

Marcin Brol

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SPOŁECZNE SKUTKI KORUPCJI POLITYCZNEJ

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu przedstawiono niepublikowaną wcześniej własną koncepcję teoretyczną korupcji i jej odmiany – korupcji politycznej. W pracy podjęto próbę usystematyzowania wiedzy dotyczącej tego niepożądanego zjawiska. Autor stawia tezę, że korupcja trwale niszczy porządek i ład społeczny. W związku z tym konieczne jest zapewnienie przetrzystości sektora publicznego, którą można osiągnąć tylko w systemie demokratycznym, w którym obywatele mają prawo i obowiązek reagować w przypadku wykrycia zagrożeń dla funkcjonowania państwa. W krajach o rządach autorytarnych korupcja spowodować może niepokoje społeczne lub wręcz rewolucje, czego przykładem mogą być wydarzenia w Egipcie i Tunezji z początku 2011 r.

Słowa kluczowe: korupcja, polityka, ekonomia sektora publicznego.

1. Wstęp

Korupcja, pomimo społecznego przeświadczenia o jej powszechności, nadal jest zjawiskiem słabo poznanym. Niezadowolający, z punktu widzenia nauk społecznych, stan wiedzy dotyczy zarówno kwestii definicyjnych, jak i źródeł korupcji oraz jej skutków. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę uporządkowania informacji dotyczących wpływu korupcji na sferę społeczną. Ze względu na złożoność problemu konieczne jest zawężenie obszaru badań. Celem pracy jest zatem systematyzacja wiedzy związanej z wpływem korupcji na ład polityczny. Autor stawia tezę, że korupcja trwale niszczy porządek i ład społeczny, doprowadzając do wypaczenia reguł rządzących demokratycznym społeczeństwem, lub też – w przypadku braku demokracji – do niepokojów społecznych skutkujących umocnieniem reżimu lub rewolucją.

Inspiracją do napisania niniejszej pracy były wydarzenia, które w minionych latach miały miejsce w krajach afrykańskich. Dochodziło tam do niepokojów społecznych wywołanych korupcją na szczytach władzy, a raczej jej ujawnieniem przez media. Niezadowolenie społeczeństwa było katalizatorem zmian politycznych lub wręcz ustrojowych. Najnowszym przykładem tego procesu są zamieszki w krajach północnej Afryki, a w szczególności w Tunezji i Egipcie. Mechanizm zaprezentowany w pracy wskazuje na korupcję polityczną jako główne źródło niepokojów. Jego znajomość pozwala na wytłumaczenie tego, co stało się w tym rejonie świata, ale

również, a może nawet przede wszystkim, wskazać, jak korupcja może zdestabilizować system polityczny państwa.

2. Teoria korupcji

Kwestią niezwykle skomplikowaną jest określenie źródeł i przyczyn korupcji. Najpełniejszą charakterystykę tego zjawiska przedstawił G. Makowski. Wykorzystał on koncepcje patologii i anomii. Jak pisze, „patologia społeczna jest niemal bezpośrednio zapożyczeniem z nauk medycznych, które zakładały, że zdrowe organizmy przez większość życia znajdowały się w stanie równowagi, a wszelkie odstępstwa od tegoż stanu są właśnie patologiami – czymś nienormalnym, sprawiającym ból i cierpienie”¹. Twórcą metody badawczej polegającej na poszukiwaniu przyczyn zjawisk społecznych w biologicznej konstytucji jednostek przekazywanej z pokolenia na pokolenie był Francis Galton. Jednak głównym jej mankamentem jest trudność weryfikacji jej głównych założeń, którym bliżej do stereotypów niż do obiektywnych tez. Pomimo późniejszej weryfikacji tej koncepcji i pomniejszenia znaczenia cech indywidualnych oraz ewolucji w kierunku koncepcji dezorganizacji i dewiacji społecznej, nie udało się wypracować obiektywnych kryteriów „zdrowia społecznego” oraz wskazać podmiotów odpowiedzialnych za jego wdrażanie. Makowski analizuje korupcję w oparciu o teorię rezydualistycznej konwersji problemów społecznych. Traktuje on korupcję jako problem społeczny, a ten z kolei definiuje jako „negatywną pozostałość, która w logiczny i naturalny sposób powstaje jako uboczny skutek dążeń do realizacji celów wynikających z dominującego w danym społeczeństwie systemu wartości”². Zgodnie z tą definicją, problem społeczny musi mieć źródła w działaniach ludzi; poddają się one obserwacji, są możliwe do opisanie i wyjaśnienia. Zdefiniował on korupcję jako zjawisko zagrażające wartościom, celom, hierarchiom, standardom moralnym i instytucjom uznawanym za ważne do utrzymania społecznej stabilizacji.

