

# Piotr Sulowski

---

## Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

---

*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 8, 57-81*

---

2012

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Piotr Sulowski**

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

## **Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa**

### **Wstęp**

Korupcja jest zjawiskiem ponadczasowym, złożonym oraz warunkowanym przez wiele czynników, dlatego trudno wskazać jedną definicję, która obejmowałaby jednocześnie wszystkie jej rodzaje. Przejawia się w różnych formach i funkcjonuje na różnych poziomach życia gospodarczego i społecznego, niezależnie od ustroju, wielkości czy położenia geograficznego kraju. Jej cechą charakterystyczną jest wielopostaciowość, a jej problematyka sytuuje się na granicy zagadnień prawnych, społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Obecna w poszczególnych krajach różni się tzw. wielkością entropii poprzez średnią występującą pomiędzy częstością zdarzenia w określonym miejscu i czasie a wysokością wartości korupcyjnych transakcji, powszechnością i rynkowością. Jest zjawiskiem erudycyjnym z uwagi na istnienie zarówno w państwach okcydentalnych, jak i słabo rozwiniętych, nie tylko w sektorze publicznym, ale również prywatnym, w organizacjach non-profit oraz dobroczynnych.

### **Istota korupcji i jej pojęcie**

Korupcja to nie tylko moralny, ale i kulturowy problem występujący w społeczeństwie, w codziennych relacjach międzyludzkich. Stanowi patologię społeczną, która pojawiła się wraz z narodzinami życia społecznego. Przekupstwa, nepotyzm, protekcja obecne w sektorze publicznym (głównie administracji publicznej), sektorze prywatnym oraz w organizacjach pozarządowych mają największy wpływ na koniunkturę i rozwój każdego kraju.

Świadome zachowanie społeczeństwa ma miejsce w warunkach wolnego wyboru, kiedy nie traktuje się korzystania z protekcji za czyn naganny. To postępowanie polegające na wręczaniu prezentów lekarzom, urzędnikom państwowym cechuje się tolerancją w stosunku do zachowań o charakterze korupcyjnym. Wskazane uwarunkowania sprzyjają występowaniu klimatowi korupcji, na którą podatni są zarówno urzędnicy administracji na wszystkich jej szczeblach, osoby mające moc decyzyjną, jak i tacy, od których zależy załatwianie spraw mniejszej wagi.

W ścisłej definicji tego zagadnienia przyjmuje się założenie, iż w zachowaniu mającym cechy korupcyjne występują dwie świadomie działające strony zwane

„dawcą”, który rozporządza określonymi dobrami, i jednym „biorcą” lub większą ich liczbą. Jest to więc nielegalny, bezprawny transfer pieniędzy lub ich substytutu, a zatem wzajemna wymiana, oddziaływanie między osobą „otrzymującą” i „dającą”. W tej relacji zawsze występują następujące elementy: partnerzy działania, porozumienie dotyczące łapówki, przedmiot i jej wartość, wymiana korzyści, naruszenie normy prawnej lub innego dobra. Partnerami działania kieruje motywacja osiągnięcia korzyści osobistych i dążenie do ograniczenia ryzyka ujawnienia zawartego porozumienia.

Szeroko rozumiana korupcja dopuszcza występowanie również jednej osoby, która nadużywając stanowiska publicznego, dopuszczając się defraudacji, przejmując majątek państwowy w procesie prywatyzacji, czy też niewłaściwie z niego korzysta. W takim rozumieniu obejmuje ona także wpływanie na interes publiczny bez konieczności zajmowania stanowiska publicznego poprzez wydawanie określonych opinii czy ekspertyz. W szerszym rozumieniu tego pojęcia może to być czyn korupcyjny, popełniony z chęci bezpośredniego lub pośredniego zysku, przez osobę naruszającą system obowiązujących reguł, za którego wykonanie jest odpowiedzialna<sup>1</sup>.

Korupcja to także nadużywanie funkcji powierzonej w celu prowadzenia spraw innych osób, podmiotów zbiorowych, nadużywanie stanowiska zajmowanego w firmie prywatnej. Wobec tego, wbrew definicji, korupcja nie musi polegać tylko na wykorzystywaniu stanowiska publicznego, ale może pojawiać się także w sferze prywatnej. Zasadne wydaje się przypuszczenie, że korupcja godząca w interes prywatny ma znacznie mniejszy zasięg niż ta, która godzi w interes publiczny. Interes prywatny bywa znacznie lepiej strzeżony. Prowadzi to do paradoksu polegającego na tym, że dążenie do ograniczenia korupcji poprzez rozszerzanie sfery prywatnej doprowadza do jej zwiększania, ponieważ już sam proces prywatyzacji może mieć cechy korupcyjogenne.

Etymologiczne znaczenie pojęć: „korupcja”, „korumpować”, „skorumpowany”, połączone z analizą ich rzeczywistych przejawów pozwala stwierdzić, że są one tylko synonimiczne, a w odniesieniu do zachowań poszczególnych jednostek nie są równoznaczne ze sprzedajnością czy przekupstwem. W ujęciu leksykalnym zwraca się przede wszystkim uwagę na demoralizujący, niezgodny z przyjętym w społeczeństwie systemem wartości charakter tego zjawiska. Korupcja utożsamiana z łapownictwem jest przedstawiana jako czyn karalny, tożsamy z pojęciem prawniczym. Natomiast uznanie za przyjmowanie lub żądanie korzyści materialnej czy indywidualnej przez osobę, która pełni funkcję w instytucji państwowej lub społecznej za realizację procedury urzędowej lub za naruszenie zasad prawnych, to określenie kładące nacisk na instytucjonalno-prawne aspekty tego zjawiska.

Współcześnie korupcja nie jest odbierana przez społeczeństwo w jednakowy sposób. Każdy obywatel może inaczej rozumieć i reagować na wiadomość o skorumpowaniu przeciętnego urzędnika na najniższym szczeblu administracji państwowej, a inaczej gdy sprawa dotyczy osoby znanej publicznie, zajmującej znaczące i wysokie stanowisko. Widoczna jest tendencja do reagowania obojętnością na zachowania korupcyjne poprzez traktowanie ich jako części życia publicznego. Obserwuje się inaktywację społeczeństwa, jak również rozgoryczenie informacjami o wzajemnych

---

<sup>1</sup> W ujęciu słownikowym korupcja utożsamiana jest z łapownictwem: J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 394.

oskarżeniach przeciwników politycznych podczas ich udziału w kampaniach wyborczych czy też w życiu codziennym. Skutkuje to spadkiem lub całkowitym brakiem zaufania społeczeństwa do rządzących. Nie za wszystko ponosi winę państwo, gdyż równocześnie ogromną, negatywną rolę w tym zjawisku pełni społeczeństwo. Nie zna obowiązujących przepisów lub świadomie ich nie przestrzega, tym samym ma nieprzychylny stosunek do administracji państwowej i nie ma jednocześnie do niej zaufania.

Powszechnie wiedza na temat korupcji obejmuje oprócz łapownictwa i sprzedajności także inne zjawiska o charakterze pejoratywnym, które występują wśród osób pełniących funkcje publiczne, są to: płatna protekcja, nadużycie funkcji, faworyzizm czy nepotyzm.

Podobnie jak faworyzizm – nepotyzm i kumoterstwo wpływają negatywnie na obsadzanie stanowisk, uzyskiwanie wpływów i pozycji w państwie oraz instytucjach publicznych. Protegowane są osoby, które najczęściej nie posiadają na ich obejmowanie odpowiednich zdolności ani kwalifikacji, a przy rekrutacji stosowany jest klucz partyjny lub środowiskowy, który skutkuje z reguły brakiem profesjonalizmu w administracji. To sprawia, że wybierani w ten sposób pracownicy są oddani mocodawcom, ponieważ od nich bardziej zależy, czy będą dalej pracować, niż od tego, czy dobrze wypełniają swoje obowiązki służbowe wynikające z zajmowanej funkcji.

Pieniądz, jako *bezpośredni* i nie zakamuflowany środek przekupywania, służy najczęściej do korumpowania funkcjonariuszy niższego i średniego szczebla. Inne sposoby to sponsorowanie np. policji przez biznesmenów, oferowanie politykom sprzętu RTV, telefonów, samochodów do testowania czy też fundowanie wycieczek zagranicznych na korzystnych warunkach<sup>2</sup>.

Istnieje płynna granica pomiędzy łapownictwem a określonymi, funkcjonującymi w społeczeństwie zwyczajami, okolicznościami, które w niektórych przypadkach dopuszczają wręczanie i przyjmowanie łapówek. Zacieraniu się tych granic może

---

<sup>2</sup> P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 29. Pieniądz jest powszechnym środkiem wymiany w transakcjach kupna-sprzedaży. Każdy przyjmuje go za sprzedane towary i usługi, wiedząc o tym, że za pieniądze będzie mógł nabyć inne niezbędne mu dobra (materialne lub usługi). Dzięki pieniądzwowi nastąpiło rozdzielenie w czasie transakcji kupna-sprzedaży na dwie odrębne czynności – transakcję kupna oraz transakcję sprzedaży – przez co przestała istnieć konieczność zachowania jedności czasu i miejsca. Towar lub usługa może być sprzedany, a za otrzymane pieniądze można dokonać zakupu towaru lub usługi w innym miejscu oraz w innym terminie. To funkcja ekonomiczna (cyrkulacyjna) pieniądza. A funkcja behawioralna (społeczna) określa pieniądz jako środek determinujący ludzkie zachowania, ponieważ jest ekwiwalentem wszystkiego, co jest człowiekowi niezbędne do życia. Kształtuje pragnienia, sposób myślenia, styl życia i konsumpcji. Stał się wartością absolutną, przedmiotem pragnień, co nie zawsze prowadzi do pozytywnych zjawisk (np. chciwość, skąpstwo, przekupstwo). Natomiast funkcja motywacyjna to chęć posiadania pieniądza, która motywuje ludzi do podejmowania działań w celu jego pozyskania. Działania te mogą mieć dwojaki charakter: społecznie uznane – uczciwa praca za odpowiednie wynagrodzenie; nieuczciwe – wynikające z chęci szybkiego wzbogacenia się, np. płatne zabójstwa, handel żywym towarem, korupcja. Funkcja motywacyjna pieniądza jest powszechnie stosowana przez pracodawców w celu pobudzenia pracowników do efektywniejszej pracy.

sprzysiąc brak kryteriów, które pozwalają odróżniać zachowania prawne od karalnych. Nie dotyczy to tzw. napiwków, które odnosić się mogą do osób niepełniących funkcji publicznych, jak określają to przepisy karne o łapownictwie. Przyjmowanie przez te osoby korzyści i ich wręczanie z punktu widzenia prawa nie jest karalne. Wątpliwości dotyczą natomiast ukrytych dochodów czy zwyczajowo przyjętych gratyfikacji i w zależności od okoliczności natury podmiotowej oraz przedmiotowej wymagają właściwych ustaleń rzeczowych, a także ocen etiologiczno-moralnych.

