politycznych, narastania dysfunkcji w działaniu państwa, w tym podatności organów władzy publicznej na naciski grup interesu i praktyki klientelistyczne, wzrostu korupcji, spadku jakości polityki państwa, zwłaszcza stanowienia i stosowania prawa oraz polityki gospodarczej preferującej interesy wąskich grup społecznych powiązanych ze strukturami władzy.

Na tym tle pojawiły się kolejne interpretacje korupcji na wysokich szczeblach władzy. Odwołują się one najczęściej do argumentacji neoinstytucjonalnej, wskazującej na rozmaite systemowe i strukturalne przesłanki tego zjawiska. W takiej perspektywie, dysfunkcje i patologie są rozpatrywane nie tylko jako dziedzictwo poprzedniego ustroju i wcześniejszych zapóźnień rozwojowych lub skutek przejściowego niedostosowania do nowych potrzeb związanych z reformami gospodarki. Można w nich również widzieć wypadkową wielu decyzji politycznych i interesów ukształtowanych już w okresie transformacji. Rola tej ostatniej grupy czynników jest tym większa, im dłuższy okres dzieli kraj od zapoczątkowania

²⁰ Prof. Richard Pipes, który zajmował znaczące stanowiska w administracji prezydenta Reagana, twierdził w odniesieniu do Rosji, że dobry jest każdy sposób odejścia od socjalizmu państwowego, który umożliwi tworzenie nowego ustroju, również korupcja lub prywatyzacja metodami przestępczymi. „Wszystko, co sprzyja rozłożeniu państwa i przechodzeniu majątku z rąk państwa do rąk prywatnych, nawet przestępczych, jest progresywne” („Politicus” – Biuletyn Instytutu Studiów Politycznych PAN, lipiec-grudzień 1994, s.44). Inny przykład. Wypowiedź Ch. Giardano z Uniwersytetu we Fryburgu: „nie wierzę, że do akumulacji kapitału może dojść na drodze – jak nazywają to Amerykanie – „moral economy”. Moral economy jest luksusem, na który może sobie pozwolić kraj, który już dokonał akumulacji kapitału i stać go na uczciwość. Holandia jest przykładem najbardziej spektakularnym. Najbogatszy kraj w XVI w. zgromadził kapitał przez krwawą kolonizację. Dzisiejsze „mafijne” formy jego akumulacji w krajach, takich jak Rosja czy Polska są więc w porównaniu z metodami holenderskimi zupełnie niewinne” („Rzeczpospolita”, 24 luty 1994). Przegląd kontrowersji wokół etycznych aspektów reform w Polsce po 1989 r., wraz z interpretacją badań nad zachowaniami środowisk gospodarczych, zawiera praca zbiorową pod red. J. Dietla i W. Gasparskiego (1997).

²¹ Przykładem szeroko dyskutowanej, bardzo krytycznej publikacji dotyczącej etycznego kryzysu państwa na początku lat dziewięćdziesiątych był artykuł J. Żakowskiego *Coś w Polsce pękło, coś się skończyło* o mechanizmach korupcji na wysokich szczeblach władzy („Gazeta Wyborcza”, 16-17 kwietnia 1994).

przekształceń ustrojowych. Zgodnie z koncepcją „ścieżki zależności” (*path dependency*) decyzje i rozstrzygnięcia polityczne dokonywane wcześniej określają w znacznej mierze późniejsze pole dostępnych wyborów politycznych i instytucjonalnych. Konsekwencje patologii systemu politycznego mogą się jednak ujawniać z opóźnieniem, gdyż proces rozwoju społeczeństwa składa się z etapów o różnym charakterze jakościowym i ilościowym, w których związki między polityką i gospodarką kształtują się odmiennie. W rezultacie działania, które na krótką metę ułatwiają rozwój, mogą w dłuższym okresie go hamować. Mogą też przyczyniać się do wytworzenia bodźców w strukturze instytucjonalnej negatywnie wpływających na kierunki dalszego rozwoju. Takim bodźcem mogą być również praktyki korupcyjne osłabiające instytucje państwa i programujące ich działania w kierunku wadliwej alokacji zasobów pasożytniczego „kapitalizmu pirackiego”, zgodnego z interesami grup interesu czerpiących korzyści z ukształtowanych wcześniej patologicznych rozwiązań (Kamiński 1997).

W innych interpretacjach transformacja posocjalistyczna jest rozpatrywana jako przetasowanie, kombinacje dawnych i nowych zasobów, tworzenie nowych strategii działania bazujących na nieostrych granicach sektora publicznego i prywatnego, nowych mieszanych formach własności, zamazanych granicach instytucji i niejasnych zasadach legitymizacji. Korupcja, która była cechą gospodarki niedoboru opartej głównie na sieciach nieformalnych więzi, w zmienionych warunkach ustrojowych znajduje nowe, jeszcze większe obszary ekspansji. Są one szczególnie silne w sferze przekształceń własnościowych, sprzężenia zwrotnego pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zasilania środkami budżetowymi wybranych podmiotów gospodarczych i niektórych grup społecznych (Stark 1992; 1994).

Radykalną odmianą takiej interpretacji korupcji jest koncepcja „kapitalizmu politycznego” (i jej zmodyfikowana wersja „kapitalizmu sektora publicznego”) akcentująca rolę mechanizmów makrosystemowych, które tworzą nowym elitom politycznym i gospodarczym strategiczne możliwości kreowania „zwycięzców” i „przegranych”. Jest to możliwe za pomocą odgórnego narzucania pewnych reguł gry i wykorzystywania władzy politycznej oraz środków finansowych, którymi dysponują agendy państwa na potrzeby tworzenia prywatnego kapitału. „Mechanizm ten nie tworzy otwartego wolnokonkurencyjnego rynku [...] podobnie jak państwo, składa się z pajęczyn spajanych klientelizmem, powiązaniami politycznymi i [...] więziami służbowymi” (Staniszki 2000: 17). W takim ujęciu korupcja na wysokich szczeblach władzy jest rozpatrywana nie jako „efekt uboczny” transformacji, lecz raczej jej immanentna cecha zarówno sposobu działania elit, jak nowych reguł akumulacji kapitału finansowego i reprodukcji władzy politycznej. Ten sam problem jest zatem rozpatrywany w jakościowo innych proporcjach. To, co początkowo mogło mieć w znacznym zakresie charakter przypadkowy, będący skutkiem m.in. pośpiesznego tworzenia nowych instytucji, stało się stopniowo zbiorowym produktem działań i interesów nowych elit politycznych i gospodarczych.²²

Neoinstytucjonalne interpretacje korupcji w Polsce kładą nacisk na współistnienie dwóch procesów o przeciwstawnych kierunkach: ograniczania obecności państwa w gospodarce oraz nowego zbliżania się tych dwóch sfer życia społecznego. „Pierwszy proces polega na liberalizacji gospodarki i względnej autonomii systemów (np. kapitalizm spontaniczny). Drugi proces to kapitalizm polityczny polegający na tym, że stare i nowe

²² Trafnie ujęła ten problem znana działaczka „Solidarności” Ewa Tomaszewska, która akcentuje „wybitnie korupcyjny charakter transformacji ze względów zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych” dających grupom na wysokich szczeblach władzy nadzwyczajne możliwości wykorzystywania zajmowanych stanowisk. „Trudno jest komuś udowodnić, że złamał prawo, jeśli tego prawa nie było. Szczególnie dogodna jest sytuacja, kiedy się samemu tworzy prawo, które zawiera luki [...] Luki te są następnie wykorzystywane. Kto ma informację, ten ma władzę. Jeśli się wie, w jakim kierunku zmierza prawo, można użyć takich właśnie instrumentów jak luki prawne czy „gumowe” zapisy w ustawach, które da się bardzo szeroko interpretować” (cyt. za Popławska 1997, s. 108).

nomenklatury wikłają państwo w swoje interesy i przerzucają niektóre koszty ich rozwiązań na państwo” (Morawski 1998: 151). Przewaga pierwszego z tych procesów prowadzi do większej funkcjonalnej specjalizacji wszystkich sfer życia społecznego, wzrostu niezależności struktur i w efekcie wzmocnienia reprodukcji systemu na nowych podstawach ekonomicznych oraz politycznych. Przewaga drugiego prowadzi do wygaszenia dynamiki reform systemowych poprzez ponowne wzmacnianie reguł odmiennych od logiki rynku i demokracji. Kontynuacja takich reform wymaga zatem wsparcia dla dalszej liberalizacji gospodarki i wzmacniania względnej instytucjonalnej autonomii systemów. Na początku transformacji rynek wykazywał dużą dynamikę wzrostu. Indywidualna aktywność ekonomiczna uruchomiła też procesy wykraczające poza gospodarke, których przejawem stał się m.in. znaczący wzrost inicjatyw obywatelskich. Krzepnięcie instytucji rynkowych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego pozwalały oczekiwać zmian przyspieszających także wyłonienie się nowej formuły państwa.²³

Niestety oczekiwania te znalazły potwierdzenie jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Narastające od połowy lat dziewięćdziesiątych przejawy partyjnej „kolonizacji państwa” i rozszerzanie biurokratycznej kontroli nad gospodarką, podobnie jak spowolniona a później niekonsekwentna i w znacznej mierze nieudana, kosztowna kontynuacja reform strukturalnych realizowanych przez rząd J. Buzka, przyczyniły się do wejścia kraju w fazę stagnacji gospodarczej na poziomie wzrostu PKB o 1 proc. w 2001 r. Utrwalenie się takich negatywnych tendencji niektórzy badacze określili mianem „instytucjonalizacji nieodpowiedzialności”. Jednym z głównych wyróżników tego zjawiska jest przesunięcie punktu ciężkości działań klasy politycznej z interesu publicznego na interesy partyjne wraz z traktowaniem kariery politycznej jako ścieżki przyspieszonego awansu materialnego. Tworzy się nowego typu quasi-klasa polityczna i związane z nią struktury korporacyjne oraz grupy gospodarcze, których zasadniczym spoiwem jest tworzenie redystrybucyjnych koalicji i działania na własną korzyść (Hausner, Marody i in. 2000). Trudno o bardziej precyzyjne charakterystyki mechanizmów korupcyjnych i korupcjogennych w systemie politycznym i na wysokich szczeblach władzy w Polsce.²⁴

