

Anna Kubiak

O korupcji urzędniczo-komercyjnej w Polsce : wyniki badań empirycznych

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 8/1, 287-300

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

O korupcji urzędniczo-komercyjnej w Polsce. Wyniki badań empirycznych¹

1. Rodzaje korupcji: urzędnicza, komercyjna, polityczna

We współczesnych definicjach korupcji szczególnie podkreśla się, iż korupcja ma miejsce na styku sfery publicznej i prywatnej². Korupcja pojawia się i rozprzestrzenia, gdy:

- powstanie dobro wspólne, publiczne, które trzeba na różne sposoby podzielić między członków danej społeczności;
- następuje delegacja uprawnień do rozdziału dóbr, a więc desygnowanie osób, którym społeczność bądź jej przedstawiciele sprawujący władzę powierzą dzielenie dóbr;
- stworzony zostaje system dzielenia, wymiany i obiegu dóbr.

Tak więc zaistnienie, a następnie rozrost korupcji spowodowany jest sytuacją, w której między władzą a poddanymi, rządzącymi i rządzonymi pojawia się warstwa pośrednia ludzi piastujących różne funkcje i godności, rozporządzająca nie swoim dobrem, ale dobrem należącym do wspólnoty, ogółu, społeczeństwa i sprawująca zarząd nad tymi dobrami. Jest to więc warstwa, której przedstawiciele – przynajmniej teoretycznie – można przekupić³. Pojawienie się korupcji powoduje złamanie reguł charakterystycznych dla sfery publicznej, po to, aby osiągnąć korzyści w sferze prywatnej. Fundamentalną cechą korupcji jest więc naruszenie „dobra wspólnego” czy „interesu publicznego”⁴. W życiu jednostek i całych społeczeństw sfera prywatna i publiczna to dwa światy, które nawzajem się przenikają. Jeśli między ich regułami i normami występuje ostry konflikt i antagonizm, normy i reguły świata publicznego są odrzucane, nie akceptowane bądź słabo internalizowane, jednostki – działając indywidualnie bądź grupowo – będą w świecie publicznym poruszać się według reguł prywatnych. Pojawia się wówczas tendencja do „prywatyzowania” sfery publicznej⁵. *Jeśli państwo, prawo, porządek instytucjonalny nie są legitymizowane, uznane za własne,*

¹ Przedstawione w tym artykule badania przeprowadzone zostały w ramach *Programu Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego, a zrealizowane w czerwcu 2002 i 2003 r. przez Centrum Badań Opinii Społecznej. Ich pełne wyniki zawarte są w raportach mojego autorstwa: *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach*, Warszawa 2002; *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji*, Warszawa 2003.

² Różne definicje korupcji szczegółowo przedstawiam w książce *Lapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

³ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 55–58.

⁴ E. Łętowska, *Dobro wspólne – władza – korupcja*, [w:] *Dobro wspólne – władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 9.

⁵ A. Miszalska, *Moralność a demokracja – uwagi o stylu moralnym współczesnego społeczeństwa polskiego*, [w:] *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, WAM PAN, Komitet Socjologii, Kraków 2002, s. 179.

godne szacunku bądź przynajmniej akceptacji, interesy prywatne bądź grupowe będą realizowane kosztem interesu publicznego – dobro wspólne może znaczyć tyle co „nie moje”, a jeśli „nie moje” to niczyje, co stymuluje korupcję⁶.

Korupcja może występować w różnych formach i przejawach. Jako „twarde jądro” korupcji wymienia się łapownictwo, a także nepotyzm, płatną protekcję oraz zagarnianie środków publicznych⁷.

Z punktu widzenia miejsca występowania korupcji wyróżnia się korupcję urzędniczą, komercyjną i polityczną czy też – używając nieco innych określeń – korupcję w urzędzie, korupcję gospodarczą i polityczną⁸.

Korupcja urzędnicza ma miejsce wówczas, gdy sami urzędnicy otwarcie lub w sposób zakamuflowany inicjują korupcję, pobierając w różnych formach dodatkowe gratyfikacje od ludzi zwracających się do nich w sprawach urzędowych we wszystkich dziedzinach życia. Określenie korupcja urzędnicza nie przesądza, kto jest inicjatorem działań korupcyjnych. Składają na nią *akty sprzedajności i przekupstwa, w których sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących oficjalne zadania, określaną różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniącą funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny*⁹. Tego rodzaju korupcja jest często powiązana ze skłonnością ze strony aparatu administracyjnego i tworzonych przezeń procedur do wprowadzania sztucznych ograniczeń, koncesji, niejawnych bądź niejasnych reguł postępowania. Im bardziej rozbudowany jest aparat administracyjny, tym większą może rodzić presję na mnożenie przepisów, ograniczeń, regulacji, a tym samym rozbudowywać możliwości podejmowania decyzji zgodnych z interesem prywatnym ze szkodą dla interesu publicznego. Gdy aparat ten dodatkowo odznacza się niską sprawnością, to oczekiwanie na decyzje jest długotrwałe, decyzje te bywają uchylane i wymagają ponownego negocjowania, przepisy są niejasne i niestabilne – wytwarzają się u petentów skłonności do zabiegania o znajomości, protekcję lub dodatkowe rekomendacje¹⁰. W skrajnym przypadku *tworzy się państwo rakowate, utrudniające lub uniemożliwiające legalną działalność*¹¹.

