

KRZYSZTOF NOWAKOWSKI

KORUPCJA A INSTYTUCJE W GOSPODARCE

WSTĘP

Korupcja może być ujmowana w ramach instytucjonalizmu socjologicznego i ekonomicznego czy nowej ekonomii politycznej, których nurty badawcze wzajemnie się przenikają. Podejmiemy próbę prezentacji różnych prądów w obrębie nowego instytucjonalizmu, przydatnych w identyfikacji korupcji jako instytucji. Następnie zadaniem naszym będzie próba określenia na podstawie badań społecznych oraz innych danych jej znaczenia w systemie społeczno-ekonomicznym jako instytucji fundamentalnej lub pochodnej¹. Ekonomia instytucjonalna, a szczególnie neoinstytucjonalna, nie rezygnuje z indywidualizmu metodologicznego i maksymalizacji przez jednostki swoich celów. Jednak jednostki przyjmują stopień swojej racjonalności w zależności od posiadanych zasobów i funkcjonujących instytucji. Oprócz niepewności losowej zakłada się niepewność behawioralną, wynikającą z oportunistyki ludzi². W analizie instytucjonalnej wykorzystuje się odpowiednie wątki ekonomicznej teorii zachowań ludzkich, teorii gier, wyboru publicznego, teorii praw własności, interesów grupowych, kosztów transakcyjnych, kosztów behawioralnych, teorii klubów, pryncypała-agenta, asymetrii informacyjnej, *capture theories*, pogoni za rentą, modeli kolejek (*queuing models*), teorii organizacji (patologii i dysfunkcji organizacji), przy czym wiele tych teorii korzysta z wzajemnych wątków.

¹ J. Małyśz, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, *Ekonomista* 2003, nr 3, s. 322.

² B. Klimczak, *Działania grup interesu w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, *Ekonomista* 2002, nr 4, s. 508.

³ E. G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1997, s. 7.

Instytucją staje się „system określonych co do formy (formalnych) i nieokreślonych co do formy (nieformalnych) reguł, włączając w to mechanizmy ich wdrożenia³. Te rutynowe zachowania ludzi, które stają się zewnętrzną całością wobec jednostki, nazywane są instytucjami społecznymi.

Prawdą jest nie tylko to – pisał Klaus Offe – że instytucje są wytworem ludzkim – także ludzie są wytworem instytucji. Podlegają oni socjalizacji, wykorzystującej edukacyjny aspekt instytucji oraz efekt „ukrytego programu nauczania”, przyswajając wartości, normy i reguły, jakie reprezentują instytucje⁴.

Douglas C. North definiował instytucje jako

wymyślone przez ludzi ograniczenia, które strukturalizują ludzkie interakcje. Składają się z ograniczeń formalnych (np. norm zachowania, konwencji, narzucających sobie kodów postępowania) i z ich charakterystycznych sposobów zabezpieczenia. Razem określa to strukturę bodźców w społeczeństwach, w szczególności w gospodarkach. [...] Jeśli instytucje są regułami gry, to organizacje i ich przedsiębiorcy są graczami⁵.

Instytucja ma elementy zbudowane z wartości, moralności i lojalności, które zapewniają niejako samoczynne funkcjonowanie systemu. Można ją traktować jako zmienną niezależną. „Jej znajomość wystarczy, by przewidywać zachowania ludzkie, tak jak przebieg znanego ceremoniału [...]. Bez instytucjonalizacji organizacje pozbawione są ducha wspólnoty. Są słabo zintegrowane lub niezintegrowane.”⁶

Analiza instytucjonalna opiera się na różnych poziomach. Pierwszy, o najdłuższym okresie zmian, często nieuświadomiany, spontaniczny, to społeczne podłoże (instytucje nieformalne, zasady moralne, tradycja, religia), drugi to ustrój polityczno-prawny (formalne reguły gry), trzeci – struktury zarządzania (mechanizm tworzenia proporcji w wymianie rynkowej i zarządzania hierarchicznego) i ostatni, czwarty, to alokacja zasobów jako najniższy poziom gospodarowania oparty na rachunku marginalnym⁷. W literaturze najczęściej dzieli się instytucje na zewnętrzne, wewnętrzne i neutralne (kryterium bliskości względem rynku); fundamentalne i pochodne (kryterium zależności) oraz

⁴ K. Offe, *Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Fundacja Polska Praca, Kraków 1995, s. 19.

⁵ D. C. North, *Economic Performance Through Time*, *The American Economic Review* 1994, July, s. 360–361.

⁶ W. Morawski, *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2001, s. 59–60.

⁷ O. Williamson, *Transaction Cost Economics: How it Works? Where is Headed*, *De Economist* 1998, No. 146 (1), s. 23–58.

formalne i nieformalne (kryterium formalnego zapisu reguł, np. ustawa lub umowa). Instytucje nieformalne to postawy moralne, zwyczaje i rutyna, w dużym stopniu samoorganizujące się reguły. Ich stabilność jest największa, co powoduje, że próby zmian norm formalnych, które są sprzeczne z normami ludności, natrafiają na trudności⁸.

Wzajemne działanie instytucji formalnych i nieformalnych określa koszty transakcji. Svetozar Pejovich zwraca uwagę, że rezultaty transformacji zależą od tego, w jakim stopniu nowe zasady formalne odpowiadają dominującym w społeczeństwie zasadom nieformalnym⁹.

System kapitalistyczny przechodził nie tylko ewolucję strukturalną, własnościową, ale też kulturową, związaną z dominującymi postawami i działaniami w gospodarce. Joseph Schumpeter zauważył, że współczesny biznesmen „zatraca kapitalistyczną etykę nakazującą pracę na rzecz przyszłości niezależnie od tego, czy się samemu będzie miało szanse zebrać plon”¹⁰. Już w latach 30. zaobserwowano zanikanie wyraźnych związków między samodyscypliną a zarobkami, inwestycjami a zyskami. Etyka protestancka przegrywała z ofertą społeczeństwa masowej konsumpcji (weberowski „kapitalizm awanturniczy”¹¹, który Douglas C. North nazwał „kapitalizmem pirackim”¹²).

Szacuje się, że udział gospodarki równoległej w latach 1988–2000 w krajach OECD wynosił 14–16% PKB; rozwijających się – 35–44%, a w gospodarkach transformujących się 21–30%. W ciągu ostatnich 30 lat udział tej gospodarki w PKB wśród krajów OECD podwoił się. W krajach Unii Europejskiej 20 mln ludzi zaangażowanych było w późnych latach 90. w gospodarkę cienia¹³. W latach 1990–1993 „szara strefa” wytwarzała w Polsce 22,3% PKB. Ale już w latach 2000–2001 było to 27,4%¹⁴. W 2003 r. szacowano ją na 26,3% PKB (według GUS było to jednak 13,4%)¹⁵.

⁸ J. Małyśz, op.cit., s. 321.

⁹ S. Pejovich, *The Effects of Interactions of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development*, Journal of Markets and Morality 1999, No. 2, s. 164.

¹⁰ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, PWN, Warszawa 1995, s. 199.

¹¹ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Fundacja Batorego, Kraków–Warszawa 1998, s. 263–264.

¹² D. C. North, *Towards a Theory of Institutional Change*, [w:] W. B. Barnett, M. J. Hinich, N. J. Schofield (ed.) *Political Economy: Institutions, Competition, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York, 1993, s. 63.

¹³ F. Schneider, D. Enste, *Hiding the Shadows*, IMF 2002;
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/index.htm>

¹⁴ *Integracja wymusiła siły*, Rzeczpospolita z 9 września 2004, nr 212, s. 12.

¹⁵ Dane z badań Uniwersytetu w Linzu za: A. Błaszczak, *Powolne wychodzenie z cienia*, Rzeczpospolita z 17 czerwca 2004, nr 140, s. B1.

Korupcja stanowi element „szarej strefy” w gospodarce i podlega także tradycyjnym badaniom. Należy jednak do tych zjawisk, które są trudnierzalne, tak jak i utrudnione są interpretacje dostępnych danych. Dynamikę współczesnym tendencjom rozwojowym nadają procesy demokratyzacyjne, liberalizacyjne, deregulacyjne, prywatyzacyjne i globalizacyjne, które z jednej strony są czynnikiem zwalczania korupcji, z drugiej jednak w szczególnych okolicznościach mogą tej korupcji sprzyjać. To zależy od tego, czy zasób społeczny i zaufanie występujące w społeczeństwie są zgodne z regułami racjonalności wyznaczonymi przez rynek lub instytucje regulacji publicznej.