Mierzenie rozmiarów korupcji

Korupcje bardzo trudno oszacować, zmierzyć lub policzyć. Wyrażany jest nawet pogląd, że zjawisko to nie da się ująć w rozsądną mierzalną postać, rozpada się bowiem raczej na szereg powiązanych ze sobą wskaźników cząstkowych (Kurczewski 2000). Podkreśla się przy tym zwłaszcza, że jego rozmiary nie dają się określić na podstawie danych „obiektywnych” np. statystycznych, gdyż liczba rzeczywiście występujących zachowań lub przestępstw korupcyjnych jest zwykle ukryta w tzw. ciemnej liczbie określającej rozbieżność między liczbą czynów faktycznie popełnionych a liczbą czynów ujawnionych i udowodnionych (Kubiak 2001: 4). Z tego powodu większość oficjalnych danych dotyczących korupcji, jak orzecznictwo sądowe lub statystyki działań prokuratorskich, jest na ogół zaniżona i ma charakter pozorny. Obejmuje bowiem jedynie przysłowiowy „wierzchołek góry lodowej”. Tak dzieje się również w Polsce, gdzie korupcja stanowi margines statystyk przestępczości.

Powyzsze uwagi i zastrzeżenia odnoszą się oczywiście szczególnie do korupcji na wysokich szczeblach władzy. Istnieją ku temu co najmniej trzy specyficzne powody. Pierwszy jest taki, że jej wykrywaniem zajmują się głównie ludzie spoza tego środowiska, obserwatorzy zewnętrzni, którym trudno uzyskać dostęp do skomplikowanej sieci zależności korupcyjnych, na tym poziomie decyzji skrywanych chociażby pod pretekstem ochrony

²³ Zob. uwagi na temat triady państwo – rynek - społeczeństwo obywatelskie (Rychard 1996).

²⁴ Jest niezmiernie interesujące, co robi prof. J. Hausner jako jeden z autorów koncepcji „instytucjonalizacji nieodpowiedzialności” oraz formacja polityczna, którą reprezentuje w rządzie L. Millera, by zmienić stan państwa zgodnie z zasadami nakreślonymi w swojej bardzo interesującej pracy.

tajemnicy państwowej lub handlowej. Drugi powód jest konsekwencją tego, że badania empiryczne obejmują przede wszystkim typowe formy korupcji, jak łapówkarstwo, natomiast trudniej za ich pomocą uchwycić wiele innych form występowania tego zjawiska. Tym bardziej, że większość z nich, co potwierdzają np. wypowiedzi kontrolerów NIK i prokuratorów, może być interpretowana rozmaicie: jako rezultat niegospodarności, niezawinionych błędów zarządzania, wyjątkowych okoliczności etc. Natomiast powód trzeci, mający zwykle największe znaczenie wiąże się z politycznymi trudnościami badania spraw o szczególnej doniosłości społecznej, które często tworzą skuteczną blokadę informacyjną i proceduralną, powstającą w przypadku naruszania interesów wpływowych osób bądź grup nacisku.²⁵ Cechą korupcyjnych interakcji jest bowiem to, że są one utajnioną transakcją obopólnie korzystną dla zaangażowanych w nią stron, które zwykle nie są zainteresowane jej ujawnieniem. A równocześnie, jak trafnie podkreśla Jacek Kurczewski (2000: 13), „szczególna trudność walki z korupcją polega na tym, że jest to przestępczość najwyższych warstw społecznych, dominujących w życiu publicznym, dysponujących środkami do tego, aby zapobiegać właściwej prawnej regulacji korupcji, jej definicji i stosowania prawa w praktyce”.

Badanie korupcji jest zatem obarczone dużym subiektywizmem i znacznym ryzykiem błędu. W celu zminimalizowania związanych z nimi ograniczeń używa się wielu metod i mierników, które tłumaczą różnorodność uzyskiwanych wyników. Rozmiar i natężenie korupcji bada się zarówno za pomocą cech mierzalnych, wyrażonych w postaci wskaźników (danych liczbowych, rozkładów procentowych) oraz cech niemierzalnych, wynikających z np. z wypowiedzi i szacunków ekspertów. W użyciu są panelowe badania reprezentatywne prób narodowych, jak pogłębione badania określonych typów korupcji w wybranych grupach społecznych np. opinie przedsiębiorców i menedżerów, inwestorów zagranicznych, służb celnych lub grup osób (klienci, pracownicy, kierownictwo) zainteresowanych działalnością rozmaitych instytucji – służb skarbowych, szkolnictwa, publicznej służby zdrowia, policji itd. Metody te bywają także używane łącznie m.in. poprzez ważenie wyników pochodzących z różnych źródeł, a także rozpatrywanie ich porównawczo, jak w corocznym *Rankingu poziomu korupcji* Transparency International, organizacji zestawiającej szacunki rozmiarów tego zjawiska przeprowadzane w blisko 100 państwach. Z kolei ekonomiści próbują szacować rozmiary korupcji w gospodarce m.in. poprzez porównanie cen osiągniętych w przetargach z podobnymi w innych krajach, zestawienia statystyki dotyczącej handlu zagranicznego dla zorientowania się, jak wiele towarów przekracza granice nieoficjalnie. Analizuje się także zasady dokonywania zakupów publicznych, sposób przeprowadzania reformy administracyjnej i zarządzania pieniędzmi publicznymi (w tym także audytu), istnienie kodeksów etycznych i ich stosowania, regulacji konfliktu interesów.

Skala korupcji i jej charakter w Polsce po 1989 r.

Jak badania nad korupcją przedstawiają sytuację w Polsce? W raporcie Banku Światowego czytamy: „według międzynarodowych badań, w gospodarkach podlegających transformacji systemowej, z uwzględnieniem byłego Związku Sowieckiego, występuje korupcja na większą skalę niż w jakiegokolwiek innej części świata. W Europie Środkowo-Wschodniej sytuacja w

²⁵ W warunkach polskich ważną funkcję poznawczą pełnią w tym względzie rozmaite skandale i afery z udziałem ludzi ze świata polityki i biznesu, które sprzyjają upublicznieniu niedostępnych informacji, często znanych wcześniej jedynie bezpośrednio zainteresowanym. Przykładem takich sytuacji był konflikt wokół prywatyzacji PZU S.A., który ujawnił korupcyjny charakter zarządzania spółkami skarbu państwa a równocześnie wzbudził zainteresowanie genezą BIG Banku i strategiami stosowanymi przez inwestorów zagranicznych, takich jak konsorcjum Eureko.

tym zakresie należy do najgorszych” (*Korupcja w Polsce* 1999: 3).²⁶ Eksperti Banku rozpatrują zatem Polskę w pewnym szczególnym kontekście, jaki określa transformacja ustrojowa oraz ogromne nasilenie zjawisk korupcyjnych w krajach posocjalistycznych, które ma swoje przesłanki przede wszystkim instytucjonalne (zmiana reguł systemowych), lecz również polityczne (motywacje i zachowania elit) oraz kulturowe (sposób traktowania państwa przez rządzących i obywateli). Chociaż raport unika stwierdzeń wartościujących i nie podaje szacunków rozmiarów badanego zjawiska, zawarta w nim diagnoza i rekomendacje dotyczące korupcji, zwłaszcza występującej na wysokich szczeblach władzy, wyraźnie wskazują na jej systemowe źródła, związane z szeroką uznaniowością, niską przejrzystością działania, jakością mechanizmów nadzoru i rozliczania z efektów w ramach politycznych, administracyjnych i innych organów państwa (policyjnych, prokuratorskich, sądowniczych etc.). Autorzy raportu prezentują stanowisko bliskie wielu rodzimym badaczom tej problematyki – „należy postawić sobie pytanie, co spowodowało, że skala skuteczności przeprowadzonych w Polsce procesów ścigania i karania korupcji jest na dzień dzisiejszy taka, jaka jest” (tamże, s. 2).²⁷

Na systemowy charakter tego rodzaju zjawisk zwraca także opracowanie *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK* z marca 2000 r. zawierające uporządkowaną wiedzę gromadzoną na ten temat w ciągu pięciu lat w oparciu o kilkadziesiąt kontroli. Umożliwiły one wskazanie głównych obszarów zagrożenia korupcją w Polsce. Obejmują one: procedury prywatyzacyjne, w tym zwłaszcza system wycen majątkowych; gospodarowanie majątkiem publicznym (zarówno państwowym, jak i mieniem samorządu terytorialnego), działalność funduszy celowych i agencji, udzielanie zamówień publicznych, ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji, działalność administracji skarbowej, służb celnych, służb inspekcji i nadzoru (szczególnie budowlanego), policji, działalność administracyjną sądów a nawet finansowanie badań naukowych (głównie zamawianych przez administrację rządową i samorządową, także brak przejrzystych i równych dla wszystkich zainteresowanych kryteriów rozdziału środków). Wymienione obszary leżą w większości w zakresie działania, nadzoru i odpowiedzialności ludzi na wysokich szczeblach władzy. Równocześnie osoby wywodzące się z tych środowisk takie jak współpracownicy polityczni, partnerzy biznesowi i krewni, są też częściej niż przedstawiciele innych grup społecznych uczestnikami rozmaitych procesów decyzyjnych w tych obszarach a także ich największymi beneficjentami.