Powyzsze założenia nie spełniają jednak wszystkich wymogów stawianych teoriom naukowym. Systematyzują i racjonalizują fakty przy użyciu metodologii nauk społecznych, jednakże systematyzacja ta nie jest pełna, ponieważ przy użyciu tak skonstruowanej koncepcji teoretycznej niemożliwe jest kompleksowe wyjaśnienie powodów występowania korupcji oraz przewidywanie przyszłych zdarzeń. Konstrukcja ta zbudowana jest na gruncie koncepcji „homo oeconomicus”, która – poddana zmasowanej krytyce – została w ostatnich latach uznana za niewystarczającą do opisanie i wyjaśnienia wszystkich zachowań ludzkich. Konieczne jest zatem doprecyzowanie i uściślenie tego, czym jest korupcja. Zgodnie z polskim prawem, za korupcję uważa się obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej ko-

¹ G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008.

² Tamże.

rzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej³. Również ta definicja nie wydaje się w sposób wystarczający obejmować wszystkich obszarów, w których może się pojawić korupcja. Na przykład nie można w myśl tej definicji wskazać korupcji w nauce. Zjawisko to jest tymczasem znane i dość dobrze opisane⁴. Dotyczy ono finansowania badań naukowych w zamian za pozytywne opinie i ekspertyzy. Wadą wymienionej definicji nie jest jej nieprecyzyjność, lecz wręcz odwrotnie – zbyt duża dokładność, wynikająca z naturalnej potrzeby ustawodawcy precyzyjnego wskazania, jakie zachowania mają być ścigane i karane. Ta pożądana z punktu widzenia nauk prawnych właściwość powoduje jednocześnie niedookreślenie korupcji w badaniach socjologicznych, politologicznych i ekonomicznych. W związku z tym na potrzeby niniejszego, jak i kolejnych opracowań przyjęto następującą definicję rozpatrywanego zjawiska. Korupcja jest procesem, będącym formą wymiany o charakterze niejawnym, który wywołuje zmniejszenie ogólnego poziomu dobrobytu społecznego.

Takie podejście do problemu korupcji umożliwia rozpatrzenie go w szerszym kontekście – politycznym, kulturowym, społecznym i ekonomicznym, wykraczającym poza dotychczasowe ramy prawne i socjologiczne. Korupcję należy uznać za proces, ponieważ jak każda forma wymiany ma ona charakter ciągły, zachodzi pomiędzy uczestnikami wymiany i wpływa na ich postawy oraz przeobraża rzeczywistość społeczną i kulturową. Ponieważ ma ona charakter niejawnym, nie może być częścią ładu prawnego i systemu instytucjonalnego. Najważniejszą kwestią jest określenie skutków korupcji, powodujących zmniejszenie poziomu dobrobytu społecznego. Skutki te mogą mieć charakter ekonomiczny, socjologiczny, polityczny, kulturowy, instytucjonalny oraz polityczny. W każdym z wymienionych obszarów korupcja może prowadzić do pogorszenia warunków życia ludności. W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na skutkach korupcji politycznej. Charakteryzuje się ona tym, że odbywa się na szczeblach władzy, a jej przedmiotem są przywileje lub regulacje dające określone korzyści osobom korumpującym. Natomiast osoba korumpowana posiada kompetencje i możliwości do zmiany prawa, tak by dostosować je do żądań osoby wręczającej łapówkę. Mówiąc inaczej, korupcja polityczna oznacza handel regulacjami.

3. Sponsoring, lobbying i renta polityczna

W rozważaniach dotyczących tego, czym korupcja jest, należy też wskazać jednoznacznie, jakich interakcji społecznych nie należy utożsamiać z tym zjawiskiem. Pojęciem często identyfikowanym z łapownictwem jest lobbying. Skojarzenie to po-

³ Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r., DzU 2006, nr 104, poz. 708.