Powstają pytania o zakres i znaczenie korupcji jako indywidualnej aktywności jednostki oraz relacji społecznej, która ma swoje rozległe przyczyny i powoduje skutki społeczno-ekonomiczne, które są nie tylko anomalią systemową, ale mogą występować jako prawidłowość, instytucja fundamentalna, norma systemu wpływająca na jego odtwarzanie w sensie ekonomicznym, socjologicznym oraz kulturowym. W szeroki zakres korupcji wchodzi także forma społeczno-politycznego organizowania się społeczeństwa zawarta w pojęciu „klientelizmu” oraz zagadnienia kulturowe, które temu towarzyszą. W związku z tym kolejne pytanie: czy zakres i nasilenie więzi korupcyjno-klientelistycznych nie utrudnia tworzenia nowoczesnego systemu opartego na rynkowych powiązaniach i tworzenia sposobów artykulacji interesów w postaci organizacji obywatelskich i lobbystycznych? Jest to pytanie o to, czy sieci patronalno-klientalne wyznaczają podstawowe wymiary struktury społecznej w wymiarze mikro i makrospołecznym – czy stały się podstawową instytucją w systemie społeczno-ekonomicznym?

INSPIRACJE INSTYTUCJONALNE W BADANIU KORUPCJI

W ujęciach tych korupcja może być instytucją, trwałą formą wzajemnych stosunków między ludźmi, redukującą niepewność poprzez wprowadzenie struktury do ludzkich interakcji¹⁶. Korupcja wynika z braku instytucji gospodarczych odpowiednich dla gospodarki rynkowej i zaczyna pełnić funkcje uzupełniające tę lukę. Następuje skomplikowane kształtowanie cen dóbr, będących przedmiotem relacji korupcyjnej. Jednak nie dokonuje się to przez typowe procedury rynkowe, lecz alternatywne kanały przepływu informacji. Korupcja może w ograniczonym zakresie przestrzennym i czasowym przyspieszyć wymianę, ale i zwiększać kwoty transakcyjne, które uzależnione są od

¹⁶ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 3.

struktury praw własności jako szans wyznaczania sposobu użytkowania danego dobra, pobierania pożytków, wykluczania (ekskluzywności) i wymiany (transferowalności).

Do tych ujęć odwołuje się teoria praw własności i kosztów transakcyjnych – podstawowe nurty ekonomii instytucjonalnej. Ekonomia kosztów transakcyjnych jest według Olivera E. Williamsona komparatywnym, instytucjonalnym podejściem do badań nad organizacją gospodarczą, w którym podstawową jednostką analityczną jest transakcja. Dotyczy to zarówno jawnych, jak i ukrytych relacji kontraktowych. Łączy niepełne kompetencje poznawcze (ograniczona racjonalność) z silnym założeniem motywacyjnym (oportunizmem)¹⁷. Koszty produkcji składają się z kosztów zasobów (ziemia, praca, kapitał), kosztów fizycznej transformacji tych zasobów i kosztów transakcyjnych związanych ze zbieraniem informacji, negocjowaniem, egzekwowaniem i kontrolowaniem umów (lub według Ronalda H. Coase'a: poszukiwania, inspekcji, zawarcia umowy, wykonania umowy, nadzoru, wykonania¹⁸). W najogólniejszym sensie są to koszty społecznej koordynacji albo funkcjonowania systemu ekonomicznego. Część tych kosztów jest nie do uniknięcia, ale część wynika z np. zmienności reguł prawnych, przejrzystości praw własności, legitymizacji władzy. Istnienie dóbr podlegających dystrybucji związane jest z kształtowaniem się popytu, podaży i stopy wymiany. Jeżeli produkt jest nieosiągalny, pojawiają się inne niż finansowe koszty, takie jak: czas, energia, ryzyko, koszty psychologiczne, społeczne, które dopiero tworzą pełną cenę. Wymiana korupcyjna zawiera w sobie elementy przyjmowane przez teorię kosztów transakcyjnych, czyli niepewność, rolę częstotliwości transakcji, specyficzność zasobów, oportunizm i ograniczoną racjonalność. Występują koszty zbierania informacji o podmiocie korumpowanym, przetargów i gier z nim prowadzonych, ewentualnego egzekwowania usługi, ryzyka, zresztą stosunkowo niskiego (małe prawdopodobieństwo wykrycia i niewielkie kary). Cena wymiany może mieć zindywidualizowany charakter lub określony na danym rynku w wyniku powszechności i ciągłości.

Nowa ekonomia instytucjonalna przyjmuje założenie o niepewności losowej i niepewności behawioralnej wynikającej z oportunistycznego ludzkiego, który według Olivera Williamsona polega na podstępym poszukiwaniu renty za pomocą zniekształcania informacji, oszustwa itp. Wynika to i jednocześnie powoduje asymetrię informacji posiadanych przez strony kontraktu¹⁹. Kon-

¹⁷ O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1998, s. 389.

¹⁸ J. Małysz, op.cit., s.322.

¹⁹ O. Williamson, *Ekonomiczne...*, s. 60; B. Klimczak, op.cit., s. 508.

trakty kompletne, które występują na rynku doskonałym oparte na doskonałej informacji zastąpione zostają przez kontrakty niekompletne, nieformalne i niewiążące strony²⁰. Niepewność jest wynikiem braku szybkiej informacji, celowego utajniania, zaciemniania i zniekształcania. Wraz z nabywaniem doświadczeń, rozwojem wyspecjalizowanego języka zwiększa się także „zażyłość” pozwalająca oszczędzać koszty komunikacji. „Ewolują zarówno instytucjonalne, jak i osobiste stosunki zaufania²¹”. Wykorzystując pojęcie Olivera Williamsona, możemy mówić o kontraktach relacyjnych, jako długoterminowych i niekompletnych, w których zasadniczą rolę odgrywają osobiste powiązania między stronami, dzięki którym zabezpieczona jest przewidywalność działań aktorów w nowych warunkach. Autor ten widzi uporządkowanie rynku na dwóch poziomach: prawnym oraz pozaprawnym, czyli moralnym zobowiązaniu do dotrzymania obietnicy. Pojawiają się tu sankcje pozaprawne – utrata reputacji, negatywna wzajemność lub wykluczenie z następnych transakcji (*private ordering*).

Innym zasadniczym wątkiem do wykorzystania przy badaniu korupcji i poruszonym przez instytucjonalizm jest problematyka praw własności. Brak określonych praw własności przyczynia się do oceny bezwartościowości dóbr z punktu widzenia gospodarującego aktora. W ten sposób partykularne transakcje wymiany prywatyzują zasoby poprzez samowolną realizację praw własności. Tak wygląda w praktyce współistnienie własności osobistej, optymalizujących motywów aktorów i *quasi*-dóbr publicznych, klubowych. Prawa własności mają wpływ na koszty transakcyjne. Zresztą, jak pisał Svetozar Pejovich, koszty transakcyjne to „koszty wszystkich zasobów niezbędnych do transferu praw własności od jednego agenta ekonomicznego do drugiego. [...] Początkowe określenie praw własności ma więc wpływ na alokację zasobów”²². W wymianie korupcyjnej żywiłowo kształtują się prawa własności w tym sensie, w jakim urząd traktuje się jak przedsiębiorstwo, które ma przynosić urzędnikowi dodatkowy dochód poza normalnym wynagrodzeniem. W takiej wymianie koszty transakcyjne stanowią dominujący składnik, podnosząc krańcowy koszt wytworzenia dochodu narodowego. Dzielący i biorący są aktywnym elementem *rent seeking society*, dokonując bezpośrednich, nieprodukcyjnych działań nastawionych na zyski. Teoria pogoni za rentą, podobnie zresztą jak i inne zasygnalizowane teorie, opiera się na dominującym motywie

²⁰ E. G. Furubotn, R. Richter, op. cit. s. 23

²¹ O. Williamson, *Ekonomiczne...*, s. 75.