Orzecznictwo SN precyzuje wskazane kryteria i je formalizuje, ustalając wymogi zachowania zgodnego z obowiązującym prawem. Przykładem może tu być przyjmowanie przez nauczycieli upominków od uczniów czy udzielanie przez nich korepetycji. Sąd Najwyższy uznał, że

nie jest uważane za korzyść majątkową świadczenie takich przedmiotów, które tylko symbolicznie wyrażają wdzięczność ofiarodawcy i mają wartość pieniężną nie przekraczającą takiego symbolu. Od lat upowszechnił się aprobowany zwyczaj wręczania nauczycielom przez uczniów i ich rodziców okazjonalnych dowodów wdzięczności za pedagogiczny trud. Tego rodzaju świadczenia, dokonywane zbiorowo lub indywidualnie, mają charakter dobrowolny i nie wykraczający poza zwyczajowo przyjęte ramy<sup>3</sup>.

Wobec tego takiego rodzaju postępowania nie należy traktować jako łapówkarstwa.

Bezwarunkowe traktowanie zwyczaju może jednak doprowadzić do utrwalenia społecznie szkodliwych zachowań. Przykładem może być rozpowszechnione i zwyczajowo przyjęte wręczanie prezentów lekarzom i pracownikom ochrony zdrowia. Od lat w badaniach opinii publicznej ochrona zdrowia wymieniana jest jako dziedzina, w której bardzo często występuje podstawowy element korupcji, jakim jest łapownictwo. Jednak społeczeństwo bardzo wyraźnie odróżnia wdzięczność czy chęć podziękowania dla lekarzy od zachowań mających znamiona korupcji. Możliwa jest również taka interpretacja, że choć badani uważają takie zachowania za przejaw korupcji, to częściej podchodzą do nich tolerancyjnie.

Przestępstwo płatnej protekcji nie może istnieć bez zjawiska, jakim jest korupcja, a funkcjonariusze publiczni przyjmujący korzyści w związku z pełnieniem określonych funkcji przyczyniają się do utwierdzenia społeczeństwa w przekonaniu, że płatne pośrednictwo jest skuteczne. Ma to logiczny związek ze zjawiskiem wtórnym korupcji urzędniczej, ponieważ sprzedajność osób pełniących funkcje publiczne wpływa na utrzymanie płatnych pośredników, stwarzając okoliczności ich bezprawnej działalności. Istnienie protektorów ułatwia urzędnikom osiąganie nie należących im się korzyści od konkretnych osób. Pojęcie protekcji oznacza pomoc lub udzielenie poparcia przez osobę pełniącą funkcje decyzyjne.

Ta forma korupcji jest przestępstwem powszechnym, a jego podmiotem jest ten, kto powołuje się na zdecydowane wpływy, stosunki, znajomości w instytucjach,

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie Postanowienia SN z 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, OSNKW 1988, nr 5–6, poz. 40. W pojęciu słownikowym „korzyść majątkowa” oznacza każde dobro, które jest w stanie zaspokoić określoną potrzebę, a jego wartość da się wyrazić w pieniądzu. Może nią być nie tylko nieudokumentowany przyrost majątku, ale i wszystkie zadowalające i intratne umowy, np. pożyczka udzielona na korzystnych warunkach. Obejmuje nie tylko zwiększenie aktywów majątkowych, lecz także zmniejszenie ich pasywów.

organizacjach czy też jednostce organizacyjnej, która dysponuje środkami publicznymi. Dochodzi do wywołania przekonania i utwierdzenia innej osoby w takiej świadomości, że ta osoba takie wpływy posiada.

Przestępstwo płatnej protekcji „zasługuje na szczególną uwagę tak ze względu na jego tło społeczne, jak i ze względu na duży stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu. Wykorzystują to różnego rodzaju oszuści i hochsztaplerzy, nie mający najczęściej nic wspólnego z danym organem władzy, urzędem itp.”<sup>4</sup>. W niektórych kręgach przyjęło się, że aby załatwić daną sprawę, trzeba mieć odpowiednie znajomości lub trzeba dać pośrednikowi łapówkę w celu jej załatwienia. Wymieniona wcześniej nowela antykorupcyjna wprowadziła penalizację czynnej strony handlu wpływami, czyli przekupstwa pośrednika, które polega na udzieleniu mu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośredniczenie w załatwieniu uzgodnionych czynności w agencji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej oraz krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej posiadającej środki publiczne. Działanie ma doprowadzić do bezprawnego wywarcia wpływu na decyzje, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną.

Na niską skuteczność zwalczania korupcji zgodnie z zasadą *communis opinio* wpływa solidarność, która łączy przyjmującego i dającego łapówkę, a więź między nimi pogłębia fakt, że obu grozi odpowiedzialność karna. W związku z powyższym ustawa gwarantuje bezkarność dającemu łapówkę, przy spełnieniu określonych warunków. Przesłanką, która musi nastąpić, jest przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej, lub też jej obietnicy, sprawca musi zawiadomić o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw, zanim ten organ uzyska taką wiadomość. Ponadto sprawca przestępstwa musi ujawnić wszystkie, istotne okoliczności zaistnienia wręczenia, w interesie własnym lub kogokolwiek innego. Nie może zatajać również niektórych znanych mu oraz ważnych dla sprawy faktów. Jest to podyktowane przede wszystkim względami polityki kryminalnej.

Korupcję można klasyfikować na różne sposoby, biorąc pod uwagę, że może wystąpić w różnych sferach życia: gospodarce, administracji czy polityce, wyróżnia się korupcję gospodarczą, administracyjną (urzędniczą) oraz polityczną.

Szczególną odmianą korupcji urzędniczej jest korupcja systemowa (układowa). Występuje w sektorze publicznym jako systematyczne korzystanie z publicznego biura w celu osiągnięcia zysku, powodując obniżenie jakości lub przystępności dóbr publicznych i usług. Korupcja systemowa występuje po przekazaniu korzyści od osoby indywidualnej lub prawnej do sektora publicznego w formie przekupstwa, wymuszenia, defraudacji lub malwersacji. Może przyjąć skrajną formę korupcji rozproszonej, kiedy rozwine się w integralnej części systemu społecznego w taki sposób, że system ten nie może bez niej egzystować. Charakteryzuje się tym, iż struktura państwa i zjawisko korupcji stanowią zintegrowaną całość, pojawia się w całym systemie społeczno-politycznym. Ogólnie nie jest traktowana jako „korupcja grzeszna, gdyż nikt się dzięki niej szalenie nie wzbogaca, a korumpowani starają się jedynie zapewnić sobie minimum egzystencji. Jest to strategia nastawiona na przetrwanie”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> O. Chybiński, *Płatna protekcja*, Warszawa 1967, s. 7–8.

<sup>5</sup> J. Pope, *Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 90.



Z literatury przedmiotu wynika, że ten model występuje najczęściej w krajach rozwijających się, a większość urzędników nie posiada odpowiedniego wykształcenia i nie kieruje się normami etycznymi i moralnymi. Dodatkowo uposażenia urzędników w sektorze publicznym, ze względu na niedużą wartość, nie wystarczają z reguły na egzystencję i utrzymanie rodziny, wobec tego pracownicy nie mają alternatywy i wchodzą w układy korupcyjne, czując się przez to bardziej ofiarami systemu niż uczestnikami przestępstwa.

Korupcja urzędnicza, nazywana także w literaturze przedmiotu administracyjną, ma wieloaspektowy i niejednorodny charakter. Tym mianem określa się zachowania w różnych dziedzinach administracji państwowej, jak i samorządowej na wszystkich szczeblach hierarchii administracyjnej. Dotyczy urzędników najniższego szczebla, jak i tych na najwyższych poziomach władzy w państwie. Pojawia się wówczas, gdy istnieje czynnik jawności w kontaktach z urzędnikami, lub jest inicjowana w sposób ukryty z wykorzystaniem dodatkowych gratyfikacji uzyskiwanych od ludzi w sprawach urzędowych w każdej dziedzinie życia. Określając ją jako korupcję w urzędzie, nie można osądzać wprost, kto jest jej inicjatorem. Sprawcą lub przedmiotem oddziaływania, uwzględnianym przez prawo, jest osoba (określana różnymi terminami), która pełni funkcję publiczną, powszechnie nazywana funkcjonariuszem publicznym lub urzędnikiem.

Zakres występowania korupcji urzędniczej jest nieograniczony, rozwija się poprzez podejmowanie jednostkowych decyzji na najniższym stopniu administracji, wydawanie koncesji czy zezwoleń aż do procedur związanych z dziedziną zamówień publicznych. Ten ostatni zakres jest obecnie najbardziej korupcjogenną dziedziną w działalności publicznej.

Pracownikami sfery publicznej najbardziej narażonymi na poddanie się praktykom korupcyjnym są urzędnicy odpowiedzialni za realizację zamówień publicznych, urzędnicy administracji państwowej i samorządowej związani z przyznawaniem koncesji, pozwoleń, dotacji, funduszy, funkcjonariusze celni, urzędnicy zajmujący się sprawami podatkowymi, przydzielania gruntów czy członkowie organów kontroli i nadzoru. Skorumpowani urzędnicy poprzez niezgodne z prawem wypełnianie obowiązków na zajmowanym stanowisku, działając dla osobistych korzyści, utrudniają lub uniemożliwiają społeczeństwu czy państwu legalną działalność i powodują niewyobrażalne straty, z reguły ekonomiczne.

Korupcja gospodarcza, zwana również komercyjną, wiąże się z wszelkimi aktami przekupstwa i sprzedajności zmierzającymi do wywierania istotnego wpływu na wydarzenia gospodarcze. Ten rodzaj korupcji inicjują biznesmeni, przedsiębiorcy, którzy przekupują nie tylko urzędników, ale także władze polityczne. Chcą zapewnić sobie bardziej korzystne warunki do działania, zakłócając przez to procesy gospodarcze, utrudniając rozwój gospodarczy i ekonomiczny kraju, powodując straty w produktywności. Korupcja gospodarcza wpływa negatywnie na prawidłowe funkcjonowanie i autorytet instytucji, jak również na zasady uczciwej konkurencji, całkowicie ją wykluczając lub deformując działania sił rynkowych.

Korupcja gospodarcza jest ściśle powiązana z korupcją urzędniczą, która pojawia się tam, gdzie są wydawane pieniądze publiczne lub decyzje administracyjne. Podmiot przyjmujący korzyści to pracownik administracji publicznej funkcjonujący jako przedstawiciel organu administracji w zakresie wydawania stosownych

środków publicznych, zezwoleń lub koncesji. Powstające niebezpieczeństwo charakteryzujące się takimi działaniami wzrasta wraz z rolą i modelem aktywności państwa w obszarze gospodarczym czy zwiększeniem parametru ograniczeń administracyjnych w sferach tej aktywności.