⁴ H.P. Young, *Sprawiedliwy podział*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

twierdza tezę postawioną onegdaj przez D. Levitta mówiącą, że nie ma nic bardziej błędnego niż „powszechne przekonanie”⁵. W społecznym odczuciu lobbing jest równoznaczny korupcji najprawdopodobniej dlatego, że przyjęto uważać, że zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku ktoś płaci za to, żeby osiągnąć zamierzony i, co najważniejsze, korzystny dla siebie skutek. Istnieje wiele definicji lobbingu. Zgodnie z Ustawą o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, przez lobbing rozumieć należy każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy w procesie stanowienia prawa. Działalność taką prowadzi się zazwyczaj na rzecz osób trzecich, zazwyczaj utożsamianych z grupami interesu. Można je zdefiniować jako grupę jednostek połączoną więzami wspólnych interesów i korzyści, której członkowie mają świadomość istnienia tych więzów. Jednocześnie grupy te wyrażają zainteresowanie określonym abstrakcyjnym czy też materialnym celem oraz dążą do jego osiągnięcia poprzez świadomy wpływ na politykę publiczną⁶. Porównując definicje lobbingu i korupcji, należy wskazać dwie podstawowe różnice. Po pierwsze, lobbing – w przeciwieństwie do korupcji – jest jawny i w związku z tym lobbyści poddawani są społecznej kontroli. Po drugie, zarówno osoba biorąca, jak i wręczająca łapówkę działają tylko i wyłącznie w swoim interesie, natomiast lobbyści reprezentują interes grupy, w imieniu której występują. Polski ustawodawca jednoznacznie odciął się od poglądów utożsamiających lobbing z korupcją. Jak wynika z literatury przedmiotu, krajowe rozwiązania prawne zawierają zapisy podobne do funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych, gdzie zakazuje się zawierania z lobbyistą umowy rezultatu, czyli uzależnienia wypłaty honorarium od osiągnięcia ustalonego celu. W takiej sytuacji lobbyista, by zrealizować swoje zamierzenia i otrzymać wynagrodzenie, mógłby próbować przekupstwa⁷. Lobbing, ponieważ we wskazanych wcześniej obszarach różni się od korupcji, odgrywa w życiu społecznym pozytywną rolę – dzięki społecznej kontroli i wymuszonej (przepisami prawa) przejrzystości stanowi ważny kanał informacyjny pomiędzy prawodawcą a poszczególnymi grupami społecznymi.

Nieco inaczej wygląda sprawa sponsoringu, czyli finansowania partii politycznych przez podmioty prywatne. Ta rozpowszechniona na świecie metoda, w Polsce funkcjonuje jedynie w szczątkowej formie. Zgodnie z Ustawą o partiach politycznych, głównym źródłem finansowania partii politycznych są subwencje z budżetu państwa. Dobrowolne datki na ich rzecz mogą przekazywać jedynie osoby fizyczne, w dodatku w ściśle określonych, niewielkich kwotach. Wykluczenie przedsiębiorstw z finansowania partii miało ograniczyć powiązania biznesu z polityką. Tymczasem w wielu krajach świata metoda ta stanowi główne źródło dochodów partii. Dotyczy

⁵ S.D. Levitt, S.J. Dubner, *Freakonomia. Świat od podszewki*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.

⁶ L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

⁷ M.M. Wiszowaty, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.

to w głównej mierze Ameryki Łacińskiej, ale także Stanów Zjednoczonych. W Europie w zdecydowanej większości krajów zabroniono takich praktyk, a w szczególności finansowania anonimowego (w postaci tzw. cegiełek), ponieważ uznano je za nieprzejrzyste⁸. Dochodziło bowiem do sytuacji, w których partia polityczna dostosowywała swój program do wymogów sponsora. Naturalnie, największym poparciem sponsorów cieszą się zazwyczaj partie najpopularniejsze, mające największe szanse na zdobycie władzy, realizację swojego programu i tym samym odwdzięczenie się darczyńcy poprzez działania leżące w jego interesie. W przypadku datków od przedsiębiorstw (zwłaszcza dużych korporacji) występuje upodobnienie sponsoringu do korupcji ze względu na możliwość działania rządzących jedynie na korzyść sponsora, co z kolei może spowodować spadek ogólnego poziomu zamożności społeczeństwa. Jako patologiczne należy określić finansowanie anonimowe. W tej sytuacji rozmowy sponsora z władzami partii mogą mieć charakter zakulisowy, co prowadzi – oprócz wspomnianych uprzednio konsekwencji – do utajnienia całego procesu, który podobnie jak korupcja staje się niejawny.

