

Andrzej Kojder

Instytut Nauk o Państwie i Prawie UW

KORUPCJA I POCZUCIE MORALNE POLAKÓW

1. Wstęp

Pożądanym zmianom społecznym, do których należy zaliczyć transformację ustrojową w Polsce zapoczątkowaną wydarzeniami 1989 r., z reguły towarzyszy wiara w postęp moralny i obyczajowy, ufność w prospołeczne nastawienie polityków i większą harmonię stosunków międzyludzkich. To optymistyczne zwrócenie się ku przyszłości, które wydaje się następstwem rozległych przemian społecznych, trwa na ogół krótko. Wczorajsze optymistyczne prognozy okazują się naiwnymi, w większej części niespełnionymi przewidywaniami, a nadzieje i oczekiwania nie stają się siłą sprawczą procesu historycznego i nie powodują przyspieszenia biegu dziejów (*accélération de l'histoire*). Nazbyt też późno przypominamy sobie przestrożę Karla Poppera, że nie jesteśmy w stanie już dzisiaj trafnie przewidywać tego, co będziemy wiedzieć dopiero jutro.

U progu transformacji nikt nie sądził, że przestępczość zarejestrowana wzrośnie w Polsce w ciągu dziesięciu lat niemal 2,5 raza, do 1 266 910 przestępstw w 2000 r., a jej wskaźnik na 100 tys. ludności wydatnie przekroczy 3 tys. Nikt nie przewidywał, że liczba rozbojów wzrośnie trzykrotnie i nasilą się przestępstwa o charakterze agresywnym, niezwykle brutalne i sadystyczne. Co więcej, nie słyszało się głosów przestrzegających przed terroryzmem kryminalnym i mafijnymi układami łączącymi wielki biznes z wielką polityką. Najwięksi pesymiści zapewne nie sądzili, że wykrywalność przestępstw w III RP gwałtownie się zmniejszy, a korupcja stanie się w Polsce na przełomie stuleci plagą społeczną numer jeden (w latach 70. taką plagą był alkoholizm, a latach 80. narkomania). To głównie za sprawą wszechogarniającej korupcji straty w obrocie gospodarczym są wielokrotnie większe niż te, które powoduje przestępczość pospolita.

Żadne inne zjawisko nie wzbudza współcześnie w Polsce i innych krajach tak szerokiego rezonansu społecznego jak korupcja. Parlamenti, elity polityczne, media, organizacje rządowe i pozarządowe oraz opinia publiczna traktują korupcję i towarzyszącą jej przestępczość zorganizowa-

na, której najskrajniejszą postacią jest międzynarodowy terroryzm, jako najpoważniejsze zagrożenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz stosunków międzyludzkich.

Nie ulega także wątpliwości, że nasilająca się korupcja nie tylko narusza zaufanie do prawa i władz państwowych, lecz także podraża koszty towarów, usług i transakcji handlowych, powoduje brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, dewastuje podstawowe zasady moralne - uczciwość, lojalność i odpowiedzialność, a tym samym niszczy podstawową tkankę społeczeństwa obywatelskiego.

2. Cechy i formy korupcji

Korupcja należy niewątpliwie do zjawisk niezwykle złożonych i wielopostaciowych. W najszerszym rozumieniu korupcją jest przywłaszczenie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść. Przekupstwo, sprzedajność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska dla osobistych (rodziny, koleżeńskich) celów to najczęstsze współcześnie działania korupcyjne.

Polski kodeks karny do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego zalicza: sprzedajność urzędniczą (przyjęcie łapówki), opłatę protekcyjną (wręczenie łapówki), nadużycie służbowe, poświadczenie nieprawdy, nadużycie zaufania, czerpanie korzyści z „prania pieniędzy”, udaremnianie i utrudnianie przetargu.

Nie jest więc uzasadnione - ani według kryteriów prawnych, ani socjologicznych - utożsamianie korupcji li tylko z łapownictwem (biernym i czynnym) i płatną protekcją.

Najbardziej typowymi cechami korupcji są:

1) *powszechność* - odkad wyodrębniona została sfera spraw publicznych korupcja występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych;

2) *entropia* - korupcja rozprzestrzenia się - na podobieństwo tkanki nowotworowej - na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane;

3) *rynkowość* - cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne;

4) *interakcyjność* - partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”. Zazwyczaj kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona.

Do głównych form korupcji zalicza się: korupcję urzędniczą, korupcję gospodarczą (komercyjną) i korupcję polityczną. Ta ostatnia jest w Polsce najsłabiej rozeznana i opisana. Najczęściej wskazuje się, że źródłem korupcji politycznej w polskich warunkach jest sponsorowanie (czytaj: finansowanie) partii politycznych i ich kampanii wyborczych przez ludzi biznesu. Za pomocą owego szczególnego sponsoringu, w którego uprawianiu pośredniczą firmy tzw. doradztwa strategicznego, duży i wielki biznes wpływa na działania i decyzje podejmowane przez polityków w parlamencie i w samorządach lokalnych. W 2000 r. o powszechności takich praktyk było przekonanych 2/3 Polaków (*Finansowanie ...*, CBOS 2000).

Prawny zakaz finansowania partii politycznych przez biznes niewątpliwie ograniczyłby możliwości legalnego korumpowania polityków. Za takim zakazem opowiada się co drugi respondent. Również połowa Polaków (53%) zgodziłaby się przeznaczyć ze swoich dochodów złotówkę rocznie na rzecz funkcjonowania partii politycznych, by w ten sposób przeciwdziałać korupcji (*Finansowanie...*, CBOS 2000).

Brak prawnej regulacji lobbingu także sprzyja korupcji politycznej. Jeśli przedstawiciele organów ustawodawczych i władzy wykonawczej (rządu) są pod stałym naciskiem różnych grup interesu lub sami szukają z nimi kontaktów, to brak jakichkolwiek ograniczeń tych interakcji częstokroć skłania do nawiązywania korupcyjnych porozumień. Z badań Instytutu Studiów Politycznych PAN wynika, że połowa podejmowanych prób lobbingu kończy się sukcesem, a jego najczęściej stosowanymi formami są: wykorzystywanie powiązań towarzysko-osobistych i dostarczanie decydentom „cennych” informacji (Wasilewski 1997).

3. Częstotliwość i stabilizacja powiązań korupcyjnych

Częstotliwość korupcyjnych interakcji jest tym większa, im bardziej wartość korupcyjnych transakcji (tj. uzyskiwana korzyść) przewyższa spodziewane koszty (tj. koszty ujawnienia korupcji, jej osądzenia i skazania sprawców).