Niezależnie od trudnego, a często nawet niemożliwego do precyzyjnego oszacowania zakresu korupcji w tych obszarach niezwykle istotna jest waga spraw oraz ranga decydentów, których one dotyczą. Wskazują na to niektóre mierniki cząstkowe, które obrazują skalę tego zjawiska. Dotyczą one kluczowych regulacji na styku biznesu i polityki, jak również kwestii *stricte* politycznych i administracyjnych np. finansowania polityki oraz konfliktu interesów i polityki kadrowej w administracji rządowej. W gospodarce jednym z mierników korupcji są m.in. wysokości środków finansowych przeznaczonych na „nieformalne płatności” dla urzędników i innych decydentów w organach władzy publicznej. Bank Światowy, w innym niż przywoływany wcześniej raporcie, wyszczególnił dwie główne formy „wielkiej korupcji”

²⁶ Według innych badań DRI/McGraw Hill Global Risk Service korupcja większa niż w WNP występuje w Afryce Środkowej. W tych porównaniach Europa Środkowa i Wschodnia znalazła się na piątym miejscu za Ameryką Łacińską i Karaibami oraz Bliskim Wschodem i Afryką Północną. Badania te były oparte na sondażach przeprowadzonych wśród lokalnych przedsiębiorców oraz inwestorów zagranicznych („Rzeczpospolita”, 14 maja 1998). Według rankingu poziomu korupcji Transparency International z 2000 r. Polska na 89 krajów lokowana była na miejscu 44 poniżej Mongolii a przed Brazylią Marokiem i Zimbabwe („Business Central Europe”, July/August 2000).

²⁷ W zbliżonym kontekście prezes NIK, Janusz Wojciechowski mówił „o kielkowaniu poczucia beznadziejności. Kontrolerzy NIK dostrzegają to zjawisko. Po ujawnieniu poważnych nieprawidłowości słyszą pytanie – no i co z tego, że to wykryliście?” (cyt. za „Decydent. Pismo lobbingowe”, luty 2001, s.14).

(*grand corruption*) na styku polityki i biznesu w krajach posocjalistycznej transformacji: 1) wpływanie na zagadnienia systemowe w gospodarce – poziom regulacji rynku, zmiany legislacyjne, przepisy wykonawcze, oraz 2) uzyskiwanie zamówień publicznych, zwłaszcza dużych kontraktów rządowych. Zdaniem ekspertów Banku Światowego polskie firmy przeznaczają na łapówki od 1,5 do 2 proc. swoich przychodów. Dodają jednak, że są to szacunki oddające rozmiar jedynie drobnej korupcji administracyjnej (Hellman, Jones, Kaufmann 2000: 6). Nie przytaczają natomiast żadnych danych dotyczących form „wielkiej korupcji”. Tego rodzaju informacje są przedmiotem publicznych kontrowersji w mediach, w opracowaniach i wypowiedziach ekspertów, w raportach NIK i dokumentach rządu.

Syntetycznym wskaźnikiem szczególnie znaczących patologii instytucjonalnych jest sfera finansów publicznych, którą zarządzają agencje rządowe i fundusze celowe, których działalność stanowi ok. 40 proc. wydatków sfery publicznej w Polsce (w przybliżeniu 150 mld. zł.). Ich działalność, podobnie jak obsada kadrowa i wielkość zatrudnienia, jest uzależniona od decyzji politycznych. Agencje i fundusze stanowią w praktyce zaplecze finansowe dla polityków i tworzą równocześnie możliwości zatrudniania „swoich ludzi”, zwłaszcza w agencjach, które mają rozbudowaną strukturę terenową.²⁸

Innym cząstkowym miernikiem systemowego charakteru korupcji w gospodarce określanego na poziomie politycznie wprowadzanych reguł, jest gospodarowanie majątkiem spółek z udziałem skarbu państwa. Po przejęciu władzy przez rząd L. Millera ministerstwo skarbu przedstawiło raport dotyczący sposobu zarządzania i sytuacji ekonomicznej 22 największych i najbardziej znaczących spółek i państwowych przedsiębiorstw, zaliczanych do największych firm w Polsce. Raport ten (niezależnie od bieżących kontrowersji politycznych wokół intencji jego publikacji i szacunków), wskazuje na ogromne, sięgające setek milionów złotych, rozmiary strat skarbu państwa spowodowanych błędami w zarządzaniu wynikającymi z niskiej jakości nadzoru korporacyjnego, niewielkiej kontroli transakcji z podmiotami powiązаныmi lub mającymi wpływ na decyzje firmy oraz zatajaniem wielu kluczowych informacji. Jest to przejaw funkcjonowania w polskiej gospodarce mniej lub bardziej legalnych patologii, w tym także korupcji, które widoczne są nie tylko w przedsiębiorstwach z udziałem skarbu państwa ale również w wielu czołowych spółkach prywatnych notowanych na giełdzie, jak Budimex, Impexmetal, Elektrim czy Stomil Olsztyn, gdzie łamano z kolei prawa akcjonariuszy mniejszościowych.²⁹ Mechanizmy tego typu zależności zostały wytworzone przez wszystkie rządy po 1989 r., niezależnie od ich programów, składu partyjnego lub deklaracji ideowych.

Pewnym miernikiem korupcyjnego charakteru reguł systemowych w polityce gospodarczej jest również przebieg wielu procesów prywatyzacyjnych. Jak zauważył prezes NIK w dyskusji o zasobach skarbu państwa „jeśli potencjalny inwestor dogada się z firmą konsultingową, która dokonuje wyceny, i z urzędnikiem w ministerstwie odpowiedzialnym za przeprowadzenie prywatyzacji, to możliwości oszustw i nadużyć są nieograniczone”.³⁰ Taki stan rzeczy jest w głównej mierze pochodną strategicznych rozstrzygnięć dotyczących prywatyzacji podejmowanych w kluczowych ośrodkach władzy politycznej kraju. W Polsce od 1990 r. obserwujemy zjawisko rezygnacji państwa z kreowania aktywnej polityki

²⁸ Wywiad z Wojciechem Misiągiem, byłym wiceministrem finansów, ekspertem Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową („Rzeczpospolita”, 18 października 2001). Szacunki dochodów i wydatków sektora publicznego w Polsce wraz z oceną jego stanu posiadania i propozycjami zmian jego funkcjonowania (systemowymi, organizacyjnymi i finansowymi) zawiera obszerny raport IBnGR (Malinowska, Misiąg, Niedzielski, Pancewicz 1999).

²⁹ Skalę patologii w KGHM obrazuje fakt, że kierowca prezesa otrzymywał 40 tys. zł. miesięcznie, a sekretarki po 30 tys. zł. Prezesowi jednej ze spółek zależnych po trzech tygodniach pracy wypłacono 100 tys. zł. premii. Natomiast byłego prezesa PZU Życie oskarża się o zawieranie niekorzystnych kontraktów o wartości 200 mln. USD. Zob. raport *O nadużyciach w spółkach*, „Rzeczpospolita”, 8 maja 2002.

³⁰ Wypowiedź Janusza Wojciechowskiego, „Rzeczpospolita”, 5 października 1999.

właścicielskiej wobec podmiotów państwowych. Nie opracowano żadnej strategii określającej „docelową” strukturę polskiej gospodarki. W rezultacie prywatyzowano głównie te przedsiębiorstwa, które można było szybko sprzedać a skarb państwa nie przyjął wobec podmiotów gospodarczych roli właściciela, który chce pomnożyć kapitał, lecz sprzedawcy, który chce pozbyć się towaru. Prywatyzacja została zatem podporządkowana celom doraźnym: preferencjom partyjnym, koncepcjom kolejnych ministrów, różnym grupom inwestorów, łataniu „dziury budżetowej” etc. (Jarosz 1991: 51).³¹

Podobnie w sposób zgodny z interpretacjami ekspertów Banku Światowego można mówić o „wielkiej korupcji” w obszarze uzyskiwania zamówień publicznych w Polsce, w tym dużych kontraktów rządowych. Zjawisko to występuje szczególnie często w tych dziedzinach gospodarki, które są w znacznym stopniu uzależnione od inwestycji sektora publicznego, jak budownictwo (drogi, mosty, biurowce) czy teleinformatyka (komputeryzacja urzędów). Podobne, strukturalne przesłanki tego zjawiska występują w obszarach gospodarki szczególnie reglamentowanych przez państwo (np. rynek paliw, media elektroniczne). Przykładem uprzywilejowanej pozycji niektórych firm w tym zakresie są sukcesy grupy firm Prokom, która zawarła wiele intratnych kontraktów na informatyzację sektora publicznego, w tym największego zamówienia publicznego w III Rzeczypospolitej – informatyzacji ZUS, szacowanej na ok. 315 mln. USD. Chociaż system komputerowy ZUS w czwartym roku reformy emerytalnej wciąż nie działa jak powinien, Prokom zdobywa kolejne państwowe zlecenia.³² Powodem równie kontrowersyjnych opinii jest działalność firmy Bartimpex pośredniczącej w dostawach gazu ziemnego z Rosji, którą rząd J. Buzka oskarżył o niezgodne z interesem kraju przejęcie kontroli nad gazociągiem jamalskim i śwatłowodami, które mają połączyć Rosję z Niemcami.