Zjawiskiem negatywnym, w które zaangażowani są politycy, jest pogoń za rentą polityczną. W pierwotnym znaczeniu renta oznaczała dochód uzyskany w wyniku wykorzystania rzadkich zasobów czynników wytwórczych. Renta polityczna oznacza transfer dochodów od jednych podmiotów do innych dzięki wykorzystaniu mechanizmów władzy politycznej. Podaż na tym rynku tworzą politycy, urzędnicy różnych szczebli oraz sędziowie. Są oni zainteresowani uzyskaniem legalnej zapłaty, nie naruszającej ich dobrego imienia i możliwości dalszej kariery. Z kolei popyt na usługi regulacyjne zgłaszają przedsiębiorstwa i branżowe grupy interesów, dla których regulacja może być tańsza niż np. porozumienia kartelowe i skuteczniej chronić je przed wtargnięciem nowych firm na rynek⁹. Zjawisko to w sposób teoretyczny opisał G. Stigler.

4. Teoria regulacji Stiglera

Podstawowym obszarem działania polityków jest sfera regulacji publicznych. Regulacja jest kategorią niejednorodną pod względem nomologicznym, ponieważ przedmiot jej oddziaływania jest zróżnicowany. W związku z tym można wyróżnić regulację społeczną i ekonomiczną¹⁰. Pierwsza obejmuje działania odnoszące się bezpośrednio do zagadnień ochrony zdrowia, bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska, druga natomiast dotyczy rynku, czyli procesów cenotwórczych i praktyk monopolistycznych. Abstrahując od rodzaju regulacji, wszystkie działania, których

⁸ I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003.

⁹ S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria, przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002.

¹⁰ A. Surdej, *Determinanty regulacji administracyjno-prywatnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.

celem jest wpływ na postawy polityków, będą jednocześnie działaniami ukierunkowanymi na takie kształtowanie regulacji publicznych, aby służyły one osobom lub grupom społecznym wywierającym nacisk. Zjawisko to wyjaśnia ekonomiczna teoria regulacji przedstawiona przez Stiglera. Zakłada ona, że regulacja jest towarem, którym dysponuje państwo, i proces alokacji tego towaru będzie przebiegał zgodnie z prawem popytu i podaży¹¹. Można zatem mówić o czynnikach decydujących o wartości takiego towaru dla potencjalnych nabywców, czyli przedsiębiorstw i grup społecznych. Regulacja jest zatem wyrazem siły aparatu państwa w gospodarce, za którą kryje się jego zdolność do poprawienia lub pogorszenia sytuacji ekonomicznej poszczególnych podmiotów gospodarczych. Stigler wskazał też korzyści i zagrożenia dla przedsiębiorstw z tytułu regulacji.

Tabela 1. Korzyści i zagrożenia regulacji z perspektywy przedsiębiorstw

Korzyści	Zagrożenia
1. Bezpośrednie subsydia i dotacje. 2. Kontrola barier wejścia na rynek innych przedsiębiorstw. 3. Kontrola podaży dóbr substytucyjnych i komplementarnych. 4. Administracyjne ustalanie poziomu cen.	1. Upolitycznienie prowadzące do nierównego traktowania poszczególnych firm (np. wzrost znaczenia firm małych kosztem dużych). 2. Spowolnienie procesu decyzyjnego i koszty procedur regulacyjnych. 3. Wpływ czynników pozaekonomicznych (politycznych) na proces decyzyjny przedsiębiorstw.

Źródło: A. Szablewski, *Teoretyczne przesłanki deregulacji gałęzi infrastrukturalnych*, [w:] *Studia i materiały*, z. 40: *Współczesna teoria ekonomii. Główne nurty i problemy*, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1991.