Korupcja komercyjna (gospodarcza) występuje wówczas, gdy inicjują ją ludzie interesu, przedsiębiorcy przekupując urzędników bądź władze polityczne w celu zapewnienia sobie bardziej korzystnych warunków działania. Są to wszelkie akty przekupstwa i sprzedajności zmierzające do wywarcia wpływu na działalność gospodarczą. Jak już wspomniano, ten rodzaj korupcji jest silnie powiązany zarówno z korupcją urzędniczą, jak i polityczną – stanowi niejako ich lustrzane odbicie.

Korupcja polityczna – inicjowana jest przez osoby pełniące funkcje o charakterze politycznym lub działające w imieniu instytucji politycznych (bądź na nich skierowana). Może być rozpatrywana na poziomie jednostkowym – gdy korupcji ulegają poszczególne jed-

⁶ M. Środa, *Wstęp do wydania polskiego*: S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Wyd. „Sic”, Warszawa 2001, s. 8.

⁷ M. Surkont, *Łapownictwo*, Wyd. Prawnicze „Lex”, Sopot 1999, s. 25; Z. Dobrowolski, *Korupcja w życiu publicznym*, Wyd. Organon, Zielona Góra 2001, s. 13; T. Chrustowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1985, s. 27–28.

⁸ E. Hankiss, *op.cit.*, s. 58; O. Górniok, *Pojęcie korupcji*, [w:] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, NIK, Warszawa 2000, s. 5; Z. Dobrowolski, *op.cit.*, s. 14.

⁹ O. Górniok, *op.cit.*, s. 6.

¹⁰ O. Górniok, *op.cit.*, s. 73.

¹¹ J. Kochanowicz, *Miękkie państwo*, „Res Publica Nowa” 1994, nr 7/8, s. 29.

nostki, np. parlamentarzyści, działacze partyjni czy wybieralni bądź mianowani decyzjami politycznymi urzędnicy państwowi.

Korupcja polityczna dotyczy jednak również często korzyści grupowych. Korzyści te mogą służyć do finansowania partii politycznych, sponsorowania kampanii wyborczych całych partii czy konkretnych kandydatów, wreszcie do przekupywania wyborców. Cechą wyróżniającą korupcję polityczną jest nie tylko jej skala (dotyczy na ogół większych sum pieniędzy, acz relatywnie wąskiego grona osób), ale i cele, na które przeznaczane są uzyskane dzięki niej pieniądze – bowiem bezpośrednio lub pośrednio służą do zdobywania lub utrzymywania władzy i wpływów politycznych¹². W skrajnej postaci prowadzi do kleptokracji czy „korupcji oligarchicznej”¹³. Korupcja polityczna, choć przejawia się głównie w działaniu jednostek, jest uwarunkowana przez szereg czynników o charakterze strukturalnym. Zależy ona głównie od kultury politycznej elit i struktury władzy zdominowanej przez te elity¹⁴.

Wyróżnienie korupcji urzędniczej, komercyjnej i politycznej każe też zwrócić uwagę na kwestię konfliktu interesów. Przez konflikt interesów można rozumieć pełnienie przez osobę publiczną, albo członków jej najbliższej rodziny, funkcji (lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym), które mogą wpływać na treść urzędowych *zachowań w sposób rodzący wątpliwości co do ich bezstronności*¹⁵. Wątpliwości, czy kwestie związane z konfliktem interesów traktować jako przejawy korupcji, wynikają stąd, że różne przejawy zachowań z nim związanych mają często niejednoznaczny charakter. Mogą być zatem interpretowane raczej w kategoriach przekroczenia dobrych obyczajów, reguł przyzwoitości, etyki zawodowej, niż złamania przepisów prawa¹⁶.

Innym zjawiskiem o głębokich korzeniach historycznych, towarzyszącym korupcji i stymulującym ją, jest klientelizm polityczny. Chodzi tu o zjawisko względnie trwałego stosunku osób sobie nierównych – partner potężniejszy zapewnia słabszemu ochronę i może się od niego domagać różnych świadczeń¹⁷. Ten specyficzny typ stosunków jest oparty na wymianie mniej lub bardziej wymiernych korzyści, która jest zorientowana na partykularne interesy partnerów, ma charakter asymetryczny, oparty na bezpośrednich, osobistych kontaktach¹⁸.

Innym zjawiskiem powiązanim z korupcją, bądź wręcz w pewnych sytuacjach stanowiącym przejaw korupcji, jest zjawisko wywierania nacisku (*lobbying*), przede wszystkim na władze ustawodawcze lub wykonawcze, w celu uzyskania rozwiązań prawnych lub decyzji zgodnych z interesami grup (instytucji) wywierających nacisk. Lobbying może przyjmować postać zinstytucjonalizowaną: grupy nacisku podlegają wówczas rejestracji i działają jawnie, zgodnie z określonymi regułami, w ramach wyznaczonych procedur. Wtedy może być traktowany jako przejaw aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Lobbying może jednak przekroczyć granice dozwolonego prawem wyrażania opinii

¹² P. Koryś, *Korupcja a zmiana instytucjonalna. Przypadek Polski*, referat na konferencji: Princeton University and Central European University, Budapeszt 1999, s. 4.

¹³ A. Mączak, *Klientela*, Semper, Warszawa 1994, s. 232.

¹⁴ A. Kamiński, J. Stefanowicz, *Korupcja – schorzenie państwa*, „Res Publica Nowa” 1994, nr 7/8, s. 33; A. Mączak, *Korupcja w dziejach nowożytnych. Przegląd problematyki*, „Kwartalnik Historyczny” 1986, nr 3, s. 789.