Jakościowo ważnym miernikiem rozmiarów i charakteru korupcji w Polsce są informacje w mediach i (często przez nie inspirowane) doniesienia działania prokuratorskie oraz postępowania sądowe wobec osób z najwyższych szczebli władzy w Polsce. Spektakularnymi przykładami takich działań stały się sprawy FOZZ i Art. B. W 1995 r. dyskutowano było posiadanie akcji Towarzystwa Ubezpieczeniowo-Asekuracyjnego „Polisa”, później powołanie Agencji Rozwoju Gospodarczego a także zarzuty wobec znanych postaci na styku biznesu i polityki, jak były wicepremier i szef Głównego Urzędu Ceł I. Sekuła lub senator A. Gawronik. W ostatnim okresie wśród największych spraw tego rodzaju można wymienić m.in. aresztowanie menedżerów, których jeszcze wiosną 2001 r. wymieniano wśród 30 „najbardziej wpływowych ludzi biznesu w Polsce” (W. Jamroży i G. Wiczerzak).³³ Pod zarzutem płatnej protekcji aresztowany został również były wiceminister obrony R. Szeremietiew. Niewyjaśnione pozostają nadal sprawy zabójstw byłego komendanta policji gen. M. Papyły oraz wiceministra sportu J. Dębskiego oskarżanego o związki z grupami przestępczymi (podobnie jak były poseł M. Kolasiński). Są to wskaźniki co najmniej niskiej sprawności wymiaru sprawiedliwości. Mogą być one jednak interpretowane także inaczej: „sędziowie i prokuratorzy odnoszą wrażenie, że przestępcy dużo wcześniej wiedzą o planowanych zmianach w prawie, do których mogą się przygotować, dokonując szeregu

³¹ Obszernie na temat patologii procesu prywatyzacji w Polsce wypowiadają się także A. Z. Kamiński, M. Cichosz, S. Krajewski w pracy pod red. M. Jarosz (1991). Nieprawidłowości w procesie prywatyzacji analizował wcześniej Jacek Słonina (1998).

³² „Sprawa ZUS to jeden z wielu przykładów, jak w Polsce psują kapitalizm. [...] Szef firmy „utrzymuje dobre kontakty ze wszystkimi politykami AWS, SLS, UW. Niektórych nawet zatrudnia, przedsięwzięcia innych sponsoruje. [...] Zlecenia od państwowych firm i instytucji dają mu około połowy przychodów [...] Prokom od dawna nie może żyć bez państwa, ale dziś państwo nie może już żyć bez niego” (M. Matys, Z. Pendel, „Gazeta Wyborcza”, 6-7 kwietnia 2002, s.11).

³³ „Businessman Magazine”, marzec 2001. Byłego prezesa PZU Życie G. Wiczerzaka oskarżono m.in. o „udzielenie ryzykownych pożyczek” o wartości 165 mln. zł. na rzecz powiązanych z nim firm. Część z tych środków w rzeczywistości trafiała do polityków („Rzeczpospolita”, 31 lipca 2001).

korzystnych posunięć i inwestycji – tak było m.in. z otwieraniem kantorów na początku lat 90”.³⁴

Od niedawna w Polsce podnoszony jest problem korupcji związanej z finansowaniem polityki, koniecznością zdobywania przez partie i polityków pieniędzy na kampanie wyborcze. Pomimo uchwalenia przez Sejm ostrych zasad finansowania partii i kampanii wyborczych, partie wciąż ukrywają realne źródła swojego finansowania. Wcześniej pod postacią tzw. cegiełek, a teraz składek członkowskich albo wpływów z fundacji lub rozmaitych organizacji. Ekspertcy Instytutu Spraw Publicznych szacują, że połowa pieniędzy z których korzystają polscy politycy, jest niejawna bądź pochodzi z nieznanymi źródłami.³⁵ Pogląd o fikcji przejrzystości finansów polityków oraz o powszechnym lekceważeniu wprowadzonych dotychczas rozwiązań antykorupcyjnych wyrażany jest również przez innych badaczy sceny politycznej.³⁶ Przybliżoną skalę środków wydatkowanych według oficjalnych danych na finansowanie samych tylko kampanii wyborczych obrazują tabele 1-2.

Tabela 1 Rozliczenia po wyborach prezydenckich w 2000 r.

Komitet wyborczy	Wydatki w zł.*	Niezgodne z prawem
Mariana Krzaklewskiego	10 717 347	1 700 957
Andrzeja Olechowskiego	11 965 536	597 900
Aleksandra Kwaśniewskiego	11 999 604	312 000
Jana Łopuszańskiego	291 920	217 428
Dariusza Grabowskiego	74 417	59 823
Jana Olszewskiego	42 400	34 623
Piotra Ikonowicza	29 125	28 625
Lecha Wałęsy	299 757	24 576
Janusza Korwin-Mikkego	75 736	20 750
Tadeusza Wileckiego	52 787	20 000
Bogdana Pawłowskiego	15 609	15 609
Jarosława Kalinowskiego	2 113 756	12 300
Bolesława Tejkowskiego	11 600	11 600
Mariana Ciesielczyka	14 922	6 600
Andrzeja Leppera	55 690	8 700
Mariana Antosza	5 990	6 270
Krystyny Górniak	2 015	2 015
Bogusława Rybickiego	358	358

* razem z wartością nieodpłatnych usług

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, „Rzeczpospolita”, 2 listopada 2001

³⁴ Marek Celej, przewodniczący VIII Wydziału Karnego Sądu Okręgowego w Warszawie, członek Krajowej Rady Sądownictwa („Gazeta Prawna”, 14-16 czerwca 2002, s.9). Potwierdzenia takiej interpretacji dostarcza przebieg wielu postępowań sądowych dotyczących osób z wysokich szczebli władzy. Egzemplifikację stanowi tzw. śląska afera korupcyjna, w której oskarżonymi są m.in. przedsiębiorcy oskarżani o wyłudzenie zasiłków z ZUS, korumpowanie sędziego - wiceprezesa Sądu Okręgowego w Katowicach, a także ministra przemysłu i handlu w rządzie Hanny Suchockiej, „Rzeczpospolita”, 29-30 czerwca 2002.

³⁵ Wypowiedź Marcina Waleckiego, „Rzeczpospolita”, 15-16 grudnia 2001. Szerzej (Walecki 2000). Studium przypadku korupcji związanej z finansowaniem polityki są oskarżenia za kampanię M. Krzaklewskiego. Prokuratura w Tarnowie, badająca nieprawidłowości w finansowaniu kampanii prezydenckiej w 2000 r., skierowała do sądu akt oskarżenia przeciwko byłemu prezesowi i wiceprezesowi KGHM Polska Miedź, którym zarzuca działania na niekorzyść spółki poprzez finansowanie kampanii prezydenckiej Mariana Krzaklewskiego z pieniędzy spółki i poświadczenie nieprawdy w dokumentach, „Rzeczpospolita”, 19 czerwca 2002.

³⁶ Jacek Raciborski, były doradca premiera Cimoszewicza, „Rzeczpospolita”, 6 sierpnia 2001.

Tabela 2 Koszty kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu w 2001 r.

	Liczba			Szacunkowe wydatki na kampanię w mln. zł.	Zwrot kosztów w mln. zł. (dotacja podmiotowa)*	Koszt zdobycia 1 mandatu w zł.
	posłów	senatorów	razem			
SLD-UP	216	75	291	24-25	24-25	85 911
PO	65	0	61	12	5,8	184 615
Samoobrona	53	2	55	0,6	0,6	10 909
PSL	42	4	46	5	4,1	108 695
PIS	44	0	44	3,5	3,5	79 545
LPR	38	2	40	0,4	0,4	10 000
Senat 2001	0	15	15	4	1,3	266 667

* dane szacunkowe, przed złożeniem szczegółowych sprawozdań finansowych

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza

Korupcja polityczna na wysokich szczeblach władzy jest również obecna w postaci, jak określa to raport Banku Światowego (1999), „niedostatecznego rozpoznania problematyki konfliktu interesów”. Eksperti Banku zwracają uwagę, że w Polsce mimo wejścia w życie ustawy dotyczącej wymogu ujawniania stanu majątkowego, nie przypisuje się tym zagadnieniom należytej wagi. Skuteczność istniejących w tym względzie rozwiązań jest niska (np. nie uwzględnia się mechanizmów weryfikacji deklarowanego majątku, ani środków zabezpieczających urzędników państwa przed działaniem w sytuacjach rodzących konflikt interesów). Od początku transformacji ustrojowej w Polsce dostrzegano niebezpieczeństwa związane z zawężaniem reform instytucjonalnych głównie do gospodarki, nie uwzględniających w należyтым stopniu sfery administracji rządowej.³⁷ Nadal zaledwie załóżkowy stan rozwoju służby cywilnej w Polsce po ponad dziesięciu latach reform, zwłaszcza na tle rozrostu administracji publicznej, można traktować jako przejaw niewielkiego poparcia elity politycznej dla takich rozwiązań instytucjonalnych.³⁸ Najnowszym przykładem rzeczywistych intencji w tym zakresie jest uchwalona w grudniu 2001 r. nowelizacja ustawy o służbie cywilnej. Stworzyła ona możliwość obsadzania wyższych stanowisk urzędniczych przez osoby nie będące członkami korpusu urzędników służby cywilnej, wygodne dla nowej koalicji rządzącej.³⁹

³⁷ Już wiosną 1990 r. zwracano m.in. uwagę na potrzebę szybkiego utworzenia służby cywilnej, która powinna zapewnić stabilność i profesjonalną ciągłość funkcjonowania administracji państwowej a także zapobiec „podejrzeniom o zastępowaniu jednej nomenklatury przez drugą” i praktykom „nominacji odbywających się znacznej mierze metodą towarzyską, co na dłuższą metę grozi klikowością” (Wnuk-Lipiński 1992: 62-63).