W związku z tym, iż regulacje mogą mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw, trudno jest jednoznacznie określić pożądane stopnie i formy regulacji. Według E.S. Savasa, istnieje wiele pośrednich rozwiązań pomiędzy alokacją rynkową a bezpośrednim wytwarzaniem dóbr przez państwo. W kolejności od najbardziej do najmniej rynkowych rozwiązań należy wymienić: rynek – koncesje – kupony – dotowanie – umowy – sprzedaż przez państwo – porozumienia między władzami lokalnymi – bezpośrednie świadczenia państwa¹². Koncesje to innymi słowy pozwolenia wydawane przez regulatora (władze centralne, lokalne, instytucje nadzoru itp.). W tym przypadku sektor publiczny tworzy bariery wejścia na rynek, lecz nie wpływa na proces alokacji rynkowej ani nie ponosi bezpośrednich wydatków. Zatem koncesje lokują się w tym zestawieniu tuż za rynkiem. Kupony, dotacje i umowy zajmują kolejne miejsca, ponieważ każda z tych form angażuje coraz większe wydatki sektora publicznego. We wszystkich przypadkach

¹¹ M. Brol (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

¹² E.S. Savas, *Prywatyzacja: klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.

inicjatorem działań jest regulator, jednak w odniesieniu do kuponów i dotacji wydatki ponosi zarówno sektor prywatny, jak i publiczny, natomiast w przypadku umów całkowita ich wartość pokrywana jest ze środków publicznych. Sprzedaż dóbr przez państwo oraz porozumienia zakłada udział w procesie wytwarzania dóbr podmiotów prywatnych. Natomiast w przypadku bezpośrednich świadczeń, czy inaczej bezpośredniego wytwarzania i dystrybucji dóbr przez państwo, mechanizm rynkowy zostaje całkowicie zastąpiony przez decyzje administracyjne¹³.

Mechanizm taki prowadzić może do handlu decyzjami administracyjnymi. Urzędnik w zamian za łapówkę może dostosować regulacje do wymogów osoby wręczającej łapówkę. Proceder taki wystąpi tylko wtedy, gdy urzędnik dysponuje odpowiednimi kompetencjami, zapewniającymi wpływ na proces legislacyjny. W rzeczywistości dotyczy to urzędników wyższego szczebla (zarówno w administracji centralnej, jak i w samorządzie) oraz polityków (członków rządu, posłów, senatorów i radnych). Sytuacja taka jest o wiele bardziej szkodliwa niż korupcja wśród urzędników niższego szczebla. Nie mając wpływu na kształt przepisów prawnych, mogą oni jedynie oferować działania, które mieszczą się w zastanej rzeczywistości instytucjonalnej, nie zmieniając jej. Przykładem takiego działania może być sytuacja, w której urzędnik bierze łapówkę za przyspieszenie rozpatrywanej sprawy albo ominięcie kolejki. Może to również dotyczyć policjanta, który w zamian za łapówkę odstępuje od ukarania kierowcy mandatem, lub celnika, który dzięki łapówce pozwoli na przewiezienie przez granicę nielegalnego towaru. Działania tego typu również niosą z sobą negatywne konsekwencje i wpisują się w definicję korupcji. Są procesem zmieniającym postawy społeczne uczestników wymiany, mają charakter niejawni i powodują stratę dobrobytu społecznego – niezapłacony mandat uszczupla budżet państwa, a łapówka trafia do kieszeni policjanta. Jednakże są to działania o wiele mniejszej szkodliwości społecznej niż handel regulacjami. Stanowienie prawa zgodnego z wolą jednego tylko podmiotu może prowadzić, z ekonomicznego punktu widzenia, do nierównowagi na rynku, monopolizacji lub też nadmiernego wykorzystywania ograniczonych zasobów. Straty spowodowane korupcją tego typu mogą być wielokrotnie większe niż korupcją „codzienną” i mogą być nieodwracalne. Ponieważ dotyczy ona w głównej mierze polityków, można ją nazwać korupcją polityczną.

5. Korupcja polityczna a system polityczny

Korupcja polityczna może występować w krajach o różnych systemach politycznych, mechanizm korupcyjny jest bowiem taki sam, bez względu na sposób sprawowania władzy. Jednakże tam, gdzie przejrzystość sektora publicznego jest większa, prawdopodobieństwo wystąpienia tego zjawiska jest niższe. Spoglądając na indeks percepcji korupcji (CPI) przygotowywany corocznie przez organizację Transparen-

¹³ M. Brol (red.), wyd. cyt.

cy International, można zauważyć, iż wśród krajów o najmniejszym poziomie korupcji dominują te, w których funkcjonuje demokracja i duża transparentność sfery publicznej. Są to zazwyczaj kraje o kulturze protestanckiej, w której etos pracy i równość społeczna są najbardziej zakorzenione. W tabeli przedstawiono miejsca wybranych krajów wraz z wartością wskaźnika CPI.