¹⁵ A. Kamiński, *Konflikt interesów w życiu publicznym*, [w:] *Dobro wspólne, władza, korupcja*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 52.

¹⁶ Tamże, s. 52.

¹⁷ A. Mączak, *Klientela*, *op.cit.*

¹⁸ J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki*, t. II – *Patroni i klienci*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994, s. 140.

– wówczas w praktyce staje się kupowaniem wpływów¹⁹. Najbardziej korupcyjny charakter ma lobbying niejawni, gdy rozwiązania zgodne z interesami lobbystów osiągnane są przez wymianę korzyści w drodze przekupstwa²⁰

Na zakończenie tego skrótego przeglądu charakterystyk korupcji warto również zauważyć, iż określenie korupcja może być także stosowane w odniesieniu do zachowań nie wykraczających poza działania podmiotów prywatnych (takich jak np. wręczanie czy przyjmowanie łapówek), gdy przedstawiciele jednego przedsiębiorstwa korumpują inne, bądź jego pracowników, aby osiągnąć ukryte korzyści ze szkodą dla właścicieli czy akcjonariuszy²¹.

Tego rodzaju zachowania znacznie rozszerzają zakres pojęcia korupcji i podkreślają trudności z jej definiowaniem.

2. Charakterystyka badań przeprowadzonych wśród gminnych urzędników samorządowych i przedsiębiorców

Zjawisko korupcji, ze względu na swoją niejednoznaczność, społeczną drażliwość i niejawną, z trudnością poddaje się socjologicznym badaniom empirycznym. Zarówno ich przeprowadzanie, jak i interpretacja wiarygodności wyników wymagają ostrożności. Pytanie ludzi o zachowania czy nawet opinie dotyczące zjawisk uważanych za przejawy patologii społecznej, a niekiedy także za przestępstwo, wzbudza ich niepokój i poczucie zagrożenia. Jest to szczególnie ważne, gdy przeprowadza się badania wśród kategorii społecznych szczególnie narażonych na uczestnictwo w korupcji. A są to jednocześnie kategorie, których poglądy i zachowania są ważne dla rozpoznania zjawiska korupcji. Takimi kategoriami są niewątpliwie urzędnicy samorządowi i przedsiębiorcy – adresaci i nadawcy korupcji urzędniczej i komercyjnej. Działalność jednych i drugich – jej przejrzystość i uczciwość – jest szczególnie istotna dla funkcjonowania politycznego i gospodarczego ładu demokratycznego państwa.

W badaniach, które przeprowadzałam wśród urzędników gminnych i przedsiębiorców, aby zminimalizować drażliwość, zastosowano technikę ankiety anonimowej, wypełnianej indywidualnie przez każdego respondenta.

W każdym województwie zrealizowano 9 ankiet na terenie jednego, wybranego z próby powiatu, przy czym w każdym typie gminy zrealizowano po trzy ankiety. W sumie uzyskaliśmy wypełnione ankiety od 144 urzędników.

Respondenci, którzy wypełnili ankiety wręczone im przez ankietera CBOS, w jego obecności wkładali je do kopert, które zaklemano. Ten zabieg, mający na celu podniesienie poczucia anonimowości uczestników badań, wielu z nich chwaliło, jako bardzo celowy.

Ponieważ badanie przeprowadzano w miejscu pracy respondentów, ankieta musiała być krótka – składała się z 30 pytań (w tym 6 pytań metryczkowych, dotyczących danych o samym respondencie – jego wieku, stażu pracy, płci, wykształceniu, wielkości miejsco-

¹⁹ T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Wyd. Fundacja im. S. Batorego i Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Florencja 2000, s. 20.

²⁰ A. Kojder, *Przestępczość i korupcja*, [w:] (red.) A. Kojder, *Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 2002, s. 153.

²¹ T.G. Grosse, *op.cit.*, s. 9; K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej. Zarys teorii i praktyki*, Wyd. Naukowe „Semper”, Warszawa 2000, s. 28.

wości, w której znajduje się urząd), z czego 24 były pytaniami zamkniętymi, zawierającymi możliwe do wyboru warianty odpowiedzi.

Taką samą metodę – anonimowej ankiety – zastosowano w badaniu przedsiębiorców. Badaniem objęto 306 przedsiębiorstw prywatnych. Interesowały nas przedsiębiorstwa niezbyt duże (do 250 zatrudnionych), których właściciele bezpośrednio muszą podejmować większość decyzji, w tym również decyzje o zachowaniach korupcyjnych.

Badanie było realizowane na obszarze minimum 3 powiatów każdego województwa.

Ankiety wypełniały wyłącznie osoby kierujące bieżącą działalnością firmy, a więc przede wszystkim właściciele, współwłaściciele bądź prezesi, dyrektorzy naczelni, zarządzający tymi firmami.

3. Waga korupcji jako problemu społecznego w opiniach urzędników i przedsiębiorców

Przedsiębiorcom przedstawiono w ankiecie 15 ważnych dla współczesnej Polski problemów społecznych, prosząc o wskazanie nie więcej niż 5, ich zdaniem najważniejszych. Pytanie to, w identycznej formie, było zadawane respondentom w ogólnopolskim sondażu w listopadzie 2001 roku oraz urzędnikom samorządowym w czerwcu 2002 roku. Zestawienie 1 przedstawia porównanie wyników tych trzech serii badań.