²² S. Pejovich, *Introduction to Chapter 11, 12, 13, 14 and 15*, [w:] S. Pejovich (ed.), *The Economic Foundations of Property Rights. Selected Readings*, N. H. Elgar, Cheltenham–Lyme 1997, s. 148.

zysku w działaniach angażujących państwo w procesy rynkowe. Zamiast kreacji wartości dodanej pojawia się *rent seeking waste*. Zamiast naturalnej renty – sztuczna renta, w wyniku decyzji rządowych i nieproduktywnego wykorzystania zasobów²³. Pogoń za rentą jest wydatkowaniem rzadkich zasobów w celu przechwycenia sztucznie wykreowanych transferów²⁴. Następuje zastąpienie klasycznego mechanizmu rynkowego przez mechanizm alokacji politycznej lub biurokratycznej, któremu towarzyszy społeczna strata.

Przenikanie wzajemne poszczególnych teorii występuje np. w teorii gier, gdzie wykorzystuje się problematykę asymetrii informacji oraz pryncypała-agenta. Teorie te opierają się na indywidualnych motywach działań, a państwo jest tutaj zbiorem poszczególnych osób, które starają się osiągnąć prywatne korzyści, dysponując zasobami publicznymi, natomiast grupy zabiegające ponoszą koszty związane z dotarciem do osób publicznych. W teorii agencji dwa podmioty – pryncypał (zleceniodawca, mocodawca, przełożony) i agent (rzecznik interesów, zleceniobiorca, podwładny) – podejmują współpracę, której warunki określa kontrakt, przy czym wybory dokonywane przez agenta w imieniu pryncypała spośród minimum dwóch alternatyw mają wpływ na dobrobyt pryncypała. Powierzenie zadań agentowi wynika z tego, że tylko on dysponuje dostateczną wiedzą i informacją, które umożliwiają maksymalizowanie użyteczności pryncypała. Tam, gdzie występują koszty transakcyjne, agent nie zawsze działa w interesie pryncypała. Przykładem relacji pryncypał-agent są stosunki między Skarbem Państwa a jego przedstawicielami w radach nadzorczych. Dysponują oni majątkiem publicznym, ulegając niejednokrotnie korupcyjnym pokusom. W ten sposób koszty zarządzania majątkiem to dodatkowo wydatki pryncypała na nadzór nad agentem oraz utracony zysk w wyniku błędnych lub niezgodnych z interesami pryncypała działań podejmowanych przez agenta²⁵.

Wiele usług lub dóbr będących przedmiotem korupcji pozornie wydaje się spełniać cechy dóbr publicznych jako tych, które mogą być formalnie dostarczane wszystkim w taki sposób, że użytkowanie tego dobra przez jedną osobę

²³ Twórcą tej perspektywy teoretycznej była Anne Krueger, *The Political Economy of the Rent Seeking Society*, *The American Economic Review* 1974, vol. 64, No. 3, s. 291–303. Oprócz niej m.in.: J. Buchanan, *Rent Seeking and profit Seeking*, [w:] J. Buchanan, G. Tollison, G. Tullock (eds.), *In Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, A&M Press, College Station Texas 1980. Zob. także: M. Raczyński, *Próba empirycznego pomiaru pogoni za rentą*, *Gospodarka Narodowa* 1995, nr 4.

²⁴ R. D. Tollison, *Rent Seeking: A Survey*, *Kyklos* 1982, vol. 35, s. 578.

²⁵ M. C. Jensen, W. H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics* 1976, No. 3, s. 305–360.

nie zmniejsza ilości dostępnej dla innej, ponieważ nikogo nie można wyłączyć z ich korzystania. Jednak przykładów „czystych” dóbr publicznych jest bardzo mało, bo podaż ich najczęściej podlega ograniczeniom ilościowym (rywalizacja o ich wykorzystanie). Dobra klubowe to odrębna kategoria wobec „czystych” dóbr prywatnych i publicznych. W teorii klubów klub jest tu rozumiany jako dobrowolne stowarzyszenie dla dostarczania swym członkom dobra publicznego, które staje się dobrem klubowym lub, w teorii Marcura Olsona, dobrem zbiorowym (wspólnym), dla którego możliwe jest ograniczenie liczby osób z nich korzystających. Wynika to z tego, że osoby wchodzące do „klubu” podnoszą koszt marginalny jego funkcjonowania, a on zaczyna określać optymalny rozmiar „klubu”²⁶. James Buchanan wyjaśnił, że te dobra, które dają korzyści więcej niż jednej osobie, mogą być przedmiotem prywatnej alokacji przez klub, pod warunkiem że koszty wyłączenia osób nieuczestniczących w działaniach zbiorowych są mniejsze niż korzyści z działania wspólnego²⁷. Stąd rola podmiotu kierującego strumieniami dóbr, który bynajmniej nie zawsze spełnia zasady biurokracji określone przez Maxa Webera (ciągłość działania, szybkość, hierarchiczność, precyzja, kompetencje i kwalifikacje jako warunki kariery, oddzielenie od własności, możliwość kalkulowania, obniżania kosztów, dyspozycyjność, brak szans przywłaszczania stanowisk). Tymczasem²⁸:

- administrowanie to raczej dyskrejonalna władza urzędników, polegająca też na interpretacji przepisów;
- profesjonalne przygotowanie do pełnienia funkcji organizacyjnych stwarza okazję do zawłaszczania decyzji, które przynależą do kompetencji polityków, okazujących się często dyletantami;
- biurokracja zachowuje się często jak „łupieżca” dbający o swe własne interesy.

W teoriach wyboru publicznego, w tym biurokracji, określa się motywy zachowań biurokratów i warunki wygrywania przez nich w konkurencji, której stawką jest budżet, awans i inne korzyści. Uzależnione jest to także od uczestnictwa w nieformalnych sieciach osób wzajemnie się wspierających (*informal bureaucratic cooperative networks*). Takie sieci powiązań pomiędzy biurokratami w różnych urzędach i na różnych szczeblach hierarchii są określane jako nieformalne instytucje pozwalające uczestnikom na czerpanie korzyści z wymiany informacji, usług protekcji i innych korzyści. Zauważono, że udział w nieformalnych sieciach służy unikaniu współzawodnictwa i realizowaniu

²⁶ J. Buchanan, *The Economic Theory of Clubs*, *Economica* 1965, No. 32, s. 7–8.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ W. Morawski, *op.cit.*, s. 55.

własnych celów na podstawie strategii kooperacyjnych, a do budowania własnych sieci kierownik może wykorzystywać znajdujące się do jego dyspozycji zasoby (*discretionary budget*)²⁹. Następuje więc wykorzystywanie możliwości monopolizacyjnych urzędów poprzez własnościowe traktowanie stanowisk i apriopriację szans ekonomicznych i pozaekonomicznych. Dzielący wykorzystują istniejące marginesy swobody organizacyjnej poprzez prowadzenia gier.

Gdyby zastosować teorię gier (często korzysta się z niej w teorii wyboru społecznego) i jej paradygmat neoklasyczny odnoszący się do zachowań między korumpującym a korumpowanym, mamy do czynienia z konfliktami między indywidualną racjonalnością a wspólnym interesem, gdzie różne podmioty gospodarcze eksploatują pewien dostępny dla wszystkich zasób (dylemat wspólnych zasobów). Prowadzą grę w obliczu najczęściej niekompletnej informacji, na której przynajmniej w krótkim okresie zyskują dwie strony, ale traci system jako całość, ponieważ następuje obniżenie dobrobytu aktorów z otoczenia, wyłączonych z wymiany. Przy niesformalizowanych procedurach wymiany prowadzi się grę zapewniającą wygraną. Jeśli wśród społeczeństwa i podmiotów gospodarczych panuje przekonanie o powszechności korupcji, powstaje „dylemat więźnia”, który skłania wszystkich graczy do przyjęcia nieuczciwych reguł postępowania.

INTERPRETACJE KORUPCJI W OKRESIE TRANSFORMACJI

W pierwszym okresie transformacji w Polsce korupcja traktowana była jako patologia systemowa trudna do wyeliminowania. Przyjmowana argumentacja opierała się w pierwszej grupie poglądów na przyjmowaniu korupcji jako patologii systemu lub poszukiwaniach uniwersalnych cech korupcji³⁰. Z tej perspektywy:

- korupcja może przyspieszać procesy formowania się kapitału i klasy średniej (ujęcie funkcjonalne). Zwiększa zakres metod tworzenia nowych firm prywatnych, w tym także poprzez indywidualne zawłaszczanie majątku państwowych przedsiębiorstw (spółki nomenklaturowe), nadużycia celne i podatkowe. Opiera się to na przeświadczeniu o nieuczciwych źródłach

²⁹ A. Breton, R. Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Control*, Cambridge University Press, Cambridge 1982.