Tabela 2. Indeks percepcji korupcji 2010 w wybranych krajach

Pozycja w rankingu	Nazwa kraju	CPI
1.	Dania Nowa Zelandia Singapur	9,3
4.	Finlandia Szwecja	9,2
6.	Kanada	8,9
7.	Holandia	8,8
8.	Austria Szwajcaria	8,7
10.	Norwegia	8,6
11.	Islandia Luksemburg	8,5
41.	Polska	5,3
168.	Angola Gwinea Równikowa	1,9
170.	Burundi	1,8
171.	Czad	1,7
172.	Sudan Turkmenistan Uzbekistan	1,6
175.	Irak	1,5
176.	Afganistan Myanmar (Birma)	1,4
177.	Somalia	1,1

Źródło: Transparency International, *Corruption Perception Index 2010*, Berlin 2010.

Dane przedstawione w tabeli 2 sugerują, że największy problem z korupcją mają kraje niedemokratyczne i o słabych instytucjach państwa. Są to głównie kraje Afryki subsaharyjskiej, byłe republiki Związku Radzieckiego oraz państwa ogarnięte wewnętrznymi konfliktami. Najważniejszą jednak ich cechą wspólną jest autorytarny styl rządów. Istnieje kilka przyczyn tego, że w krajach demokratycznych korupcja jest niższa niż w krajach niedemokratycznych. Po pierwsze, kadencyjność władz, wybo-

ry stanowią bowiem weryfikację poczynań rządzących. Społeczeństwo obserwując sposób funkcjonowania władzy, może nie przedłużyć legitymacji do sprawowania rządów, tym samym wybierając nową ekipę, a następnie obserwując jej poczynania. Cykliczność powoduje oczyszczenie atmosfery w sektorze publicznym. Zjawisko to można zaobserwować aktualnie w Polsce, gdzie żadnemu rządowi nie udało się utrzymać władzy na następną kadencję. Jednakże po każdym kolejnych wyborach, jak wskazują badania Transparency International, poziom korupcji spada, a jakość rządzenia rośnie (przynajmniej pod względem przejrzystości i jakości stanowionego prawa). Po drugie, do mniejszego poziomu korupcji w krajach demokratycznych przyczynia się wolność słowa. Większość afer korupcyjnych w Europie ujawniła prasa lub organizacje niepubliczne weryfikujące działania władz (tzw. *watch-dogs*).

Z najbardziej szkodliwym działaniem spotkać się można w przypadku korupcji na szczytach władzy. „Zwykła” korupcja ogranicza się bowiem do wykorzystania własności publicznej do maksymalizowania własnych korzyści, natomiast udział elit politycznych w procesie korupcji może prowadzić do wypaczenia sposobu funkcjonowania całego sektora publicznego lub wręcz całej gospodarki. Każdy urzędnik dysponuje własnością publiczną i może ją wykorzystać dla indywidualnych korzyści. Może w zamian za łapówkę sprywatyzować wyniki swojej pracy, środki, jakimi dysponuje, oraz informacje. Największym jednak zagrożeniem jest prywatyzacja celów. Jeśli zdecyduje się on „sprzedać” cele, które wyznaczają politykę gospodarczą państwa, może zaburzyć proces efektywnego gospodarowania własnością publiczną lub wręcz ją uniemożliwić. Przykładem takiej działalności jest dostosowanie aktów prawnych do wymogów osoby wręczającej łapówkę. Podmiot, który płaci w zamian za wręczone korzyści majątkowe, może oczekiwać takich regulacji prawnych, które przyniosą mu dodatkowe korzyści w przyszłości. Decydując się na taką transakcję, skorumpowany urzędnik nie tylko działa na korzyść swojego klienta, ale też – wbrew zasadom przyjętym w sektorze publicznym – szkodzi wszystkim innym podmiotom, których dotyczy regulacja. Właśnie ten proces można określić mianem korupcji politycznej. Dotyczy ona w głównej mierze polityków szczebla centralnego i lokalnego.