³⁸ W skład korpusu służby cywilnej wchodziły dwie kategorie pracowników: urzędnicy służby cywilnej oraz pracownicy służby cywilnej, których liczba w końcu 1999 r. przekroczyła 116 tys. osób. Według stanu ze stycznia 2002 r. liczba mianowanych pozostających w służbie cywilnej przekracza nieco 800 osób (Rydlewski 2002: 261). Zdaniem J. Pastwy szefa Urzędu Służby Cywilnej, „dawną nomenklaturę monopartyjną zastąpił system multinomenklatury, w którym każda partia stara się objąć pewną pulę stanowisk” („Wprost”, 1 kwietnia 2001: 31). Na temat zakresu, celów i funkcji czterech fal politycznie sterowanych zmian personalnych w administracji publicznej i gospodarce zob. Hausner, Marody i in. (2000: 127-130). W Polsce jak dotąd w ogóle nie rozpatruje się też możliwości powołania samorządowej służby cywilnej, istniejącej w wielu krajach UE (Grosse 2001).

³⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich taką możliwość traktuje jako zagrożenie ciągłości procesu tworzenia profesjonalnej i politycznie neutralnej służby cywilnej. Nowelizacja z grudnia 2001 r. usprawiedliwia odstępstwa od konstytucyjnej koncepcji tworzenia i funkcjonowania służby cywilnej, gdyż otwiera możliwości sprawowania kierowniczych stanowisk w administracji bez zachowania przewidzianych procedur i jednakowych, sprawdzalnych kryteriów rekrutacji. Rzecznik skierował zatem do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności nowego przepisu z ustawą zasadniczą. „Rzeczpospolita”, 26 czerwca 2002.

W kontekście przedstawionych powyżej uwarunkowań korupcji i jej wybranych mierników cząstkowych obrazujących rozmiary tego zjawiska, nie zaskakuje przeświadczenie, że korupcja stanowi istotny problem społeczny we współczesnej Polsce. We wrześniu 2001 r. według CBOS wśród najczęściej wskazywanych takich problemów respondenci wymieniali: zatrudnienie i bezrobocie (83%), biedę (58%), przestępczość (57%), ochronę zdrowia (46%), renty i emerytury (42%) oraz korupcję (40%). Pod względem społecznej wagi korupcję wyprzedzają zatem tylko kwestie związane z położeniem materialnym społeczeństwa (bezrobocie, bieda, renty), przestępczością oraz funkcjonowaniem służby zdrowia. Z kolei wśród dziedzin w których korupcja występuje najczęściej, wymieniana jest sfera polityczna (działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie) – 54%, służba zdrowia - 47%, urzędy centralne - 38%, sądy i prokuratura - 36%, policja - 30%; urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie - 28%, przedsiębiorstwa państwowe - 13%, firmy prywatne - 13%, szkolnictwo i nauka - 6% oraz banki - 6%.⁴⁰

Opinia publiczna w Polsce wskazuje wyraźnie na wagę zagadnienia korupcji a także na polityków jako najbardziej skorumpowaną warstwę społeczną. Istnieje zatem wśród Polaków świadomość, że to właśnie politycy są w szczególnej mierze odpowiedzialni za „psucie” reguł gry stanowiących podstawę ładu społecznego i ekonomicznego. Taką interpretację sugerują również wyniki badań PBS z kwietnia 2002 r. Wykazały one, że wśród ogółu Polaków przeważa przeświadczenie, iż największą bolączką naszej gospodarki nie jest konieczność ograniczenia wydatków i wzrost dochodów budżetowych lub zmiany podatkowe, lecz walka z korupcją i przestępstwami gospodarczymi oraz uproszczenie biurokracji i ograniczenie samowoli urzędników. Przekonanych o szczególnym znaczeniu walki z korupcją jest łącznie aż 81% ogółu respondentów.⁴¹

W takiej perspektywie interesujące i ważne poznawczo jest porównanie radykalnie odmiennej percepcji korupcji na wysokich szczeblach władzy jaką odnotowują badania ogółu opinii w społeczeństwie (tabele 3-4) oraz wśród posłów Sejmu III kadencji (tabela 5).

⁴⁰ Badania sondażowe przeprowadzone na reprezentatywnej próbie ogółu dorosłych mieszkańców Polski o liczebności 1000 osób za pomocą wywiadu kwestionariuszowego. Z podanej listy każdy respondent miał wskazać nie więcej niż pięć takich problemów, jego zdaniem najważniejszych. Uzyskane rozkłady odpowiedzi nie sumują się do 100%, gdyż respondenci mogli wybierać pięć odpowiedzi (Kubiak 2001: 5-6).

⁴¹ Badania przeprowadzone na 1012 osobowej próbie reprezentatywnej dla dorosłej ludności kraju, „Rzeczpospolita”, 6 maja 2002, s. B1.

Tabela 3 Recepja korupcji wśród wysokich urzędników państwowych

Mówiąc o wykorzystywaniu funkcji publicznych można mieć na myśli różne działania. Jak Pan (i) sądzi, czy obecnie wśród wysokich urzędników państwowych następujące działania:	Są częste			Są rzadkie			Trudno powiedzieć		
	IV 1997	VII 1999	VII 2000	IV 1997	VII 1999	VII 2000	IV 1997	VII 1999	VII 2000
	w procentach								
Załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne	78	73	78 (32)*	9	10	10	13	17	12
Branie łapówek za załatwianie sprawy	72	74	79 (34)	13	8	9	15	19	12
Obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach	69	84	87 (47)	13	4	5	18	11	8
Wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii	56	58	65 (31)	15	11	12	29	31	23

W nawiasach podano odsetki wskazań „bardzo często”

Źródło: M. Falkowska, *Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym*, CBOS, 2000, s. 4

Tabela 4 Postrzeganie wagi i skali korupcji w Polsce (w %)

Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?	Wskazania respondentów według terminów badań		
	VII 1991	II 1992	VII 2000
Bardzo częstym	33	49	46
Raczej dużym	38	37	40
Raczej małym	15	8	6
Bardzo małym	2	1	0
Trudno powiedzieć	12	5	8

Źródło: jak w tabeli 3, s.2

Tabela 5 Postrzeganie korupcji wśród polskich polityków (w %)*

Czy Pana(i) zdaniem korupcja wśród polskich polityków jest:	N	bardzo mała	mała	ani mała ani duża	duża	bardzo duża	trudno powiedzieć
Posłowie ogółem	407	1,2	13,6	55,1	17,8	2,2	9,6
AWS w całości	160	1,3	16,4	53,5	17,0	0,6	11,3
SLD	147	-	13,6	58,5	17,0	2,0	8,8
UW	56	1,8	12,5	69,6	12,5	-	3,6
PSL	20	5,0	10,0	50,0	15,0	-	20,0

*pominięto kategorię „brak danych” (4 osoby, 1%). Badania przeprowadzono w okresie czerwiec – wrzesień 2000

Źródło: K. Jasiński, *Lobbing w Sejmie*, 2001, 135

Jak pokazują wyniki badań CBOS, w społeczeństwie panuje niemal powszechne przekonanie, że korupcja stanowi duży (i jeśli porównać wyniki badań z lat 1991 – 2000), narastający problem. Taka percepcja dotyczy zwłaszcza korupcji wysokich urzędników państwowych. Najczęstszym przejawem patologii życia publicznego jest w ocenie respondentów stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu wysokich lub strategicznie ważnych stanowisk. Powszechne też jest przeświadczenie, że wśród wysokich urzędników państwowych częste są przypadki tworzenia sieci wzajemnych powiązań poprzez obsadzanie stanowisk w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnymi, znajomymi, kolegami. Zupełnie odmiennie postrzega te problemy znaczna część warstwy polityków w Polsce, co dokumentują wyniki badań przeprowadzonych w Sejmie w 2000 r. (zestawione tutaj celowo dla porównania z danymi CBOS pochodzącymi również z tego okresu). Wśród badanych posłów największa była grupa takich, którzy uważali, że korupcja wśród polskich polityków jest przeciętna, ani mała, ani duża. W odróżnieniu od zdecydowanej większości społeczeństwa (86%), jedynie co piąty poseł wskazywał na znaczący zakres korupcji politycznej. Natomiast za małą lub bardzo małą uznało ją blisko 15% ogółu badanych posłów.⁴² Takie wyniki potwierdzają tezę sformułowaną przed kilku laty przez Antoniego Z. Kamińskiego (1997) o występowaniu „zjawiska ponadpartyjnej solidarności polityków wymierzonej przeciwko opinii publicznej i społeczeństwu obywatelskiemu”. W stosunku do sposobu traktowania zjawiska korupcji na wysokich szczeblach władzy można też dostrzec jeden z elementów „transformacyjnej poprawności” nowych elit politycznych definiowanej jako ogólne podobieństwo poglądów polityków należących do różnych ugrupowań politycznych (Mach, Wesołowski 1998).

Uwagi na temat politycznych przyczyn korupcji na wysokich szczeblach władzy

Na problem korupcji elit politycznych i gospodarczych warto także spojrzeć z perspektywy socjologów zajmujących się od dawna tą kwestią, którzy równocześnie aktywnie współtworzyli nowy ustrój po 1989 r.