³⁰ K. Jasiołcki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, <http://batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje>, s. 8–9. T. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Fundacja Batorego, Warszawa 2000, s. 9–10.

wielkiego kapitału, odwołującemu się do analogii z początkami kapitalizmu na Zachodzie. Richard Pipes specjalista w administracji Ronalda Reagana twierdził w odniesieniu do Rosji, że dobry jest każdy sposób odejścia od socjalizmu państwowego, również korupcja lub prywatyzacja metodami przestępczymi. Inny badacz z Uniwersytetu we Fryburgu zauważył, że dzisiejsze mafijne formy akumulacji kapitału w takich krajach jak Rosja czy Polska są zupełnie niewinne wobec np. akumulacji dokonanej przez Holandię w formie krwawej kolonizacji³¹;

- uelastycznia rynek, a czasami jest jedynym przejawem rynku. Jeśli korumpujący ma ułatwiony dostęp do dóbr *quasi-publicznych*, to jest to forma rynku wynagradzającego zasobnego w gotówkę lub przedsiębiorczego. Tracą ci, co dysponują jedynie czasem (podania, kolejki) i są pobawieni inicjatywy. W tej perspektywie korupcja selekcionuje podmioty gospodarcze i jest jakby elementem konkurencji, ponieważ im bardziej przedsiębiorcza firma, sprawna i lepiej zorganizowana, tym będzie oferowała większą łapówkę³²;
- korupcja wytwarza swój własny rynek, tworzący ceny równoważące podaż i popyt;
- gdy skorumpowanych urzędników jest wielu, ogranicza to ich pozycję i politykę monopolizacyjną, a więc i wysokość żądanych łapówek, zgodnie z prawem popytu i podaży;
- korupcja występuje jako patologia w każdej gospodarce. W tym kontekście jawi się jako nieuchronny koszt przemian, konsekwencja instytucjonalnego niedostosowania aparatu państwowego z poprzedniego ustroju. Ograniczenie tych niekorzystnych zjawisk dostrzegano w dalszym konsekwentnym przeprowadzaniu reform instytucjonalnych.

Druga grupa badaczy podkreśla argumentację neoinstytucjonalną, wskazując na systemowe i strukturalne przyczyny korupcji. Korupcja występuje tu jako immanentna cecha sposobu działania nowych elit politycznych i gospodarczych, jako wyróżnik kształtujących się reguł akumulacji kapitału finansowego i reprodukcji władzy politycznej³³.

³¹ Politicus – Biuletyn Instytutu Studiów Politycznych PAN, lipiec–grudzień 1994, s. 44.

³² P. Beck, M. Maker, *A comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets*, Economic Letters 1986, vol. 20, s. 1–5; D. Lien, *A Note on Competitive Bribery Games*, Economic Letters 1986, vol. 22, s. 337–341.

³³ K. Jasiński, op.cit. oraz idem, *Korupcja w procesie transformacji*, [w:] M. Jarosz (red.) *Pułapki prywatyzacji*, ISP PAN, Warszawa 2003, s. 55; J. Tittenbrun, *Kapitalizm patrymonialny*, <http://jtittenbrun.w.interia.pl/kapita-1.html>

KORUPCJA JAKO INSTYTUCJA SPOŁECZNA

Według szerszej definicji korupcja to żądanie, oferowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub każdej innej nienależnej korzyści, które powodują wypaczenie właściwego wykonywania obowiązków lub zachowania wymaganego od osoby, która przyjęła łapówkę, nienależną korzyść lub zaakceptowała jej obietnicę³⁴.

Zjawiska korupcyjne występują także w obrębie sektora prywatnego i jako kronizm (*cronyism, crony capitalism*), czyli rządu, przyjaciół, bliskie kumoterstwu i nepotyzmowi.

Z korupcją związane jest pojęcie „konflikt interesów”, jako konflikt między oficjalną rolą i obowiązkami a nielegalnym wzbogacaniem się poprzez wykorzystywanie swych możliwości wynikających z pozycji społecznej. Przyczyną sprawczą wielu działań korupcyjnych jest właśnie konflikt interesów.

Korupcja łączy się z zagadnieniami klientelizmu. To tworzy szerokie rozumienie tego zjawiska. Klientelizm może mieć charakter osobisty lub masowy i polega na świadczeniu sobie wzajemnych usług bez potrzeby łożenia nakładów na realizację celów zbiorowych³⁵. Raport *Korupcja i polityka antykorupcyjna* Open Society Institute w klientelizmie widzi korzenie korupcji w państwach Europy Wschodniej i Środkowej³⁶.

Od klientelizmu odróżniane jest pojęcie lobbingu i korporacjonizmu. Obydwa wchodzi jednak w nieostre relacje z stosunkami korupcyjnymi. Korporacjonizm cechuje podobieństwo i raczej równorzędność członków. Lobbying to procedury i działania mające na celu oddziaływanie na urzędników i polityków oraz wpływanie na instytucje ustawodawcze w interesie określonych warstw, grup, instytucji i innych jednostek. Jawność lobbingu jest podstawową cechą wyróżniającą od korupcji.

W pojęciu zjawisk korupcyjnych mieści się także tzw. *capture economy*, czyli gospodarki zawłaszczonej, w sytuacji gdy urzędnicy publiczni i politycy prywatnie sprzedają będące w niedostatecznej ilości dobra publiczne, przez co firmy prywatne osiągają korzyści wynikające z renty (*state capture, influence, administrative corruption*)³⁷.

³⁴ Rada Europy, *Konwencja o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym*, Strasburg, 4 XI 1999, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Biuletyn 1999, nr 3–4, s. 168–173.

³⁵ J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. 1, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 236–138.

³⁶ *Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Open Society Institute, Budapest 2002, s. 27.

³⁷ *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Wa-

Możemy wskazać na dwie grupy pojęciowe rozumienia korupcji:

- węższą jako zjawiska prawnego, ekonomicznego i organizacyjnego i w ich obrębie na różne obszary jej przejawiania, czasami incydentalną lub drobną (*petty corruption*);
- szerszą jako zjawiska także o charakterze kulturowym, systemowym i instytucjonalnym („normalnym”).

Elemer Hankiss stosuje podział korupcji według stopnia przyzwolenia na:

- „białą” o dużej tolerancji społecznej;
- „szarą” o niejednolitej ocenie społecznej;
- „czarną” o negatywnej ocenie³⁸.

W zależności od zaklasyfikowania może być ona instytucją fundamentalną lub pochodną.

W społeczeństwie polskim powszechna jest opinia (95% wskazań CBOS z 2004 r.), że korupcja stanowi duży lub bardzo duży problem³⁹. Zmiany percepcji korupcji w Polsce przedstawia poniższa tabela.

Tabela. Postrzeganie korupcji w Polsce w latach 1991–2004

| JAKIM PROBLEMEM JEST KORUPCJA W POLSCE | WSKAZANIA RESPONDENTÓW WEDŁUG TERMINU BADAŃ (w %) | | | | | | |
|---|---|---------|----------|-----------|---------|----------|--------|
| | VII 1991 | II 1992 | VII 2000 | VIII 2001 | II 2003 | XII 2003 | V 2004 |
| Bardzo dużym | 33 | 49 | 46 | 68 | 68 | 65 | 75 |
| Raczej dużym | 38 | 37 | 40 | 25 | 23 | 25 | 20 |
| Raczej małym | 15 | 8 | 6 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Bardzo małym | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Trudno powiedzieć | 12 | 5 | 8 | 5 | 6 | 7 | 4 |

Źródło: *Postrzeganie korupcji w Polsce. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, czerwiec 2004*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.PL./2004/K_097_04.PDF

W 2004 r. tylko 1% respondentów wyrażało przekonanie, że w Polsce w ogóle nie ma urzędników zajmujących wysokie stanowiska państwowe, którzy dopuszczają się wykorzystywania stanowisk dla osobistych korzyści. Dla

shington, D.C. September 2000; A. Wojtyna: *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, Ekonomista 2001, nr 1, s. 15.

