

# Historyczne i społeczne podłoże zjawisk korupcyjnych w Polsce

Michał Godlewski

*Collegium Civitas*

2003

W swojej pracy chciałbym dokonać próby analizy czynników wpływających na rozwój zjawisk korupcyjnych we współczesnym społeczeństwie polskim.

Nawet przy wstępnej analizie charakteru tych zjawisk należy zwrócić uwagę, iż nie wyrosły one na gruncie młodej, polskiej demokracji, lecz mają swój rodowód w historii kraju, z okresem demokracji szlacheckiej włącznie. Za podstawowe źródło obecnych postaw i form istnienia korupcji należy jednak uznać czasy Polski Ludowej i temu zagadnieniu chciałbym poświęcić większość pracy.

---

W ciągu ostatnich miesięcy zjawiska korupcyjne niemal na stałe wpisały się w ramówkę programów informacyjnych. Kolejne afery, doniesienia o nieetycznych działaniach urzędników państwowych wprowadziły pojęcie korupcji do dyskursu publicznego na niespotykaną dotąd skalę. Sondaże wskazują na wysoką świadomość społeczną zjawisk korupcyjnych oraz na częsty kontakt obywateli z takimi zjawiskami.

Korupcja przestała być sprawą, którą chętnie ignorowano i marginalizowano. Opinii publicznej zjawisko to właściwie dopiero teraz zaczęto przedstawiać jako poważne zagrożenie i ogólnonarodowy problem.

Nie jest to jednak problem nowy, po prostu ujawnienie jego skali, przede wszystkim w kontekście „afery Rywina” musiało wywołać szeroki odzew, zarówno w mediach, jak i w środowiskach politycznych.

Ponadto w przededniu akcesji Polski do Unii Europejskiej, to właśnie wysoki współczynnik korupcji jest jednym z głównych zastrzeżeń przedstawianych wobec naszego kraju i problem ten siłą rzeczy nie mógł dłużej pozostawać na marginesie wydarzeń bieżących.

W prowadzonym przez Transparency International rankingu CPI ( Corruption Perceptions Index ) z 2003 roku, nasz kraj zajmuje 65-tą pozycję<sup>1</sup> z wynikiem 3,6, co w praktyce oznacza, iż ze zjawiskiem korupcji lepiej od Polski radzą sobie takie kraje, jak Litwa, Białoruś, czy Peru.

Należy także zauważyć, iż w stosunku do rankingów z lat 1997 – 96 pozycja Polski uległa dramatycznemu wręcz pogorszeniu<sup>2</sup>.

Jest zatem faktem, iż w ostatnich latach zjawisko korupcji uległo nasileniu i nic nie wskazuje na to, aby wzrost ten miał ulec zahamowaniu.

Mimo wysokiej obecnie świadomości społecznej istnienia korupcji w wielu dziedzinach życia, dla większości ludzi zjawisko to jest utożsamiane jedynie z łapówkarstwem i przekupstwem.

Tymczasem korupcja jest pojęciem dużo szerszym, wedle raportu Banku Światowego możemy wyróżnić następujące jej formy<sup>3</sup>:

- Łapownictwo (przekupstwo);
- Zakup zamówień-kontraktów i innych korzyści rządowych, koncesji, czy decyzji sądowych;
- Uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym czy wynikającym z innych przepisów;
- Kradzież;
- Świadome, niezgodne z prawem dysponowanie środkami budżetowymi i majątkiem - będącym dobrem publicznym;
- Faworytyzm, protekcja;
- Nepotyzm, kumoterstwo;
- Kupczenie wpływami;
- Finansowanie wyborów lub partii politycznych w zamian za uzyskiwane wpływy.

---

<sup>1</sup> Ranking szereguje państwa wedle punktacji CPI, gdzie 10 punktów oznacza kraj wolny od korupcji, a 0 – kraj całkowicie skorumpowany.

<sup>2</sup> W 1997 – miejsce 29 (5,08 pkt.), w 1996 – miejsce 24 (5,57 pkt.)