Wśród przedsiębiorców występuje przekonanie, że wszystkie podmioty gospodarcze działają w sposób nieuczciwy (tzw. dylemat więźnia), a w niektórych krajach czy rejonach świata stosuje się praktykę, według której bez wręczania łapówek nie ma możliwości pozytywnego załatwienia formalności. Jest to oczywiście mylne rozumowanie, ale funkcjonujące w społeczeństwach.

Dylemat więźnia to

przekonanie, że jeżeli jeden gracz gra uczciwie, a drugi nie – ten drugi zawsze wygra. To skłania wszystkich graczy do oszukiwania, w tym wypadku – do wręczania łapówek. Wyjściem z tej sytuacji jest ogólne porozumienie i przyjęcie przez wszystkich graczy uczciwych zasad gry. Ponadto przedsiębiorcy często przeświadczeni są o możliwości wybicia się firmy dzięki praktykom korupcyjnym, zwłaszcza gdy firma nie ma takich szans na drodze uczciwej konkurencji. Nie bez znaczenia jest też chęć szybkiego wzbogacenia się, zdobycia kapitału dzięki nadarżającej się okazji, a także – wątpliwość, czy podmiot gospodarczy stosujący się do uczciwych zasad gry rynkowej jest w stanie przetrwać na rynku lub utrzymać się na określonym poziomie. Często też przedsiębiorcy postrzegają swoje postępowanie jako pozytywne, przynoszące korzyść wszystkim zainteresowanym<sup>6</sup>.

Następnym rodzajem korupcji jest korupcja polityczna, którą inicjują osoby pełniące funkcje o charakterze politycznym lub działające w imieniu partii czy

---

<sup>6</sup> W. Gadomski, *Siódme – mniej kradnij!*, „Gazeta Wyborcza” 5–6.02.2000, nr 30, s. 8.

Dylemat więźnia to jeden z najstawniejszych problemów w teorii gier. Jest oparty na dwuosobowej grze o niezerowej sumie, w której każdy z graczy może zyskać, oszukując przeciwnika, ale obaj stracą, jeśli obaj będą oszukiwać. Dylemat więźnia został wymyślony przez dwóch pracowników RAND Corporation: Melvina Dreshera i Merrilla Fooda w 1950 roku. Albert W. Tucker sformalizował jego zasady i jako pierwszy użył nazwy „dylemat więźnia” (Poundstone 1992). W klasycznej formie jest przedstawiany następująco: dwóch podejrzanych zostało zatrzymanych przez policję. Policja, nie mając wystarczających dowodów do postawienia zarzutów, rozdziela więźniów i przedstawia każdemu z nich tę samą ofertę: jeśli będzie zeznawać przeciwko drugiemu, a drugi będzie milczeć, to zeznający wyjdzie na wolność, a milczący dostanie dziesięcioletni wyrok. Jeśli obaj będą milczeć, obaj odsiedzą sześć miesięcy za inne przewinienia. Jeśli obaj będą zeznawać, obaj dostaną pięcioletnie wyroki. Każdy z nich musi podjąć decyzję niezależnie i żaden nie dowie się, czy drugi milczy, czy zeznaje, aż do momentu wydania wyroku. Jak powinni postąpić? Jeśli założymy, że każdy z więźniów woli krótszy wyrok niż dłuższy i że żadnemu nie zależy na niskim wyroku drugiego, możemy opisać ten dylemat w terminach teorii gier. Więźniowie grają wtedy w grę, w której dopuszczalne strategie to: „współpracuj” (milcz) i „oszukuj” (zeznawaj). Celem każdego gracza jest maksymalizacja swoich zysków, czyli uzyskanie jak najkrótszego wyroku. W tej grze „oszukuj” jest strategią ściśle dominującą: niezależnie od tego, co robi przeciwnik, zawsze bardziej opłaca się oszukiwać niż współpracować. Jeśli współwięzień milczy, oszukiwanie skróci wyrok z sześciu miesięcy do zera. Jeśli współwięzień zeznaje, oszukiwanie skróci wyrok z dziesięciu lat do pięciu. Każdy gracz racjonalny będzie zatem oszukiwał i jedyną równowagą Nasha jest sytuacja, gdy obaj gracze oszukują. W rezultacie obaj zyskają mniej, niż gdyby obaj współpracowali, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Dylemat>.



instytucji politycznych. Dotyczy ona uzyskiwania korzyści nie tylko jednostkowych, ale też grupowych, służących do finansowania działalności partii politycznych i utrzymywania aparatu partyjnego, sponsoringu kampanii wyborczych zarówno kandydatów, jak i całych partii. Korzyści te mogą służyć również do przekupywania wyborców. Można tu wymienić także zachowania korupcyjne wynikające ze sprawowania przez partię nieuzasadnionej formalnie kontroli nad daną dziedziną życia publicznego czy funkcjonowania państwa. Ściąganie „haraczu” od sektora prywatnego poprzez nielegalne opodatkowanie przedsiębiorstw przez partie polityczne i uzyskiwanie poparcia politycznego dzięki posiadaniu środków materialnych.

Ten rodzaj korupcji charakteryzuje się w szczególności wykorzystywaniem stanowisk zajmowanych przez członków, przedstawicieli ugrupowań partyjnych do zdobycia środków zaspokajających potrzeby ich partii. Partie polityczne pełnią wiele funkcji w państwie, przede wszystkim postrzegane są jako grupy nacisku reprezentujące interesy poszczególnych grup społecznych. Partie umożliwiają promowanie i kształtowanie pewnych wartości, uzewnętrznianie potrzeb społeczeństwa. Stanowią łącznik pomiędzy rządzącymi a społeczeństwem, jak również dają możliwość promowania ideałów, zasad, programów, a wreszcie legalnego przejęcia władzy w państwie. Ugrupowania przygotowują też przywódców politycznych do rządzenia państwem lub zajmowania znaczących stanowisk w aparacie władzy.

Ulegając korupcji, mogą powodować lub powodują szczególnie niebezpieczne zachowania dla porządku prawnego państwa, obniżając swoim działaniem poziom systemu rządzenia i wpływają na polityczną destabilizację. Ta metoda postępowania parlamentarzysty czy osoby na stanowisku politycznym w państwie lub w korpusie urzędniczym polega na ignorowaniu obowiązków wynikających z pełnienia funkcji lub urzędu w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych.

Korupcja polityczna może polegać także na naruszaniu przez członka partii zajmującego dane stanowisko swoich obowiązków dla osiągnięcia korzyści materialnych czy osobistych tylko dla siebie, nie dla swojej partii. Partie polityczne, niestety, bardzo często wykorzystują swoją pozycję w państwie dla partyjnych lub prywatnych celów. Dzięki pozycji i uprawnieniom władzy ustawodawczej, parlamentarzysty za przyjęcie korzyści mogą popierać lub blokować ustawy zgodnie z żądaniami przedsiębiorców.

Cechą wyróżniającą ten rodzaj zachowań jest nie tylko jej skala, mimo że dotyczy z reguły dużych sum pieniężnych i wąskiego grona osób, ale też cele przeznaczenia tych środków, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do zdobywania lub pełnienia funkcji oraz uzyskiwania wpływów politycznych. Takie działania mogą prowadzić do tzw. kleptokracji, której istotą jest to, że „funkcjonowanie organów władzy jest definiowane raczej przez podaż i popyt niż przez prawo i przepisy, a formalny charakter władzy jest w tym zakresie mniej istotny niż «laissez-faire economics» jej funkcjonowania”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003, s. 16. Laissez-faire'yzm to nazwa programu gospodarczego, opartego na zasadach pełnej gospodarczej wolności jednostki, prywatnej własności i nieingerowaniu przez państwo w życie gospodarcze. Krytykę laissez-faireryzmu przeprowadził J. M. Keynes w 1926 r. w książce pod tytułem *Zmierzch laissez-faire'ryzmu*, wykazując, że ta formuła programu gospodarczego nie ma żadnego oparcia w rzeczywistości. Pisał, iż dążenie do osobistej korzyści i wolny rynek zawodzą – nie zapewniają pełnego zatrudnienia. W interpretacji

Politycy przejawiają nie tylko zbyt duże zainteresowanie pewnymi wpływami na gospodarkę, ale także na wybór na określone stanowiska w państwie. Uzyskanie wpływów w tych dziedzinach wiąże się zawsze z możliwością wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości. Często obsadzanie stanowisk popieranymi kandydatami stanowi część gry politycznej, mającej na celu wykluczenie członków innych ugrupowań z procesu rządzenia. Lukratywne stanowiska w administracji państwowej trafiają się najczęściej osobom, które wcześniej w pewien sposób przysłużyły się danym osobistościom publicznym.

Ten rodzaj korupcji jest warunkowany przez szereg czynników o charakterze strukturalnym. W niewątpliwym stopniu zależy od kultury politycznej osób pełniących ważne funkcje polityczne lub publiczne oraz od struktury władzy zdominowanej przez tego rodzaju elity. Osoby te czują się bezkarne, ponieważ zapewniają im to nie tylko immunitety, ale często przyzwalająca postawa społeczeństwa. W tej kwestii wiele zależy od kultury i historii państwa oraz ich obywateli, ale nie można zaprzeczyć, że znaczna część społeczeństw toleruje takie zachowania i uważa korupcję osób publicznych za rzecz powszednią.

Spółeczeństwo, a zwłaszcza pojedynczy ludzie będą zawsze odnosić do siebie negatywne skutki danego postępowania, a jeżeli ich nie odczują, mogą uznać dane zachowanie za możliwe do zaakceptowania czy tolerowania. Takie podejście do tego zjawiska, jak i lekceważenie pewnych skutków korupcji, czy też uznawanie ich za nieszkodliwe, wynika często z braku obiektywnego spojrzenia na to zjawisko.

### **Korupcja w regulacjach prawnych**

Korupcja współcześnie uznawana jest nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach za zjawisko z zakresu patologii społecznej, które uderza w podstawowe zasady funkcjonowania każdego społeczeństwa i jest dla niego szkodliwa. Ma degenerujący wpływ na jego świadomość, postępowanie oraz na całość życia społecznego. Ponadto podważa zaufanie obywateli do funkcjonującego porządku prawnego, do poszczególnych systemów politycznych i wzbudza świadomość braku równości wobec prawa. Wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa, jego struktur i na rozwój gospodarki. Przy tym zniechęca obywateli do uczciwej pracy, ponieważ stwarza świadomość, że pewne dochody pochodzące z korupcji, środki przeznaczone na korumpowanie pochodzą od konsumentów i przedsiębiorców. W kulturze społecznej niepewność jest dużą przeszkodą w tworzeniu oraz codziennym funkcjonowaniu instytucji publicznych.