³⁸ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 82.

³⁹ *Postrzeganie korupcji w Polsce. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, czerwiec 2004*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.PL./2004/K_097_04.PDF

59% badanych w Polsce można „kupić” ustawę⁴⁰. Ten sposób badań ujawnia świadomość wysokiej korupcji w społeczeństwie polskim. Ale już w pytaniach otwartych (np. OBOP) o problem nr 1 dla Polaków, na korupcję i afery wskazywało w 1995 r. 15% respondentów, w 1996 i w 1997 – 8%, a w 2002 r. było to 7% badanych. W podobnych badaniach CBOS prowadzonych od 1999 r. korupcja i złe rządy nie były wskazywane częściej niż przez 13% badanych. „Spontaniczna rozpoznawalność” korupcji nie była więc bardzo duża⁴¹. Od wielu lat utrzymuje się wskaźnik 14–17% ogółu respondentów, którzy oświadczyli, że wręczali łapówkę, ale 2/3 mówiło o „korupcji systemowej” wmontowanej w reguły kontaktów między firmami a administracją. Jednocześnie spada odsetek osób, które przyznawało się do tego, że otrzymały propozycje korupcyjne. W 2003 r. było to 5%, a w 2004 r. – 7%, choć 4 lata temu o takich próbach mówiło 13% ankietowanych (wśród wyższej kadry menedżerskiej było to 57%). Wynikać to może z większych obaw po ujawnionych ostatnio aferach korupcyjnych. Występuje także zjawisko „oswojenia” korupcji, wynikające z utrwalonych, wyuczonych reguł postępowania. Pozwala to usprawiedliwiać i dawać przyzwolenie na działania w sytuacjach szczególnych. Dawanie łapówek usprawiedliwiała 36% badanych, którzy łapówek nie dają i, dla 65% tych, co dają. Opracowany wskaźnik przyzwolenia lub słabego przyzwolenia dotyczył 48% badanych, a 75% respondentów za korupcję uznało wydatek powyżej 50 zł⁴². Badania PBS z maja 2002 r., wśród problemów najbardziej zagrażających firmie korupcję wskazały na 16 miejscu. Tylko dla 5% badanych przedsiębiorców tym zasadniczym zagrożeniem jest łapówkarstwo⁴³. Percepcja korupcji uzależniona jest od tego, w jakiej grupie społecznej przeprowadzane jest badanie, na co wskazują badania wśród posłów⁴⁴. Głównym przedmiotem badań jest opinia publiczna, co powoduje, że dotyczą one postrzegania korupcji, a nie samej korupcji. Postrzeżenie ma charakter ogólny, doświadczenie korupcji zaś jest indywidualne i konkretne. Zawodna pamięć oraz sposób przeprowadzania badań ma tu zasadnicze znaczenie.

Dane wynikające z statystyk i badań korupcji nie ułatwiają wyciągania prostych wniosków. Z jednej strony występują stosunkowo niskie wskazania uczestnictwa w praktykach korupcyjnych badanych lub ich znajomych. Z dru-

⁴⁰ *Polacy o korupcji, lobbingu i „kupowaniu” ustaw*, CBOS, Warszawa, luty 2003.

⁴¹ G. Markowski, *Korupcja jako problem społeczny*, *Kultura i Społeczeństwo* 2004, nr 2, XLVIII, s. 69–70.

⁴² A. Kubiak, *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, ISP, Warszawa 2001, s. 22, 26–27, 31, 41.

⁴³ *Co ich niepokoi*, Rzeczpospolita z 19 czerwca 2002, nr 150, s. 8.

⁴⁴ A. Kubiak, *Opinia publiczna i postowie o korupcji*, Fundacja Batorego, Warszawa 2004; http://www.batory.org.pl/doc/opinia_korup.pdf

giej zaś dominuje percepcja wszechogarniającej korupcji. Na tą percepcję oddziaływają głównie centralne media opisujące afery na wysokich szczeblach władzy. Przykładowo w „Gazecie Wyborczej” w latach 1989–1999 problem korupcji został podjęty w 4338 tekstów, a w okresie 2000–2005 r. w 10 169 tekstach. Dochodzi do tego problem niedoszacowania deklaracji uczestnictwa w praktykach korupcyjnych wynikający z trudności przyznania się do takich zachowań. Oprócz tego istnieje trudność zdefiniowania korupcji, która często jest utożsamiana z łapówkarstwem. Tymczasem korupcja może mieć szerszy, klientelistyczny zasięg.

Wzrost percepcji korupcji nie wydaje się więc wynikać z powstania tego zjawiska, które istniało zawsze, jednak w formie zatajonej. Świadomość wielkiej korupcji oprócz cech pozytywnych w postaci pojawiającej się woli walki z patologią lub normą systemową przynosi także zagrożenia samospełniających się prognoz i konstatacji. Kolejnym problemem pozostaje kształtowanie i przenoszenie opinii o korupcji w Polsce do międzynarodowych środowisk biznesowych. Choć doświadczenia z korupcją wśród badanych w Polsce nie odbiegały istotnie od ustaleń dotyczących Czech czy Węgier, międzynarodowa opinia o tym zjawisku w Polsce była jednoznacznie gorsza, o czym świadczy „Indeks Percepcji Korupcji” opracowywany corocznie przez Transparency International.

KORUPCJA SYSTEMOWA I KLIENTELIZM JAKO INSTYTUCJA

Problem klientelizmu polega na tym, czy pełni on rolę zasadniczą w systemie czy też tylko uzupełniającą formalny system norm. Radykalną wersję korupcji systemowej reprezentuje Jadwiga Staniszkis⁴⁵. W skali globalnej powstało według tej autorki państwo sieciowe z pajęczynami powiązań wysuwających się często poza nominalne granice i ciężącymi ku zewnętrznym ośrodkom dyspozycji. W pierwszym etapie transformacji następowało, zgodnie z jej koncepcją, powstawanie kapitalizmu politycznego. W systemie dominowała logika redystrybucji. Kapitalizm polityczny oznaczał przesuwanie majątku z sektora państwowego w ręce prywatne. Wyczerpanie się tej formuły, według Jadwigi Staniszkis nastąpiło w połowie lat 90., gdy pojawił się „kapitalizm sektora publicznego”, który stanowił rodzaj „bezpośredniej kolonizacji państwa” poprzez klientelistyczne przechwytywanie części skomercjalizowanych funduszy publicznych. Zamiast rynkowej racjonalizacji w wydatkowaniu

⁴⁵ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Wyd. Scholar, Warszawa 2003.

środków publicznych powstaje inna forma polityzacji, na poziomie poszczególnych polityków bądź partii politycznych. „Mechanizm ten nie tworzy otwartego wolnokonkurencyjnego rynku i on, podobnie jak państwo, składa się z pajęczyn spajanych klientelizmem, związkami politycznymi i ukrytymi powiązaniem służbowymi”⁴⁶. Autorka obserwuje obecnie kształtowanie się trzeciej strategii czyli koncentracji uprawnień kontrolnych państwa w skomercjalizowanych i częściowo sprywatyzowanych spółkach, co odbywa się już bez zachowania większościowych udziałów i administracyjnych instrumentów („kapitalizm państwowy bez państwa”).

Podobny zakres merytoryczny zawiera wprowadzone przez Jacka Tittenbruna pojęcie „kapitalizm patrymonialny” nawiązujące do weberowskiego terminu „patrymonializmu”, odnoszące się do tradycyjnego systemu panowania, gdzie polityczne struktury oraz zachowania są sprywatyzowane, jako rozszerzenie gospodarstwa domowego władcy i gdzie jednocześnie państwo prowadzi działalność gospodarczą⁴⁷.

Powstały układ relacji stanowił pierwowzór jednego z dwóch typów struktur społecznych charakterystycznych dla patrymonializmu, tj. *quasi-* czy *semi-*klanu. Posiadał on bowiem wiele atrybutów klasycznego klanu: pochodzenie od wspólnego przodka, choć rzecz jasna nie w sensie biologicznym [...] terytorialną podstawę funkcjonowania, solidaryzm⁴⁸.