<sup>3</sup> Bank Światowy - Raport "Korupcja w Polsce"; październik 1999

Możemy przyjąć, iż wąskie rozumienie korupcji, sprowadzające ją do „dawania w łapę”, jak i samo zjawisko, w swojej rozbudowanej postaci, wywodzą się z poprzedniego ustroju.

### **Uwarunkowania Historyczne**

Obserwując historię Polski można odnieść wrażenie, iż stawianie własnych korzyści ponad dobro ogólne oraz wykorzystywanie stanowisk publicznych dla partykularnych interesów jest cechą głęboko zakorzenioną kulturowo.

Na obecny stan rzeczy, rozwój konkretnych postaw wobec korupcji największy wpływ miał z pewnością poprzedni system, większość obecnych urzędników zaczynała karierę lub wchodziło w życie społeczne właśnie w PRL-u. Trudno zresztą oczekiwać, by okres 15 lat transformacji mógł całkowicie wykorzenić głęboko ugruntowane postawy, abstrahując rzecz jasna od zjawisk korupcyjnych generowanych przez sam proces transformacji.

Socjalizm w Polsce wygenerował dosyć specyficzny model życia społecznego. Liczne dysfunkcje systemu, brak podziału własności na publiczną i prywatną oraz częste braki nawet podstawowych artykułów, doprowadziły do rozpowszechnienia korupcji.

Stała się ona częścią ustroju, elementem właściwie niezbędnym do jego normalnego funkcjonowania; tzw. „mała korupcja”, czyli łapówkarstwo, było na porządku dziennym, mimo deklarowanej niekiedy przez władzę walki z tym procederem. Trudno tu nawet mówić o postępowaniu niemoralnym, jako, że „smarowanie” było niejednokrotnie jedynym sposobem radzenia sobie z absurdami systemu. Powstawały nieformalne systemy handlu wymiennego; trudno dostępne artykuły, czekolady, koniaki, czy wreszcie „kopertówki”, wymieniano, na inne, równie deficytowe towary, tudzież usługi.

Co więcej, korupcja istniała także na poziomie legalnym, bądź całkowicie jawnym. Sklepy za żółtymi firankami, oferujące artykuły niedostępne dla przeciętnych obywateli, wyjazdy zagraniczne, zachodnie samochody, czy dacje były domeną sfer rządzących. Obsadzanie samych urzędów również było „korupcyjne” - zdominowane przez nepotyzm, oparte na znajomościach i ludziach „poleconych przez górę”.

O ile możemy mówić o dosyć silnym odizolowaniu sfer władzy od obywateli w systemie socjalistycznym, to właśnie na styku tych sfer wykształciły się bardzo silne mechanizmy korupcyjne. Silna centralizacja i uprzywilejowanie władzy powodowało, iż znajomości, choćby na poziomie niskiego szczebla drabiny urzędniczej dawały wysokie miejsce w hierarchii społecznej. Kontakty, „chody”, czy „plecy” – stanowiły ważny kapitał, pozwalający radzić sobie i ułatwiający egzystencję, tworzyły ogromną sieć nieformalnych powiązań. Sprawą oczywistą było, iż załatwianie jakiegokolwiek sprawy „po znajomości” jest dużo szybsze i skuteczniejsze.

Oprócz władzy formalnej w PRL-u istniała jeszcze cała rzesza nieformalnych „wasali” systemu. Wszelkiej maści sklepowe i kierownicze obiekty handlowe posiadały ogromny wpływ na życie codzienne milionów Polaków. Dobre układy z taką osobą miały ogromną wartość, przeliczalną bezpośrednio na rolki papieru toaletowego, żyletki „Polsilver” itp. Fasadowość porządku społecznego, będące na porządku dziennym nadużycia urzędników, ale przede wszystkim narzucony ustrój wykreowały, tudzież wzmocniły pewien zbiór postaw, który pokutuje do dzisiaj. Stosunek do władzy państwowej, prawa oraz cały model interakcji społecznych zostały w dużej mierze przeniesione do nowego systemu.