Poszczególne państwa formułują definicje korupcji w swoich wewnętrznych aktach prawnych, co umożliwi walkę z tym zjawiskiem. Istnieją jednak także międzynarodowe definicje korupcji przyjęte przez większą liczbę państw i ustanawiane w międzynarodowych aktach prawnych, konwencjach czy zaleceniach.

---

Keynesa oznaczało to konieczność takiej interwencji państwa w życie gospodarcze, która pozwoli osiągnąć trwałość pełnego zatrudnienia w czasie. W swej książce Keynes dowodzi, że kapitalizm mądrze kierowany może stać się bardziej skuteczny w osiąganiu celów ekonomicznych niż jakikolwiek inny znany system alternatywny, zob. też W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005, s. 69–98.

W polskiej ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksie karnym<sup>8</sup> po ostatnich zmianach – wprowadzeniem tzw. noweli antykorupcyjnej ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>, korupcja określona została:

- w art. 228 § 1–5 k.k. – jako łapownictwo bierne, inaczej sprzedajność, które polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej;
- w art. 229 § 1–4 k.k. – jako łapownictwo czynne lub przekupstwo, polegające na udzielaniu albo składaniu obietnicy udzielania korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji;
- w art. 230 i 233a k.k. – jako płatna protekcja, czyli powoływanie się na czyjeś wpływy w instytucjach lub urzędach lub podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą lub za jej obietnicę;
- w art. 231 k.k. – jako nadużycie służbowe, polegające na przekraczaniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego i na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, w celu uzyskania korzyści majątkowej.

Działanie na szkodę interesu publicznego czy prywatnego musi wiązać się z przekroczeniem uprawnień czy niedopełnieniem obowiązków funkcjonariusza publicznego, dlatego często formułowanym zarzutem jest przyjmowanie korzyści majątkowych za to, że pozytywnie zostanie rozstrzygnięty przetarg. Jednak samo przekroczenie uprawnień czy niedopełnienie obowiązków, gdy nie działa się na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, zgodnie z art. 137 i 138 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) powoduje jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną. W statutach, regulaminach, czy zarządzeniach określony jest, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zakres zadań i obowiązków wskazanych osób:

- w art. 250a k.k. – korupcja wyborcza, czyli „wręczenie łapówki za głosowanie w określony sposób lub polega na złożeniu obietnicy korzystnego załatwienia sprawy, przychylnego traktowania, dbania o interesy w razie uzyskania mandatu”<sup>10</sup>;
- w art. 271 k.k. – poświadczenie nieprawdy, które polega na podaniu przez funkcjonariusza publicznego uprawnionego do wystawienia dokumentu, nieprawdy w tym dokumencie co do okoliczności mającej znaczenie prawne;
- w art. 296 k.k. – nadużycie zaufania to „wyrządzenie znacznej szkody majątkowej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, poprzez nadużycie udzielonych danej osobie uprawnień lub niedopełnienie ciężących na niej obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Nadużycie ma miejsce, gdy osoba zobowiązana na podstawie przepisu ustawy lub decyzji właściwego organu czy też umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, nadużywa udzielonych jej

<sup>8</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2003 r. nr 111, poz. 1061.

<sup>10</sup> J. Skorupka, *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (Wybrane zagadnienia)*, „Prokuratura i Prawo” 2003, z. 12, s. 78.

uprawnień lub niedopełnia ciążącego na niej obowiązku, wyrządzając znaczną szkodę majątkową. Takim przykładem niedopełnienia obowiązku będzie z pewnością zaniechanie analizy finansowej kosztorysów czy podjęcie wbrew uprawnieniom decyzji o zwrocie wypłaconego zabezpieczenia umowy.

- w art. 296a k.k. – jako korupcja gospodarcza, która polega na „przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej przez osobę pełniącą kierowniczą funkcję w podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą w zamian za zachowanie mogące wyrządzić temu podmiotowi szkodę majątkową albo za czyn nieuczciwej konkurencji lub za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usług lub świadczenia; np. udzielenie kredytu lub pożyczki pieniężnej niewypłacalnemu dłużnikowi (czynność mogąca wyrządzić szkodę majątkową), ujawnienie tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa (czyn nieuczciwej konkurencji)”<sup>11</sup>.

Zjawisko korupcji gospodarczej rozumiane jest poprzez „wszelkie akty przekupstwa i sprzedajności zmierzające do wywarcia wpływu na wydarzenia gospodarcze”<sup>12</sup>. Ten rodzaj korupcji, godząc w prawidłowe funkcjonowanie instytucji i jej autorytet, których przedstawiciele zostają korumpowani, w równej mierze niszczy zasady uczciwej konkurencji.

- w art. 296 b k.k. – jako korupcja w sporcie, tj. przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, w zamian za nieuczciwe zachowanie, które może mieć wpływ na wynik profesjonalnych zawodów sportowych;
- w art. 305 § 1 k.k. – jako utrudnianie przetargu publicznego polegające na działaniu na szkodę osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg publiczny jest organizowany, poprzez jego udaremnianie lub utrudnianie albo też wchodzenie w porozumienie z inną osobą, a także poprzez rozpowszechnianie lub przemilczenie istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu.

Przetarg publiczny to sposób zawierania umów lub udzielanie zamówień na wykonanie uzgodnionych robót w drodze konkursu, w celu uzyskania najdogodniejszych warunków. Przepis ten ma na celu ochronę przetargu publicznego, jego organizacji, prawidłowego przebiegu, przed działaniami mającymi na celu osiągnięcie korzyści majątkowej ze szkodą dla właściciela mienia, osoby lub instytucji, na rzecz której jest dokonywany oraz interesy uczestników tego przetargu. Bezprawne jest nie tylko samo udaremnienie, ale również utrudnienie postępowania przetargowego, które nie powstrzymuje jego realizacji, ale powoduje przedłużanie się procedur czy też odsunięcia intratnych ofert.

W tym miejscu należałoby też uwzględnić podział na korupcję krajową, charakteryzującą się tym, iż skutki przestępstwa będą pozostawać w granicach jednego państwa, i korupcję międzynarodową, która wiązać się będzie przede wszystkim z działalnością ekonomiczną-gospodarczą. Czynnikiem utrudniającym przeciwdziałanie międzynarodowej korupcji gospodarczej jest często przekonanie władz państwa o nieponoszeniu przez nie strat i o zyskach, wpływach dzięki korupcyjnym praktykom rodzimych podmiotów gospodarczych. Właśnie takie praktyki bywają

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> O. Górniok, *O korupcji gospodarczej i niektórych sposobach jej zwalczania*, Warszawa 1995, s. 6.

tolerowane, a ich oferowanie i realizowanie pozostaje bezkarne. Korupcja w transakcjach międzynarodowych wpływa negatywnie na konkurencję wolnorynkową i ogólnie na rozwój światowej gospodarki.

W Preambule Konwencji Prawnokarnej o korupcji sporządzonej w Strasburgu 27 stycznia 1999 r.<sup>13</sup> określono znaczenie zjawiska korupcji poprzez przedstawienie zbioru negatywnych cech zagrażających konstytucyjności demokratycznej, prawom człowieka. Cech naruszających zasady jawności społecznej, inhibicyjnej na rozwój gospodarczy, wpływającej na stabilność instytucji demokratycznej i na moralne fundamenty egzystowania społeczeństwa.

Konwencja definiuje przekupstwo w wymienionych krajach jako:

umyślne proponowanie, obiecywanie lub dawanie przez jakąkolwiek osobę jakiegokolwiek należności majątkowej lub innej korzyści zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu lub osobie trzeciej, zarówno bezpośrednio, jak i przez pośredników, w celu skłonienia tego funkcjonariusza do działania lub powstrzymania się od działania w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub zapewnienia sobie innej należytej korzyści w prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej<sup>14</sup>.

W przyjętej Konwencji o zwalczaniu korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych OECD i 5 krajów nie zrzeszonych dnia 17 grudnia 1997 r. przez kraje OECD<sup>15</sup>, w tym przez Niemcy i Japonię, przedstawiono definicję przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Ważne było podjęcie takich działań, ponieważ w wielu krajach normalną praktyką było zwalnianie z podatku lub odliczeń z podatków kwot przekazywanych na łapówki dla tych funkcjonariuszy. W styczniu 2000 r. również polski parlament ratyfikował przystąpienie do konwencji OECD.

Prezydent Polski 28 lutego 2002 roku podpisał ustawę o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, która została sporządzona w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 roku, a w której państwa członkowskie Rady Europy, pozostałe państwa oraz Wspólnota Europejska, sygnatariusze niniejszej konwencji uznali, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności pomiędzy jej członkami w celu zacieśnienia międzynarodowej współpracy w walce z korupcją.

W dniu 31 października 2003 roku została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 2005 r. nr 29, poz. 249.

<sup>14</sup> Druk Sejmowy nr 1547 z dnia 22.11.1999 r. według art. 1 pkt 1 Konwencji OECD i 5 krajów nie zrzeszonych o zwalczaniu korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r.

<sup>15</sup> OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). W skład OECD wchodzi: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Francja, Finlandia, Grecja, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Pd., Luksemburg, Hiszpania, Holandia, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Włochy, Wielka Brytania, por. A. Nowak, *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2004, s. 365.

korupcji. W jej preambule w pierwszym punkcie wyrażone zostało zaniepokojenie powagą problemów i zagrożeń, jakie stanowi korupcja dla stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw, przynosząc szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, wartościom etycznym i sprawiedliwości oraz zagrażając trwałemu rozwojowi i rządowi prawa. Jej celem jest popieranie i wzmacnianie środków w celu skuteczniejszego i efektywniejszego zapobiegania i zwalczania korupcji, popieranie, ułatwianie i wspieranie międzynarodowej współpracy i pomocy technicznej w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, w tym zwrotu korzyści oraz popieranie uczciwości, odpowiedzialności i właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym.

Uwzględniając charakterystykę korupcji, obserwuje się społeczeństwa, które nie mają trwałego i ekonomicznego systemu rządów, nie wykazują wzajemnej uczciwości w dziedzinie socjalnej i politycznej, które nadużywają predyspozycji i kwalifikacji swoich członków. Przy braku zaufania do polityków i funkcjonariuszy publicznych nie istnieje demokracja, ponieważ fundamentem wolnego narodu jest zaufanie do wszystkich instytucji. Prowadzi to również do naruszenia zasady efektywnej alokacji, ponieważ wszystkie środki lokowane są nie według jawnych reguł wolnego rynku, lecz na podstawie niejawnych sygnałów pochodzących od skorumpowanych urzędników lub osób kierujących różnego rodzaju jednostkami organizacyjnymi. To z kolei osłabia konkurencję, gdyż przy dużym nasileniu tego zjawiska o wynikach finansowych przedsiębiorstw w praktyce decyduje nie ich efektywność, lecz możliwość uzyskania określonych korzyści w zamian za łapówkę lub w wyniku wykorzystania wpływów w odpowiednich strukturach władzy publicznej.