Z e s t a w i e n i e 1. (dane w %)

	Próba ogólnopolska XI 2001	Urzędnicy VI 2002	Przedsiębiorcy VI 2003
1. zatrudnienie i bezrobocie	83	93	71
2. bieda	58	46	36
3. przestępczość	57	47	46
4. ochrona zdrowia	46	46	32
5. renty i emerytury	42	41	29
6. korupcja	40	33	61
7. szkolnictwo	29	32	21
8. sytuacja w rolnictwie	26	36	10
9. odpowiedzialność za błędy w rządzeniu	23	27	31
10. słaby rozwój gospodarczy	23	32	51
11. budownictwo mieszkaniowe	18	20	12
12. system podatkowy	17	18	61
13. prywatyzacja i reprivatyzacja	9	10	14
14. wojsko i obronność	3	1	1
15. stosunki gospodarcze z zagranicą	2	3	2

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondent mógł wskazać 5 najważniejszych, jego zdaniem, problemów)

Jak widać, hierarchia ważności różnych problemów społecznych w 2003 roku dla przedsiębiorców jest odmienna, niż wcześniej dla urzędników i ogółu Polaków. Przedsiębiorcy znacznie większą wagę nadają korupcji, systemowi podatkowemu i słabemu rozwojowi gospodarczemu, a urzędnicy – oprócz bezrobocia – kwestiom biedy i przestępczości. Może to wynikać zarówno z ich grupowych interesów, jak i zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce na przestrzeni ostatniego roku czy dwóch lat.

Odmienność spojrzenia przedsiębiorców i urzędników na znaczenie korupcji, jak i miejsca jej występowania, potwierdzają również odpowiedzi na pytanie o dziedziny życia społecznego w Polsce najbardziej korupcją „zainfekowane”. Ich hierarchia dla ogółu Polaków i przedsiębiorców jest odmienna, co ilustruje zestawienie 2.

Z e s t a w i e n i e 2. Dziedziny życia społecznego, w których – zdaniem badanych – korupcja występuje najczęściej (dane w %)

	Czerwiec 2003		Czerwiec 2002
	Próba ogólnopolska	Przedsiębiorcy	Urzędnicy
– politycy, działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie	60	62	76
– służba zdrowia	43	35	39
– urzędy centralne	37	49	47
– sądy i prokuratura	33	18	38
– policja	25	17	20
– urzędy gminne, powiatowe, wojewódzkie	29	40	11
– firmy państwowe	11	13	8
– firmy prywatne	11	3	5
– szkolnictwo i nauka	4	3	6
– banki	5	4	3

(Procenty nie sumują się do 100, gdyż respondent mógł wskazać 3 dziedziny)

Przedsiębiorcy znacznie częściej, niż ogół Polaków, jako silnie skorumpowane postrzegają urzędy centralne i ministerstwa oraz urzędy niższego szczebla – wojewódzkie, powiatowe i gminne. Pełna zgoda w poglądach obu grup odnosi się do postrzegania polityków i polityki, jako dziedzin życia najbardziej „zainfekowanych” korupcją w Polsce. Urzędnicy natomiast znacznie rzadziej wskazują na własne miejsca pracy.

Uznając wagę problemu korupcji w Polsce, większość przedsiębiorców (66%) wyraża jednocześnie przekonanie, iż zjawisko to w ostatnich latach rozszerza się. Opinia taka podzielana jest również przez wielu respondentów badanych w ostatnich latach w sondażach na próbach ogólnopolskich (w 1991 roku pogląd, iż korupcja się rozszerza wyrażało 40% badanych, w 1992 – 39%, w 1993 – 45%, a w 1995 – 51%). Jak widać, pogląd o rozszerzaniu się korupcji obecnie wśród przedsiębiorców występuje znacznie częściej. Może być to po części efekt silnego nagłaśniania tego zjawiska przez media, a nie wynikać z własnych doświadczeń badanych. Pytani bowiem, czy korupcja stanowi w ostatnich latach dla ich firmy coraz większy problem, badani przedsiębiorcy w większości nie potwierdzają tej tezy. Tylko 29% z nich stwierdza, iż korupcja w ostatnich 3–5 latach stanowi dla ich firmy

coraz większy problem, 48% stwierdza, że nic się w tej kwestii nie zmieniło (co może oznaczać, iż od dawna mają z tym problem), tylko 4% stwierdza, że korupcja stanowi coraz mniejszy problem, a 6% – iż w ogóle nie stanowi problemu. Dość sporo, bo 13% badanych uchyliło się od odpowiedzi na to pytanie.

Uznając korupcję za bardzo ważny problem społeczny, przedsiębiorcy zdają się traktować ją również jako jedną z barier w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej.

4. Korupcja jako bariera w prowadzeniu działalności gospodarczej – własne doświadczenia korupcyjne badanych przedsiębiorców

Aby określić znaczenie korupcji jako bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej, sporządzona została lista 16 takich potencjalnych czynników utrudniających działalność gospodarczą. Badani przedsiębiorcy mogli wskazywać dowolną ich liczbę, uznanych przez nich za najbardziej istotne (zestawienie 3).

Zestawienie 3.