W wielu kręgach wciąż panuje przeświadczenie, iż korupcja jest zjawiskiem naturalnym. Co więcej, pewne zachowania, dwuznaczne moralnie, a nawet jednoznacznie korupcyjne, nie są nawet pojmowane w tych kategoriach. Wystarczy tu wspomnieć tradycyjne już podarunki dla lekarzy, nauczycieli, czy urzędników, które dla wielu z nas są czymś

całkowicie naturalnym, natomiast w większości cywilizowanych krajów byłyby co najmniej podejrzone.

Dla obecnej sytuacji społecznej, jedną z najważniejszych dysfunkcji wyniesionych z minionej epoki jest stosunek do obowiązującego prawa i władzy. Ustawodawstwo PRL-u, niekiedy bardziej ideologiczne niż praktyczne, wymagało swoistego dostosowania do realiów społecznych. Choć niekiedy władza potrafiła bardzo restrykcyjnie egzekwować przepisy, to często były one naginane lub ignorowane za zgodą obu stron, „w imię zdrowego rozsądku”. Władza, teoretycznie ludowa, w praktyce była postrzegana jako twór zupełnie odizolowany od reszty społeczeństwa, jako stojący po drugiej stronie barykady „oni”. Jako, że „ich” państwo i administracja było często represyjne wobec „nas”, działanie na „ich” szkodę było osłabianiem przeciwnika.

Idea wspólnej, socjalistycznej własności została zweryfikowana negatywnie i to, co miało być dobrem publicznym stało się „niczyje”, a zatem nie warte poszanowania.

O ile zatem korupcja jest w dużej mierze działaniem na szkodę państwa, to aby działanie takie było postrzegane jednoznacznie negatywnie i jednoznacznie negowane, musi zostać wykształcona postawa obywatelska. To z kolei może okazać się zadaniem trudnym, nie tylko ze względu na wymienione powyżej czynniki.

### **Uwarunkowania współczesne**

Przemiana ustrojowa, mimo rzeczywistej demokratyzacji, uwolnienia rynku i likwidacji większości PRL-owskich absurdów nie przyniosła ograniczenia zjawisk korupcyjnych, wręcz przeciwnie, jak wynika z przytoczonych na początku pracy badań, skala korupcji w Polsce rośnie. Przyczyny takiego stanu rzeczy możemy upatrywać w wielu zjawiskach.

Temat walki z korupcją jest dosyć nową sprawą, przy czym początki działania gospodarki wolnorynkowej w Polsce cechowały się wyjątkowo wysoką tolerancją dla działań „na granicy prawa” i postulaty przeciwdziałania im mogły być traktowane raczej jako herezja przeciw młodemu kapitalizmowi. Niejasne przepisy prawne, dające urzędnikom duże możliwości interpretacji na korzyść lub niekorzyść obywatela, a tym samym do nadużyć oraz źle działające organy administracji państwowej i skomplikowane przepisy wzmacniają przeświadczenie, iż łapówka jest jedynym sposobem załatwienia sprawy.

Oslabiona, niedofinansowana policja i prokuratura, są nie tylko nieudolne w walce z korupcją, ale i same na nią podatne. Brak funduszy jest zresztą przyczyną korupcji w większości sektorów gospodarki, niskie pensje lekarzy, czy celników powodują, iż łapówka staje się swoistą premią. Poza tym, system kontroli wewnętrznej w większości instytucji jest niezwykle słaby, co czyni łapownictwo procederem niemalże całkowicie bezpiecznym.

Nawet w przypadku wykrycia najbardziej oczywistych przestępstw korupcyjnych, mimo istnienia stosownych przepisów, sankcje w nich przewidziane są stosowane niezwykle rzadko i to zazwyczaj w sprawach dotyczących „małej korupcji”. Niemal powszechna jest opinia o wysokim stopniu skorumpowania na praktycznie wszystkich szczeblach władzy, ze szczególnym uwzględnieniem „elit politycznych”.