Zjawisko korupcji ma gospodarcze i społeczne konsekwencje, a także wpływ na globalizację gospodarki ze względu na ryzyko, jakie podejmują przedsiębiorcy inwestujący na międzynarodowych rynkach oraz

optymalizację alokacji środków przez międzynarodowe instytucje finansowe. Uwzględnić należy również moralne i kulturowe konsekwencje jej rozprzestrzeniania się. Ma wpływ negatywny na standardy etyczne społeczeństwa, ogranicza realizację celów społecznych. Wśród obywateli, wśród przedsiębiorców w obrocie gospodarczym i społecznym zaczyna panować brak wzajemnego zaufania. Prowadzi to do nabrzmienia problemu hazardu moralnego, tj. przesuwania spłaty dobrowolnie zaciągniętych zobowiązań na innych. A wiele jej następstw ma charakter perwersyjny, np. wręczanie łapówek w celu przyspieszenia uzyskania pozwolenia prowadzić będzie jeszcze do wolniejszego tempa wydawania pozwoleń w celu zagarnięcia ważnych łapówek. Prowadzi to do obniżenia etyki pracy, skoro zaniedbanie i zwłoka popłacają<sup>16</sup>.

Zjawisko to utrwała przywileje dla wybranych, pogłębiając jednocześnie różnice społeczne. Wzmaga i ugruntowuje biedę, ponieważ biedni ludzie nie będą mieć środków na wręczanie łapówek. Ogranicza również efektywność wszelkich programów antykorupcyjnych, realizujących zadania w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia czy pomocy społecznej. Wszelkie prawa obywateli zagwarantowane przez prawo zostają ograniczone i są niszczone przez różne formy korupcji. Występuje nierówność społeczna w ochronie zdrowia, pracy, dostępu do kształcenia się, czy ochrony prawnej. Wobec powyższego sprzyja naruszaniu praw człowieka.

<sup>16</sup> K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 54.



Podjęmowane są różne badania nad wpływem korupcji na gospodarkę i społeczeństwo. Szczególnie cenne w praktyce zwalczania lub zapobiegania korupcji jest wzajemne porównywanie wszystkich dostępnych sposobów badawczych, a zwłaszcza ich zastosowanie w przypadku wprowadzania pionierskich rozwiązań prawnych i organizacyjnych. W wyniku badań zgromadzono większość argumentów przemawiających przeciwko niej, ze wskazaniem na szkodliwość zachowań korupcyjnych, zwłaszcza w ujęciu wieloletnim. Szczególnie interesujące są wnioski natury rynkowej oraz administracyjnej, które przeciwstawiane są poglądom o pozytywnym wpływie korupcji na zjawiska gospodarcze.

Na podstawie doświadczeń w skali międzynarodowej stwierdzono, że korupcja bez względu na kraj i zakres swojego oddziaływania jest zjawiskiem negatywnym ograniczającym rozwój ekonomiczny, inwestycje wewnętrzne i zagraniczne oraz doprowadzającym do zwiększania rządowych wydatków. Posiada indywidualne konsekwencje dla obywateli, wpływając na pogłębianie się ubóstwa i wywierając ogromny wpływ na koniunkturę wszystkich form życia społeczeństwa.

### **Skutki korupcji dla państwa**

Tolerowanie korupcji przekłada się na proces społeczny zmierzający do obniżania się stopy życiowej społeczeństwa, w którym jego interesy będą przegrywać z celami uczestników działań korupcyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, dotyka to osób o najniższych dochodach, ludzi biednych, dla których koszty korupcyjne radykalnie obniżają jakość życia.

Korupcja władz publicznych osłabia aktywność społeczną i spycha gospodarkę w „szarą strefę”. Nieprzestrzeganie przepisów prawnych i omijanie opodatkowania stają się najkorzystniejszymi sposobami prowadzenia przez przedsiębiorców biznesu. Czynnikiem znaczącym w tym zakresie jest wymuszanie przez urzędników łapówek w zamian za przyznane pozwolenia czy koncesje. Skutkami tych działań są kompresja zysków budżetowych i stopniowo zwiększający się deficyt państwowy. Grupy administracyjne stopniowo deprecjonują wypełnianie obowiązków, a ich zakres ulega ograniczeniu. Aparat państwowy przestaje być sprawnym organem wewnętrznym wspierającym koniunkturę i staje się pensum dla koncepcji społecznych i rozwoju przemysłowego.

Sposobami statystycznymi zestawia się hipotezy o związku kryteriów korupcji ze wskaźnikami koniunktury ekonomicznej i społecznej. Sprawdzane jest twierdzenie o obiektywnym, a także pozytywnym wpływie korupcji na ekonomię w pewnych okolicznościach. Ostatecznie korupcja przeciwdziała prawidłowemu funkcjonowaniu konkurencji, ogranicza inwestycyjne zdolności firm, szkodzi zasobom finansów publicznych, odstrasza zagranicznych inwestorów. Ogranicza wzrost gospodarczy, realizowanie dążeń społecznych, sprzyja naruszaniu praw człowieka, jest zagrożeniem dla demokracji i ułatwia zorganizowaną przestępczość.

Działania korupcyjne są

oparte na ściśle limitowanym dostępie do informacji oraz monopolu decyzyjnym, które bezwzględnie ograniczają wolną konkurencję. Poszkodowane są przy tym niekiedy przedsiębiorstwa mniejsze, zwłaszcza krajowe, które nie tylko nie uzyskują od władz publicznych odpowiedniego wsparcia, ale wręcz przeciwnie – są arbitralnie wykluczone

z konkurencji. Poważne konsekwencje niosą zaburzenia konkurencyjności i promowanie takich firm, które są faworyzowane ze względu na różnego rodzaju układy. Są to generalnie mało efektywne firmy, które uzyskują dostęp do publicznych środków kosztem uczciwych przedsiębiorców i podatników<sup>17</sup>.

Rozprzestrzenianie się tego zjawiska wprowadza nierówne zasady w gospodarce, ograniczając inwestycyjny potencjał, doprowadza do wymuszania bezprawnych kosztów, które są opłacane przez podatnika w postaci świadczeń i usług. Środki, które firmy przeznaczają na łapówki, powiększają ich koszty kapitału i inwestycji, a w konsekwencji są przerzucane na klientów, którzy zmuszani są do płacenia wyższych cen.

Obniżenie efektywności inwestycji publicznych wiąże się ze spadkiem poziomu ich produkcyjnej wydajności i rozwoju gospodarczego. W szczególności dotyczy to działań ukierunkowanych na szkolenia zawodowe i działania edukacyjne, które w

najprostszy sposób można zdefraudować, na przykład dla wzmocnienia własnej politycznej klienteli. Erozji ulega również polityka przemysłowa i inwestycyjna rządu, gdyż kryterium efektywności ekonomicznej jest zawsze podporządkowane względem korupcyjnym. W wyniku konkurencji korupcyjnej zwycięża wykonawca ofiarujący najwyższą łapówkę, a nie ten, który oferuje najlepsze wyniki gospodarcze lub najbardziej korzystne z punktu widzenia interesu publicznego. W konsekwencji infrastruktura publiczna powstała w wyniku korupcyjnych przetargów nie tylko jest droższa, ale często sprzeczna z interesem społecznym, nieprzemysłana lub wręcz szkodliwa. Często również znacznie bardziej kosztowna w utrzymaniu lub naprawie<sup>18</sup>.

Występowanie korupcji wpływa również negatywnie na finanse publiczne poprzez zwiększenie publicznych inwestycji, na strukturę wydatków publicznych, powodując przesuwanie środków mających podtrzymać bieżące operacje na nowe przedsięwzięcia. Deformowanie struktury wydatków publicznych objawia się np. zabieraniem ich ze sfery edukacji i ochrony zdrowia, gdyż są to dziedziny mało rentowne dla łapówkarzy. Dodatkowo zmniejsza rentowność publicznych inwestycji, a przekazywane w ukryciu łapówki stanowią nieewidencjonowane przepływy pieniędzy zwolnione od podatku i doprowadzają do obniżania dochodów państwa.

Obniża także poziom wpływów do budżetu państwa, ponieważ sprawia, że następuje przesuwanie prowadzenia działalności do szarej strefy, a państwo nie mając na to wpływu i zbytnej kontroli, traci sterowność finansową. Partia rządząca nie ma zdolności strukturalizowania merytorycznej polityki ekonomicznej i nie jest poręczycielem rynkowej swobody oraz poszanowania przyjętych zachowań gospodarczych, ponieważ nie kodyfikuje równorzędnych kryteriów dla wszystkich podmiotów gospodarczych. W przypadkach występowania kryzysu ekonomicznego nie ma zdolności do właściwego regulowania rynku czy przeciwdziałania zmianom w środowisku industrialnym.

Negatywnie na finanse publiczne wpływa zjawisko polegające na tym, że osoby mające

---

<sup>17</sup> T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2001, s. 11.

<sup>18</sup> Ibidem.

odpowiednią władzę umożliwiając innym wyłudzenie pieniędzy publicznych, co powoduje wzrost wydatków, zwiększenie deficytu lub podatków. Egzemplifikacją tego zjawiska w naszym kraju jest masowe rozdawnictwo zasiłków chorobowych na ogromną skalę. Wszystkie wymienione wyżej konsekwencje korupcji przyczyniają się do powiększenia deficytu, który z kolei powoduje zwiększenie stóp procentowych i zwiększenie długu publicznego<sup>19</sup>.

Korupcja ponadto ogranicza wzrost gospodarczy. Racjonalne jest założenie, że skoro korupcja wpływa negatywnie na stan finansów publicznych, na krajowe i zagraniczne inwestycje, to ma także wpływ na wzrost gospodarczy. Zasadność takiego przypuszczenia znajduje potwierdzenie w różnego rodzaju analizach. Korupcja ma wpływ na względny poziom gospodarczego wzrostu, przy uwzględnieniu punktu startowego państwa oraz jego społeczeństwa.

Korupcja, ułatwiając funkcjonowanie przestępczości zorganizowanej, jest podstawowym mechanizmem, za pomocą którego następuje pranie brudnych pieniędzy, a przestępcy mogą przez dłuższy okres czuć się bezkarni i unikać konsekwencji prawnych. Uznanie tego patologicznego zjawiska za normę powszechnie obowiązującą staje się bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, może doprowadzić do akceptacji przez społeczeństwo zachowań mających znamiona przestępstwa.

Korupcja jest dla niektórych szczególnie atrakcyjna ze względu na uzyskiwanie osobistych korzyści i nie zwraca się wtedy uwagi na to, że dochodzi do naruszenia zasad społeczeństwa obywatelskiego. Uderza wobec tego nie tylko w finanse, ale niszczy zdolność odróżniania przez ludzi dobra i zła, zdolność ich działania. Ponadto relatywizuje podejmowane decyzje w zależności od potrzeb interesu osobistego, takie jak nepotyzm czy partyjniactwo.