Koszty korupcyjnych transakcji wydają się współcześnie w Polsce niewielkie, mimo że w ostatnich kilku latach co najmniej pięciu ministrów straciło posady w atmosferze podejrzeń o tolerowanie korupcji lub współudział w niej. Zdymisjonowali zostali m.in.: 1) minister współpracy gospodarczej z zagranicą, z którego inicjatywy powstawały spółki tzw. „trójkąta gwarancyjnego”, w które Skarb Państwa zainwestował ponad pół miliarda złotych i utracił nad nimi kontrolę; 2) minister sportu, który był

podejrzewany o związki z mafią; 3) minister rolnictwa, który wspierał państwowymi dotacjami związane z nim firmy prywatne; 4) minister przemysłu i handlu, którego obwiniono o przekroczenie kompetencji w transakcjach międzynarodowych związanych z rurociągiem gazowym; 5) minister łączności, któremu zarzucono tolerowanie nieprawidłowości w procedurach przetargowych i nadużycia w jednej z agencji państwowych. Do tej listy można dodać posła, przewodniczącego sejmowej Komisji Finansów Publicznych, którego kancelaria prawnicza doradzała, jak unikać płacenia podatku VAT; wojewodę, w którego otoczeniu przez kilka lat funkcjonował układ urzędników i biznesmenów kontrolujący wojewódzki rynek nieruchomości i zamówień publicznych; prezesa PZU Życie podejrzanego o narażenie firmy, którą kierował, na wielomilionowe straty oraz wielu innych wysokich urzędników, prezesów, szefów państwowych funduszy i agencji, którzy musieli opuścić zajmowane stanowiska, lecz - w większości wypadków - nie dosięgły ich i chyba nigdy nie dosięgną sankcje prawne.

Stabilizacja korupcyjnych powiązań, układów i porozumień następuje zwłaszcza wtedy, kiedy „dawcy” (dysponenci) zasobów publicznych i ich prywatni „biorcy” (a właściwie „zaborcy”) uzyskują duże korzyści i mają zarazem duże poczucie bezpieczeństwa. Tworzą się wówczas „piramidy” korupcyjne”: te same osoby są zarazem „dawcami”, jak i „biorcami” zasobów publicznych. Przykłady przytoczone wyżej są dobrą ilustracją tego zjawiska.

4. Dawne i współczesne czynniki korupcyjne

Zmiana ustrojowa w Polsce spowodowała, że straciły na znaczeniu takie czynniki stymulujące korupcję, jak: permanentny brak równowagi rynkowej, brak jawności życia publicznego i nieefektywność procedur kontrolnych, pojawiły się natomiast nowe uwarunkowania i formy korupcji związane z otwarciem granic, kształtowaniem się wolnego rynku, prywatyzacją oraz kryzysem prawa i wymiaru sprawiedliwości.

Ukształtowanie się sieci korupcyjnych porozumień było możliwe dlatego, że do połowy 1991 r. brakowało w Polsce przepisów karnych regulujących różne przejawy naruszania rzetelności obrotu gospodarczego, manipulowania subwencjami i kredytami, działania na szkodę wierzycieli, fałszerstw bankowych, podatkowych i kredytowych. Na skutek coraz silniejszych związków szarej sfery biznesu i polityki sieć korupcyjnych powiązań stale się poszerzała i utrwałała i obecnie jest elementem instytucjonalnej struktury państwa. Jak twierdzi Antoni Z. Kamiński „(...)

pokomunistyczna prywatyzacja wiązała się z działaniami w najlepszym przypadku mieszczącymi się na granicy prawa, w najgorszym - mającymi zdecydowanie charakter przestępczy. Stąd tworzenie się układów wiążących polityków i urzędników państwowych ze zwykłymi przestępcami, często wywodzącymi się z byłych służb specjalnych. Zjawisko to pojawiło się, chociaż w różnej skali, we wszystkich krajach pokomunistycznych. Trwałym produktem tych tendencji jest **zatarcie granicy między sferą prywatną i sferą publiczną**. Z jednej strony, ludzie idą do polityki lub do administracji publicznej w nadziei zrobienia pieniędzy, a zatem polityka jawi się im jako swoisty biznes; z drugiej, ludzie biznesu wiążą się z politykami i urzędnikami publicznymi, by dzięki tym nieformalnym układom czerpać korzyści z zamówień publicznych, wpływać na kształt prawa lub jego wdrożenie. W ten sposób prywatyzacja, prowadzona w warunkach słabości instytucji państwa, musi prowadzić do **korupcji życia publicznego**" (Kamiński 2001:40-41).

W pierwszych latach po zmianie ustrojowej zachętą do nawiązywania korupcyjnych transakcji i porozumień były również takie zjawiska, jak: tolerowanie braków w sprawozdawczości urzędów, prowadzenie przez nie niejasnych i niepełnych ewidencji, zawieranie umów bez pisemnego poświadczenia, nieefektywny nadzór nad pracą urzędników, zgoda na wydawanie poleceń sprzecznych z obowiązującymi przepisami (nawet rangi ustawowej) oraz pełnienie przez wysokich urzędników państwowych funkcji kierowniczych w spółkach prywatnych.

Współcześnie doniosłym **czynnikiem korupcjogennym** jest prawo udzielania i przyznawania przez ministerstwa i urzędy centralne rozmaitych dotacji, zezwoleń, koncesji, uznaniowych ulg, limitów, zwolnień oraz ustanawianie kontyngentów. Ta **rozległa sfera uznaniowości**, dowolności i nadmiaru kompetencji, którymi często dysponuje jeden urzędnik, oddziałuje na ponad 50 gałęzi gospodarki narodowej. Jeśli uzyskanie bardzo dochodowego kontraktu, limitu importowego, inwestycji rządowej czy koncesji zależy od podpisu urzędnika, to jest oczywiste, że przedsiębiorcy, właściciele firm czy politycy będą o ten podpis wszelkimi sposobami - *per fas et nefas* - intensywnie zabiegali.

Problem uznaniowości ma o tyle doniosłe znaczenie, że administracja rządowa, samorządowa i pośrednia (obsługująca fundusze celowe i agencje parabudżetowe) liczy w Polsce ok. 300 tys. urzędników. W gestii koalicji czy ugrupowania rządzącego pozostaje desygnowania nie tylko ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy, wojewodów i wicewojewodów, lecz także *de facto* dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, szefów różnego rodzaju urzędów centralnych (ok. 40), agencji i inspektoratów oraz

funduszy celowych (ponad 20). Stanowiska w tych urzędach i w administracji państwowej, mimo że obowiązuje Ustawa o służbie cywilnej, są obsadzone z partyjnej rekomendacji i są poszukiwanym „łupem” przydzielanym nie tylko za działalność na rzecz partii politycznej, lecz także jako rekompensata za usługi wyświadczone partyjnym liderom. Trzecią kategorią beneficjentów stanowisk państwowych są ci, którzy służą decydentom jako swoiste *decorum* mające potwierdzać mniemanie, że owi decydenci cenią sobie kompetencje, profesjonalizm, tytuły naukowe itp. Choć eksperci i doradcy zazwyczaj mają niewielki wpływ na decyzje polityczne, administracyjne czy prawne, to aprobują swój mizerny status za cenę wymiernych dobrodziejstw i pożytków doczesnych. O niektórych socjologach można w tym kontekście powiedzieć, że wprawdzie uzyskali dostęp do tych, którzy dzierżą władzę, ale nie zdobyli na nich wpływu. Muszą się też pogodzić z tym, że politycy traktują nauki społeczne jak pijak latarnię: nie jak źródło światła (i oświecenia), lecz jak podporę. Tak więc podobnie jak w przeszłości badacze życia społecznego skłonni są lekceważyć zalecenie Epikura, który nauczał, że mędrzec nie powinien podejmować spraw publicznych, jeśli jakieś ważne okoliczności go do tego nie zmuszą. Wprawdzie ważnym powodem angażowania się w politykę bywa *l'esprit d'état*, lecz najczęściej ustępuje on miejsca, w wydaniu współczesnych doradców akademickich, *l'esprit politique*.