Andrzej Zybortowicz uważa, że w Polsce ustabilizowała się „antyrozwojowa sieć pasożytniczych układów interesów i powiązań”. Siłę sieci według niego tworzą główne węzły i zgromadzone tam zasoby (środowiska skupione wokół zasobów dawnych i obecnych służb specjalnych, urzędu Prezydenta RP oraz elit SLD). Wszystkie te środowiska miały przełożenie na „oligarchów” prywatnego biznesu. Sieć działa według kilku zasad, z których najważniejsze są cztery: umocnienia, kooptacji, gry na haki i podczepienia⁴⁹.

W odniesieniu do Polski pojawiło się także pojęcie „republika kacyków”, jako system sprawowania władzy przez prowincjonalnych urzędników, którzy wykorzystują swoje stanowiska dla osiągania własnych celów. „Logika kacyka” polega na szybkim zagospodarowaniu obszaru odpowiedzialności administracyjnej lub politycznej i uzyskaniu monopolu. Kacykowie korzystają z regionalnych, etnicznych lub religijnych więzi lojalności i zobowiązań, które prze-

⁴⁶ Ibidem, s. 97.

⁴⁷ J. Tittenbrun, op.cit.; S. Schwartzman, *Regional Cleavages and Political Participation in Brazil*; <http://fbds.org.br/simon/tese/abstrakt.htm>

⁴⁸ J. Tittenbrun, op.cit., s. 3.

⁴⁹ A. Zybortowicz, *Demokracja w sieci*, Rzeczpospolita z 5 marca 2003, nr 54, s. A8.

kraczącą granice klas i warstw społecznych. Oligarchia kacyków zastępuje republikę obywateli zarówno wówczas, gdy rządy sprawują ugrupowania lewicowe, jak i prawicowe⁵⁰. Zabór stanowisk, przywilejów i korzyści rodzi w odczuciu społecznym coraz mniejszą rolę procedur demokratycznych. Także arcybiskup Jerzy Życiński pisze z pozycji etycznych o polskiej Rzeczypospolitej kastowej w zestawieniu z prawdą o ludzkiej biedzie i elementarnej uczciwości⁵¹.

Reformatorzy w Polsce byli głównie wytworami kultury politycznej poprzedniego ustroju. Do tego wątku nawiązuje koncepcja „instytucjonalnego nomadyzmu” elit solidarnościowych. Według Antoniego Z. Kamińskiego i Jacka Kurczewskiego elity te cechowało tworzenie *ad hoc* nowych instytucji w sposób, który bardziej odpowiadał osobistym interesom aniżeli strukturom i działaniom tych instytucji. Towarzyszyła temu orientacja na status, instrumentalne, dla indywidualnego interesu, traktowanie sprawowanych stanowisk, częste przechodzenie na inne stanowiska, do innych instytucji, zmiany przynależności partyjnej i obszarów aktywności politycznej⁵².

Wykorzystywane do opisu polskiej rzeczywistości pojęcie oligarchizmu nie jest w pełni adekwatne. System oligarchiczny występujący w czasie rosyjskiej transformacji rynkowej różni się jednak od polskiej demokracji negocjacyjnej opartej na grupach nacisku i słabej władzy politycznej oraz nie w pełni rozwiniętym społeczeństwie obywatelskim⁵³. Stąd częstsze określanie polskiego systemu jako neokorporacyjnego⁵⁴.

KORUPCJA A STAN POLSKIEJ GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA

W polskim (i nie tylko – przykład azjatycki) systemie ekonomicznym problemem teoretycznym i praktycznym jest powiązanie dwóch zjawisk – dynamiki wzrostu gospodarczego i równowagi makroekonomicznej z negatywnymi zjawiskami, które im towarzyszą. Mówiąc o roli korupcji w systemie społeczno-ekonomicznym, należy także wziąć pod uwagę twarde dane ekono-

⁵⁰ B. Misztal, *Logika kacyka i czas oligarchii*, Rzeczpospolita z 2 stycznia 2004, nr 1, s. 9.

⁵¹ J. Życiński, *Polska Rzeczpospolita kastowa*, Rzeczpospolita z 10 stycznia 2004, nr 8, s. 13.

⁵² A. Z. Kamiński, J. Kurczewska, *Institutional Transformation in Poland: The Rise of Nomadic Elites*, [w:] M. Alestalo, *The Transformation of Europe. Social Conditions and Consequences*, IFiS PAN, Warszawa 1994, s. 75.

⁵³ E. Mokrzycki, *Złudna władza ludu*, Gazeta Wyborcza z 11–12 listopada 1999, nr 289, s. 14.

⁵⁴ W. Morawski, *op.cit.*, s. 223–224.

miczne określające stan polskiej gospodarki w okresie transformacji. Nic nie wskazuje tu na zapaść ekonomiczną, będącą efektem rozpadu systemu regulacji i instytucji. W latach 1992–2003 wynagrodzenia realne wzrosły o ponad 1/3. Udział wydatków na żywność w gospodarstwach domowych spadł z 51 do 25%. PKB był w 2003 r. o 40% wyższy niż w wyjściowym 1989 r. (w Słowenii o 24%, na Węgrzech o 19%, na Słowacji o 19%, w Czechach o 13%). W tym samym czasie w Rosji nastąpił spadek PKB o 19%, a na Ukrainie o 46%⁵⁵. Polski produkt rośnie nieprzerwanie od 1992 r., a w 1995 wzrósł nawet o 7,0% i w 1997 – 6,9%. W okresie nasilenia afer korupcyjnych było to odpowiednio w 2003 r. – 3,7%, a w 2004 – 5,4%. Również badania nierówności społecznych nie wskazywały na ich istotne narastanie⁵⁶. Zmieniała się struktura gospodarki. W sferze usług wytwarzano w 2003 r. ok. 60% PKB, a sektor prywatny partycypował już w ok. 75% PKB. W latach 1990–2002 w sektorze prywatnym powstało ok. 3,5 mln miejsc pracy a zatrudnienie w sektorze państwowym zmniejszyło się o 3,9 mln osób⁵⁷. W samych tylko latach 1995–2004 napłynęło do Polski 56,2 mld dolarów inwestycji bezpośrednich⁵⁸. W opracowywanym przez ONZ (UNDP) rankingu Human Development Index (zwanym jako indeks dobrobytu społecznego) Polska zajęła w 2005 r. 36 pozycję wśród 177 państw, wyprzedzając między innymi Estonię, Litwę, Słowację czy Rosję (62 miejsce). Jednocześnie w badaniach OBOP tylko 10% Polaków oceniało sytuację gospodarczą pozytywnie, a ponad połowa negatywnie⁵⁹.

Świadomość wysokiej korupcji kontrastuje z zadowoleniem Polaków (przedsiębiorców i konsumentów) wykazanim przez comiesięczne badania Komisji Europejskiej nastrojów w państwach Unii. W lutym 2005 r. Polska osiągnęła 142,8% średniej badań przeprowadzonych w ostatnich latach. W żadnym innym kraju Unii nie oceniano tak pozytywnie najbliższej przyszłości. W Polsce wskaźnik ten obliczany od 8 lat nigdy nie osiągnął takich poziomów⁶⁰. W in-

⁵⁵ Z. Matkowski, R. Rapacki, *Sytuacja gospodarcza i postęp reform rynkowych*, Forum ekonomiczne w Krynicy 2005, Fundacja Instytut Studiów Wschodnich; http://www.forum-ekonomiczne.pl./docs/Raport2004_pol_III.pdf. L. Balcerowicz, *Polska transformacja*, Gazeta Wyborcza z 26 lutego 2005, nr 48, s. 12.

⁵⁶ http://www.undp.org/hdr2003/indicator/indic_126_1_1.html

⁵⁷ R. Rapacki, *Przekształcenia własnościowe w Polsce w latach 1990–2002: próba bilansu*, Bank i Kredyt, czerwiec 2004, s. 6.

⁵⁸ *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, OECD, June 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/13/62/35032229.pdf>

⁵⁹ A. Leszczyński, *Bogatsi ale nieszczęśliwi*, Gazeta Wyborcza z 26–28 marca 2005, nr 72, s. 13.