Jacek Kurczewski, były wicemarszałek Sejmu, zwraca uwagę na prozaiczne przyczyny korupcji w Polsce. W okresie tworzenia podstaw nowego ustroju warstwa polityków którzy przejmowali ster rządów składała się z ludzi nowych, wzajemnie się nie znających o których też niewiele było wiadomo. Częste zmiany rządu i krótkie kadencje parlamentarne powodowały wysoki stopień rotacji w ośrodkach władzy. Nawet osoby, których aktywność publiczna miała dłuższą historię, działały przed 1989 r. w zupełnie odmiennych warunkach ustrojowych. Przenosiły jednak swoje zachowania także na nowe warunki ustrojowe. Ludzie dawnego reżimu byli przyzwyczajeni do rządzenia korzystającego z monopolistycznej pozycji ich partii, cenzury i przemocy. Z kolei ludzie dawnej opozycji prawie wszystko wcześniej przeprowadzali poza prawem i przyzwyczaili się jedynie do moralnej odpowiedzialności przed społeczeństwem. Obydwa rodzaje doświadczeń politycznych nie stanowiły najlepszego przygotowania do działalności w demokratycznych instytucjach III Rzeczypospolitej. Podobnie jak prawa własności w okresie przejścia do gospodarki rynkowej, granica między tym co prywatne a tym, co publiczne była dla jednych i drugich czymś umownym. Bez istnienia takiej granicy trudno jednak ograniczyć korupcję. Tym bardziej, że „demokracja w gospodarce rynkowej wymaga od uczestników operowania środkami prywatnymi dla prowadzenia gry publicznej. Tych środków przeważnie nie było [...] moralne prawo do udziału w grze politycznej rozmijało się z zasobami finansowymi. Stąd wymuszony przez okoliczności niezdrowy alians między tymi, którzy gotowi byli środki

⁴² Szerzej problem korupcji charakteryzuję w związku z badaniami nad metodami lobbingu parlamentarnego i gospodarczego w Polsce (Jasiecki 2000, 2001).

zaferować dla realizacji swoich partykularnych interesów, a tymi którzy potrzebowali tego wsparcia po to, by realizować interesy publiczne” (Kurczewski 2000: 2).

Warto przywołać Tocquevillea który uważał, że rewolucjoniści lub reformatorzy są zwykle wytworem kultury politycznej poprzedniego ustroju. Jeśli nie szanowano praw własności, nie ceniono profesjonalizmu w rządzeniu i uprawiano politykę nie licząc się z prawem (a często wręcz przeciwko obowiązującemu prawu), to takie wzory zachowań i standardy działania politycznego zostały w znacznej mierze przeniesione również na okoliczności i metody tworzenia nowych instytucji. W okresie transformacji ranga tych kwestii jest szczególnie istotna ponieważ to przywódcy i nowe elity kształtują instytucje, które z kolei później określają reguły działania ich kontynuatorów.

Na ten aspekt roli początków transformacji w ewolucji nowego ustroju zwraca uwagę koncepcja „instytucjonalnego nomadyzmu” elity postsolidarnościowej. Zdaniem Antoniego Z. Kamińskiego i Joanny Kurczewskiej (1994: 146-150) elitę tę wyróżniało podejście polegające na tworzeniu *ad hoc* nowych instytucji w sposób, który bardziej odpowiada osobistym interesom i aspiracjom przedstawicieli elity aniżeli strukturom i zadaniom tych instytucji. Wyróżnikami tego zjawiska są m.in. orientacja na status, instrumentalne traktowanie sprawowanych stanowisk jako etapu w karierze bez zwracania uwagi na jakość funkcjonowania kierowanych przez siebie instytucji a także częste przechodzenie na inne stanowiska, do innych instytucji, zmiany przynależności partyjnej, obszarów aktywności publicznej itd. Jednym z następstw takiego podejścia stała się niestabilność administracji i podporządkowanie państwa logice zmian politycznych a nie jego długoterminowych interesów. Koncepcja ta niestety nie utraciła swojej wartości także w późniejszym okresie i znajduje swoje zastosowanie wobec kolejnych rządów oraz ich zaplecza politycznego. W takim ujęciu przyczyna skali, jaką korupcja osiągnęła w Polsce leży w zaniechaniu przez rządy postsolidarnościowe reformy państwa. „Błędy i zaniedbania popełnione na początku budowy nowego ustroju wywierają negatywny wpływ na szanse przyszłego rozwoju państwa i społeczeństwa” (Kamiński 1997: 40).

Sprawowanie władzy w okresie transformacji daje ludziom na wysokich szczeblach władzy szczególne szanse realizacji zarówno reform systemowych, jak i partykularnych interesów. Otwarty jest jednak problem preferencji, rozkładu proporcji w celach ich działań. Niegdyś Stanisław Ossowski (1982) zwracał uwagę na występowanie podobnych zależności, gdy rozróżniał interesy szeroko rozumianych organizacji (państwa, partii politycznych, kościołów, związków zawodowych) oraz interesy osobiste ich kierowników. U Ossowskiego znajdujemy inspirujące interpretacje wpływu zmiany pozycji społecznej na ewolucję postaw. Jest to kwestia dyskutowana często również w aspekcie nowych zachowań dawnych opozycjonistów np. elit wywodzących się z „Solidarności”. Prowadzone na Zachodzie badania wykazały, że „kto reprezentuje postawy robotników, tego postawy – na skutek tego, że jest reprezentantem – przestają być reprezentatywne dla postaw robotników. „Zawód” członka aktywu organizacji (związkowej, partyjnej etc.) powoduje doniosłe przemiany jego zachowań. Jako przykład analogicznych przemian Ossowski (1982: 94-95) przywoływał zachowania dyrektorów z „awansu społecznego” w państwach socjalistycznych. W podobny sposób można widzieć zjawisko „odrywania się partii od mas” znane z historii PRL, jak szybką zmianę postaw i zachowań liderów związkowych, którzy w III RP zostali ministrami, wysokimi urzędnikami państwowymi bądź parlamentarzystami. Zagadnienia te po 1989 r. nabrały nowej wagi. Politycy i urzędnicy wszystkich orientacji zorientowali się, że posiadanie władzy może przynosić wymierne korzyści zarówno im samym, jak i ugrupowaniom politycznym z którymi mogą być powiązani. Część z nich rozbudowuje je skutecznie za pomocą charakteryzowanych wcześniej praktyk „zinstytucjonalizowanej nieodpowiedzialności”, które dają możliwość przerzucania na innych kosztów reform przy równoczesnym dyskontowaniu sprawowanych urzędów dla własnych korzyści.

Głównym problemem staje się wytworzenie zbyt wielu zachęt do zachowań pasożytniczych, marginalizujących szersze interesy społeczne. Jak zauważył Andrzej Kojder, ówczesny przewodniczący Polskiego Towarzystwa Socjologicznego podsumowując pierwszą dekadę przemian po 1989 r. wytworzona została swoista próżnia normatywna i stan rozchwiania wartości. „Miejsce osłabionego zaufania zajmuje cynizm, manipulacja zastępuje lojalność, a niewiara w powodzenie solidarnych działań owocuje obojętnością. Areną nieobyczajności, bezkarności, braku obywatelskiej odpowiedzialności staje się świat większej (państwowej) i mniejszej (samorządowej) polityki. To stamtąd płyną sygnały, że nie istnieją niezbywalne powinności, że niemal wszystko jest dozwolone, że egoizm, prywata czy kłamstwo to pojęcia względne. To utrudnia kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, upowszechnianie się postaw prospołecznych i respektu dla prawa”.⁴³ W języku innych podejść teoretycznych takich jak np. analiza kosztów i korzyści lub koncepcja kosztów transakcyjnych, można wykazać, że w Polsce został już wytworzony taki splot reguł i interesów, które wzmacniają sytuacyjną „opłacalność” korupcji. Instytucjonalnym przejawem takiego splotu jest zwłaszcza niska skuteczność wymiaru sprawiedliwości, w tym tolerancyjne lub lekceważące podejście organów ścigania do korupcji, przewlekłość procedur sądowych i długi czas oczekiwania na orzeczenia w sprawach cywilnych, karnych i gospodarczych. Prokuratorzy umarzają postępowania uznając przypadki korupcji za „czyn mało szkodliwy społecznie” lub z powodu „braku dowodów winy”.⁴⁴

Konkluzje

Istnieje wyraźna zależność pomiędzy posocjalistyczną transformacją ustrojową a korupcją, zwłaszcza występującą na wysokich szczeblach władzy w Polsce. Wskazują na to rozmiary tego zjawiska mierzone za pomocą rozmaitych wskaźników. Mają one charakter „subiektywny” dostarczany przez wyniki sondaży opinii publicznej, jak również bardziej zobiektywizowany, uzyskany za pomocą posługiwania się wieloma powiązаныmi z sobą wskaźnikami cząstkowymi opartymi na badaniach dysfunkcji i patologii instytucjonalnych w obszarze finansów publicznych, gospodarowania majątkiem spółek skarbu państwa, korupcjogennym przebiegiem prywatyzacji, organizacją zamówień publicznych, niską efektywnością wymiaru sprawiedliwości, niedorozwojem służby cywilnej, brakiem przejrzystości w zakresie finansowania polityki oraz niedostateczną regulacją konfliktu interesów. Łączne zestawienie tych wskaźników prowadzi do wniosku, że korupcja, zwłaszcza na wysokich szczeblach władzy, stanowi jedną z cech konstytutywnych transformacji w kierunku gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji w Polsce.

Jest to wniosek konkurencyjny wobec tezy, że zjawiska korupcyjne są jedynie „produktem ubocznym” zmian systemowych, mającym przejściowe i ograniczone znaczenie w całym procesie transformacji po rozkładzie socjalizmu państwowego. Korupcja jest tu rozpatrywana jako immanentna cecha sposobu działania nowych elit politycznych i gospodarczych, jak i wyróżnik kształtujących się reguł akumulacji kapitału finansowego i reprodukcji władzy politycznej. Obrazowym przykładem jest prywatyzacja zasobów skarbu państwa. Nie tylko w Polsce liberalne strategie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mają krótkookresowo konsekwencje niekiedy zupełnie odmienne od oczekiwanych. Prywatyzacja uważana za główny sposób odejścia od upolitycznienia użytkowania własności i wpływów grup interesów staje się często wręcz modelowym przykładem tego zjawiska. Nie tylko polskie doświadczenia dowodzą, że ekipy rządowe standardowo oferują państwowy

⁴³ A. Kojder, *Bilans pierwszej dekady*, „Rzeczpospolita”, 18 stycznia 1999.