Kolejne doniesienia mediów o aferach z udziałem wysokich funkcjonariuszy państwowych rodzą uzasadnione przeświadczenie, iż na styku elit biznesu i polityki panują reguły żywcem wyjęte z socjalistycznego „handlu wymiennego”, jednak zamiast schabu za czekoladę, wymienia się ofertę przetargową na willę z basenem, czy ustawę na łapówkę.

Podsumowując, dla dużej części obywateli, 15 lat po transformacji w Polsce znowu mamy do czynienia z absurdalnymi przepisami, tym razem tworzonymi na potrzeby konkretnych firm, znowu podstawowym kapitałem są znajomości i powiązania, a odpowiednie stanowisko znowu stawia ponad prawem. Postrzegana jako „banda cwaniaków”, zdemoralizowana władza jest dla przeciętnego obywatela ciągle obca, a dobro państwa wciąż wydaje się być bardzo odległe od dobra jego obywateli. W tej sytuacji trudno jest mówić o budowaniu postaw obywatelskich, a zamiast strategii wykorzeniania postaw kształtowanych przez pół wieku minionego ustroju, możemy raczej mówić o ich umacnianiu w kontekście rozbudowanych mechanizmów korupcjogennych.

Z drugiej strony, korupcja stała się problemem szeroko dyskutowanym, zwrócono uwagę opinii publicznej na zagrożenia z nią związane. Powstają organizacje, które starają się przeciwdziałać korupcji i uświadomić społeczeństwu, iż nie jest na nią skazane, a przede wszystkim promować wolny od patologii model państwa. Ważną rolę w działaniach antykorupcyjnych należy także upatrywać w środkach masowego przekazu, które opisując bulwersujące przypadki nadużyć, a czasem nawet posuwając się do prowokacji, piętnują je, a nagłośnienie takich spraw nie pozwala ich łatwo zatuszować.

Jednym z najważniejszych aspektów uświadamiania skali i szkodliwości zjawiska jest wzrost poparcia społecznego dla walki z korupcją oraz wzmocnienie postawy krytycznej. To z kolei ma szansę wywołać presję społeczną, prowadzącą do rozwoju ustawodawstwa antykorupcyjnego oraz skuteczniejszego egzekwowania istniejącego już prawa. Przede wszystkim, korupcja przestaje być traktowana, jako konieczny element życia społecznego

Na zakończenie należy podkreślić, iż korupcja jest zjawiskiem społecznym, częścią kultury danego społeczeństwa, nie jest bezpośrednio powiązana z konkretnym systemem politycznym. Wiele z krajów byłego bloku komunistycznego bardzo skutecznie wyleczyło się z korupcji, a Finlandia, która pozostawała bardzo długo pod wpływem Rosji dzisiaj otwiera wspomniany na wstępie ranking CPI, jako najmniej skorumpowane państwo świata. Można zatem stwierdzić, iż uwarunkowania historyczne, czy polityczne są jedynie czynnikiem wzmacniającym lub osłabiającym pewne postawy, jednak sam problem leży raczej w mentalności i w kulturze danej nacji, kulturze, która powstaje na przestrzeni wieków.

Dlatego też, aby z korupcją walczyć, nie wystarczy produkować kolejne ustawy, które bez odpowiednio ukształtowanej kultury społecznej i obywatelskiej będą stanowiły jedynie legislacyjną makulaturę.

Szczególny nacisk powinien zostać położony na edukację i wpajanie obywatelom idei etyki biznesowej i politycznej oraz afirmację takich postaw.

#### *Bibliografia:*

Materiały udostępniane przez:

- Fundację im. Stefana Batorego (<http://www.batory.org.pl>)
- Centrum Edukacji Obywatelskiej (<http://www.ceo.org.pl>)
- Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pełnomocników Ochrony Informacji Niejawnych (<http://secretum.org/>)
- Transparency International (<http://www.transparency.org>)

dr Anna Kubiak; *Opinia publiczna i przedsiębiorcy o korupcji – raport z badań*; Fundacja im. Stefana Batorego; Warszawa 2003

dr Anna Kubiak; *Korupcja w doświadczeniu codziennym - Raport z badań*; Warszawa 2001