Obraz uznaniowości i jej dysfunkcjonalności dopełniają działania w każdym województwie co najmniej kilkudziesięciu służb, urzędów, inspekcji i kuratoriów obsadzanych przez ministrów lub w porozumieniu z nimi. Choć ogłasza się konkursy na stanowiska kierownicze, to wielokrotnie są one fikcją, gdyż wymagania konkursowe ustala się pod upatrzonego z góry kandydata. Inne jeszcze „rozdawane” popłatne posady są w radach nadzorczych spółek skarbu państwa, spółkach komunalnych, prywatyzowanych i skomercjalizowanych przedsiębiorstwach. Ta rozległa sfera wpływów, układów i cichych porozumień, która pozostaje w gestii politycznych benefaktorów, jest wielkim sprzymierzeńcem porozumień i układów korupcyjnych.

5. Rozmiary korupcji

Bardzo trudno jest oszacować rozmiary korupcji, zwłaszcza że wszczęte postępowania karne z paragrafów o przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych można uznać za przysłowiowy wierzchołek góry lodowej.

Międzynarodowe rankingi skażenia korupcją wskazują, że Polska znajduje się na środkowym miejscu wśród innych państw. Tak np. według Transparency International na 10-punktowej skali poziomu korupcji Polska uzyskała za 2000 r. ocenę 4,2, za Węgrami (5,2) i Czechami (4,6), a przed Rumunią (3,3), Ukrainą (2,6), Rosją (2,4) i Indonezją (1,7). Ocena ta powinna być jeszcze jednym dzwonkiem alarmowym. O powadze problemu świadczy choćby to, że wszechobecna korupcja i brak uczciwości w życiu publicznym należą do głównych tematów zarówno publikacji prasowych, jak i codziennych rozmów Polaków.

Według danych Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, który w 1999 r. przeprowadził badania wśród ponad 3000 firm działających w krajach Europy Wschodniej, w Polsce co trzecia firma płaci łapówkę, aby uzyskać ulgę podatkową, odroczenie spłaty zadłużenia, kredytu lub pożyczki. Średnia wysokość łapówki stanowi 2,5% rocznego przychodu firmy. „Zainfekowanie” łapownictwem polskich firm sytuuje je wśród krajów, w których zjawisko to występuje stosunkowo często, a wysokość udzielanej łapówki należy do najniższych w krajach wschodnioeuropejskich.

Jak wskazują dane statystyczne za ostatnie lata przestępczość korupcyjna występująca w gospodarce i różnych sferach działalności publicznej wydatnie wzrosła. Tak np. w 1998 r. w porównaniu do 1992 r. liczba stwierdzonych przestępstw o sprzedajność urzędniczą i przekupstwo wzrosła o 54%, a liczba podejrzanych o 40%, kwota przyjętych korzyści majątkowych (udowodnionych w postępowaniach przygotowawczych) wzrosła piętnastokrotnie, a kwota wręczonych korzyści majątkowych czterokrotnie. Równie wydatnie, bo o 64%, wzrosły przestępstwa o nadużycie uprawnień przez funkcjonariuszy publicznych.

W strukturze ujawnionych przestępstw korupcyjnych nie nastąpiły - w latach 90. w porównaniu z latami 80. - wyraźniejsze zmiany. Najliczniejszą kategorią jest tu przestępstwo przekupstwa, a następnie przestępstwo sprzedajności, nadużywania uprawnień, płatnej protekcji i utrudniania przetargu, które w statystykach policyjnych pojawia się śladowo.

Sądowa statystyka prawomocnych osądzeń osób dorosłych za przestępstwa korupcyjne pokazuje, że średnio co drugi podejrzany o przestępstwo sprzedajności został skazany prawomocnym wyrokiem. Wśród podejrzanych o przestępstwo przekupstwa skazywana jest co piąta osoba, za przestępstwo płatnej protekcji - co trzecia, a za nadużywanie protekcji - co druga bądź co trzecia. Począwszy od lat 90. odsetek osób skazanych wśród ogółu osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne pozostał bez większych zmian.

O rozmiarach korupcji dokładniej informują dane z badań wiktymizacyjnych. I tak według danych International Crime Victim Survey (ICVS), które w latach 1996-1998 zebrał Instytut Wymiaru Sprawiedliwości przy Ministerstwie Sprawiedliwości, 5% Polaków przyznało, że jakiś funkcjonariusz publiczny żądał od nich łapówki w zamian za załatwienie sprawy. Najczęściej wskazywano na policjantów i urzędników państwowych, rzadziej na inspektorów, celników, kontrolerów i innych funkcjonariuszy publicznych. W porównaniu z rezultatami uzyskanymi rok wcześniej odsetek wskazań na łapownictwo policjantów wzrósł prawie trzykrotnie (z 11% do 32%), a odnośnie do wszystkich innych funkcjonariuszy publicznych odsetek ten się zmniejszył. Na skorumpowanie policjantów trzykrotnie częściej wskazują właściciele samochodów niż osoby nie mające samochodu, co może świadczyć, że wyjątkowo sprzedajna jest policja drogowa. W Warszawie - stolicy kraju - zagrożenie łapownictwem (także ze strony policjantów) jest trzykrotnie częstsze niż w innych miastach.

Z porównania danych międzynarodowych wynika, że zagrożenie łapownictwem jest w Polsce (podobnie jak w Czechach) kilkakrotnie wyższe niż w krajach zachodnich, lecz wyraźnie niższe niż w państwach byłego Związku Radzieckiego (z wyjątkiem Estonii). Ogólnie biorąc, kraje postkomunistyczne cechuje wysoki poziom korupcji. Są one również relatywnie ubogie, a jak wykazują analizy danych empirycznych pochodzących z różnych źródeł, niski wskaźnik dochodu narodowego dodatnio koreluje z wysokim poziomem korupcji.