- 1) zatory płatnicze – 66% wskazań
- 2) recesja gospodarcza – 64%
- 3) wysokość podatków PIT – 49%
- 4) skomplikowane procedury udzielania kredytów – 48%
- 5) wielość zasad opodatkowania – 43%
- 6) korupcja w administracji – 38%
- 7) długotrwałość postępowań sądowych w sprawach gospodarczych – 37%
- 8) wysokość stóp procentowych – 33%
- 9) słaba skuteczność postępowań sądowych w sprawach gospodarczych – 32%
- 10) wysokość podatków CIT – 26%
- 11) wielość instytucji kontrolujących przedsiębiorstwa, pokrywanie się ich zadań – 24%
- 12) przewlekłość w podejmowaniu decyzji i postanowień administracyjnych związanych z inwestycjami – 23%
- 13) czasochłonność procedur rejestracyjnych – 17%
- 14) wysokie koszty postępowań sądowych w sprawach gospodarczych – 16%
- 15) niedokapitalizowane fundusze pożyczkowe i poręczeniowe – 10%
- 16) ingerowanie władz politycznych różnego szczebla w działalność firmy – 7%
- 17) inne utrudnienia podawane przez respondentów – 12%
w tym: wysokie koszty związane z opłatami w ZUS (2%), niejednoznaczność przepisów prawa, dowolność ich interpretacji (2%) oraz – w pojedynczych przypadkach – wymieniano także brak zbytu, przewlekłość podejmowania decyzji administracyjnych, niekompetencję urzędników, zbyt wysokie zatrudnienie pracowników, ograniczanie wolnej konkurencji i dostępu do rynku.

Wśród tak ważnych dla prowadzenia działalności gospodarczej czynników wskazanie korupcji w administracji na szóstej pozycji wydaje się potwierdzać tezę, iż przedsiębiorcy przypisują jej istotne znaczenie jako utrudnieniu, barierze w prowadzeniu tej działalności. Dodatkowym argumentem są odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce występuje „podatek ko-

rupcyjny”, tzn. czy prowadzenie działalności gospodarczej wymaga ponoszenia dodatkowych kosztów na opłacanie urzędników różnych szczebli administracji. Rozkład odpowiedzi badanych przedsiębiorców na pytanie o istnienie „podatku korupcyjnego” był następujący:

- zdecydowanie tak – 20%
- raczej tak – 47%
- raczej nie – 10%
- zdecydowanie nie – 5%
- trudno powiedzieć – 18%

A więc, dwie trzecie badanych uznaje istnienie „korupcji systemowej” – niejako wmontowanej w reguły kontaktów między przedsiębiorcami a administracją.

Pytanie o bezpośredni, własny udział w korupcji nastęrcza wiele wątpliwości co do szczerości deklaracji badanych o ich udziale w, bądź co bądź, przestępstwie. Dlatego pytania w ankiecie dotyczące zachowań korupcyjnych respondentów nie miały bezpośredniego charakteru. Postawiono natomiast szereg pytań pośrednio dotyczących takich doświadczeń i zachowań. Ustalono (podobnie jak w badaniu na próbie ogólnopolskiej), czy respondent zna osobiście kogoś, kto bierze łapówki oraz ile zna takich osób.

Okazało się, iż przedsiębiorcy znacznie częściej, niż ogół Polaków, znają biorców łapówek. W próbie ogólnopolskiej 22% badanych zadeklarowało znajomość biorców łapówek, natomiast wśród przedsiębiorców aż 57%. Przedsiębiorcy deklarują również osobistą znajomość znacznie większej ilości biorców łapówek niż przeciętni Polacy – co ilustruje zestawienie 4.

Z e s t a w i e n i e 4. (dane w %)

Ile osób biorących łapówki badany zna osobiście:	C z e r w i e c 2 0 0 3	
	Ogół Polaków	Przedsiębiorcy
– 1 osobę	20	4
– 2–4 osoby	42	39
– 5 i więcej	33	38
– dużo, wiele	–	6
– Kilka	–	9
– trudno powiedzieć	5	4

Wśród przedsiębiorców znakomita większość badanych zna osobiście kilka osób biorących łapówki – w tym ponad 20% zna 10 i więcej takich osób. Znajomość tych osób pochodzi zarówno z działalności zawodowej badanych (tak deklaruje 51% respondentów), jak również jest efektem załatwiania spraw prywatnych (49%), w tym 19 % badanych stwierdziło, że zetknęło się z biorcami łapówek zarówno w trakcie działalności zawodowej, jak i w trakcie załatwiania spraw prywatnych.

Aby – chociażby pośrednio – wnioskować o natężeniu korupcji administracyjno-komercyjnej w różnych instytucjach, przedstawiono badanym listę 18 miejsc – instytucji, prosząc o ocenę, czy prowadząc tę firmę mieli w tych sytuacjach osobiste doświadczenia korupcyjne – tzn. sugerowano im wręczenie łapówki lub żądano jej. Częstotliwość występowania takich sytuacji przedstawia zestawienie 5.

Zestawienie 5. (dane w % – w drugim wierszu częstość występowania takich sytuacji tylko dla firm mających kontakty z daną instytucją)