⁴⁴ Na przykład NIK oceniała, że przy sprzedaży akcji Domów Towarowych Centrum skarb państwa wskutek zaniżonej wyceny majątku stracił co najmniej 85 mln. zł. Prokuratura nie stwierdziła jednak popełnienia przestępstwa i umorzyła postępowanie z powodu „braku znamion czynu zabronionego”, „Rzeczpospolita”, 28 października 2001.

majątek swoim politycznym stronnikom. Sprzedaż przedsiębiorstw w ofercie publicznej też podlega działaniom politycznym. Rządy zaniżają cenę emisyjną uwzględniając przyszłe „dowody wdzięczności” ze strony zadowolonych akcjonariuszy przy kolejnych wyborach. Także sprywatyzowane przedsiębiorstwa naciskają na otrzymanie od państwa ulg podatkowych, ochrony protekcyjnej, zamówień publicznych itd. Sama prywatyzacja zatem nie wystarczy. Konieczne są również inne zmiany instytucjonalne.

W rezultacie działania które początkowo miały w znacznej mierze charakter przypadkowy, chociaż nie jednostkowy, będące skutkiem m.in. odziedziczenia struktur i praktyk społecznych poprzedniego ustroju i pośpiesznego tworzenia nowych instytucji, zostały stopniowo przekształcone w faktycznie obowiązujące reguły i normy, jak zasada partyjnego „podziału łupów” i inne elementy „instytucjonalnej nieodpowiedzialności”. Korupcja stała się wytworem, swoistą wypadkową dążeń i interesów nowych elit politycznych i gospodarczych. Przedstawione wskaźniki rozmiarów tego zjawiska wraz ze wskazaniem jego przesłanek, które tkwią w pewnych rozwiązaniach instytucjonalnych określanych przez główne ośrodki decyzji politycznych świadczą zdecydowanie o systemowym charakterze korupcji na wysokich szczeblach władzy w Polsce.

Międzynarodowe badania porównawcze (Banku Światowego, Transparency International itd.) pokazują, że jest to problem, którego znaczenie rośnie we wszystkich państwach postsocjalistycznych. W odniesieniu do Polski na jego wagę wskazują także zalecenia Unii Europejskiej dotyczące przeciwdziałania korupcji, niedostatecznie rozwiniętej służby cywilnej i niewydolnego sądownictwa. W tej perspektywie korupcja nie stanowi jedynie dziedzictwa poprzedniego ustroju. Osadzona jest wprawdzie strukturalnie we wcześniejszym zapóźnieniu społeczno-gospodarczym i cywilizacyjnym ale została również wzmocniona poprzez okoliczności oraz politykę okresu transformacji. Korupcji sprzyja utrzymujący się duży udział państwa w gospodarce, nieprzejrzystość systemowych reguł gry, częste zmiany personalne na kierowniczych stanowiskach, akceptacja „bogacenia się za wszelką cenę”, słabość społeczeństwa obywatelskiego i wzorce kulturowe tolerujące rozmaite patologie władzy. Wielu badaczy wskazuje na bardzo duże możliwości korupcji uwarunkowane przez zasadniczy kierunek reform ustrojowych, realizowanych w warunkach kryzysu państwa, ograniczeń jego możliwości finansowych i niskich pensji urzędniczych. W tym zakresie znajdują także zastosowanie znane socjologiczne koncepcje takie jak teoria anomii lub teoria wymiany oraz podejścia ekonomiczne - analizy kosztów i korzyści bądź kosztów transakcyjnych, które zwracają uwagę na sytuacyjną „opłacalność” korupcji z punktu widzenia zarówno niektórych nowych reguł transformacji, jak i jej wybranych aktorów.

Korupcja ma także rosnące uwarunkowania zewnętrzne, związane z jednej strony z procesami globalizacji, a z drugiej, z erozją państwa narodowego. U ich podstaw znajdują się zasadnicze zmiany polityczne, cywilizacyjne i technologiczne przełomu XX i XXI w. Koniec „zimnej wojny” wraz z powszechnie stosowaną strategią deregulacji rynków finansowych i liberalizacji handlu, wzmocniły w skali świata rolę banków, wielkich korporacji oraz instytucji ponadnarodowych. Przejmowanie przez tych aktorów kompetencji i instrumentów działania znajdujących się w dyspozycji państw narodowych oznacza w praktyce kryzys bądź marginalizację państwa w jego tradycyjnym kształcie instytucjonalnym. Spektakularne perturbacje na rynkach finansowych wskazują, że jednym z wyróżników tej nowej fazy rozwoju społecznego, jest brak lub słabość mechanizmów zarządzania i kontroli, co sprzyja także bezprecedensowej ekspansji korupcji. O wadze tego zagadnienia świadczą m.in. liczne skandale korupcyjne występujące również w państwach znanych z wysokich standardów życia publicznego jak Niemcy lub państwa anglosaskie. Symbolicznym wyrazem takiej tendencji na poziomie strategicznych instytucji Zachodu stała się dymisja sekretarza generalnego NATO i upadek Komisji Europejskiej. Reakcją na to wyzwanie są programy

antykorupcyjne inicjowane przez Bank Światowy i OECD, w tym tworzenie bądź wzmacnianie organizacji pozarządowych jak Transparency International.

Sytuacja Europy Środkowo-Wschodniej jest pod tym względem szczególnie złożona. Punktem wyjścia dla krajów tego regionu był ustrój w którym korupcja występowała na dużą skalę, przejrzystość decyzji była niska, a negatywne postawy wobec państwa powszechne. W okresach zmian systemowych podatność na korupcję dodatkowo nasila się, ponieważ działania odchodzącego reżimu łagodnieją a instytucje kontroli znajdują się w stadium schyłkowym lub zostały zlikwidowane. Jednocześnie nowe instytucje mające wspierać demokratyczne zmiany polityczne, gospodarkę rynkową i rządy prawa znajdują się na wczesnym etapie rozwoju. W takich okolicznościach korupcja nie natrafia na znaczące blokady systemowe lub społeczne. Może zostać ograniczona dopiero po przeprowadzeniu reform konstytucyjnych i prawnych wprowadzających nowe, przejrzyste ramy sprawowania władzy, których dopełnieniem jest strukturalna transformacja państwa w administracji publicznej, wymiarze sprawiedliwości i innych instytucjach uczestniczących w stanowieniu oraz egzekwowaniu prawa. Wydaje się, że warunki te są obecnie w większości spełnione, przynajmniej w państwach najdalej zaawansowanych w zakresie reform systemowych.

Bardziej problematyczna jest natomiast rola nowych elit politycznych i gospodarczych. Jako najwięksi beneficjanci transformacji, elity te niekoniecznie są zainteresowane ograniczeniem korupcji, która właśnie tym środowiskom stwarza szczególne możliwości kapitalizacji zajmowanych stanowisk. Na zagrożenia związane z tym zjawiskiem zwracają uwagę m.in. dyskusje wokół koncepcji „kapitalizmu politycznego”. Wskazują one, że miejsce nomenklatury jednej partii może zastąpić nowy „podział łupów” kilku rządzących ugrupowań monopolizujących i przechwytyjących korzyści wynikające z kierowania organami władzy publicznej oraz przedsiębiorstwami z udziałem skarbu państwa.

Ze względu na strukturalną słabość państwa i lokalnych elit gospodarczych, w krajach postsocjalistycznych szczególna jest też rola międzynarodowych instytucji finansowych i wielkich korporacji. Z jednej strony znacząco wspierają one tworzenie nowego ładu instytucjonalnego, rynku i demokracji, które tworzą przesłanki przyszłego rozwoju kraju. Równocześnie sprzyjają wprowadzaniu reguł, które uprzywilejowują aktorów zewnętrznych, gdyż ich potencjał, jak w przypadku dużych inwestorów zagranicznych, nie ma lokalnego odpowiednika. Liberalizacja obrotu gospodarczego i prywatyzacja w takich okolicznościach stwarzają zarówno perspektywiczne możliwości integracji z rynkiem światowym, jak również patologie podobne niekiedy do znanych z Afryki lub Ameryki Łacińskiej (np. korumpowanie elit władzy w zamian za preferowanie interesów obcego kapitału czego przejawy widoczne są również w Polsce).

Istnieją różne fazy rozwoju gospodarki rynkowej. Powstają w okresie ich trwania również odmienne możliwości wyborów politycznych i instytucjonalnych określających dalsze kierunki ewolucji ustroju i społeczeństwa. Główne strategiczne niebezpieczeństwo związane z systemowym charakterem korupcji w krajach postsocjalistycznych polega na tym, że zjawisko to przyczynia się istotnie do reprodukcji ich niższego statusu w relacjach z centrami współczesnego świata. Duża skala korupcji obniża sterowność państwa i utrwala reguły „peryferyjnego kapitalizmu”. Międzynarodowym przejawem tego zjawiska są m.in. postulaty specjalnego, zaostrzonego nadzoru nad tym jak Polska i inne kraje kandydujące do Unii Europejskiej, wypełniają wymogi członkostwa w zakresie bezpieczeństwa żywności, kontroli granic oraz walki z przestępczością i korupcją. Formowanie takich postulatów, uzasadniane w znacznej mierze biernością polskich władz, świadczy o postrzeganiu naszego kraju w kategoriach członkostwa „drugiej kategorii” w UE, państwa niezdolnego do samodzielnego rozwiązywania wewnętrznych problemów, które wymaga szczególnej kontroli

z zewnątrz.⁴⁵ Jak wskazuje Bank Światowy w odniesieniu do Polski (1999), koszty korupcji obejmują: pogorszenie jakości zarządzania makroekonomicznego, redukcję produktywnych inwestycji i wzrostu gospodarczego, zwiększenie kosztów transakcyjnych w gospodarce, co zmniejsza jej zdolność konkurencyjną a także wzrost obciążeń i nierówności traktowania obywateli oraz utratę zaufania do instytucji życia publicznego. Wymienione zjawiska mogą również prowadzić do kryzysu legitymizacji państwa. Krytyka korupcji jest przecież częstym sposobem antysystemowej mobilizacji społeczeństwa, czego przykładem w Polsce było powstanie ruchu solidarnościowego na początku lat osiemdziesiątych. Obecnie świadomość powszechności zjawisk korupcyjnych jest eksploatowana coraz skuteczniej przez liderów ruchów populistycznych w rodzaju Andrzeja Leppera i „Samoobrony”.