Do korupcji może też dojść w kontaktach pomiędzy urzędnikami różnego szczebla. W świetle teorii agencji (mocodawcy i pełnomocnika) można powiedzieć, że mocodawca może uzależnić przekazanie środków, informacji lub pełnomocnictwa od łapówki. Sytuacja taka rzadko występuje w krajach rozwiniętych, jest natomiast czymś powszechnym w krajach, w których instytucje państwa są słabe lub w zaniku. Jak pisze D. Landes, najbogatsi ludzie w Afryce to głowy państw i ich ministrowie¹⁴. Wynika to z rozděcia aparatu biurokratycznego do tego stopnia, że konsumuje on większość dochodów wypracowywanych przez gospodarke, a niskie pensje biurokraci wynagradzają sobie łapówkami za praktycznie każdą czynność. W państwach

¹⁴ D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2005.

tych funkcjonuje kleptokracja, czyli system, w którym podstawowym celem władzy jest wzbogacenie się przy użyciu dostępnych jej narzędzi, charakterystyczny dla państw słabych i wymuszających¹⁵. Model ten przypomina pojęcie „stacjonarnego bandyty” sformułowane przez Olsona¹⁶. Odnosi się ono do władcy, szefa rządu lub urzędnika wyższego szczebla, który działa jak prywatny monopolista ograniczający wydajność gospodarki w celu maksymalizacji zysków. W kleptokracji korupcja z najwyższych szczebli rządu przechodzi na całą biurokrację i wypiera mechanizm rynkowy, zastępując go łapówką. Najlepszą ilustracją tego procederu są obserwacje poczynione przez dziennikarza S. Somurę, który przez tydzień mieszkał w slumsach miejscowości Kabira, na przedmieściach stolicy Kenii, Nairobi. Żyjąc z lokalną społecznością, zauważył, iż nawet w przypadku podstawowych dóbr publicznych konsumpcja nie może odbyć się bez łapówki. Aby dziecko mogło uczyć się w szkole, do której uczęszcza, rodzice muszą przekupić nauczyciela; aby skorzystać z opieki lekarskiej gwarantowanej przez państwo, należy opłacić zarówno lekarza, jak i pozostały personel medyczny¹⁷. Dzieje się tak dlatego, że tak nauczyciel, jak i lekarz zmuszeni są do opłacenia swojego mocodawcy, po to tylko, by móc pracować. Będąc pełnomocnikami, muszą wpięć zapłacić za przekazanie im kompetencji przez mocodawcę. Płacąc haracz, przerzucają jego koszty na nabywców dobra finalnego, czyli na społeczeństwo. Z kolei mocodawca wymusza łapówkę po to, by opłacić swojego mocodawcę. W systemie takim przepływ łapówki może wyglądać następująco: nabywca usługi (obywatel) – urzędnik niższego szczebla (np. nauczyciel, lekarz) – urzędnik wyższego szczebla (np. dyrektor, minister) – pryncypał (np. prezydent, premier, dyktator). Przy czym na każdym kolejnym szczeblu suma przekazanych pieniędzy wzrasta, ponieważ urzędnik niższego szczebla obsługuje wielu obywateli, a z kolei urzędnik wyższego szczebla wielu urzędników szczebla niższego. Strumień pieniędzy ulega więc kumulacji wraz z przechodzeniem na coraz wyższe szczeble w hierarchii biurokratycznej. Model ten zilustrowano na poniższym rysunku. Ze względu na kształt, w który wpisują się coraz wyższe szczeble, na które trafiają łapówki, mechanizm ten można nazwać „piramidą korupcyjną”.

Opisany w ten sposób system działania państwa należy uznać za dalece szkodliwy. Przepływ bogactwa od obywatela do władcy poprzez system administracji publicznej prowadzi bowiem do stopniowego osłabienia instytucji państwa. To z kolei doprowadzić może do rozkładu gospodarczego, ponieważ słabe państwo nie jest w stanie pełnić swojej podstawowej funkcji „nocnego stróża” i gwarantować tym samym dystrybucji podstawowych dóbr publicznych, jakimi są bezpieczeństwo publiczne i sprawiedliwość społeczna. Obywatele, tracąc zaufanie do instytucji,

¹⁵ S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001.