Czy prowadząc tę firmę badany miał osobiste doświadczenia korupcyjne w następujących sytuacjach:	Często	Rzadko	Nigdy	Firma nie ma takich kontaktów w swojej działalności
1) Przy interpretacji przepisów podatkowych, przy staraniach o umorzenie podatków, rozłożenie ich na raty bądź uzyskanie ulg w urzędzie skarbowym	2	7	57	34
	3	11	86	
2) Przy uzyskiwaniu umorzeń lub ulg podatkowych od władz samorządowych	2	4	57	37
	3	6	91	
3) Przy zwolnieniach od podatku VAT	2	2	64	32
	3	3	94	
4) Przy uzyskiwaniu zamówień publicznych, przy przetargach	9	10	38	43
	16	18	66	
5) Przy uzyskiwaniu ulg i refundacji w zakładach pracy chronionej	1	4	41	54
	2	9	89	
6) Przy uzyskiwaniu kredytów preferencyjnych	4	6	45	45
	7	11	82	
7) w ZUS	5	3	67	25
	6	4	90	
8) Przy uzyskiwaniu zezwoleń na rozpoczęcie działalności (np. w SANEPID, Straży pożarnej, PIH itp.)	9	14	56	21
	11	18	71	
9) W urzędach celnych	10	7	32	51
	21	15	64	
10) Przy inspekcjach urzędowych	6	14	50	30
	9	20	71	
11) Przy uzyskiwaniu zezwoleń na budowę, remont, rozbudowę firmy	8	15	44	33
	12	23	65	
12) Przy staraniach o kontyngenty, np. importowe, eksportowe	2	4	27	67
	6	12	82	
13) Przy staraniach o dopłaty do produkcji rolnej	–	3	22	75
	–	12	88	
14) Przy staraniach o kontrakty na skup interwencyjny	–	3	21	76
	–	12	88	
15) Przy zdobywaniu zamówień od innych firm prywatnych	8	16	31	45
	14	29	57	
16) Na policji	5	12	44	39
	8	20	72	
17) W prokuraturze	3	1	49	47
	6	2	92	
18) W sądach	4	4	51	41
	6	7	87	

W sytuacjach, z którymi nasi badani mają kontakt, łapówki generalnie najczęściej pojawiają się przy zdobywaniu zamówień od innych firm prywatnych (43% wskazań). Natomiast często wskazywane są urzędy celne, przetargi, uzyskiwanie różnych zezwoleń. Mamy więc do czynienia z korupcją zarówno na styku sfery publicznej i prywatnej, jak i wewnątrz sfery prywatnej.

Osoby, które określają występowanie łapówek w różnych sytuacjach jako częste, również zdecydowanie aprobują pogląd o występowaniu „podatku korupcyjnego”. Jest ich w całej zbiorowości 20%, ale wśród wskazujących na częste występowanie łapówek:

- przy przetargach – 23%
- przy uzyskiwaniu zezwoleń na rozpoczęcie działalności – 45%
- w urzędach celnych – 40%
- przy zdobywaniu zamówień od innych firm prywatnych – 25%.

Istnieją również silne powiązania pomiędzy deklarowaniem znajomości osób biorących łapówki a wskazywaniem na ich częste występowanie. W całej zbiorowości znajomość takich osób zadeklarowało 57% badanych, natomiast wśród wskazujących na częste występowanie łapówek:

- przy przetargach – 78%
- przy uzyskiwaniu zezwoleń na rozpoczęcie działalności – 88%
- w urzędach celnych – 80%
- przy zdobywaniu zamówień od innych firm prywatnych – 99%.

W sytuacjach korupcyjnych, na które wskazują badani, łapówki występowały w następujących formach:

- pieniędzy – 53%
- zlecenia udziału w kontrakcie – 9%
- zatrudnienia kogoś z rodziny, znajomego w firmie respondenta – 9%
- prezentu – 26%
- innych gratyfikacji, jak: paczki świąteczne, towar ze sklepu, przeprowadzenie bezpłatnych szkoleń, wyposażenie pracowni komputerowych – 3%.

Jak widać, dominują łapówki niezakamuflowane w postaci pieniędzy.

Wśród badanych przez nas przedsiębiorstw względnie rzadko spotykamy się z ich uwikłaniem w korupcję związaną z działaniami polityków. Na pytanie, czy kiedykolwiek zwracano się do firmy o wsparcie jakiegoś ugrupowania politycznego lub polityka w sposób niezgodny z przepisami, odpowiedzi były następujące:

- nigdy – 82%
- raz – 9%
- kilka razy – 9%
- wielokrotnie – 0%.

Oczywiście 18% takich przypadków, to i tak o 18% za dużo. Co więcej, należy wziąć pod uwagę, iż firmy wybrane do naszych badań to nie są potentaci (mają maksimum 250 zatrudnionych) obracający wielkimi kwotami.

5. Urzędnicy i przedsiębiorcy o działalności urzędników samorządowych

Najczęściej do zachowań korupcyjnych przedsiębiorców dochodzi w relacjach z urzędnikami. Starano się więc sprawdzić, jak badani oceniają poziom skorumpowania urzędników samorządowych, a jak widzą to sami urzędnicy. Zakładaliśmy, że właściciele małych i średnich firm częściej mają kontakty z administracją samorządową niż z centralną. W badaniach z roku 2002 te same pytania postawiono samym urzędnikom. Byli oni dość łagodni w samoocenie zachowań własnej grupy zawodowej. Znacznie ostrzejsze oceny sformułowali przedsiębiorcy, pośrednio dając dowód własnego uwikłania w korupcję.

Przedsiębiorcy w znakomitej większości za uzasadnione uznają podejrzenia o różne przejawy korupcji w samorządach w Polsce, natomiast tylko 40% urzędników zgadza się z takim twierdzeniem (pełne dane zawiera zestawienie 6).