Zdaniem Międzynarodowego Funduszu Walutowego rodzajem korupcji, który najbardziej hamuje wzrost gospodarczy, jest masowe rozkradanie funduszy państwowych przez sprzedających polityków i ich wyżej postawionych popleczników.⁴⁶ Przejście do następnej fazy modernizacji krajów odchodzących od socjalizmu państwowego, zwłaszcza tych, które aspirują do członkostwa w Unii Europejskiej, wymaga również zmarginalizowania korupcji poprzez ograniczenie jej systemowego charakteru. Jak zauważyli eksperci Transparency International - „drapieżny kapitalizm może być fazą przejściową w kształtowaniu się bardziej stabilnego kapitalizmu. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że korupcja rozpleni się do takich rozmiarów, iż zniszczy fazę przejściową doszczętnie” (Pope 1999). Antykorupcyjne działania państwa stanowią wskaźnik dojrzałości i samoregulacji nowych ustrojów powstających w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W odniesieniu do Polski możliwość skutecznego przeprowadzenia takich działań została już zarysowana w wielu opracowaniach, zarówno ośrodków zagranicznych (UE, Banku Światowego, OECD), jak i instytucji polskich (NIK, IBnGR, ISP) oraz ekspertów (np. Kamiński 1997; Hausner, Marody 2000) i organizacji pozarządowych (Grosse 2000). Wprowadzenie ich w życie nie jest zatem problemem diagnostycznym lub poznawczym. Jest uwarunkowane wolą polityczną rządzących oraz siłą nacisków społeczeństwa obywatelskiego. Postawy wobec korupcji na wysokich szczeblach władzy, jak pokazały kontrastowo odmienne przykłady Grecji i Irlandii, przekładają się również na możliwości efektywnego wykorzystania programów strukturalnych i innych funduszy z UE. U progu członkostwa w Unii jest to zatem również zagadnienie o aspektach ogólnoeuropejskich, chociaż wygaszenie systemowych przesłanek korupcji w Polsce będzie przede wszystkim wpływało na konkurencyjność i pozycję naszego kraju wśród innych państw nowej Europy.

Bibliografia – wybrane pozycje

Amsden A.H., Kochanowicz J., Taylor L., 1994, *The Market Meets Its Match. Reconstructing the Economies of Eastern Europe*, Harvard University Press, Cambridge

Balcerowicz L., 1992, *800 dni. Szok kontrolowany*, Polska Oficyna „BGW”, Warszawa

Barber B.R., 2000, *Dżihad kontra McŚwiat*, Muza, Warszawa.

Dietl J., Gaparski W (red.), 1997, *Etyka biznesu*, PWN, Warszawa

Doig A., 1991, hasło „*political corruption*”, w: V. Gogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Blackwell Publishers, Oxford

Falkowska M., 2000, *Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym*, CBOS

⁴⁵ Na przykład Polska nie ustanowiła struktury ds. zwalczania oszustw finansowych, która ma kontrolować wydawanie pieniędzy pochodzących z funduszy unijnych. Takie zobowiązania nasz rząd podjął już w grudniu 2001 r. („Gazeta Prawna”, 5 czerwca 2002).

⁴⁶ Cyt. za „Nowe Życie Gospodarcze”, 7 września 1997, s.54

- Górniok O., 2000, *Pojęcie korupcji*, w: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, Warszawa
- Grosse T.G., 2001, *Służba cywilna w Polsce i możliwości jej rozwoju*, „Służba Cywilna”, wiosna-lato 2001
- Grosse T.G., 2000, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa
- Hausner J., Marody M., Szlachta J., Wilkin J., Wojtyna A., Zirk-Sadowski M.(red.), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*, AE, Kraków
- Hellman J.S, Jones G., Kaufman D., 2000, *Seize the State, Seize the Day. An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition*, The World Bank, Washington, D.C.
- Hoffman E.D., 2002, *The Oligarchs. Wealth and Power in the New Russia*, Public Affairs, New York
- Holmes L.T., 1997, *Corruption in the Post-Communist Countries, with Particular Reference to Poland*, w: L.T. Holmes, W. Roszkowski (red.), *Changing Rules. Polish Political and Economic Transformation in the Comparative Perspective*, ISP PAN, Warszawa
- Huntington S., 1968, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press
- Jarosz M. (red.), 1991, *Manowce polskiej prywatyzacji*, ISP, Warszawa
- Jasiecki K., 2002, *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, IFiS PAN, Warszawa
- Jasiecki K., 2001, *Lobbing w Sejmie*, w: Wesołowski W. (red.), *Obciążeni polityką. Posłowie i partie*, IFiS PAN, Warszawa
- Jasiecki K., 2000, *Lobbing gospodarczy w Polsce*, „Studia Socjologiczne”, nr 4
- Staniszki J., 2000, *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, ISP, Warszawa
- Przeworski A. (red.), 1995, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press
- Kamiński A.Z., 1997, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, w: E. Popławska (red.), *Dobro Wspólne, władza, korupcja. Dobro wspólne w życiu publicznym*, ISP, Warszawa
- Kamiński A., Kurczewska J., 1994, *Institutional Transformation in Poland: The Rise of Nomadic Elites*, w: M. Alestalo (red.), *The Transformation of Europe. Social Conditions and Consequences*, IFiS PAN, Warszawa
- Kubiak A., 2001, *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, ISP, Warszawa
- Kubiak A., 2001a, *Pacjenci i lekarze o korupcji w publicznej służbie zdrowia*, Fundacja Batorego, Warszawa
- Kurczewski J., 2000, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, maszynopis powielany
- Kojder A., 1995, *Godność i siła prawa*, Oficyna Naukowa, Warszawa
- Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałaniu zjawisku*, 1999, Bank Światowy – Biuro w Warszawie
- Korupcja – zło konieczne?*, 1998, numer monograficzny, „Więź”, wrzesień
- Mach B., Wesołowski W., 1998, *Transformacyjna poprawność? Politycy w okresie przejścia*, w: W. Wesołowski, B. Post (red.), *Polityka i Sejm. Formowanie się elity politycznej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa
- Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., 1999, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

- Miller W.L., Grodelan A.B., Koshechkina T.Y., 1998, *Are the People Victims of Accomplices? The use of presents and bribes to influence officials in Eastern Europe*, Discussion Papers, no. 6, The Local Government and Public Service Reform Initiative, Bratislava
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa
- Ossowski S., 1982, *O strukturze społecznej*, PWN, Warszawa
- Pope J. (red.), 1999, *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, TI-Polska, Warszawa
- Popławska E.(red.), 1997, *Dobro Wspólne, władza, korupcja. Dobro wspólne w życiu publicznym*, ISP, Warszawa
- Rose-Ackerman S., 2001, *Korupcja i rządy, Fundacja im. Stefana Batorego*, Warszawa
- Rydlewski G., 2002, *Rządowy system decyzyjny w Polsce*, Elipsa, Warszawa
- Rychard A., 1996, *Czy transformacja się skończyła?*, w: *Transformacja Gospodarki*, nr 74, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa
- Schmitter Ph, 1993, *Dangers, Dilemas and Prospects for the Consolidation of Democracy*, Stanford, maszynopis powielany
- Słonina J., 1998, *Nieprawidłowości w procesie prywatyzacji bezpośredniej*, w: M. Jarosz (red.), *Prywatyzacja bezpośrednia*, ISP PAN, Warszawa
- Sklair L., 1991, *Sociology of the Global System*, Harvester Wheatsheaf, London
- Surkont M., 1999, *Łapownictwo*, Wydawnictwo Prawnicze Lex, Sopot
- Stark D., 1992, *Path Dependence and privatization. Strategies in East Central Europe*, "East European Politics and Societies", t. 6, nr 1
- Stark D., 1994, *Przetwasowanie własności w kapitalizmie wschodnioeuropejskim*, w: J. Hausner, P. Marciniak (red.), *Od socjalistycznego korporacjonizmu do ...?*, Fundacja „Polska Praca”, Warszawa
- Tanzi V., 1998, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper
- Tarkowski J., 1994, *Patroni i klienci*, t. 2, ISP PAN, Warszawa
- Walecki M. (red.), 2000, *Finansowanie polityki*, ISP, Warszawa
- Wedel J.R., 1994, *Nauki płynące z pomocy Stanów Zjednoczonych dla Europy Środkowej i Wschodniej (1990-1994)*, część raportu przygotowanego dla Kongresu USA, w: B. Lewentstein, W. Pawlik (red.), *A miało być tak pięknie ... Polska scena publiczna lat dziewięćdziesiątych*, UW, Warszawa
- Wedel J.R., 2001, *Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*, PALGRAVE, New York
- Woodward G.C., 1998, *Korupcja dyskursu politycznego: jej cztery odmiany*, w: J. Szczupaczyński (red.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki cz. 2*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Wnuk-Lipiński E. (red.), 1992, *Ekspertyzy Zespołu Doradców Socjologicznych Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego*, ISP PAN, Warszawa