6. Nasilanie się korupcji i sfery życia publicznego najbardziej zagrożone korupcją

Do obszarów działalności publicznej, w której ujawniono wydatne nasilenie się w ostatnich latach działań korupcyjnych, należą:

- służba zdrowia (wydawanie fikcyjnych zwolnień lekarskich, przyznawanie fikcyjnych grup inwalidzkich, przyjmowanie za łapówkę do szpitali i na zabiegi);
- ubezpieczenia społeczne (fałszowanie i antydatowanie polis ubezpieczeniowych, wystawianie polis na fikcyjne pojazdy);
- banki (przyjmowanie łapówek w zamian za udzielenie kredytu lub gwarancji bankowej);
- administracja przedsiębiorstw państwowych (fałszowanie dokumentów, nieprzestrzeganie procedur, przyjmowanie łapówek od petentów);

- aparat kontroli skarbowej (nieujawnianie wykrytych nieprawidłowości, wyłączenie spod kontroli pewnych osób i działań, udostępnianie osobom nieuprawnionym informacji uzyskanych w wyniku kontroli, nieformalne świadczenie doradztwa podatkowego);

- administracja celna (przyjmowanie łapówek, niedopełnianie obowiązku kontroli, zaniżanie należności celnych, fałszowanie dokumentów przewozowych, wystawianie dokumentów poświadczających nieprawdę, umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy);

- organy samorządu (dokonywanie oszustw w trakcie przetargów, niezgodne z prawem dysponowanie powierzonymi lokalami).

Z kolei na działania o charakterze korupcyjnym są najczęściej narażone następujące czynności urzędników publicznych i jednostek budżetowych:

- zlecanie robót i usług;
- wydawanie zezwoleń budowlanych itp.;
- podejmowanie decyzji o przyznaniu, zamianie lub wynajmie lokalu;
- wydawanie zatrzymanych podczas kontroli dowodów rejestracyjnych pojazdów;

- przeprowadzanie egzaminów i przyjmowanie na studia wyższe.

Rzeczywiste nasilenie się wymienionych wyżej zjawisk korupcyjnych i sprzyjających korupcji jest bardzo trudne do oszacowania (wszczęte postępowania karne są zaledwie ułamkiem przestępstw faktycznie popełnionych). Niesprawność policji, trudności dowodowe i przewlekłość procedur karnych uniemożliwiają określenie choćby prawdopodobnej skali zjawiska. Głośne np. przestępstwa gospodarcze, które od kilku lat są na etapie postępowań sądowych, zawierają wyraźne wątki korupcyjne. Jako podejrzani występują w nich wysocy funkcjonariusze publiczni (m.in. były minister, dyrektorzy departamentów, członkowie rad nadzorczych i główni księgowi banków), lecz uzyskane materiały dowodowe nie pozwalają na postawienie im zarzutu uzyskania korzyści majątkowych lub osobistych.

Sferami życia publicznego najbardziej zagrożonymi korupcją są w Polsce obecnie:

1) *prywatyzacja* (brak wycen prywatyzowanego majątku oraz nadzoru nad wyborem i postępowaniem firm doradczych);

2) *gospodarowanie majątkiem publicznym* (brak nadzoru właścicielskiego i kontroli nad inwestowaniem majątku w przedsięwzięcia z udziałem kapitału prywatnego);

3) *działalność funduszy celowych i agencji* (niejasne kryteria dysponowania środkami publicznymi i brak kontroli nad nimi);

4) *udzielanie zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, zwłaszcza przez jednostki samorządu terytorialnego;*

5) *ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji według nieprzejrzystych kryteriów;*

6) *działalność administracji skarbowej (udzielanie według uznania różnorodnych ulg skarbowych);*

7) *działalność służb celnych (nieprawidłowe przeprowadzanie odpraw celnych ułatwiający przemysł na wielką skalę) (Zagrożenie korupcją ..., NIK 2001).*

Prywatyzacja, a ogólniej - przemiany własnościowe, które dokonują się w Polsce - jest jednym z doniosłych zjawisk nie tyle towarzyszących korupcji, ile ją stymulujących. W dwóch pierwszych latach zmiany ustrojowej przeważał zdecydowanie pogląd, że prywatyzacja jest dla polskiej gospodarki korzystna, w 1992 r. odnotowano tendencję odwrotną, a od 1993 r. odsetek respondentów pozytywnie oceniających gospodarcze skutki prywatyzacji był o kilkanaście procent wyższy od tych respondentów, którzy prywatyzację oceniali negatywnie. Dopiero w 1999 r. przewaga ocen pozytywnych zmalała do 5%, a sierpniu 2000 r. krytyków prywatyzacji było o 14% więcej niż tych, którzy ją aprobowali (*Opinie o przemianach ...*, CBOS 2000). Nieco inaczej Polacy oceniają korzyści z prywatyzacji dla nich samych. W ciągu całego dziesięciolecia liczba osób uważających prywatyzację za niekorzystną dla siebie była większa od liczby osób mających odmienne odczucia. Wszelako o ile przewaga ocen krytycznych (z osobistego punktu widzenia) wynosiła w 1991 i 1992 r. odpowiednio 6 i 10%, o tyle w 1999 i 2000 r. już 16 i 26%.

7. Stosunek Polaków do korupcji

Nastawienie Polaków do korupcji jest ambiwalentne. Spośród trzech rodzajów postaw - akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty - najczęstsza jest postawa przyzwalająca. Polacy godzą się na „miękkie” formy korupcji, takie jak drobna łapówka (niekiedy trudno ją im odróżnić od tzw. dowodów wdzięczności), protekcjonizm i pośredniczenie w niezupełnie legalnych transakcjach. Z tą postawą idzie w parze przekonanie, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w instytucjach, z którymi każdy obywatel ma częsty kontakt. „Twarde” kategorie korupcji - przepustwo, płatna protekcja i nadużywanie uprawnień - są deklaracyjnie odrzucane, nie uznaje się bowiem, by w pewnych sytuacjach życiowych mogły być usprawiedliwioną koniecznością. Oburzenie, które towarzyszy

ujawnionym, choć sądownie nierozliczonym, wielkim aferom, zdaje się świadczy o tym, że na „twardą” korupcję nie ma w Polsce społecznego przyzwolenia, ale zarazem ludzie są przekonani, iż nie istnieją siły, które byłyby w stanie skutecznie przeciwstawić się korupcji.

Według wyników badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w listopadzie 2000 r. na próbie 1055 osób na temat społecznej percepcji zjawiska korupcji ponad jedna piąta Polaków (22%) nie potrafi określić, co to jest korupcja i na czym polega (Kubiak 2001). Ten brak orientacji cechuje zwłaszcza osoby starsze, bez wykształcenia, o niskich dochodach. Pozostali respondenci utożsamiają korupcję głównie z dawaniami i braniem łapówek, z przekupstwem, wręczaniem i przyjmowaniem prezentów lub pieniędzy za załatwienie sprawy.