Z e s t a w i e n i e 6. (dane w %)

Podejrzenia o różne przejawy korupcji w samorządach w Polsce są uzasadnione:	Urzędnicy samorządowi	Przedsiębiorcy
	VI 2002	VI 2003
– w dużym stopniu	40	69
– w niewielkim stopniu	30	17
– wcale	5	9
– trudno powiedzieć	25	5

Znacznie intensywniej przekonanie o dużym uzasadnieniu podejrzeń o korupcję w polskich samorządach wyrażają ci przedsiębiorcy, którzy zadeklarowali częste osobiste doświadczenia korupcyjne:

- przy przetargach, uzyskiwaniu zamówień publicznych – 88%
- przy uzyskiwaniu zezwoleń na rozpoczęcie działalności – 88%
- w urzędach celnych – 80%
- przy zdobywaniu zamówień od innych firm prywatnych – 99%.

Również znacznie większa ilość przedsiębiorców, w porównaniu z urzędnikami, wyraża przekonanie, iż ci ostatni czerpią korzyści prywatne z pracy zawodowej (co ilustruje zestawienie 7).

Z e s t a w i e n i e 7. (dane w %)

Opinia, iż w samorządach w Polsce:	Urzędnicy samorządowi	Przedsiębiorcy
	VI 2002	VI 2003
– wielu urzędników czerpie prywatne korzyści z pełnionych przez siebie funkcji	18	70
– są tacy, choć jest ich niewielu	57	24
– w ogóle nie ma takich urzędników samorządowych, którzy czerpaliby korzyści z pełnionych przez siebie funkcji	3	0
– trudno powiedzieć	22	6

Porównując częstość występowania nagannych i jednoznacznie korupcyjnych sytuacji (to porównanie nie jest oczywiście pełne – badania urzędników i przedsiębiorców były przeprowadzane w różnym czasie i na różnych próbach) na terenie urzędów gminnych, znów widać (w zestawieniu 8) wyraźne różnice ocen urzędników samorządowych i przedsiębiorców.

Zestawienie 8. (dane w %)

Rodzaje zachowań	Częstość występowania							
	Często		Rzadko		Nigdy		Trudno powiedzieć	
	U*	P*	U*	P*	U*	P*	U*	P*
Prowadzenie przez geodetę zatrudnionego w administracji samorządowej własnego biura geodezyjnego	15	35	15	22	39	8	27	35
Prowadzenie przez urzędnika gminnego po godzinach pracy odpłatnych szkoleń, konsultacji, kursów, które są finansowane z budżetu gminy	2	19	15	32	53	9	30	40
Prowadzenie biura projektowego przez architekta zatrudnionego w administracji samorządowej	11	39	21	24	36	9	32	28
Sprzedaż mienia komunalnego krewnym urzędników gminnych	7	54	24	19	27	7	42	20
Sprzedaż mienia komunalnego krewnym radnych	7	56	28	19	23	4	42	21
Zatrudnienie przez urzędnika samorządowego dziecka bądź współmałżonka w charakterze jego podwładnego	6	56	29	27	40	2	25	15
Przydzielanie lokali komunalnych osobom nie spełniającym kryteriów	4	40	23	30	37	2	36	28
Przekazywanie poufnych informacji osobom, które mogą na tym skorzystać	4	53	13	20	40	8	43	19
„Ustawianie” przetargów tak, aby wygrała firma znajomego	8	76	9	13	41	1	42	10
„Ustawianie” przetargów tak, aby wygrała firma, która dała łapówkę	7	70	4	12	43	0	46	18
Wydawanie, niezgodnie z prawem, zezwoleń, koncesji dzięki protekcji	3	44	11	28	47	7	39	21
Wydawanie, niezgodnie z prawem, zezwoleń, koncesji w zamian za łapówkę	3	43	4	25	48	6	45	26

U* – Urzędnicy

P* – Przedsiębiorcy

Porównanie odpowiedzi urzędników i przedsiębiorców, dotyczących przejawów korupcji w urzędach gminnych, wskazuje na zdecydowaną rozbieżność sądów. Przedsiębiorcy mają znacznie bardziej wykrystalizowane (mniej „ucieczkowych” odpowiedzi typu *trudno powiedzieć*) i znacznie ostrzejsze sądy, niż urzędnicy. I tak, łączenie pracy we własnym biurze geodezyjnym czy architektonicznym z pracą w administracji publicznej – co wywołuje wiele skarg obywateli i jest przykładem konfliktu interesów – uznaje za dopuszczalne ponad 30% badanych urzędników. Podobnie jest w przypadku sprzedaży mienia komunalnego krewnym lub znajomym radnych i urzędników.

To względne przyzwolenie na zachowania będące przejawem konfliktu interesów może budzić pewien niepokój. W analizach korupcji podkreśla bowiem wagę takiego działania różnych urzędów, które nie tylko jest działaniem zgodnym z prawem i pozbawionym wszelkich znamion przekupstwa, lecz również działaniem, które nie może wzbudzać wąt-

pliwości co do jego bezstronności. A w kilku przypadkach, w uwagach do pytań ankiety, pojawiły się komentarze respondentów – urzędników, iż nieważne jest np. komu sprzedaje się mienie komunalne, jeśli spełnione są warunki formalne lub jest to odpłacalne dla gminy.