W ten sposób niedostrzegalnie powstaje podwójny mechanizm percepcji i tworzenia autentyczności, w którym prawa i obowiązki nie są normą powszechnie obowiązującą. Jest mechanizmem zależnym od koniunktury oraz celów indywidualnych, partyjnych i grupowych. Doprowadza to do odtwarzania w nowych warunkach zachowań specyficznych dla państw realnego socjalizmu, ale także do narastania tego typu działań. Obniża to jakość systemu rządzenia, ponieważ powoduje dymisje lub usuwanie legitymacji rządów, szczególnie despotycznych i prowadzi w dłuższej perspektywie do politycznej destabilizacji. Skorumpowany rząd określa się jako słaby i niestabilny o ograniczonych kompetencjach, znikomych dochodach oraz ideologicznie niskiej możliwości działania.

Ciągle pomijanym skutkiem korupcji jest jej pejoratywny rezultat, polegający na próbach funkcjonalizacji konstrukcji politycznej kraju. Popularyzowanie negatywnego wzorca na poziomie jednostek samorządowych utrudnia lub uniemożliwia produktywną decentralizację lub federalizację państwa. Korzyści podziału struktury administracyjnej państwa mogą zostać zrównoważone stratami obywatelskimi poprzez działania bezprawne układów w tym zakresie.

Korupcję należy uznać za zjawisko mające charakter negatywny, ponieważ obarcza swymi kosztami wszystkie dziedziny życia publicznego. Nie ominęła swoim zasięgiem również wymiaru sprawiedliwości, wpływając na spadek lub brak sprawności działania organów instytucji całego systemu, czyli sądów, policji, prokuratur,

---

<sup>19</sup> A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, Warszawa 2009, s. 12.

służby więziennej czy komorników. Brak sprawności ujawnia się poprzez przewlekanie, brak terminowości w prowadzeniu postępowań i nieskuteczną egzekucję. Należy też wspomnieć o pracownikach administracyjnych, ponieważ odgrywają oni niemałą rolę w przedłużaniu postępowań, a ich działanie może doprowadzać do systemowej niewydolności wymiaru sprawiedliwości.

W ostatnich latach zwiększyło się zainteresowanie zahamowaniem rozwijania się zjawiska korupcji w środowiskach opiniotwórczych, chociaż niedawno przedstawione zostały argumenty świadczące o celowości i użyteczności korupcji. Argumentem wspierającym korupcję jest to, że może podwyższyć operatywność ekonomiczną poprzez zwiększanie poziomu progresji, przede wszystkim usprawniając czynności administracyjne, przyspieszając podejmowanie decyzji kompromisowych dla całej rodzimej gospodarki. Przykładem może być dynamiczna koniunktura rozwijająca się w państwach azjatyckich, które posiadają dyspozycje korupcyjne.

Argumentem na rzecz korupcji jest też czas, który jest

równie ważną kategorią biznesu, jak środki finansowe. Dlatego przedsięwzięcia, które skracają czas procedur administracyjnych, albo zmierzają w kierunku uzyskania potrzebnych dla działalności gospodarczej informacji – są warte łapówek, tak jak każda inna działalność o charakterze inwestycyjnym lub promocyjnym. Argumentem wspierającym może być to, że wykorzystuje fakt relatywnie niskich pensji urzędniczych. W ten sposób wydatki budżetowe mogą być utrzymane na odpowiednio niskim poziomie, gdyż urzędnicy kompensują sobie dążenia płacowe w działalności korupcyjnej. Niewielkie wydatki budżetowe na ten cel wspierają pośrednio rozwój gospodarczy danego kraju, gdyż pozwalają utrzymać odpowiedni poziom wskaźników makroekonomicznych<sup>20</sup>.

Korupcja może podważać finanse publiczne i przez to szkodzić rozwojowi gospodarki. Wtedy głównym niebezpieczeństwem jest deficyt, podbijający stopy procentowe i zwiększający dług publiczny, a przez to związane z nim ciężary. Podmywa finanse publiczne głównie wtedy, gdy osoby mające odpowiednią władzę umożliwiają innym wyłudzenie pieniędzy podatników. Wtedy nadmiernie rosną wydatki budżetowe, przez co zwiększa się deficyt lub podatki. Taki mechanizm korupcji jest szeroko rozpowszechniony w Polsce, stanowiąc poważne niebezpieczeństwo dla rozwoju gospodarki i miejsc pracy. Korupcja ta polega na masowym rozdawaniu zasiłków chorobowych. Innym zjawiskiem, trwającym już lata, a stanowiącym zagrożenie dla finansów publicznych jest „rozdawanie” rent inwalidzkich, w obu tych przypadkach decyzje lekarzy są tym, co bezpośrednio powoduje wyciąganie miliardów złotych rocznie z pieniędzy podatników<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne...*, s. 9. Za jeden z czynników, które zwiększyły w ostatnim czasie zainteresowanie powstrzymaniem rozwoju korupcji, można uznać coraz powszechniejszą zgodę środowisk opiniotwórczych co do ogólnie negatywnych skutków tego zjawiska. Warto jednak przypomnieć, że jeszcze do niedawna sprawa wydawała się otwarta i wielu specjalistów, w tym renomowanych profesorów ekonomii i nauk politycznych, argumentowało o celowości i użyteczności korupcji. Brak wspólnego stanowiska środowisk naukowych w oczywisty sposób sprzyjał rozwojowi tej patologii, osłabiał równocześnie siłę wypowiedzi autorytetów moralnych na ten temat. W tym miejscu Gross przytoczył bodaj najsłynniejsze argumenty wspierające korupcję.

<sup>21</sup> Por. *Ibidem*, s. 16.

Ponadto korupcja osłabia konkurencję, która jest atutowym źródłem ekonomii. Przy dużym natężeniu praktyk korupcyjnych wpływa na działalność przedsiębiorstw, decydując o ich wynikach kapitałowych, na urzędników pełniących funkcje publiczne i zdolność dotarcia do osób sprawujących władzę w państwie. Działa odstrasza­jąco przede wszystkim na przedsiębiorców zagranicznych.

Korupcja współcześnie rozumiana jest jako przejaw patologii społecznej, która pojawiła się wraz z powstaniem elementarnych form życia zbiorowego, w którym koligacje i konwencje o charakterze korupcyjnym zostaną przeciwstawione złożoności struktur obywatelskich i poszerzaniu się przestrzeni zagadnień państwowych. Mimo że korupcja jest stałym elementem życia społecznego, politycznego i gospodarczego, ma jednak cechę zmienną, wyrażającą się w narastaniu lub też słabnięciu jej poziomu. Obecnie społeczeństwo w Polsce powszechnie odczuwa maksymalne natężenie tego zjawiska oraz jego dolegliwość.

Wpływ korupcji na poziom zaufania społeczeństwa do państwa jest ogromny. Jest to drugi po bezrobociu problem społeczny Polski, który jest dla niej zagrożeniem. Im bardziej niewydolne państwo, tym oczywiście wyższy jest w nim poziom czynnika korpumpowania i wzrost korupcji w poszczególnych sferach życia społecznego. Jest to samonapędzający się mechanizm, w którym dysfunkcje władzy powodują rozprzestrzenianie się tego zjawiska. Powstające patologiczne, zachowania w kręgu władzy przyczyniają się tym samym do upadku moralnego i finansowego tego systemu.

W związku z tym, że korupcja w Polsce jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem „instytucjonalnej niewydolności państwa polskiego oraz etycznej degrengolady znacznej części klasy politycznej, to wypada mieć nadzieję, że dojdzie do zahamowania mechanizmów tych zjawisk”<sup>22</sup>.

### **Siły generujące korupcję**

Źródła korupcji można doszukiwać się przede wszystkim w uwarunkowaniach kulturowych i cywilizacyjnych całego społeczeństwa, nie tylko politycznych. Brak wykształconych norm etycznych dotyka nie tylko sfery polityczne, ale całą publiczną sferę. Brak poszanowania dla własności publicznej związany jest z aspektami historycznymi, a jego początku można się doszukiwać w okresie zaborów, następnie czasach II wojny światowej i relatywizmie etycznym okresu socjalizmu.

Generuje ją poziom intelektualny społeczeństwa, wyrażający się przede wszystkim powszechną akceptacją dla obecności takich zjawisk. Korupcja jest pochodną kształtowania społecznego, jednak to nie sam sposób zarządzania własnością prywatną, państwową, spółdzielczą czy komunalną ma na nią wpływ. Spośród krajów rozwiniętych to kraje skandynawskie mają największy udział sektora państwowego w wytworzonym PKB i sektor ten jest traktowany na równi z pozostałymi.

Czynników sprzyjających korupcji należy szukać „w historycznych zakamarkach dziejów państwa polskiego, ponieważ społeczeństwo przez pokolenia pozbawione własnego państwa ma naturalną tendencję do traktowania jego struktur jako obcego tworu reprezentującego wrogi ustrój lub obcą władzę”<sup>23</sup>. Powodem

---

<sup>22</sup> M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004, s. 249.

<sup>23</sup> A. Osikowska, *Psucie państwa*, „Edukacja i Dialog” 2007, nr 1, s. 2–6.

tych zachowań jest sam charakter człowieka, systemowo jego wady i przywary. W podobny sposób działa niechęć do aparatu administracji państwa, nieznanostwo obowiązujących przepisów prawnych lub świadome ich nieprzestrzeganie, niski poziom wykształcenia społeczeństwa, a także jego niski poziom moralny.

Niedomagania strukturalne i polityczne państwa przedstawiane są jako czynniki sprzyjające występowaniu zjawiska korupcji. Przyczyną powstawania takich zachowań, które wynikają z nieprawidłowej konstrukcji państwa i z istniejących problemów politycznych, jest koncentracja władzy, pozycji, majątku przez określone grupy społeczeństwa. Wpływa to na utrwalenie braku demokratycznego ustroju z dominującą biurokracją i rządowymi koncesjami na działalność w sferze ekonomicznej i industrialnej. Innymi przyczynami takiego stanu rzeczy są niski poziom systemu sądownictwa, nieumiarkowana kontrola administracyjna i ograniczenia gospodarcze, a przy tym obecność monopolistów.

Problemy strukturalne i ideologiczne państwa stanowią ważny aspekt w walce z przestępstwami korupcyjnymi. Należy wprowadzać nieodzowne zmiany w tych strukturach oraz w polityce państwa. Systemowo jest to przedsięwzięcie skomplikowane w realizacji, ponieważ elity rządzące dążą do utrzymania istniejącego stanu rzeczy i nie przejawiają entuzjazmu w zakresie sukcesywnego podejmowania zmian.