¹⁶ M. Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press 2000.

¹⁷ S. Somura, *Living with Corruption*, Insight News TV, London 2008.



Rys. 1. Piramida korupcyjna

Źródło: opracowanie własne.

odwracają się od nich, co może doprowadzić do anarchii. Sytuacja taka wydarzyła się na początku 2011 r. w Tunezji i Egipcie. Obywatele tych państw dość mieli samowoli władców oraz kwitnącej korupcji, wyszli więc na ulice z zamiarem ich obalenia. Przewrót w Tunezji nazywany jest niekiedy „rewolucją Wikileaks”, od nazwy portalu internetowego publikującego „przecieki” z oficjalnej korespondencji dyplomatycznej, obnażające korupcję i wystawny styl życia prominentów reżimu¹⁸. Niepokoje w pozostałych krajach arabskich spowodowane były z kolei udanym przewrotem w Tunezji.

6. Podsumowanie

Jak wynika z powyższych rozważań, korupcja polityczna może w sposób trwały zmienić rzeczywistość społeczną, wywołać niepokoje społeczne, zradycalizować działania władz, a w konsekwencji doprowadzić do ich obalenia lub też utrwalenia dyktatury. Korupcja stanowi proces pomniejszający poziom dobrobytu społecznego. Wszystkie przepływy pieniężne będące skutkiem wymiany korupcyjnej stanowią prywatny dochód osób zajmujących stanowiska publiczne, dysponujących publicznym majątkiem i działających w imieniu zbiorowości. Bez przejrzystości i demokracji niemożliwe jest wyeliminowanie tych patologii. Natomiast brak reakcji na nie ze strony opinii międzynarodowej, a w szczególności krajów o ugruntowanej demokracji i tradycjach obywatelskich, może doprowadzić do zagrożeń w skali glo-

¹⁸ R. Stefanicki, *Mubarak kontra naród*, „Gazeta Wyborcza” 29-30 stycznia 2011 r.

balnej. Wśród krajów, w których występuje korupcja polityczna, są bowiem zarówno te, które dysponują ważnymi zasobami naturalnymi, niezbędnymi do funkcjonowania gospodarki (np. Irak, Iran, Libia, Wenezuela), ale również posiadające broń atomową (Indie i Pakistan). Zrozumienie procesu, jakim jest korupcja, może pomóc w przewyższeniu zagrożeń dla spójności społecznej. Należy jednak pamiętać, że sfera polityczna jest tylko jedną z tych, których korupcja może dotyczyć. Równie destrukcyjny wpływ na sposób funkcjonowania społeczeństwa mają ekonomiczne, kulturowe i instytucjonalne skutki korupcji.

Literatura

- Brol M. (red.), *Zarys ekonomii sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Landes D.S., *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2005.
- Levitt S.D., Dubner S.J., *Freakonomia. Świat od podszewki*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2008.
- Olson M., *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press 2000.
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001.
- Savas E.S., *Prywatyzacja: klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
- Stefanicki R., *Mubarak kontra naród*, „Gazeta Wyborcza” 29-30 stycznia 2011 r.
- Surdej A., *Determinanty regulacji administracyjno-prywatnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
- Szablewski A., *Teoretyczne przesłanki deregulacji gałęzi infrastrukturalnych*, [w:] *Studia i materiały*, z. 40: *Współczesna teoria ekonomii. Główne nurty i problemy*, Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1991.
- Sztaba S., *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria, przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002.
- Transparency International, *Corruption Perception Index 2010*, Berlin 2010.
- Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z dnia 9 czerwca 2006 r., DzU 2006, nr 104, poz. 708.
- van Biezen I., *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003.
- Wiszowaty M.M., *Działalność lobbingsowa w procesie stanowienia prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Young H.P., *Sprawiedliwy podział*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

SOCIAL CONSEQUENCES OF POLITICAL CORRUPTION

Summary: In this paper the author proposes an original theory of corruption and a variety of this phenomenon – political corruption. The author presents a thesis that corruption permanently demolishes social order. That is why it is so necessary to ensure transparency in the public sector. In democracy citizens have the right and obligation to intervene when the state is under threat. However, under authoritarian regime, corruption may lead to social unrest or even to revolution, as in case of Egypt and Tunisia in early 2011.

Key words: corruption, politics, economics of public sector.