Aby dokonać rekonstrukcji społecznej percepcji korupcji, poproszono respondentów, aby ustosunkowali się aprobowo lub dezaprobowo do 10 stwierdzeń opisujących różne wymiary i aspekty korupcji¹. Okazało się, że „Wszędzie tam, gdzie opisywane są zachowania związane ze sferą publiczną, oficjalną - a więc urzędy, działalność polityków, partii politycznych, dysponowanie publicznym dobrem - zdecydowana większość badanych uznaje je za zachowania korupcyjne (...). Natomiast gdy w grę wchodzi wdzięczność, drobne usługi, prezenty, a osoby potencjalnie przekupywane (nauczyciel, lekarz) są traktowane nie jak funkcjonariusze państwowi, lecz świadczący w określonych okolicznościach usługi - w bardziej «ciepłych», nieformalnych relacjach - wówczas traktowanie tych zachowań jako silnie korupcyjnych jest znacznie rzadsze” (Kubiak 2001:12). Według siły deklarowanych potępień z najpowszechniejszą dezaprobatą spotyka się korupcja urzędnicza, polityczna i policyjna, słabiej

¹ Były to następujące stwierdzenia: 1) przyjęcie do pracy w urzędzie kogoś z rodziny lub znajomych, gdy inna obca osoba miała lepsze kwalifikacje; 2) przyjęcie przez polityka pieniędzy na prowadzenie kampanii wyborczej od firmy, przedsiębiorstwa, bez ujawniania tego faktu; 3) rezygnacja policjanta z wypisania mandatu za złamanie przepisów, gdy kierowcą okazał się nauczyciel dziecka policjanta; 4) przyjęcie przez nauczyciela prezentu wartości kilkuset złotych od całej klasy po zakończeniu roku szkolnego; 5) obsadzanie stanowisk w firmach państwowych przez kolegów, w zamian za przekazywanie pieniędzy tych firm na rzecz partii politycznych; 6) użytkowanie przez dziennikarza przez rok samochodu firmy, o której następnie będzie pisał artykuł; 7) oświadczenie nauczyciela na zebraniu rodziców, iż dzieci nie poradzą sobie bez korepetycji, których może udzielać on albo jego znajomi; 8) częstowanie piwem uczestników festynów i spotkań przedwyborczych; 9) przyjęcie przez lekarza kwiatów, koniaku czy słodyczy po zakończeniu leczenia; 10) przydzielanie przez urzędników kontraktów zamówień finansowych z publicznych pieniędzy rodzinie czy znajomym prowadzącym prywatne firmy.

potępiany jest nepotyzm, a zdecydowanie najślabiej materialne „wyrazy wdzięczności” przyjmowane przez nauczyciela i lekarza.

W świetle wyżej cytowanego i wcześniejszych sondaży opinii publicznej okazuje się, że doświadczenia korupcyjne Polaków polegające na wręczeniu łapówki, by załatwić lub przyspieszyć załatwienie jakiejś sprawy, są dość stabilne. Od lat 80. do końca lat 90. ok. 20% respondentów przyznaje się do czynnego udziału w łapowniczej transakcji. Wyraźnie więcej jest osób - niemal jedna trzecia - które twierdzą, że znają kogoś, kto bierze łapówki. Znacząco częściej biorców łapówek znają przedstawiciele kadry kierowniczej, ludzie z wyższym wykształceniem, dobrze sytuowani oraz uczniowie i studenci niż osoby usytuowane na dolnych szczeblach drabiny społecznej.

Charakterystycznym zjawiskiem jest to, że ludzie, którzy przyznają, iż dawali łapówki (głównie osoby czynne zawodowo, lepiej wykształcone i zamożniejsze) częściej znają biorców łapówek niż ci, którzy łapówek nie dawali (różnica ta jest statystycznie istotna). Powody wręczania łapówek są zróżnicowane, ale dominuje traktowanie ich - pisze Anna Kubiak - „jako strategii ułatwiającej życie”. Okazało się więc, że „najczęstszy powód wręczania łapówek, jaki wskazują badani (42% przypadków), to poczucie przymusu - był to ich zdaniem jedyny sposób załatwienia sprawy. Dla ponad połowy badanych (51%) decydujące znaczenie mały względy «pragmatyczne» - podnoszące efektywność własnych działań. I tak dla 20% najważniejszy był czas - dzięki łapówce sprawę można było załatwić szybciej. Większą dokładność, rzetelność w załatwieniu sprawy wymieniono w 17% przypadków, w 14% przypadków łapówka pozwalała na tańsze załatwienie sprawy. Inne - poza «efektywnościowymi», «pragmatycznymi» - rodzaje powodów decydujących o wręczeniu łapówki, takie jak: chęć okazania wdzięczności, ratowania zdrowia, uniknięcia bardziej kosztownej kary bądź mandatu, pojawiły się w 4% przypadków” (Kubiak 2001:26-27).

Jako biorcy łapówek najczęściej są wymieniani lekarze (blisko połowa respondentów), policjanci (co czwarty respondent), a poza nimi sporadycznie - urzędnicy, nauczyciele i kontrolerzy w środkach komunikacji. Co druga łapówka wręczana jest w miejscu pracy „biorcy”, a co czwarta w miejscu publicznym.

Na koniec jeszcze dwa ustalenia z cytowanych wyżej badań. Okazało się, że silne moralne potępienie łapownictwa deklaruje co piąta osoba, umiarkowane potępienie niemal co trzecia, słabe potępienie 41%, a brak moralnej dezaprobaty dla łapownictwa ujawnia 8% badanych. Najczęściej wskazywanymi przyczynami łapownictwa są: 1) chęć dorobienia czy

wzbogacenia (66% wskazań), 2) brak zasad moralnych i nieuczciwość wielu ludzi (58%), źle działająca, niesprawna administracja (46%) i zbyt wielka liczba niejasnych przepisów prawa (43%) (Kubiak 2001:41 i 46).

Wyniki przedstawionego sondażu i innych badań opinii publicznej ujawniają, że Polacy są przekonani, iż w wielu dziedzinach życia ciągle jest dużo nieuczciwości, przekupstwa i korupcji. Wśród zjawisk, które najbardziej hamują rozwój kraju, najczęściej wymienia się kumoterstwo, klikowość, łapownictwo i nadużywanie stanowisk dla osiągnięcia osobistych korzyści. O ile niemal wszyscy Polacy za łapownictwo uważają wręczenie urzędnikowi lub lekarzowi pewnej sumy pieniędzy lub drogiego prezentu, o tyle połowa nie utożsamia łapownictwa z ugoszczeniem urzędnika, a trzy czwarte nie łączy z łapownictwem skorzystanie z protekcji kogoś ustosunkowanego. Za przekupstwo nie uchodzi również wręczanie drobnych prezentów lekarzom, pielęgniarkom czy nauczycielom.