W przedstawionym zestawieniu zwraca również uwagę większy odsetek odpowiedzi wskazujących na występowanie zachowań korupcyjnych w otoczeniu respondentów niż odpowiedzi uznających ich dopuszczalność. Oznacza to, iż na terenie pracy respondentów pojawiają się zachowania (szczególnie z zakresu „czarnej korupcji”) uznawane przez nich za niedopuszczalne. Dodatkowym sygnałem, iż w otoczeniu badanych takie zachowania występują, jest znaczna ilość odpowiedzi *trudno powiedzieć* (w granicach 30–40%). Im opisywane zachowanie jest bardziej naganne, tym więcej jest odpowiedzi tego typu. A oznaczają one nie tylko rzeczywisty brak wiedzy, informacji (co w przypadku zachowań korupcyjnych niejawnych, ukrytych z definicji, jest dość naturalne), ale są także sygnałem, iż ze względu na drażliwość opisywanej kwestii respondent nie chce się na ten temat wypowiadać i wybiera odpowiedź „ucieczkową”. Mogą również oznaczać – w zakamuflowany sposób – potwierdzenie występowania zjawisk negatywnych, o których respondent obawia się mówić.

Sądy te są silnie powiązane z doświadczeniami korupcyjnymi przedsiębiorców. Zestawienie 9 pokazuje, jak wyraźnie wzrastają odsetki wskazujących na częste występowanie „czarnej” korupcji w urzędach gminnych wśród osób, które jednocześnie zadeklarowały znajomość biorców łapówek, zdecydowane istnienie „podatku korupcyjnego” w Polsce oraz narastanie problemów z korupcją w działalności ich firmy.

Zestawienie 9. (dane w %)

Częste występowanie następujących zachowań:	(1) Zdecydowane poparcie poglądu o występowaniu w Polsce „podatku korupcyjnego”	(2) Osobista znajomość biorców łapówek	(3) Korupcja stanowi coraz większy problem w działalności firmy respondenta	W całej zbiorowości
„Ustawianie” przetargów tak, aby wygrała firma znajomego	85	86	90	76
„Ustawianie” przetargów tak, aby wygrała firma, która dała łapówkę	90	86	90	70
Wydawanie, niezgodnie z prawem, zezwoleń, koncesji dzięki protekcji	74	56	59	44
Wydawanie, niezgodnie z prawem, zezwoleń, koncesji w zamian za łapówkę	84	58	62	43

Można więc stwierdzić, że ocena działalności urzędów gminnych jest silnie zakotwiczona w korupcyjnych doświadczeniach badanych przedsiębiorców.

6. Zakończenie

Zarówno przedsiębiorcy jak i urzędnicy samorządowi to kategorie społeczne szczególnie narażone na udział w korupcji, choć w przeciwstawnych rolach – ci pierwsi jako

potencjalni korumpujący, ci drudzy zaś jako potencjalni korumpowani. Może właśnie dlatego ich sposób postrzegania i oceniania, zarówno samego zjawiska jak i ich własnego w nim uczestnictwa, znacznie się różni.

Przedsiębiorcy – potencjalne „ofiary” korupcji – uznają ją za problem znacznie większej wagi niż ogół Polaków i urzędnicy gminni. Częściej też dostrzegają korupcję w urzędach różnych szczebli – od gminy poczynając, na urzędach centralnych kończąc. Większość z nich (66%) wyraża przekonanie, iż korupcja w Polsce stale rozszerza się, a blisko 30% stwierdza, iż stwarza im coraz większe problemy w prowadzeniu firmy. Poza zatorami płatniczymi, recesja gospodarczą, podatkami i kredytami stanowi istotną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Dwie trzecie badanych przedsiębiorców uznaje wręcz, że w Polsce występuje swoisty dodatkowy podatek – „podatek korupcyjny”. Jako instytucje, w których najczęściej dochodzi do korupcji wymieniają urzędy celne, przetargi, uzyskiwanie zamówień publicznych, zezwoleń na rozbudowę firmy i rozpoczęcie działalności oraz zdobywanie zamówień od innych firm prywatnych.

Przedsiębiorcy bardzo surowo oceniają urzędy i urzędników samorządowych pod względem ich skorumpowania. Większość z badanych przedsiębiorców uważa, że na terenie ich gmin często przetargi są „ustawiane” tak, aby wygrała firma znajomego (76%) bądź firma, która dała łapówkę (70%).

Znacznie lepiej własną grupę zawodową oceniają urzędnicy samorządowi. Ich zdaniem korupcja nie należy do pierwszoplanowych problemów współczesnej Polski. Samych siebie postrzegają jako kategorię mniej skorumpowaną, niż robi to ogół Polaków i przedsiębiorcy. Znacznie rzadziej niż przedsiębiorcy przyznają, że w ich urzędach występują przejawy korupcji, takie jak „ustawianie” przetargów, wydawanie niezgodnie z prawem bądź za łapówkę koncesji czy zezwoleń oraz częściej uznają za dopuszczalne zachowania będące przejawem konfliktu interesów.

Generalnie korupcja w gminach badanych przez nas urzędników istnieje, jest przez nich dostrzegana, ale przejawiając się w postaci konfliktu interesów nie zawsze jest potępiana.

Local Government and Private Sector Corruption in Poland. Research Findings

Summary

The article discusses some of the key findings of the research carried out among Polish entrepreneurs and local officials. The survey inquired into the perceptions of the prevalence of corruption in the above occupational categories as well as respondents' own corruption experiences.

Entrepreneurs – the likely ‘victims’ of corruption – express more concern about corrupt practices than local officials or the Polish population total. Two thirds of businessmen admit that corruption in Poland is akin to an additional ‘bribe’ tax. More than 70% of surveyed entrepreneurs believe that fixed tenders in their communes (*gminas*) remain widespread and, as a result, contracts often go to companies run by friends or bribe-givers.

Local officials are less critical of their own occupational category. They claim that corrupt practices in their communes are rare.