Na proces transformacji mają wpływ sukcesy i niepowodzenia związane z jej realizacją. Także te działania, które mają charakter patogeniczny i korupcyjny, ponieważ największy wpływ na procesy zmian ma grupa ludzi interesów rynkowych i partyjnych. Rzecznikami interesów politycznych są w głównej mierze aktywiści partii demagogicznych chcących zaistnieć na scenie politycznej i wykorzystać władzę dzięki poparciu bezkrytycznych wyborców. Nieobojętny wpływ mają korupcyjne cechy establishmentu charakterystyczne dla polskiej klasy politycznej. Głównym problemem nie jest stosowanie „i tak dziurawego prawa, ale problemem jest system polityczny. Jest on traktowany jako łup polityczny: od samego dołu, gdzie przynależność partyjna bywa sposobem na uniknięcie bezrobocia, aż do samej góry, gdzie gra idzie o ważne posady i duże pieniądze”<sup>24</sup>.

Poza tradycyjnymi interpretacjami korupcji pojawiły się także nowe sposoby

konceptualizacji tego zagadnienia. Ich wspólnym mianownikiem jest koncentracja na rozmaitych wymiarach kryzysu państwa narodowego. Traktują one zjawiska dysfunkcjonalności lub patologii instytucjonalnych i społecznych (w tym korupcji), jako pochodną kryzysu racjonalności i legitymizacji współczesnego państwa, które weszło w okres erozji swoich typowych funkcji<sup>25</sup>.

W państwach przechodzących transformację, patrząc z perspektywy teorii funkcjonalnych oraz kontekstualnych, występowały czynniki strukturalne charakteryzujące się w większym stopniu bodźcami wzmacniającymi działania korupcyjne niż bodźcami ograniczającymi. Zmiany powodowały, że niektóre z bodźców traciły w miarę upływu czasu na znaczeniu, inne się dopiero pojawiały, jak np. możliwości gromadzenia prywatnego kapitału.

<sup>24</sup> J. Paradowska, *Duszne klimaty*, „Polityka” 2004, nr 2, s. 24–26.

<sup>25</sup> K. Jasiński, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 4–5.



W Polsce te zmiany zostały przeprowadzone według koncepcji neoliberalnych, na pierwszym planie postawiono przeprowadzenie szeregu reform gospodarczych, które w pewnym stopniu legitymizowały pozycję nowo tworzących się elit społeczeństwa. Jednak z

rozmaitych względów, m.in. braku czytelnej koncepcji reform lub preferencji nowego establishmentu, zachodnie reguły i wzory zachowań wprowadzane były selektywnie i nierównomiernie. Na przykład jedynie w ograniczonym zakresie znalazły one odzwierciedlenie na gruncie standardów moralnych, prawnych i profesjonalnych. Szybciej wprowadzono reguły umożliwiające transfer zasobów z sektora publicznego do sektora prywatnego czy prawo potwierdzające uprzywilejowany status nowych elit (zasady i wysokość wynagrodzeń, szeroki immunitet poselski etc.). Natomiast efektywność wymiaru sprawiedliwości bądź podnoszenie jakości działania administracji nie stały się rzeczywistym priorytetem rządów po 1989 r. Wskaźnikami tego zjawiska są m.in. ilość nie zakończonych procesowo tzw. afer na styku gospodarki i polityki bądź stosowanie przez partie polityczne zasady „podziału łupów” w administracji rządowej i samorządowej oraz w spółkach skarbu państwa<sup>26</sup>.

Dodatkowo wymienianym bodźcem jest chęć zysku, czyli otrzymywania korzyści majątkowej lub osobistej za każdą cenę. Obejmowanie intratnych stanowisk w strukturze władzy państwowej czy samorządowej na pewno daje możliwość polepszenia sytuacji materialnej, posiadanie określonych układów jest zachowaniem znamionującym występowanie zjawisk korupcyjnych. Osoba, która ma możliwość podejmowania decyzji, może korzystać z tego przywileju w celu osiągania własnych zysków czy korzyści.

Powodem poddawania się zjawisku korupcji jest dążenie do utrzymania siebie i rodziny na odpowiednim poziomie finansowym. Ten argument może mieć szczególne znaczenie dla urzędników niższego szczebla, przeważnie w krajach rozwijających się, w których brakuje środków finansowych na odpowiednie wynagrodzenia dla pracowników tego sektora. Jednakże trudno z pewnością stwierdzić, czy wysokie płace zredukują liczbę skorumpowanych urzędników. A urzędnicy, którzy mają wyższy status finansowy, w przypadku poniesienia odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej mogą wymuszać większe korzyści majątkowe czy osobiste.

Ogromny wpływ na powstanie korupcji ma dziedzictwo kulturowe. Wielu autorów badających to zjawisko upatruje jego przyczyn w sukcesji kulturowej poszczególnych narodów. Zwyczaj wręczania podarunków jest bezsprzecznie traktowany jako funkcjonalna perspektywa indywidualna dla kulturowych interpretacji korupcji.

Doświadczenie nauczyło Polaków, że wszędzie, gdzie stykają się ze światem instytucji, niezwykle ważną, jeśli nie kluczową rolę, odgrywają znajomości, poparcie, protekcja i koneksje. Wszystkie te określenia mają jeden wspólny mianownik – dotyczą bezpośrednich, osobistych kontaktów, których celem jest uzyskanie przez strony jakichś korzyści i przynajmniej jedna strona wykorzystuje w tym celu role formalne pełnione w różnych instytucjach:

relacje te mają charakter relacji jawnie korupcyjnych bądź też lokują się w „szarej strefie”, tam gdzie przebiega wąska granica między legalnością a przestępstwem. Długie lata ży-

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 6.

cia w warunkach trwałych i powszechnych niedoborów i niesprawnych, nieprzyjaznych instytucji upowszechniły przekonanie, że układy są najbardziej efektywnym, a niekiedy jedynym sposobem łagodzenia niedogodności i trudności życia codziennego<sup>27</sup>.

Rozpowszechnianie się takich wzorców postępowania spowodowało wytworzenie społecznej akceptacji i tolerancji dla aktów korupcji. Można sformułować hipotezę o istnieniu specyficznych norm korupcyjnych zachowań w Polsce, których przejawem są codzienne praktyki uczestnictwa wielu grup społecznych, urzędników administracji państwowej, samorządowej czy lekarzy. Jednocześnie powodem zwiększonego występowania tego zjawiska jest istnienie wzorów postępowania wobec zróżnicowanych dysfunkcji, jak również patologii antynomicznych w odniesieniu do określonych celów państwa czy organizacji społecznych. Pewną cechą różniącą Polskę od państw anglosaskich jest przede wszystkim inne stanowisko wobec zmian instytucjonalnych.

Ponadto czynniki determinujące nasilenie i dynamikę korupcji zależne są od wpływu, jaki wywierają na nią w różnych dziedzinach życia publicznego. Są to czynniki przyspieszające, które występują, gdy państwo nie ma odpowiednich przepisów prawnych, a sprzyjające z uwagi na trudne i skomplikowane procedury ich stosowania. Powstawanie korupcji ułatwia w pewnym stopniu brak kontroli nadzoru odpowiednich organów i odpowiedzialności urzędników za swoje postępowanie przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Natomiast posiadanie określonych kompetencji przez urzędników i ograniczanie ich do jednej jednostki spowoduje powstawanie czynników warunkujących.

Głównych źródeł korupcji należy szukać w arbitralnej władzy polityków, rządowych i samorządowych urzędników i innych osób, które mają uprawnienia do wydawania pieniędzy podatników. Podstawą takiej władzy są przepisy prawne umożliwiające rozdysponowywanie uprawnień do gospodarczego działania, a więc i uprawnień do zysku (np. koncesje, licencje, kontyngenty celne), czyli tak naprawdę interwencjonizm państwowy. Radykalne ograniczenie interwencjonizmu państwowego do rozmiarów uzasadnionych względami bezpieczeństwa jest podstawowym działaniem antykorupcyjnym.

Przyczyn korupcji szuka się także w życiu politycznym, ponieważ ustrój demokratyczny oparty jest przede wszystkim na wpływie wybieranych w wyborach przedstawicieli politycznych na kształt działań państwa. Działania te są realizowane przez wyłoniony poparciem większości parlamentarnej rząd i podległą mu administrację publiczną. Jednak w tych działaniach organy władzy publicznej zobowiązane są zgodnie z podstawową wartością konstytucyjną określoną w art. 1 Konstytucji RP, że Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, o czym zazwyczaj zapominają.

Idea dobra wspólnego powoduje ścisły związek obywatela i państwa uwarunkowany kolektywnością i obustronną zależnością. Honor społecznościami powinno być dążenie do ekonomicznego rozwoju państwa. A faworyzowanie przez władzę publiczną tylko określonego środowiska jest szkodliwe dla interesu narodu. Każdy z obywateli w pewnym stopniu jest odpowiedzialny za koniunkturę państwa, a w konsekwencji – całego życia publicznego.

---

<sup>27</sup> Ibidem, s. 7.

Niska świadomość moralna obywateli nie jest powszechna i nie świadczy o upadku całego społeczeństwa. Może dotyczyć tej grupy ludzi, która sprawując funkcje publiczne, uczyniła z nich źródło dochodu. Należy zacząć zwiększać rolę całej społeczności w procesie przeciwdziałania korupcji, nie tylko opierać się na działalności organów władzy czy organizacji pozarządowych. Warto kreować i promować przykłady właściwych postaw moralnych, ponieważ na scenie politycznej obecnie brak właściwych autorytetów moralnych.

Wobec kryzysu elit politycznych, a zatem naszych przedstawicieli, należy dążyć za wszelką cenę do przewartościowywania życia publicznego w Polsce, ponieważ w skrajnym przypadku będzie groził nam kryzys. Nikt już nie uwierzy w polityczne obietnice i zapewnienia, a nastawienie „fatalistyczne” większości społeczeństwa sprawi, że bardzo trudno będzie mu uwierzyć w powodzenie zmian.

Działalność elit politycznych w ostatnim dziesięcioleciu świadczy o kryzysie jakichkolwiek wartości moralnych w imię wymiernych, przeliczalnych na pieniądzu korzyści, zawierania nieetycznych układów i powiązań. Trudno nie zgodzić się z tezą J. Giedroycia, że „nowe elity zachowują się jak najeźdźcy, którzy łupią podbity kraj”<sup>28</sup>. Aby zapewnić sobie jak najwyższy wynik wyborczy, oczywiście ze względów pragmatycznych, rezygnuje się w działalności publicznej partii politycznych z osądów etycznych.