Korupcji sprzyja nie tylko słabość kontroli prawnej i niesprawna egzekucja decyzji sądowych, lecz także swoista mentalność przychylna zawiązywaniu i usprawiedliwianiu korupcyjnych porozumień. Jeśli znaczna część obywateli nie traktuje jako zachowania nagannego korzystanie z protekcji kogoś dobrze ustosunkowanego lub wysoko postawionego w hierarchii urzędniczej, jeśli za przekupstwo nie uchodzi wręczanie urzędnikom, lekarzom czy nauczycielom większych lub mniejszych prezentów, to oznacza to, że istnieje sprzyjający klimat dla korupcji. Niestety, klimat ten istnieje w Polsce przez większą część roku.

8. Wpływ korupcji na poczucie moralne Polaków

Bardzo trudno jest zidentyfikować, oszacować i szczegółowo opisać wpływ korupcji na poczucie moralne Polaków, nie zebrano bowiem na ten temat żadnej szczegółowej ewidencji empirycznej. Musimy się opierać się na pośrednich danych i wtórnych źródłach, poczynione więc supozycje mają charakter wstępnych hipotez.

W przyjętym tutaj znaczeniu poczucie moralne, inaczej zmysł moralny (*moral sense*), to przeświadczenie imperatywne nakazujące pewne czyny (działania, postawy, intencje czy wyobrażenia) uznawać za słuszne, godne pochwały i naśladowania, a inne za zasługujące na potępienie, niskie, występne lub haniebne. Francis Hutcheson, jeden z głównych przedstawicieli myśli moralnej angielskiego Oświecenia, który upowszechnił pojęcie poczucia moralnego, tak charakteryzował jego przejawy: „Przejawami, które wzbudzają nasze uznanie, są wszystkie uczucia życzliwe i czyny życzliwością kierowane; albo takie skłonności, uzdolnienia czy nawyki,

które płyną w sposób naturalny z dobroci lub są z nią związane; albo są przejawem lepszego smaku w doborze bardziej wybrednych przyjemności i przejawem lekceważenia dla przyjemności niższego rzędu czy interesów własnych; albo wreszcie takie dyspozycje, które jawnie wykluczają ciasne samolubstwo mające wyłącznie na względzie własne interesy i przyjemności podlegszego gatunku. Przejawami potępianymi są te, które płyną bądź z owego nieumiarkowanego sobkostwa, bądź ze zgryźliwego, gniewnego, zazdrosnego czy złośliwego usposobienia, wiodącego nas w sposób naturalny do robienia innym przykrości; bądź płaska samolubna zmysłowość" (Ossowska 1966:205).

Wysoki poziom korupcji niewątpliwie osłabia poparcie dla demokracji i może skłaniać do aprobaty dla rządów autorytarnych. W październiku 2000 r. ponad połowa Polaków (51%) wyraziła niezadowolenie ze sposobu, w jaki funkcjonuje demokracja w Polsce (zadowolonych z demokracji było tylko 37%). Choć 70% respondentów uważa, że demokracja ma przewagę nad innymi sposobami sprawowania władzy, to co trzeci Polak jest przeświadczony, że niekiedy rządy niedemokratyczne są bardziej pożądane niż demokratyczne. Przeświadczenie to nie łączy się w wyraźny sposób z cechami położenia społecznego, ale wykazuje dość silny związek z orientacją polityczną respondentów, gdyż osoby sympatyzujące z ugrupowaniami lewicowymi częściej deklarują poparcie dla rządów niedemokratycznych niż zwolennicy prawicy (*Społeczna ...*, CBOS 2000).

Innym refleksem nieskutecznych działań antykorupcyjnych lub ich niepodejmowania jest niski prestiż organów i przedstawicieli władzy państwowej. Tak np. blisko 60% Polaków ma poczucie, że posłowie nie reprezentują i nie bronią ich interesów, nie dbają o potrzeby wyborców ani społeczeństwa, mają bowiem na uwadze głównie własne interesy, a następnie profity krewnych i znajomych. Ilustracją takiego nastawienia jest też to, że 78% Polaków uważa, iż częstym działaniem wśród wysokich rangą urzędników państwowych jest obsadzanie w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnych, kolegów i znajomych, 72% sądzi, że w takim samym trybie przyznawane są kontrakty i zamówienia publiczne, a 69% jest zdania, że wysocy urzędnicy biorą łapówki za załatwienie sprawy (*Komunikat ...*, CBOS 1997).

Wypada w tym kontekście wspomnieć, że obowiązujący proporcjonalny system wyborczy, w którym mandaty dzieli się proporcjonalnie do liczby głosów, jakie padły na poszczególne listy partyjne, cieszy się niemal trzykrotnie mniejszą aprobatą wyborców, aniżeli system większościowy, dla którego poparcie wyraża 44,2% Polaków (dane z grudnia 2000 roku).

Powszechna korupcja i nasilająca się przestępczość powodują, że Polska jest postrzegana przez swych obywateli jako kraj mało bezpieczny. W roku 2000 odnotowano największe poczucie zagrożenia w całej pierwszej dekadzie RP. Na pytanie, czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, w 1993 r. 47% respondentów odpowiedziało przecząco, a we wrześniu 2000 r. już 82%. Co szósty Polak (17%) ma poczucie zagrożenia osobistego, przy czym stanu tego częściej doświadczają kobiety niż mężczyźni, ludzie młodzi (poniżej 25. roku życia) częściej niż starzy i mieszkańcy wielkich miast częściej niż mieszkańcy wsi (*Opinie o polityce ...*, CBOS 2000). Notabene poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania utrzymuje się na względnie stałym poziomie: w latach 1996-2000 70-72% Polaków uważało, że miejsce ich zamieszkania - dzielnica, osiedle, wieś - jest bezpieczne i spokojne.

Na poczucie permanentnego zagrożenia kryminalnego ma wpływ sposób informowania społeczeństwa o działalności wielkich grup przestępczych, mafii i innych syndykatów zbrodni. Epatowanie opinii publicznej przez środki przekazu różnymi przypadkami drastycznych dewiacji jest najskuteczniejsze w wypadku osób o niewielkim wykształceniu, zamieszkującymi wieś i małe miasta.

Coraz bardziej upowszechnia się przekonanie (wyraża je 90% respondentów), że w Polsce istnieje mafia, która stanowi duże zagrożenie (uważa tak trzy czwarte Polaków). Chociaż w potocznym rozumieniu mafia jest określana rozmaicie - jako przestępczość zorganizowana (grupowa) bądź jako gang czy szajka dokonująca wymuszeń, rozbojów, uprowadzeń, posługująca się szantażem, korupcją, handlująca narkotykami - to zwraca uwagę, że dla części Polaków mafię stanowią ludzie mający układy z władzą, sądami i policją. Remedium na ten stan rzeczy 2/3 Polaków widzi w zaostreniu przepisów prawa.