⁶⁰ Badanie obejmuje w Polsce 18 tys. firm i 3,5 tys. konsumentów. Zob. J. Bielecki: *Zadowolony jak Polak*, Rzeczpospolita z 2 marca 2005, nr 51, s. 10.

nych badaniach Światowego Sondażu wartości z 2002 r. na pytania: czy jesteś szczęśliwy i czy jesteś zadowolony z życia?, na 77 ujętych państw Polska została sklasyfikowana na 48 pozycji. Przodowały Puerto Rico, Meksyk, Dania, Kolumbia, Irlandia, a dopiero na 15 miejscu najzamożniejszy kraj na świecie USA, na 24 – Niemcy, 25 – Francja, 35 – Włochy, 39 – Czechy, 44 – Chiny, 55 – Węgry, 74 – Rosja⁶¹. Potwierdzać to może opinię, iż nie sama zamożność tworzy poczucie szczęścia. Wpływ na to mają czynniki kulturowe, polityczne, tkwiące w obyczajowości. W badaniach „The Economist” przeprowadzonych wśród 29 krajów i 16 000 dorosłych, które określiły indeks nadziei (The Hope Index), w 1998 r. na pierwszych miejscach znalazły się: Malezja, Kolumbia, Brazylia, potem Południowa Korea, USA, Tajlandia, Chiny, Tajwan, Wlk. Brytania i Kanada. Polska zajęła 17 pozycję, przed Szwecją, Holandią, Belgią, Czechami, Danią, Norwegią. Na 27 pozycji znalazły się Niemcy, a ostatnie miejsce zajęła Japonia⁶². W badaniach CBOS na pytanie, czy jesteś zadowolony ze swego życia, jako zadowolonych oceniano się w grudniu 1994 r. – 53% badanych, w styczniu 1997 – 54%, w kwietniu 1999 r. – 64%, w grudniu 2000 r. – 60%, a w grudniu 2001 r. – 61% badanych. Autorzy badań stwierdzali, że im większa jest zdolność społeczeństwa do rozdzielania własności prywatnej i społecznej, tym słabszy związek między ocenami sytuacji społeczno-gospodarczej a ocenami własnego życia i własnej kondycji. Negatywna ocena sytuacji w kraju nie przekładała się na liczbę frustratów i nastroje osobiste⁶³. W innych badaniach CBOS liczba ludzi szczęśliwych w Polsce wzrosła z 18% w 1988 r. do 33% w 2004. Za główny czynnik uznano udane życie rodzinne, a nie wzrost poziomu życia, który nie jest dostrzegany. Sprzeczności ujawnione w różnych badaniach wynikają z naturalnej cechy psychologicznej, gdy porównujemy się bardziej w sensie synchronicznym, czyli do innych i do krajów bogatszych. Ujęcia diachroniczne porzucamy w sposób instynktowny, co nie znaczy, że z nich rezygnujemy. Dochodzi do tego nabyta cecha malkontentstwa i postawy obronnej, gdy brak własnego sukcesu tłumaczy się własną uczciwością, a bogactwo innych oszustwem, złodziejstwem czy korupcją. W tej perspektywie Polska staje się w percepcji społecznej krajem skorumpowanym i ta subiektywna ocena ma wpływ na nastroje, postawy i działania społeczne oraz postrzeganie Polski przez instytucje międzynarodowe. Ronald Inglehart z uniwersytetu w Ann Arbor zaobserwował, że powyżej granicy

⁶¹ J. Żakowski, *Kto ma dziś szczęście*, Polityka 2004, nr 12, s. 20.

⁶² Pytania były następujące: czy oczekujesz polepszenia swojej sytuacji po roku, po 10 latach i czy twoje dzieci będą miały lepiej niż ty?, *Yet another Asian value*, The Economist, 1 August 1998, s. 54.

⁶³ K. Zagórski, *Niezadowoleni szczęśliwcy*, Gazeta Wyborcza z 7 marca 2002, nr 105, s. 15–17.

13 tys. dolarów *per capita* (według parytetu siły nabywczej) dalszy przyrost dochodu narodowego nie zwiększa w istotny sposób zadowolenia obywateli z życia⁶⁴. Decydujący wpływ zaczynają wywierać czynniki określające jakość życia, takie jak poczucie bezpieczeństwa, jakość instytucji publicznych. Polska nie osiągnęła jeszcze tego poziomu dochodu, ale czynniki te już określają nastroje społeczne i percepcję systemu politycznego w perspektywie korupcyjnej.

ZAKOŃCZENIE

Choć wykazanie precyzyjnych korelacji nie jest łatwe, badania Transparency International dowiodły, że wzrost wskaźnika CPI o jeden punkt obniża PKB o 4%, a roczny wpływ kapitału netto o 0,5% PKB. Przykładowo spadek korupcji o 6 punktów w skali CPI przesunąłby Tanzanię w klasyfikacji korupcji na poziom percepcji korupcji, na którym znajduje się Wielka Brytania. Dodatkowo spowodowałby wzrost PKB o 20% i rocznych wpływów kapitałowych netto o 3% PKB⁶⁵. Paolo Mauro z MFW twierdzi, że gdyby Bangladesz ograniczył wydatki na biurokrację do poziomu Urugwaju to tempo inwestycji wzrosłoby o 5%, PKB o 0,5%, a obniżenie wskaźnika skorumpowania danego kraju w skali CPI o 2,4 pkt powoduje wzrost stopy inwestycji o 4% i wzrost dochodu *per capita* o 0,5%. Natomiast gdyby Filipiny zredukowały poziom korupcji do poziomu Singapuru, przy innych stałych to spowodowałoby to przyrost stopy inwestycji o 6,6 punktów procentowych⁶⁶. Znow według Shang-Jin Wei z Uniwersytetu Harvarda, gdyby Bangladesz ograniczył korupcję do poziomu Singapuru, to roczny przyrost PKB *per capita* w latach 1960–1985 byłby o 1,8 punktów procentowych wyższy, czyli przyrost w ciągu tego okresu byłby o 50% wyższy⁶⁷. Badania Aymo Brunetti, Gregory Kisunko i Beatrice Weder przeprowadzone wśród 41 krajów wykazały, że korupcja znacząco zmniejsza udział inwestycji w PKB⁶⁸. Są jednak i inne opinie kwe-

⁶⁴ A. Leszczyński, op.cit, s. 14.

⁶⁵ *Global Corruption Report 2004*, Transparency International Polska; www.transparency.pl

⁶⁶ P. Mauro, *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics 1995, No. 110, s. 681–712.

⁶⁷ S. J. Wei, *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?*, Harvard University and National Bureau of Economic Research 1998, s. 10.

⁶⁸ A. Brunetti, G. Kisunko, B. Weder, *Credibility of Rules and Economic Growth. Evidence from a World Wide Private Sektor Survey*, Background Paper for the World Development Report 1997, The World Bank, Washington 1997.

stionujące negatywną korelację inwestycji i korupcji. Według Andrew Wedermana korelacja ta jest silna w krajach o niskim stopniu korupcji. Autor konkluduje, że pewne rodzaje korupcji mogą silniej wpływać na inwestycje niż sam jej poziom⁶⁹. Zwraca się uwagę, że korupcja bardziej przewidywalna czy ni mniej szkód w inwestycjach niż nieoczekiwana i trudna do oszacowania. W badaniach Vitto Tanziego, Hamida Davoodi zwrócono znów uwagę, że zwiększa za to inwestycje publiczne⁷⁰. W innych badaniach określono, że średni wzrost rocznej sprzedaży firm w krajach o niskim poziomie korupcji w okresie trzech lat wynosił 17%, a w krajach o wysokim jej poziomie – spadł o 10%⁷¹. Badania Uniwersytetu Harvarda wśród 2 tys. firm z 60 państw pozwoliły wysunąć wnioski, że stosowanie łapówek zabiera menedżerom znacznie więcej czasu w negocjacjach i wiąże się z wyższym kosztem kapitału⁷². Gary Becker podkreśla, że przyrost korupcji Singapuru do poziomu Pakistanu spowodowałby przyrost wydatków publicznych o 1,6 punkta procentowego i zredukowanie dochodów rządowych w stosunku do PKB o 10 punktów procentowych⁷³. Podaje się także przykład krajów azjatyckich, gdzie wysokiej korupcji (oprócz Singapuru i Hongkongu) towarzyszy wysoka dynamika gospodarcza. Jest to uzależnione od rodzaju korupcji (np. przewidywalna i nieprzewidywalna). Występują tu jednak koszty utraconych alternatyw oraz szczególne warunki towarzyszące, w postaci taniej, wydajnej, wykształconej i zdyscyplinowanej siły roboczej oraz dużych rynków.