Istotny wpływ na występowanie działań korupcyjnych ma powszechne akceptowanie ich przez społeczeństwo, a także brak aktywnego sprzeciwu wobec tych praktyk. W związku z powyższym uważam, że to określony stosunek do opisywanego zjawiska świadczy o stopniu rozwoju intelektualnego społeczeństwa. Tolerancja korupcji oparta na świadomości poznania jej mechanizmów zwiększa przekonanie o bezkarności beneficjentów i usprawiedliwia w pewnym stopniu ich postępowanie. Interes osobisty staje się priorytetem, a impulsywność zjawiska obejmuje wszystkie płaszczyzny życia.

Głównym problemem staje się istnienie zbyt wielu zachęt do zachowań bezprawnych, marginalizujących szersze interesy społeczne. W pierwszej dekadzie przemian po 1989 r. została wytworzona w Polsce

swoista próżnia normatywna i stan rozchwiania wartości. Miejsce osłabionego zaufania zajmuje cynizm, manipulacja zastępuje lojalność, a niewiara w powodzenie solidarnych działań owocuje obojętnością. Areną nieobyczajności, bezkarności, jak i braku obywatelskiej odpowiedzialności staje się świat większej (państwowej) i mniejszej (samorządowej) polityki. To stamtąd płyną sygnały, że nie istnieją niezbywalne powinności, że niemal wszystko jest dozwolone, że egoizm, prywata czy kłamstwo to pojęcia względne. To utrudnia kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, upowszechnianie się postaw prospołecznych i respektu dla prawa<sup>29</sup>.

Kardynalną przyczyną popychającą ludzi do brania udziału w korupcji jest atrakcyjność społeczna, która wiąże daną jednostkę z inną ze względu na oczekiwane społeczne nagrody płynące z tego związku. Atrakcyjność społeczna w szerokim sensie tego terminu odnosi się więc nie tylko do sympatii czy pozytywnych odczuć wobec danej osoby, ale także do sytuacji, w której pewna osoba jest przyciągana

<sup>28</sup> J. Baczyński, J. Paradowska, *Bierz i pozwól brać*, „Polityka” 2000, nr 5, s. 32.

<sup>29</sup> A. Kojder, *Bilans pierwszej dekady*, „Rzeczpospolita” 18.01.1999, s. 8.

przez inną osobę, niezależnie od powodów. To rozróżnienie społecznej atrakcyjności pozwala również na wskazanie dwóch zasadniczych rodzajów nagród wynikających z samego związku interpersonalnego i przybierających formę zewnętrznych korzyści. Mogą to być korzyści majątkowe, poprawa swojej pozycji w hierarchii służbowej czy też zwiększenie swojej władzy oraz pozycji społecznej.

Korupcja pojawia się zazwyczaj w sytuacji gdy osoby pełniące określone funkcje, jak politycy, lekarze, policjanci czy urzędnicy, podejmują decyzje ważne dla egzystencji społeczeństwa. Te osoby w pewnych okolicznościach stają przed pokusą nieprawidłowego zachowania się. A im większa władza, tym większe predyspozycje lub też zagrożenie jej wykorzystania. To zagrożenie może wzrastać, gdy osoba dysponująca władzą podejmuje działania w ukryciu, a jej postępowanie nie spełnia wymogu jawności, nie jest kontrolowane czy weryfikowane, a pozostawione indywidualnym sądom. Istnieje wówczas duża szansa, że może dojść do pewnej formy korupcji, ponieważ im wyższy zakres podejmowania decyzji uznaniowych w rękach takiej osoby, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia korumpowania.

Zachowania i działania korupcyjne są dla uczestniczących w niej stron na ogół ukrytą wzajemną transakcją przynoszącą różnego rodzaju zyski. Walamami kontraktu jest uzyskanie korzyści w różnorodnej postaci, natomiast konsekwencją jest zagrożenie karą. Częstotliwość takich interakcji jest tym większa, im wartość korzyści przewyższają jej spodziewane koszty. Bezczywność powiązań o charakterze korupcyjnym czy też układów w wymiarze ogólnospołecznym pojawia się, gdy strony wymiany, pomimo świadomości wzajemnego ryzyka godzą się na uzyskanie niebagatelnych zysków ze świadczonych nieformalnych, bezprawnych usług.

Korupcja jest obecna w każdym państwie, ale na jej rozprzestrzenianie się czy przekształcanie mają wpływ również uwarunkowania kompleksowe i organizacyjne, procesy transformacji systemu gospodarczego i politycznego. Nie tylko wywołują one korupcję, ale również wpływają na jej ewolucję, powiększenie lub też zmniejszenie także wśród elit politycznych i formalistycznych wyjątkowo podatnych na sprzedajność.

Rozwiązania mające na celu bezwzględne rozgraniczenie interesu prywatnego i publicznego w administracji publicznej, ukształtowane w trakcie długotrwałych przemian modernizacyjnych, sprzyjają efektywnemu i korzystnemu dla obywateli zarządzaniu państwem. Jednak ich skutkiem jest również pojawienie się korupcji. Nie można już postrzegać jej jako naturalnego elementu systemu społeczno-politycznego, gdyż stała się czynnikiem godzącym w interes publiczny.

Występowanie korupcji jest normatywną cechą systemu demokratycznego, ponieważ nowoczesność sprzyja jej na kilka sposobów.

Partie potrzebują środków na działalność polityczną, a zwłaszcza na prowadzenie kampanii wyborczych. Korupcja jest jednym z nielegalnych sposobów ich uzyskiwania. Politycy myślą też o tym, co się stanie, jeżeli nie zostaną ponownie wybrani. Korupcja jest w tym wypadku formą ubezpieczenia. Posady w administracji publicznej są zaś, obok różnego rodzaju kontraktów i zamówień publicznych, głównym sposobem wynagradzania za poparcie polityczne, a więc elementem podziału łupów. To zaś oznacza, że klientelizm, nepotyzm i kumoterstwo są zjawiskiem niemal automatycznie pojawiającym się na styku polityki i administracji publicznej<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Ibidem.

W Polsce popełniono liczne błędy w trakcie procesu przemian, a chęć osiągnięcia korzyści materialnych stała się silnym bodźcem do odrzucenia norm moralnych i prawnych. Co ściśle jest powiązane z występowaniem nieposzanowania prawa i przyzwoleniem ze strony osób odpowiedzialnych czy współodpowiedzialnych za takie postępowanie w życiu publicznym.

## Zakończenie

Strategia antykorupcyjna powinna obejmować działania mające na celu podejmowanie rozwiązań legislacyjnych ograniczających możliwości występowania uwarunkowań korupcyjnych. Powinno się skutecznie wykrywać i nieuchronnie egzekwować naganne postępowanie, edukować i stosować prewencję wobec takich działań i zachowań oraz prowadzić kompetentną działalność informacyjną. W ten sposób należy podejmować różnego rodzaju działania w celu przeciwdziałania patologii korupcji. Nie można ekonomicznie doprowadzić do zmniejszenia jej poziomu czy ograniczenia przy zastosowaniu tylko jednego rodzaju działań czy metod postępowania. Optymalny skutek odniesie jednoczesne wprowadzenie rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych, jak również zbudowanie zaufania do dziedzictwa kulturowego oraz jakości wspólnej pracy opartej przede wszystkim na wartościach etycznych.

Ten proces w Polsce wymaga „powolnego przenoszenia punktu ciężkości z odpowiedzialności prawnej na społeczno-moralną. W toku tego procesu, zaczynając od wymogu zachowań tylko zgodnych z prawem i związanych z tym metod kierowania i kontroli, przesuniemy się w kierunku odpowiedzialności subiektywnej”<sup>31</sup>.

Ponieważ korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, nie ma społeczeństwa ani systemu politycznego, w którym by nie występowała, wobec tego nie jest możliwe całkowite jej wyeliminowanie z życia publicznego. Ze względu na świadomość kosztów korupcji i jej negatywnego wpływu część społeczeństwa ogarnia niepokój, co powoduje, że wzrasta jednak znaczenie walki z tym zjawiskiem. Ma to także pozytywny wpływ na wywołanie zmian społecznych, kulturowych i ekonomicznych.

Część społeczeństwa domaga się jednak podejmowania działań antykorupcyjnych od elit politycznych czy różnego rodzaju organizacji pozarządowych. Walka z korupcją została już także uznana za priorytetowe zadanie kolejnych rządów. W procesie kształtowania się postaw obywatelskich znamioną rolę odgrywają środowiska opiniotwórcze. Elity wyznaczają standardy postępowania, są wzorcem dla ogółu społeczeństwa. Życie publiczne w Polsce wymaga gruntownej reformy, obecności i udziału nowych ludzi i pomysłów na dokonanie zmiany niewydolnego systemu ustrojowego i gospodarczego. Potrzeba przebudowy państwa jest coraz bardziej widoczna. Właśnie ta problematyka zdominowała życie publiczne, w którym brakuje refleksji nad kierunkami polityki zewnętrznej i rozsądnej analizy sytuacji wewnętrznej. Tym większe znaczenie ma promocja prawidłowych postaw moralnych, akcja dotycząca etyki życia publicznego powinna dotrzeć do powszechnej świadomości społecznej, wywołać przekonanie o możliwości przezwyciężenia tej patologii życia publicznego. Należy z całą stanowczością podkreślić, że bez konkretnych działań ze strony państwa, organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych mających

---

<sup>31</sup> B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 13.

na celu ukształtowanie norm moralnych i etycznych nawet najlepsze rozwiązania w sferze prawa nie dadzą oczekiwanych rezultatów.

## Bibliografia

- Baczyński J., Paradowska J., *Bierz i pozwól brać*, „Polityka” 2000, nr 5.
- Chybiński O., *Płatna protekcja*, Warszawa 1967.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005.
- Gadomski W., *Siódme – mniej kradnij!*, „Gazeta Wyborcza” 5–6.02.2000, nr 30.
- Górniok O., *O korupcji gospodarczej i niektórych sposobach jej zwalczania*, Warszawa 1995.
- Grosse T.G., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2001.
- Jarosz M., *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004.
- Jasiecki K., *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Kojder A., *Bilans pierwszej dekady*, „Rzeczpospolita” 18.01.1999.
- Kubiak A., *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003.
- Kudrycka B., *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000.
- Lewicka-Strzałecka A., *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, Warszawa 2009, s. 12.
- Nowak A., *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2004.
- Osikowska A., *Psucie państwa*, „Edukacja i Dialog” 2007, nr 1.
- Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999.
- Paradowska J., *Duszne klimaty*, „Polityka” 2004, nr 2.
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999.
- Skorupka J., *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (Wybrane zagadnienia)*, „Prokuratura i Prawo” 2003, z. 12.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywilej: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.

## Corruption as a threat for the internal security of the country

### Abstract

Corruption, as a timeless phenomenon, has always negatively influenced the sphere of social activity. Together with nepotism it has an extreme influence on the efficiency of particular state authorities. In the article *Corruption as a threat for the internal security of the country* the author defines the notion of corruption and describes the influence of the phenomenon on the functioning of the country. He also clarifies the consequences that corruption has for the country and the society.

**Key words:** security, corruption