Negatywna rola korupcji polega też na stymulowaniu i podtrzymywaniu krytycznego nastawienia do przemian gospodarczych i utrwalenia przeświadczenia, że kryje się za nimi wiele nieuczciwości. To nastawienie wiąże się zapewne - w trudnym do oszacowania stopniu - zarówno z ogólnym pogorszeniem się pod koniec lat 90. nastrojów społecznych i narastaniem niezadowolenia z warunków życia, jak i zamieszczanymi w mediach wiadomościami o korupcji w gospodarce i innych dziedzinach życia publicznego.

Większość Polaków uważa, że np. na prywatyzacji najbardziej skorzystali cwaniacy i kombinatorzy (53% wskazań) oraz urzędnicy państwowi uczestniczący w prywatyzacji (40% wskazań). Odnośnie do obu tych kategorii między 1997 a 2000 r. odsetek wskazań zwiększył się

odpowiednio o 6 i 9%. Charakterystyczne jest przy tym to, że wizja procesu prywatyzacji jako lekcji nieuczciwości, niekorzystnego dla kraju i szkodliwego dla większości obywateli jest społecznie mało zróżnicowana, zwłaszcza jeśli z porównań wyłączy się ludzi z wyższym wykształceniem i należących do kadry kierowniczej (ich stosunek do prywatyzacji jest pozytywniejszy niż innych grup).

Niewątpliwie jest kwestią dyskusyjną, czy społeczną erozję elementarnych wartości, zasad i cnót moralnych poprzedził rozpad etosu solidarnościowego, czy też procesy te zachodziły równocześnie. Zdaje się natomiast nie budzić wątpliwości teza, że w ciągu pierwszej dekady III RP elita solidarnościowa, związkowa i samorządowa, wchodząc w struktury (czy tryby) władzy, coraz bardziej zatracala przyświecające jej uprzednio wzory służby społecznej. Najpierw solidarnościowe ideały dewastowały podziały polityczne wewnątrz dawnej opozycji, czego manifestacją była tzw. wojna na górze, a później rywalizacja o wpływy i stanowiska państwowe, samorządowe i inne przynoszące łatwy profit. „Okazało się, że wartości wyniesione z opozycji nie nadawały się do sprawowania władzy. Główne wartości Solidarności, jak choćby odwoływanie się do etyki chrześcijańskiej, równość, dobro ludzi pracy, przy przechodzeniu do gospodarki rynkowej stały się zbyt uciążliwe. Przeciwnie, podziały polityczne wewnątrz obozu dawnej opozycji i walka o władzę rozbiły idee solidarności jako takiej” (Zawadzki 2002:88).

Zła reputacja instytucji publicznych, ich negatywny wizerunek w odbiorze społecznym, ma nie tylko dla nich samych, lecz także dla ich otoczenia wiele negatywnych konsekwencji. Jedną z nich jest brak zaufania do kadry kierowniczej i pracowników, a także nieufność do innych instytucji. W atmosferze przeświadczenia, że „nie ma ludzi uczciwych”, w atmosferze powszechnej podejrzliwości, że każdy „ma coś na sumieniu” łatwo dochodzi do rozmaitych nadużyć, multiplikowania się korupcyjnych, wielopiętrowych porozumień, oportunistów, instrumentalnego traktowania powierzonych obowiązków itd.

Jeszcze inną konsekwencją tolerowania korupcji i uwikłanych w nią wysoko postawionych osób jest kryzys autorytetów. Wyraża się on m.in. w tym, że ludzie, którzy w codziennym życiu i pracy są uczciwi, rzetelni, bezinteresowni i, co więcej, mają na uwadze dobro publiczne nie mogą się spodziewać, że z tego tytułu spotka ich publiczne uznanie, wyróżnienie czy awans zawodowy. Ponieważ składnikiem autorytetu jest zaufanie, przeto i ta wartość jest w znacznym stopniu zagrożona. Kiedy miejsce zaufania i uczciwości zajmują uznaniowość i nieskrępowana żadnymi ograniczeniami interesowność, wtedy powstają dogodne warunki do kształtowania się

moralności krańcowej. Polega ona nie tyle na jawnym i ostentacyjnym łamaniu norm moralnych czy zasad Dekalogu (choć i takie przypadki nie należą obecnie do rzadkości), ile na zbliżaniu się do krańca tego, co dozwolone, na oscylowaniu wokół granicy tego, co dopuszczalne, na balansowaniu na krawędzi zła, skrajnego egoizmu i braku skrupułów.

Dobitnie trzeba więc podkreślić, że zmiana ustrojowa, której towarzyszy brak stabilności politycznej, rządu partyjnych oligarchii, nasilająca się przestępczość i korupcja, stwarza dogodne warunki do upowszechniania się w społeczeństwie moralności krańcowej i szerzenia się destrukcji normatywności, co wyraża się w postępującej degradacji zasad i reguł przyzwoitości w stosunkach międzyludzkich. Środowiska, które są świadome tych zagrożeń, powinny się im przeciwstawić z całej mocy. Ile jest jednak takich środowisk? Gdzie ich szukać? Jak są liczne? Czy nie przypominają współcześnie niewielkich wysepek wśród bezbrzeżnych wód oceanu? Czy jedną z nich zamieszkują socjologowie, dla których maksyma Benjamina Franklina - *honesty is the best policy* - ciągle ma tę samą co dawniej prognostyczną siłę?

9. Zakończenie: Jak przeciwdziałać korupcji?

Aby działania antykorupcyjne były skuteczne, konieczne jest podjęcie wielu skoordynowanych i konsekwentnie przeprowadzanych działań na szczeblu centralnym. I tak, konieczna jest taka reforma prokuratury i zmiana ustroju sądów powszechnych, aby były one w stanie skutecznie radzić sobie z nowymi formami zorganizowanej przestępczości o zasięgu międzynarodowym. Niezbędne jest wprowadzenie nowoczesnego systemu rejestracyjnego przestępstw i odpowiednia nowelizacja ustaw o kontroli skarbowej, Straży Granicznej, finansach i zamówieniach publicznych. Ponadto należy rozważyć celowość powołania takich instytucji, jak: Generalny Inspektor Informacji Finansowej, Sąd Zamówień Publicznych i Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej. Tym inicjatywom instytucjonalnym powinny towarzyszyć zmiany legislacyjne polegające w pierwszej kolejności na: wprowadzeniu do postępowania karnego procedury skróconej i uproszczonej odnośnie do drobnych przestępstw (tj. zagrożonych karą nie przekraczającą 2 lat pozbawienia wolności). Być może należałoby wprowadzić ustawową zgodę na pozyskiwanie przez policję współpracowników na podstawie materiałów obciążających lub kompromitujących oraz ustawowe uprawnienie policji do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową, skarbową i ubezpieczeniową.