Według Andreia Shleifera i Roberta Vishnego maksymalizacja osobistego dochodu urzędnika określa strukturę importu dóbr w zależności od możliwości pobierania łapówek. Dlatego zestaw dostępnych dóbr nie zawsze zależy od gustów i potrzeb technologicznych⁷⁴. Korupcja urzędników powoduje, że preferowane są w imporcie dobra i usługi związane ze sferą obronną czy inwestycjami infrastrukturalnymi i budowlanymi, np. kosztem edukacyjnych

⁶⁹ A. Wedeman, *Looters, Rent-scrappers and Dividend Collectors. The Political Economy of Corruption in Zaire, South Korea, and the Philippines*, artykuł zaprezentowany na konferencji American Political Science Association w 1996 r. w San Francisco, za: J. Lambsdorf, *Corruption in Empirical Research – a Review*, Transparency International, November 1999, s. 4.

⁷⁰ V. Tanzi, H. Davoodi, *Corruption, Public Investment and Growth*, IMF Working Paper 1997, No. 139.

⁷¹ *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington, D.C., September 2000, s. 19.

⁷² A. Błaszczak, *Przejrzystość reguł i działań*, Rzeczpospolita z 5 lutego 1998, nr 30, s. 6.

⁷³ G. Becker, *Przyczyny i możliwości leczenia korupcji*, Rzeczpospolita z 3 marca 1998, nr 52, s. 5.

⁷⁴ A. Shleifer, R. Vishny, *Corruption*, *Quarterly Journal of Economics*, August 1993, s. 599–617.

czy związanych z zaawansowanymi technologiami. Oznacza to, że korupcja obniża dynamikę rozwojową kraju, mimo pojawiających się opinii o jej pozytywnych skutkach w postaci przyspieszania transakcji gospodarczych („smar transakcyjny”). W swej pracy S. J. Wei uzasadnia statystycznie ujemny wpływ korupcji na poziom bezpośrednich inwestycji zagranicznych⁷⁵. Inne analizy tego autora wskazują, że naturalna otwartość gospodarki determinowana przez wielkość, położenie geograficzne, język wpływają na tworzenie dobrych instytucji i są dodatnio skorelowane z obniżeniem poziomu korupcji. Natomiast niska jakość rządu wyrażona także stopniem skorumpowania oddziałuje negatywnie bardziej na zagraniczne niż krajowe strumienie handlu i inwestycji⁷⁶.

Wei określa relację między korupcją a rodzajem napływającego kapitału. Do skorumpowanych krajów napływa kapitał portfelowy (pożyczki, kredyty, papiery wartościowe nie nastawione na przejmowanie firm), który łatwo odpływa, poszukując zabezpieczenia i nowych lokat oraz powodując kryzysy finansowe, które znamy z Azji Południowo-Wschodniej, Ameryki Łacińskiej i Rosji. Przyczynia się to do tego, że udział FDI (*foreign direct investment*) do danego kraju jest niższy, niż mógłby być, obniżając stopę inwestycji i wzrost gospodarczy. Jednocześnie inwestorzy bezpośredni uwikłani są *ex post* w lokalne relacje korupcyjne bardziej niż inwestorzy portfelowi, dlatego są bardziej ostrożni *ex ante* co do oceny danego kraju w przyszłości⁷⁷.

Według S. J. Wei korupcja działa tak jak przyrost podatków⁷⁸. Według niego, gdyby Indie zredukowały poziom korupcji do poziomu Singapuru przy innych stałych, to przyrost atrakcyjności dla obcych inwestorów byłby taki sam jak spadek marginalnej stopy podatkowej dla korporacji o 22 punkty procentowe. Tenże autor zwraca uwagę, że kraje azjatyckie oferują korporacjom międzynarodowym ulgi podatkowe. Dla przykładu Chiny oferują wszystkim zagranicznym inwestorom dwa lata wakacji podatkowych i przez trzy dalsze lata połowę normalnej stopy podatkowej. Badanie sugeruje, że kraje azjatyckie mogłyby być tak samo lub nawet bardziej atrakcyjne dla obcych inwestorów

⁷⁵ S. J. Wei, *Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crises*, The World Bank, Washington 2000.

⁷⁶ Idem, *Natural Openness and Good Government*, NBRF, Working Paper, July 2000, No. 7765.

⁷⁷ Idem, *Domestic Crony Capitalism and International Fickle Capital: Is There a Connection?*, International Finance 2001, No. 4, s. 19.

⁷⁸ Idem, *How Taxing is Corruption on International Investors*, National Bureau of Economic Research Paper, May 1997, No. 6030.

bez ulg podatkowych, gdyby tylko ograniczyły korupcję⁷⁹. Najbardziej konkurencyjne gospodarki świata to gospodarki otwarte, przejrzyste, o najniższych wskaźnikach korupcji, ale też i ich otwartość wynika z zdolności konkurencyjnej (ocenia to np. Opacity Index⁸⁰).

Podsumowując, analiza instytucjonalna umożliwia odpowiedź na zasadnicze pytania dotyczące takich kwestii transformacji jak: dlaczego nisko oceniamy państwo i polityków, ale też wykazujemy ogromne wobec nich oczekiwania; dlaczego w korupcji widzimy zagrożenia społeczne, ale też uczestniczymy w praktykach korupcyjnych lub nie dostrzegamy ich w najbliższym otoczeniu. Analiza ta wykorzystywana na różnych poziomach pozwala w wyniku zastosowania metod interdyscyplinarnych (socjologia, ekonomia, nauki polityczne) na udzielenie próby odpowiedzi na tego typu pytania. Zdaniem D. Northa, może stać się podstawą wielkiej syntezy nauk społecznych⁸¹.

Jednak George Abed i Hamid Davoodi zwracają uwagę na to, że w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (z Rosją) postęp w reformach strukturalnych jest statystycznie bardziej istotny niż wpływ korupcji na te przemiany⁸². Józef Płoskonka stwierdza, że „Korupcję można zatem traktować bardziej jako objaw (symptom) leżący u podstaw nieskutecznego wykonywania polityki w państwie i słabości jego instytucji ekonomicznych”⁸³. Wyniki transformacji w Polsce oraz badań społecznych mogłyby potwierdzać, że korupcja nie stała się fundamentalną instytucją systemową, ale określa bariery rozwoju i stanowi istotny koszt transakcyjny i alternatywny w gospodarce.

⁷⁹ Idem, *Corruption in Economic...*, s. 10.

⁸⁰ Najlepiej oceniono Singapur, a Polska znalazła się na środkowej pozycji: http://www.pwcglobal.com.pl/fr/pwc_100068_opacity_index.pdf; A. Błaszczak, *Jawność prze-liczona na pieniądze*, Rzeczpospolita z 27 stycznia 2001, nr 23, s. B3.

⁸¹ Za: J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego - homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.) *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 11.

⁸² G. Abed, H. Davoodi, *Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transitions Economies*, IMF Working Paper 2000, nr 00/132.

⁸³ J. Płoskonka, *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji*, Służba Cywilna, wiosna-lato 2003, nr 6, s. 123.

CORRUPTION AND INSTITUTIONS IN THE ECONOMY

SUMMARY

Socio-economic transformation as a profound and thorough reform of the system and institutions promotes corruption practices and can be the means to fight one, too. Two kinds of understanding of corruption may be indicated: narrow (pathological and functional interpretation) and wider emphasising the neo-institutional argumentation, pointing out to systemic and structural causes of corruption. A theoretical and practical problem remains, whether corruption is of systemic nature (fundamental institution), or is secondary (consequence institution). The analysis of corruption may be done by means of the new institutionalism and consequence theories: transaction costs, theory of property rights, theory of clubs, principal-agent theory, theory of asymmetry information, capture theories, rent seeking theory, theory of games and theory of public choice.

The dynamics of the Polish economy and wide researches in corruption (the differences between perceiving and experiencing) indicates that the corruption factors which paralyse the economic development have not dominated the economic system in Poland as yet, and that the system maintains its autonomy. Still, typical corruption-clientelistic societies are not common today, also in Poland. The above problems do not change the fact that corruption is a major problem and in the long run would cause a loss of competitiveness of Polish economy on the global market.