Zasadniczym celem wszystkich wymienionych tytułem przykładu działań prawnych powinno być doprowadzenie w pierwszej dekadzie XXI wieku do zmniejszenia wskaźników przestępczości, a zwłaszcza zahamowania nowych form przestępczości: terroru kryminalnego, przestępczości zorganizowanej typu mafijnego i międzynarodowych powiązań korupcyjnych. Zagrożenie przestępczością, także korupcyjną, będzie zmniejszać się tym wydatniej, im bardziej uda się nie tylko usprawnić działalność policji i sądów, lecz skoordynować działania wszystkich podmiotów mających zapobiegać, ścigać, ujawniać i karać sprawców przestępstw. Ponieważ zjawiska patologii społecznej rozwijają się i stabilizują jako „produkt uboczny” silnego poczucia deprivacji oraz wadliwego funkcjonowania instytucji publicznych i systemu prawnego, przeto poprawa w tych dziedzinach może skutkować zmniejszeniem się podatności na korupcję zarówno całych instytucji, jak i poszczególnych osób.

Należy pamiętać, że budowanie demokracji i wielopartyjnego systemu politycznego bez jednoczesnego tworzenia mechanizmów umożliwiających egzekwowanie odpowiedzialności rządzących przed rządzącymi spowoduje, że struktury państwowe nie będą działać na rzecz dobra publicznego, lecz będą wykorzystywane do tworzenia - immunizowanych na kontrolę zewnętrzną - sieci korupcyjnych powiązań o zasięgu globalnym. Co więcej, podporządkowanie interesów państwa interesom partyjnym i grupowym, przenikanie świata biznesu i tzw. szarej strefy do administracji rządowej i sfery polityki, wcześniej czy później doprowadzi do oligarchizacji państwa i tym samym jego kryzysu.

Warunkiem powodzenia w działaniach antykorupcyjnych jest więc nie tylko dobre prawo oraz sprawna policja i efektywnie działające organy wymiaru sprawiedliwości, lecz także - a może przede wszystkim - sprawny aparat państwowy i wysoka kultura polityczna elity władzy. Ta oczywista prawda sugeruje, że w praktyce funkcjonowania instytucji państwowych powinna istnieć czytelna granica między sferą publiczną i prywatną w uprawianiu polityki. Jeśli taka linia demarkacyjna będzie wyznaczona choćby w przybliżeniu, to wyraźniej zostaną rozgraniczone żywotne interesy państwa i jego obywateli od interesów osobistych, partyjnych i grupowych. Nie będzie też możliwe tworzenie instytucji i organizacji, których głównym celem jest dokonywanie transferu środków publicznych na rzecz osób prywatnych.

W ograniczaniu inwazji interesów prywatnych do sfery publicznej niebagatelną rolę mogą odegrać przejrzyste procedury administracyjne. Polityka protekcjonizmu, rozbudowany system koncesji, zezwoleń, ulg,

licencji i istnienie rozmaitych funduszy celowych sprzyja tworzeniu się korupcjogennych powiązań i układów o zasięgu nie tylko ogólnokrajowym, lecz także międzynarodowym. Kiedy administracja państwowa jest poddawana ustawicznej penetracji przez układy partyjne, wtedy w jej działaniach bierze górę polityczna dyspozycyjność kosztem organizacyjnej sprawności. Taka sytuacja jest niejako naturalnym podłożem, na którym rozwijają się układy korupcyjne i następuje rozmywanie się poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne. Aby tym zjawiskom zapobiegać i przeciwdziałać, w rozwiązaniach ustrojowych i realizowanej polityce państwa muszą być wyraźnie rozdzielone źródła pozyskiwania prywatnych korzyści od wpływów i stanowisk politycznych.

Innym problemem jest obecnie żywotność idei służby publicznej. Jak powinna być ona urzeczywistniana? W jaki sposób wyborcy i opinia publiczna powinni rozliczać polityków z podejmowanych przez nich decyzji i uzyskiwanych dochodów? Jak zapewnić sprawność mechanizmów demokratycznej reprezentacji i kontroli? Jeśli uda się znaleźć odpowiedzi na te i inne pytania, łatwiej będzie formułować dyrektywy prawodawcze i wytyczne dla decyzji parlamentarnych i rządowych mające na celu przeciwdziałanie korupcji i innym zjawiskom z obszaru patologii społecznej.

Postulat ochrony państwowej administracji, sądownictwa, prokuratury, policji i instytucji samorządowych przed ingerencją biznesu i wpływem partykularnych interesów partyjnych jest niewątpliwie słuszny. W młodych demokracjach, które dopiero uczą się pluralizmu politycznego i rynkowej gospodarki realizacja tego postulatu jest z wielu powodów utrudniona. Podjęte ostatnio w Polsce badania i przedstawione na ich podstawie opracowania mają ambicję przyczynienia się do przygotowania takich projektów działań praktycznych, które okażą się zdolne do zahamowania rozprzestrzeniania się korupcji. Od politycznych decydentów zależy, czy takie projekty powstaną i czy będą konsekwentnie wdrażane. Dotychczasowe polskie doświadczenia wskazują, że sceptycyzm w tym względzie jest uzasadniony. Jeśli ktoś jest zainteresowany w podtrzymywaniu korupcji, to właśnie ci, których żywiołem jest szara strefa polityki bez zasad i biznes nastawiony na szybki zysk. Kręgi te przenikają się i u progu XX w. są w państwie polskim bardzo wpływowe. Korupcja i przestępczość zorganizowana mają więc przed sobą długą przyszłość.

Literatura

- Finansowanie partii politycznych. Komunikat z badań*, listopad 2000. Warszawa: CBOS.
- Kamiński, A.Z. 2001. *Patologia procesu prywatyzacji. Kapitalizm polityczny. Korupcja*, w: *Manowce polskiej prywatyzacji*. Studia pod red. M. Jarosz. Warszawa: PWN.
- Komunikat z badań*. 1997. Warszawa: CBOS.
- Kubiak, A. 2001. *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, tekst powielony. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Opinie o polityce karnej i bezpieczeństwie obywateli. Komunikat z badań*, grudzień 2000. Warszawa: CBOS.
- Opinie o przemianach własnościowych i obecności kapitału zagranicznego w polskiej gospodarce. Komunikat z badań*, grudzień 2000. Warszawa: CBOS.
- Ossowska, M. 1966. *Myśl moralna Oświecenia angielskiego*. Warszawa: PWN.
- Społeczna ocena demokracji i przemian w Polsce po roku 1989. Komunikat z badań*, listopad 2000. Warszawa: CBOS.
- Wasilewski, J. 1997. *Zbiorowi aktorzy polskiej transformacji*. Warszawa: ISP PAN.
- Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2000*, tekst powielony. 2001. Warszawa: NIK.
- Zawadzki, E. 2002. *Elita władzy i bogactwa*, w: A. Kojder (red.) *Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia*. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu.