

Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych

ZADANIE 8 PODZADANIE NR 18 PROJEKTU ROZWOJOWEGO „PRZECIWDZIAŁANIE I
ZWALCZANIE PRZESTĘPCZOŚCI ZORGANIZOWANEJ I TERRORYZMU W WARUNKACH
BEZPIECZNEGO, PRZYSPIESZONEGO I ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU SPOŁECZNO-
GOSPODARCZEGO”

Maciej Gurtowski i Radosław Sojak
Zakład Interesów Grupowych
Instytut Socjologii UMK w Toruniu

15 września 2011

Spis treści

Streszczenie.....	2
Wstęp	4
Model teoretyczny - założenia Teorii Wyboru Publicznego.....	Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.
Podstawowe założenia Teorii Pogoni za Rentą	10
Typologia kosztów korupcji.....	12
Szacowanie kosztów korupcji dla całej gospodarki przy użyciu narzędzi ekonometrycznych.....	14
Miary korupcji wykorzystywane w oszacowaniach	15
CPI	16
ICRG.....	16
BI	Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.
„Graft index”	16
WDR	17
Neumann (GCI, German Exporter Corruption Index).....	17
Inwestycje i rozwój gospodarczy.....	18
Inwestycje zagraniczne (FDI).....	25
Poczucie dobrobytu	27
Koszt pożyczek	27
Ściągalność podatków	28
Wzrost poziomu przestępczości jako koszt korupcji.....	28
Nierówności społeczne	29
Szacowanie kosztów korupcji na podstawie danych sondażowych.....	30
Koszty korupcji ponoszone przez gospodarstwa domowe	30
Koszty korupcji ponoszone przez przedsiębiorstwa	34
Szacowanie kosztów łapownictwa w Polsce na podstawie danych z „Barometru korupcji”	31
Niska jakość prawa jako koszt korupcji w procesie ustawodawczym.....	38
Wysoki poziom śmiertelności na drogach jako koszt korupcji.....	43
Koszt działalności antykorupcyjnej	44
Niski poziom kapitału społecznego jako koszt korupcji oraz jako bariera rozwojowa Polski	45
Podsumowanie i rekomendacje.....	48
Rekomendacje praktyczne	49
Rekomendacje badawcze.....	50
Bibliografia	51
O autorach.....	57

Streszczenie

Aktualny stan wiedzy naukowej nie pozwala na dokładniejsze, nie budzące wątpliwości, szacowanie wymiernych kosztów korupcji. Ograniczenia dotyczą zarówno dorobku teoretycznego szeroko rozumianych nauk społecznych jak i wiarygodności dostępnych danych empirycznych na temat zlokalizowanych w miejscu i czasie konkretnych zjawisk korupcyjnych. Stosowane w praktyce badawczej metody szacowania kosztów korupcji dają wyniki, po pierwsze, bardzo przybliżone, po drugie, zbyt rozbieżne. Najogólniejsze przyczyny trudności z szacowaniem kosztów korupcji można sprowadzić do trzech aspektów:

- niejawności zjawisk korupcyjnych,
- nierynkowości zjawisk korupcyjnych,
- niskiego stopnia konsensu między badaczami z różnych krajów i dyscyplin

badawczych co do najlepszych sposobów konceptualizowania zjawisk korupcyjnych, identyfikacji ich źródeł oraz konsekwencji.

Pierwszy aspekt oznacza trudności nie tylko z samym stwierdzeniem zaistnienia badanego zjawiska, ale także z intersubiektywnym określeniem jego skali. Aspekt drugi sprowadza się do problemów z jego kwantyfikowaniem. Bez kwantyfikacji zaś wszelkie porównania zjawisk mają bardzo ograniczoną sprawdzalność. Koszty korupcji pozostają w znacznej części niewymierne w tym sensie, że łapówkami bardzo często bywają nierynkowe usługi, zwłaszcza w sieciach nieformalnych przysług, których „wycena” obarczona jest wysoką arbitralnością. Trzeci aspekt oznacza m.in., iż wyniki badań uzyskiwane w ramach jednej perspektywy badawczej często nie mogą być bezpośrednio stosowane przez badaczy stosujących inne ramy eksploracyjno-interpretacyjne. Z wszystkimi trzema aspektami wiąże się względnie niski stopień kumulacji mającej status naukowej wiedzy na temat uwarunkowań zjawisk korupcyjnych – mimo ogromnej ilości prowadzonych nad korupcją badań, konferencji i debat.

Z tego powodu należy otwarcie stwierdzić, iż uzyskiwane w naukach społecznych wyniki szacowania kosztów korupcji mają – na obecnym etapie badań - w większym stopniu wartość heurystyczną niż „dowodową”. Wyniki uzyskiwane poprzez zastosowanie aktualnie dostępnej metodologii pozwalają jedynie na przybliżone określenie kierunków zależności. Możliwie jest szacowanie tylko części kosztów korupcji. Niektóre z nich mają stricte jakościowy charakter.

Tym niemniej należy podkreślić, iż – przy wszystkich wskazanych wyżej ograniczeniach – wyniki dotychczasowych badań (istotna część z nich jest poniżej prezentowana) dają podstawy do formułowania rekomendacji dla polityk publicznych (w sensie przyjmowanym przez prof. ekonomii Jerzego Hausnera – zob. 2008). Wyniki te bowiem pod niektórymi istotnymi względami nie odbiegają od poziomu ścisłości ustaleń

nauk społecznych, na bazie których podmioty władzy publicznej de facto wypracowują strategie reform.

Wstęp

Celem raportu nie jest oszacowanie kosztów korupcji, ale prezentacja wypracowanych w naukach społecznych ram dla umożliwiających realizację tego przedsięwzięcia. Dla realizacji tego celu, w szczególności konieczna jest odpowiedź na dwa pytania. Po pierwsze, co wchodzi w skład sumy składającej się na społeczne koszty korupcji? Po drugie, które ze składowych tej sumy kosztów są mierzalne i w jaki sposób. Na potrzeby zadania przeanalizowano stosowane w naukach społecznych i ekonomicznych strategie i metody szacowania kosztów korupcji. Poddano ocenie ich wartość metodologiczną i potencjał poznawczy. Analizę przeprowadzono pod kątem stosowalności do warunków polskich. Kontekst teoretyczny opracowania stanowiła Teoria Wyboru Publicznego. Punktem odniesienia dla specyfiki zachowań korupcyjnych w Polsce były także ustalenia dostępne w pozostałych zadaniach projektu. Poniższe opracowanie zawiera wnioski z analizy, omówienie analizowanych metod oraz rekomendacje.

Korupcja może wystąpić wszędzie tam, gdzie ma miejsce zorganizowane współdziałanie ludzi. Takie fenomeny jak: sprawiedliwość, uczciwą konkurencję czy czyste powietrze w naukach społecznych określa się mianem „dóbr publicznych”, zaś korupcja jawi się jako „publiczne zło” (Welsch 2005: 7). Cechami charakterystycznymi dóbr publicznych jest to, że ich konsumpcja jest łączna i niewykluczalna (Gunning 2001: 76). Oznacza to, że jeśli jakaś osoba konsumuje dane dobro publiczne, np. handluje na wolnym rynku, oddycha świeżym powietrzem, to nie zmniejsza ona istotnie dostępności tego dobra dla innej osoby uprawnionej do jego konsumpcji. Podobnie jest ze „złem publicznym”, ma ono zbieżne cechy charakterystyczne, co wynika także z tego, że zło oznacza brak dobra. Zła publiczne również cechują się niewyłączalnością i zbiorowym charakterem ich konsumpcji. Złem publicznym jest np. zanieczyszczone środowisko i niski poziom recyklingu śmieci. Jeśli jedna osoba zdecyduje się segregować śmieci, to efekt oddziaływania tego aktu nie zmniejszy szkodliwego wpływu tego zła publicznego na pozostałe osoby. I tak jak nie przyniesie żadnego istotnego społecznie efektu samotne segregowanie śmieci, tak nie będzie miało żadnego strukturalnego wpływu indywidualne nieprzyzwolenie na korupcję w głęboko skorumpowanym społeczeństwie (chyba, że ową zdeterminowaną jednostką będzie np. premier).

Korupcja to takie zło publiczne, od wpływu którego członkowie danego społeczeństwa nie są w stanie się samodzielnie odizolować. Uczciwi obywatele mogą w korupcji nie uczestniczyć, ale – jeśli nie są pustelnikami – nie mogą nie uczestniczyć w rozmaitych społecznych skutkach zachowań korupcyjnych obecnych na różnych poziomach życia społecznego.

Można powiedzieć, iż poziom korupcji w danym społeczeństwie obrazuje styl i jakość funkcjonowania tego społeczeństwa w ogóle, jako pewnej całości¹ (Rothstein 2005). Z punktu widzenia standardów społeczeństwa demokratycznego, którego rozwój zależy od swobodnej działalności gospodarczej prowadzonej według reguł rynkowej konkurencji, im mniejsze jest rozpowszechnienie korupcji w danej zbiorowości, tym skuteczniej (bardziej efektywnie, szybciej i taniej) może ona realizować swoje cele zbiorowe. W tym kontekście korupcja jawi się jako po prostu zdrada lub sabotaż dokonany przez jednostki na własnej wspólnocie (Lambsdorff 2007: XII). Ponieważ – w tej perspektywie - korupcja oznacza po prostu typ dysfunkcji zbiorowego współdziałania, jest ona w pewnym sensie akceleratorem innych rodzajów zła publicznego. Przykładowo, Heinz Welsch (2004) stwierdził silną i istotną statystycznie korelację między rozpowszechnieniem korupcji w danym państwie, a poziomem zanieczyszczenia powietrza w jego miastach. Inny przykład to stwierdzona przez Vito Tanzi'ego i Hamida Danvoodi'ego pozytywna korelacja między rozpowszechnieniem korupcji a częstotliwością przerw w dostawie energii elektrycznej (Tanzi i Davoodi 1997:17-20).

Biman Prasad (2008), autor opracowania na temat badań nad kosztami korupcji, wyróżnił trzy główne podejścia spotykane w literaturze przedmiotu. Rozumowanie z poprzedniego akapitu to przykład analizowania społecznych i ekonomicznych kosztów korupcji przy wykorzystaniu modelowania teoretycznego. Umożliwia ono ustalenie najistotniejszych elementów analizowanego zagadnienia. Jego wadą zaś jest niska zazwyczaj dokładność i duża abstrakcyjność ustaleń.

Drugim podejściem w analizowaniu kosztów korupcji są badania empiryczne najczęściej przyjmujące postać sondaży, wywiadów zogniskowanych oraz studiów przypadku. Zadaje się w nich pytania osobom, które miały styczność z korupcją o np. częstotliwość nieformalnych wymian, wartość łapówek itd. Analizy takie cechują się reprezentatywnością i wysokim poziomem rzetelności, ale ich istotność jest ograniczona lokalnie. Z tym ograniczeniem uniwersalności wiąże się ograniczony potencjał tego typu badań dla wyprowadzania rekomendacji praktycznych.

Trzecim podejściem jest analiza statystyczna makrowskaźników. Obecne w literaturze przedmiotu strategie badania ekonomicznych kosztów korupcji w istocie sprowadzają się do międzypaństwowych analiz porównawczych. Polegają one na testowaniu korelacji między wybraną miarą poziomu korupcji w danym państwie, a wybranymi wskaźnikami ilościowymi. Najczęściej sprawdza się także możliwy wpływ zmiennych pośredniczących, w celu wyeliminowaniu hipotezy o pozorności związku między korupcją a wzrostem gospodarczym.

Poniższe opracowanie rozpoczyna się określeniem założeń teoretycznych, na podstawie których opiera się przyjęty przez autorów opracowania model kosztów

¹ Obok takich, dobrze w socjologii zakorzenionych wskaźników, jak poziom przestępczości pospolitej, prostytucji, ubóstwa czy wreszcie zdrowia psychicznego populacji.

zachowań korupcyjnych. Towarzyszyć mu będzie typologia kosztów korupcji odzwierciedlająca wielowymiarowość strat społecznych powodowanych przez korupcyjne wymiany. Zastosowanie przyjętych rozstrzygnięć pojęciowych zilustrowane zostanie analizą jakości polskiego ustawodawstwa jako jednego z kosztów zachowań korupcyjnych. Kolejne części zawierają omówienia metod pomiaru kosztów zachowań korupcyjnych. Tu istnieją dwa główne podejścia w szacowaniu kosztów korupcji. Pierwsze z nich, mikroekonomiczne, skupia się na stratach ponoszonych przez wybrane grupy społeczne czy branże. Drugie, makroekonomiczne, bada wpływ korupcji na całą gospodarkę. Opracowanie zamyka zbiór rekomendacji praktycznych i badawczych.

Model teoretyczny - założenia Teorii Wyboru Publicznego

Celem niniejszego podrozdziału jest określenie perspektywy analitycznej umożliwiającej zdyscyplinowane, ugruntowane we współczesnej teorii ekonomicznej, badanie zachowań korupcyjnych. Teoria wyboru publicznego, wybrana jako podstawowa perspektywa teoretyczna, jest szczególnie przydatna, ponieważ jako punkt odniesienia obiera państwo demokratyczne i gospodarkę wolnorynkową, ze szczególnym uwzględnieniem zakłóceń w ich funkcjonowaniu. Integralnym elementem prezentowanej perspektywy jest wielowymiarowa analiza kosztów ponoszonych przez podmioty działające w konkretnym otoczeniu instytucjonalnym.

Teoria Wyboru Publicznego (ang. *Public Choice Theory*; dalej TWP) to powstały w ramach nauk ekonomicznych program badawczy umożliwiający systematyczne analizowanie funkcjonowania formalnych i nieformalnych oddziaływań, szczególnie na styku gospodarki i instytucji państwa. Gruntem aksjologicznym dla TWP są wartości związane z ideami demokracji, sprawiedliwości, troski o interes publiczny oraz o warunki sprzyjające namnażaniu dobra wspólnego. W ramach TWP działania aktorów i konsekwencje tych działań konfrontowane są z typami idealnymi (w sensie Maxa Webera) optymalnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa oraz gospodarki rynkowej (Gunning 2001; Mueller 2007). W tym kontekście szczególnej roli nabierają odstępstwa od modelu posiadające charakter nielegalności, niesprawiedliwości społecznej lub szkodenia dobru wspólnemu.

Głównym postulatem TWP jako orientacji teoretycznej jest badanie polityki (i zjawisk pozaekonomicznych w ogóle) przy pomocy metodologii oraz modeli teoretycznych opracowanych w ramach nauk ekonomicznych. Postulowany jest tu m.in. tzw. indywidualizm metodologiczny, czyli zalecenie by zjawiska społeczne interpretowane były jako rezultaty działań konkretnych podmiotów. TWP zakłada także podstawową racjonalność działań i decyzji podmiotów (Buchanan 2003: 6). Przyjmuje się tu zatem, że w zasadzie każdy podmiot dąży do maksymalizacji korzyści. W tym kontekście pojedynczy ludzie mają potrzeby, a grupy ludzi mają interesy. Hierarchia wartości pojedynczego człowieka trudno poddaje się analizie ze względu na jej potencjalną unikatowość, ale interesy poszczególnych grupy można łatwiej badawczo, w trybie empirycznym, zdefiniować, gdyż na potrzeby ich członków muszą być one intersubiektywnie komunikowalne, co nie zawsze musi znaczyć: jednoznacznie i wyraźnie. Uprzedzając nieco tok wyводу, wskażemy tu, iż aby aktorzy (tj. działające podmioty) zdecydowali się na zaangażowanie w korupcyjną wymianę, muszą oni oczekiwać subiektywnie dużego zwrotu z (szeroko rozumianych) inwestycji przy relatywnie niskich kosztach uzyskania korzyści. Innymi słowami postulujemy interpretowanie zachowań korupcyjnych jako racjonalnych z perspektywy rachunku kosztów działania/ryzyka oraz oczekiwanych korzyści.

Dziedzina polityki w ramach TWP jest traktowana jako zbiór działań podobnych do wymiany rynkowej. W demokracji przedstawicielskiej politycy konkurują o głosy, ustanawiając prawo lub szerzej, prowadząc jakąś politykę (Tullock 1993: 26). Głównymi punktami odniesienia ich działań (innymi słowy – stroną transakcji) są obywatele/wyborcy oraz grupy interesu – zazwyczaj związane z podmiotami gospodarczymi (choć niekiedy ważniejsze są podmioty zagraniczne lub grupy przestępcze). Z każdym zwycięstwem wyborczym wiąże się prawo do rozporządzania tym dobrem publicznym, jakim są regulacje, czyli modyfikowanie wzorców zachowań społecznych na różnych obszarach życia gospodarczego (np. przepisów sanitarnych). (Hartle 1983). TWP wskazuje, że każda regulacja prawna pociąga za sobą transfery środków publicznych, czyli ma swój koszt. (Mueller 2007: 347). Każdy obywatel jest pośrednio lub bezpośrednio potencjalnym beneficjentem lub ofiarą dowolnej regulacji. Czyli, między innymi, od siły wpływu na decydentów politycznych zależy, czy jakaś grupa straci, czy też zyska dzięki danej regulacji. Przyjęcie perspektywy TWP do analizy zachowań korupcyjnych pozwala np. na postawienie pytania o wpływ korumpujących na tworzenie regulacji prawnych, co w skrajnych przypadkach może doprowadzić do zjawiska *state capture*, czyli przechwycenia systemowych instytucji państwa przez grupy interesu (Hellman i In. 2000; Afeltowicz 2010).

Jeśli poprzez decyzje polityczne można uzyskać korzyść lub uniknąć straty, to naturalne jest, że ludzie próbują „inwestować” swoje zasoby w celu wywarcia nacisku na polityków lub urzędników administracji publicznej. Ponieważ suma zasobów dostępnych politykom jest ograniczona, a środki często transferowane są od jednej grupy beneficjentów do innej, to inwestycje w przejęcie takich transferów są zazwyczaj szkodliwe społecznie. Jest tak m.in. ze względu na tzw. koszty alternatywne; środki, które dany biznesmen przeznacza na przekupienie polityka, nie będą wykorzystane np. na potrzeby badań rozwojowych. Zatem na gruncie TWP inwestycja w manipulację procesem legislacyjnym jest takim ulokowaniem ograniczonych zawsze zasobów, które jest marnotrawstwem ze społecznego punktu widzenia (Buchanan 2003: 6). Społecznie wartościowe są inwestycje w przedsięwzięcia gospodarcze, które potencjalnie zwiększają ilość dóbr publicznych. Analiza korupcji z perspektywy TWP nakazuje badanie stopnia wywoływanego przez takie inwestycje społecznego marnotrawstwa.

Na gruncie TWP politycy i urzędnicy są traktowani jako aktywna strona szeroko rozumianych wymian społecznych. Jak twierdzi noblista z ekonomii, James M. Buchanan, to, iż urzędnicy, politycy, ale także i sędziowie nie działają bezpośrednio na rynku, nie oznaczają, że stają się „ekonomicznymi eunuchami”, czyli osobami niewrażliwymi na bodźce natury materialnej.” (tamże: 9). „Towarem” który mogą wymieniać i często faktycznie „oferują na sprzedaż” są regulacje. Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa i jego bezpiecznego funkcjonowania kluczowe są dwie najważniejsze grupy, do których kierowane są – także w trybie nieformalnym i poufnym - oferty regulacji: wyborcy oraz

podmioty gospodarcze (rozumiane szeroko jako kluczowi menadżerowie, przedsiębiorcy, właściciele). Politycy często świadomie generują takie regulacje, które można korzystnie „sprzedać” za głosy wyborców lub wsparcie grup interesu. Często właśnie grupy interesu są dla polityków lepszym partnerem wymiany niż rozproszony elektorat, gdyż mają one konkretne przedstawicielstwa i łatwiej z nimi negocjować (Tollison 1982: 584). Zaś rozproszeni wyborcy, bez uświadomionego i zdefiniowanego interesu, są pozbawieni możliwości wywierania skoordynowanego wpływu. Co więcej, politycy, lub szerzej – depozytariusze dóbr publicznych w ogóle, oferujący regulacje niekorzystne dla kluczowych grup interesu mogą być wymieniani na bardziej ułaskawionych (Raczyński in. 1998: 67). Z badań wynika, że większa będzie potencjalna grupa beneficjentów danej regulacji, tym mniej prawdopodobne, że dla owej regulacji zawiąże się skutecznie działające lobby (Lambsdorff 2001: 103).

Zgodnie z założeniami TWP, politycy często świadomie generują podaż regulacji korzystnych dla jakiejś grupy w oczekiwaniu na własną korzyść. W ten sposób tworzony jest popyt na regulacje korzystne dla jednych, a kosztowne dla innych obywateli/podatników lub/i dla społeczeństwa jako całości. Szczególnym przypadkiem inwestowania zasobów prywatnych w celu uzyskania korzystnej regulacji jest tzw. polityczna pogoń za rentą, czyli uzyskanie korzyści ekonomicznych nie drogą działań produkcyjnych, ale poprzez np. „zakup” korzystnych regulacji „wypracowanych” przez formalne i nieformalne kontakty z dysponentami regulacji lub przez naciski na nich.

Postulaty metodologiczne TWP i TPR zalecają analizowanie zachowań korupcyjnych jako przedsięwzięć generalnie świadomych i racjonalnych. Oznacza to, że w tym ujęciu, zachowania korupcyjne zazwyczaj nie są dziełem przypadku, błędu, niekompetencji lub dopuszczalnego ryzyka biznesowo-administracyjnego. Tam np. gdzie podejrzani chcieliby, aby uznać ich za niegospodarnych lub nierzetelnych, badacze (w odróżnieniu od przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości) winni zakładać, że działali oni w celu maksymalizacji własnych korzyści.

Strukturalne warunki sprzyjające dążeniom wielu podmiotów do rywalizacji o rentę korupcyjną wytwarzają efekt określony jako „niewidzialna noga rynku” (Lambsdorff 2001: 103). Jest to fenomen pomniejszania się dobra publicznego danej wspólnoty wskutek marnotrawstwa zasobów przez bardzo wielu aktorów konkurujących o daną polityczną rentę. Spojrzenie na korupcję z perspektywy TWP pozwala na zwrócenie uwagi na warunki instytucjonalne, które powodują, że korupcyjne strategie tworzenia kapitału generują nadzwyczaj wysokie zyski dla wybranych grup, generując wysokie szkody dla ogółu. Z punktu widzenia TWP najbardziej szkodliwą konsekwencją korupcji są nieoptymalne transfery zasobów.

Podstawowe założenia Teorii Pogoni za Rentą

Sednem Teorii Pogoni za Rentą (dalej TPR) jest szacowanie marnotrawionych, ze społecznego punktu widzenia – gdyż niewykorzystanych produkcyjnie lub inwestycyjnie – zasobów wykorzystanych w celu uzyskania korzystnej regulacji (Hartle 1983: 540). Istotna jest w tym kontekście kategoria kosztów transakcyjnych – są to wszystkie poza-cenowe koszty osiągnięcia celu ustalonego przez dany podmiot. Koszty transakcyjne mają także jakościowy, społeczny charakter, którego nie można w pełni sposób przełożyć na ilość zasobów finansowych. W literaturze wyróżniane są koszty transakcyjne *ex ante*, czyli te, które poniesione zostały na przygotowanie wymiany (np. „negocjacje” z urzędnikiem namawianym do przychylności) oraz koszty transakcyjne *ex post*, czyli te związane z okolicznościami następującymi po wymianie (np. koszty dopilnowania, by współnicy w zмовie nie wygadali się) (Williamson 1998: 33-35). Działania z zakresu pogoni za rentą obejmują aktywność legalną i nielegalną. Najprostszym przykładem pierwszej z nich jest regulowany formalnie lobbying, a drugiej korupcja. Działania te mogą jednak występować łącznie. W ramach lobbyngu prowadzone mogą być działania jawne (np. kampania społeczna) i niejawne (np. czarny PR za brudne pieniądze) (Lambsdroff 2001: 104).

Zgodnie z ogólnymi założeniami TWP to, czy, z jednej strony, depozytariusz dóbr publicznych (np. polityk kontrolujący proces ustawodawczy) oraz, z drugiej, podmiot zabiegający o korzystną regulację (np. biznesmen z określonej branży), decydują się na łamanie prawa, zależy od szacunku zysków i strat przeprowadzanego przez obie strony. Obie strony kontraktu, przebiegającego często w warunkach zмовy, są narażone na różne koszty transakcyjne.

W literaturze przedmiotu istnieją m.in. dwa kluczowe z perspektywy prowadzonej tu analizy ujęcia pogoni za rentą – konkurencyjne i niekonkurencyjne (Raczyński 1998: 51). W ujęciu niekonkurencyjnym o rentę zabiega tylko jeden podmiot, zaś w konkurencyjnym więcej niż jeden. Jeśli co najmniej dwóch różnych oferentów stara się ustawić przetarg, mamy wtedy do czynienia z konkurencyjną pogonią za rentą. Rywalizowanie między sobą przez przedsiębiorców o pozycję monopolistyczną (uzyskiwaną np. przez złożony system koncesji i zezwoleń) jest klasycznym przykładem konkurencji. Dla polityków korzystna jest konkurencyjna i legalna pogoń za rentą, ale wywołuje ona większe straty społeczne ze względu na zjawisko tzw. „rozproszenia renty” (tamże, s. 67). Ma ono miejsce wtedy, gdy suma inwestycji wszystkich podmiotów konkurujących o daną, korzystną dla jednego z nich, regulację, przekracza wartość owej korzyści. Im większy stopień rozproszenia renty, tym większe jest marnotrawstwo niewykorzystywanych produkcyjnie zasobów, czyli tym większa jest strata społeczna. Rozmiar strat społecznych z tytułu kosztów transakcyjnych pogoni za rentą, jest wyznaczany przez konkretne warunki otoczenia instytucjonalnego, w którym ma miejsce zabieganie o rentę (Tollison 1980: 10 Raczyński i in.1998: 10.). Dodajmy, iż

otoczenie instytucjonalne jest tu rozumiane szeroko, tak by obejmować wymiar kulturowy – np. poziom społecznego zaufania (Rothstein 2005).

W wariacie idealnym, gdy politycy działają na rzecz dobra wspólnego, starają się oni likwidować źródła rent – ułatwiając w ten sposób pełniejsze wyzwolenie potencjału rozwojowego danego społeczeństwa. W praktyce jest tak, iż często decydenci/politycy aktywnie likwidują lub ograniczają źródła rent, aby zaszkodzić biznesowym partnerom swojej politycznej konkurencji (czyli grupom interesów wspierającym partie opozycyjne). Politycy mogą też starać się wymusić rekompensatę za zaniechanie takiego działania – np. za rezygnację z wprowadzenia surowych przepisów antykorupcyjnych, ustawy o ujawnianiu pewnych składników majątków lub, jak jest to np. w Norwegii², publicznym udostępnieniu oświadczeń podatkowych. Jeśli dana regulacja, nad którą prace pochłaniały przecież jakieś zasoby (choćby czasowe) polityków, zostaje zaniechana, może być interpretowana jako straszenie przyszłych beneficjentów renty jej usunięciem (Raczyński i In. 1998: 68, 70).

Szczególnym przypadkiem pogoni za rentą, najczęściej niekonkurencyjną, ale obejmującą działania legalne i nielegalne, jest korumpowanie. Stąd możemy mówić o występowaniu tzw. renty korupcyjnej. Przykładowo renta korupcyjna w ustawionym przetargu (renta przetargowa) to suma zasobów zyskana przez oferenta dzięki skorumpowaniu członków komisji. Jeśli firmy startujące w przetargu angażują zasoby we wpłynięcie na decyzje komisji przetargowej, to można zakładać istnienie rozproszenia renty przetargowej – sumę zmarnowanych zasobów zainwestowaną w zdobycie renty przez konkurujących w porównaniu do wartości samej renty przetargowej.

Renta korupcyjna występuje w każdej gospodarce rynkowej. Podobnie jest z przestępczością w ogóle i innymi patologiami społecznymi (narkomania, prostytutka etc.). W różnych krajach różny jest jednak poziom pogoni za rentą. Bez wypracowania wiarygodnych wskaźników ustalania (choćby przybliżonego) poziomu tej pogoni nie można w sposób naukowy określać, jak silny jest negatywny wpływ politycznej pogoni za rentą (w tym ściśle korupcyjną) na wykorzystywanie zasobów dostępnych danemu społeczeństwu - w porównaniu z innymi czynnikami niekorzystnie wpływającymi na rozwój (np. inflacją w gospodarce światowej, bessą, deficytem siły roboczej, relacjami kursowymi między walutami różnych krajów itd.). Inaczej mówiąc, polityczna pogoń za rentą przyczynia się do tego, iż w każdym społeczeństwie przyjęte rozwiązania mają charakter suboptymalny (tj. są gorsze od realnie dostępnych); poziom owej suboptymalności może być istotnie różny.

Koszty wprowadzenia regulacji na polskim rynku cukru próbował oszacować Mirosław Raczyński (Raczyński 1998: 97-111). Nie rozstrzygnął on jednak np. czy korzystne dla polskich producentów ograniczenia w obrocie cukrem wprowadzono w efekcie

² Jedną z norweskich gazet „VG” udostępnia na swoim portalu internetowym program do wyszukiwania oświadczeń podatkowych w bazie danych, można go znaleźć pod adresem: <http://skattelister.no/skatt/profil/lise-weltzien-34195989/>

korupcji czy lobbingu, poprzestając na stwierdzeniu, że miło miejsce działanie z zakresu pogoni za rentą. Raczyński porównywał średnie ceny cukru w Polsce i na rynkach międzynarodowych przed i po wprowadzeniu regulacji. Różnica, która chronologicznie zbiegła się z wprowadzeniem ograniczeń odzwierciedlała koszty poniesione przez polskich konsumentów cukru, którzy tracili na ograniczeniu konkurencji. Po wprowadzeniu regulacji ceny cukru podskoczyły w kraju o 52%, a zdaniem Raczyńskiego wartość renty uzyskanej przez monopolistów wynosiła 30% wartości produkcji sprzedanej branży cukrowniczej (tamże: 108-109).

Typologia kosztów korupcji

Z punktu widzenia zadania projektu kluczowe jest określenie, kto ponosi koszty korupcji, jakiego są one rodzaju i w wyniku działań jakiego typu powstają? Najważniejsze przy zastosowanym podejściu badawczym (TWP i TPR) są koszty transakcyjne uzyskania renty korupcyjnej (Mueller 2007: 334-335). Oczywiście, poza tym korupcja wywołuje także zwykle bezpośrednie straty społeczne. TPR skłania do zwrócenia szczególnej uwagi na zasoby marnowane podczas zabiegania o rentę korupcyjną.

Mimo iż korupcja nie jest zjawiskiem czysto rynkowym, to z pewnością wymiana korupcyjna może być rozpatrywana z perspektywy mechanizmów podaży i popytu. Zadajmy więc pytanie: jakie czynniki – w świetle przyjętej perspektywy interpretacyjnej – wpływają na wartość łapówki? Będą to:

- miejsce, w jakie korzyść uzyskana dzięki łapówce wpisuje się w hierarchię preferencji „łapówkodawcy”,
- stopień ekskluzywności korzyści uzyskanej dzięki łapówce,
- ewentualny monopol korumpowanego na decyzje i działania mające stanowić nienależną korzyść,
- stopień, w jakim potencjalny korumpowany cieszy się opinią człowieka uczciwego i „niekorumpowalnego”.

Oczywiście lista ta nie jest kompletna, ma ona na celu uwrażliwienie na pewne nieoczywiste wymiary wartości łapówki.

W niektórych kontekstach kulturowo-instytucjonalnych korumpowanie jest niemal powszechnie rutynową czynnością, gdzie występuje niskie ryzyko dla stron wymiany. W niektórych zaś sytuacjach korumpowanie jest przedsięwzięciem wyjątkowo złożonym, wymagającym zaangażowania ekskluzywnych zasobów, którego *know-how* przypomina gry operacyjne prowadzone przez tajne służby. Sama złożoność działania zwiększa koszty, w tym transakcyjne. Jeśli łamane jest prawo, to działanie w reżimie tajności narzuca także inne, niekiedy bardzo wysokie, koszty uzyskania korzyści.

Można wyróżnić następujące typy strat społecznych wskutek pogoni za rentą korupcyjną, gdzie kryteria stanowią odpowiedzi na pytania o to kto ponosi koszt i w wyniku jakiego działania:

1. Koszty uzyskania renty korupcyjnej poniesione przez korumpujących (czyli nakłady poniesione przez nich samych - można wyobrazić sobie, że nakłady te ponieśliby na prowadzenie działalności produkcyjnej, handlowej lub usługowej - zatem zasadniczo przyczyniającej się do pomnażania dobra wspólnego).
2. Koszty podaży renty korupcyjnej poniesione przez dysponentów dóbr publicznych (np. czas włożony przez polityków w konstrukcję złożonych aktów prawnych umożliwiających „przemycenie” zapisów korzystnych dla konkretnych grup interesu).
3. Koszty podaży renty korupcyjnej związane ze zjawiskiem określanym przez badaczy jako „internal rent-seeking” (Raczyński i in. 1998: 37). Oznacza to, między innymi, oczekiwania najbliższego otoczenia beneficjenta korupcji na podzielenie się korzyścią, co należy także zaliczyć do kosztów transakcyjnych. Wlicza się do nich również zasoby zainwestowane w ukształtowanie instytucjonalnego środowiska umożliwiającego korupcyjny proceder. Składają się na to, przykładowo, osłona medialna, prawna, polityczna neutralizacja organów kontrolnych.
4. Koszty osób trzecich poniesione wskutek zakłóceń w funkcjonowaniu rynku oraz instytucji publicznych (np. obciążenie działalności gospodarczej nadmierną ilością regulacji, zatory płatnicze spowalniające cyrkulację kapitału obrotowego, koszty dodatkowej obsługi prawnej transakcji potrzebnej w warunkach niskiego poziomu zaufania).
5. Bezpośrednie transfery dóbr publicznych w ręce prywatne (np. sprzedaż spółek Skarbu Państwa znacznie poniżej jej wartości)
6. Koszty związane ze szkodami dla poziomu kapitału społecznego zaufania, gdy w świadomości (i podświadomości) społecznej ugruntowuje się przekonanie o bezkarności/wysokiej skuteczności korupcyjnych form pogoni za rentą.
7. Społeczne koszty zabezpieczeń antykorupcyjnych związane z nakładami na funkcjonowanie organów kontrolnych, służb specjalnych itd. (Lambsdorff 2001: 100).

Typologia ta pokazuje jak wiele różnorodnych zjawisk obejmuje sobą pozornie jednoznaczna kategoria społecznych i ekonomicznych kosztów korupcji. Próba ich szacowania powinna objąć wszystkie wyżej wymienione typy. W przeciwnym wypadku oszacowanie nie będzie kompletne. Poniżej postaramy się pokazać, że najbliższa temu całościowemu ujęciu jest metoda ekonometryczna. Jednocześnie jest ona jednak najbardziej wątpliwa metodologicznie ze względu na zbyt dużą wrażliwość wyników na przyjęte przez badaczy założenia. Szacowanie kosztów korupcji przy użyciu narzędzi ekonometrycznych najpełniej oddaje zwłaszcza koszty oznaczone w naszej typologii numerami 4 i 6.

Szacowanie kosztów korupcji dla całej gospodarki przy użyciu narzędzi ekonometrycznych

Według Axela Drehera i Thomasa Herzfelda (2005), autorów opracowania na temat ekonomicznych badań nad kosztami korupcji, najczęściej używanymi w nich miarami korupcji są dwa indeksy percepcji, bazujące na innych indeksach i na opiniach ekspertów: CPI (Corruption Perception Index) i ICRG (International Country Risk Guide). Dreher i Herzfeld wyliczają także najważniejsze przyczyny związane z dużą rozbieżnością wyników badania ilościowych kosztów korupcji:

- wrażliwość wyników szacowania na obraną przez autorów metodę estymacji,
- brak wystandaryzowanej miary korupcji,
- różny dobór państw do próby,
- różny przedział lat z których pochodzą dane wykorzystywane do obliczeń (Dreher i Herzfeld 2005: 14).

Biman Prasad swój przegląd literatury dotyczącej kosztów korupcji zamyka czterema wnioskami (Prasad 2008: 2-4). Pierwszy i najważniejszy głosi, że dokładniejsze koszty korupcji zarówno ponoszone przez jednostki jak i przez całe społeczeństwa pozostają nieznane. Drugi wniosek mówi o nikłej przydatności praktycznej analiz opartych o modelowanie teoretyczne. Trzeci – ustalenia empiryczne dotyczące kosztów korupcji zgodnie wskazują na wskaźnik FDI (Foreign Direct Investments) jako na dość trafną miarę odzwierciedlającą dokładne straty ilościowe, liczone w pieniądzu, powodowane przez korupcję. Czwarty: następną miarą ilościową, dokładniej odzwierciedlającą ilościowe straty z tytułu korupcji, jest poziom ściągalsności podatków. Im większa korupcja tym ściągalsność podatków jest mniejsza, co powoduje odpowiednie mniejsze wpływy do budżetu.

Według Lambsdorffa koszty korupcji są trudno szacowalne ponieważ korupcja nie jest zjawiskiem stricte rynkowym (Lambsdorff 2007: 65-69). Jego zdaniem korumpowanie to próba narzucenia zasad rynkowych relacjom lojalności. Łatwo jest ulec pozornemu wrażeniu rynkowości zjawisk korupcyjnych, zwłaszcza kiedy mamy do czynienia z wymianą łapówki pieniężnej w zamian za pojedynczą przysługę. Trudniej jest stosować miary ilościowe w przypadku funkcjonowania sieci wymian w ramach układu klientelistycznego. Zdaniem Lambsdorffa trudności z zastosowaniem kategorii ilościowych do analizowania korupcji wynikają z tego, że nie istnieje wolny rynek usług korupcyjnych. Innymi słowy, podaż usług korupcyjnych odbywa się w warunkach dalekich od modelu rynku doskonałego.

Większość czynników jakości życia społecznego czy rozwoju cywilizacyjnego społeczeństw jest ograniczana przez korupcję – dowodzą tego liczne badania ekonomiczne. Poniższy przegląd porządkujemy według zmiennych zależnych od korupcji, które przewijają się najczęściej w badanej literaturze.

Badania ekonometryczne w dużym stopniu tworzą tzw. artefakty scjentystyczne, czyli silnie przetworzone zbiory informacji o trudnym do określenia związku z przedmiotem badania. Świadczy o tym rozbieżność, incydentalnie także sprzeczność, wyników badań tego rodzaju.

Miary korupcji wykorzystywane w oszacowaniach

Do niedawna głównym problemem w badaniu wymiernego wpływu korupcji był brak dostępnych indeksów korupcji. W latach 90-tych zaczęto wykorzystywać wskaźniki korupcji, które można podzielić na trzy grupy: pierwsza – indeksy bazujące na opiniach ekspertów z danych krajów (ICRG, BI), druga – indeksy bazujące na badaniach sondażowych przeprowadzanych na obywatelach danego państwa lub na wybranych ich grupach (biznesmanach, ekspertach) (*World Development Report* – WDR, *World Economic Forum* – WEF, *Institute for Management Development* - IMD, trzecia – indeksy wieloźródłowe, bazujące także na innych indeksach i rankingach (CPI, Graft-index Banku Światowego).

Indeksy korupcji najczęściej dotyczą pytania o „skalę korupcji” (*extent of corruption*) w danym państwie. Według Johanna G. Lambsdorffa, współautora CPI, można pod tą kategorią umieścić zarówno częstotliwość łapownictwa jak i wartość przekazywanych łapówek, gdyż jego zdaniem, badania wskazują (Lambsdorff nie precyzuje jakie), że obie te wielkości są ze sobą skorelowane (Lambsdorff 2007: 244).

W indeksach sporządzanych cyklicznie naturalnie zdarza się, że państwa w różnych edycjach otrzymują różne noty. Może to być w tylko w pewnym stopniu spowodowane faktyczną zmianą stopnia rozpowszechnienia korupcji w danym państwie. Na wartość w rankingu wpływają także zmiany w metodologii sporządzania indeksu. Stosunkowo często zmieniają się eksperci będący głównym źródłem informacji wykorzystywanych w indeksach. Rzadziej zmienia się sama procedura badania.

Incydentalnie wykorzystuje się także inne rodzaje danych np. statystyki kryminalne. Generalnie rzadko korzysta się z danych o przestępczości z powodu ich niskiej trafności – w większym stopniu niż rozpowszechnienie korupcji, ilustrują one jakość funkcjonowania organów ścigania i instytucji wymiaru sprawiedliwości. Interesującym wyjątkiem jest studium przeprowadzone przez Edwarda L. Glaesera i Ravena E. Saksa (2004). Harvardzcy ekonomiści zamiast porównywać państwa porównywali ze sobą stany USA. Badali korelacje między liczebnością polityków z danego stanu skazanych za przestępstwa korupcyjne a wybranymi charakterystykami społeczno-ekonomicznymi np. bogactwem stanu, wielkością administracji stanowej, różnorodnością etniczną stanu itp. Glaeser i Saks twierdzą, że wspomniana wcześniej skuteczność instytucji państwa w wykrywaniu i osądzaniu korupcji jest dla wszystkich stanów stała, gdyż wykrywanie i ściganie przestępstw korupcyjnych władz stanowych znajduje się w kompetencji władz federalnych

(Glaeser i Saks 2004: 3). Badacze ci stwierdzili, że skazani za przestępstwa korupcyjne istotnie częściej byli urzędnicy, po pierwsze, ze stanów charakteryzujących się niższym średnim poziomem wykształcenia, po drugie, ze stanów uboższych.

Indeksy korupcji wykorzystywane w badaniach:

CPI

(Corruption Perception Index) - Najpopularniejszy obecnie, wieloźródłowy indeks percepcji korzystający z innych indeksów oraz z opinii ekspertów. Przybiera wartości od 0 do 10.

Wyższy wynik oznacza mniejszą skalę korupcji. Szeroko omawiany w literaturze

(Lambsdorff 2007: 236, Kaufman 2003: 32-39) także w polskiej (Mapa korupcji 2010: 86).

Krytykowany za przypisywanie mu zbyt wielkiej trafności (Makowski 2008).

ICRG

(International Country Risk Guide) – indeks percepcji korupcji bazujący na danych agencji analityczno-ratingowej PRS (the Political Risk Services Group), opracowywany w oparciu o sondaże przeprowadzane wśród ekspertów mających wiedzę o sytuacji w badanych państwach. Przyjmuje wartości od 0 do 6.

BI

Indeks³ korupcji z wieloźródłowego opracowania eksperckiego prywatnej firmy Business International (w 1995 działała już pod szyldem Economist Intelligence Unit). Indeks powstał na podstawie ocen analityków i korespondentów znających warunki prowadzenia biznesu w poszczególnych państwach. Konsumentami opracowania BI były banki i firmy międzynarodowe. Analizy BI dotyczyły czynników ryzyka biznesowego w różnych krajach, w tym korupcji. Indeks ten przyjmował 10 wartości, gdzie 0 oznacza najniższy poziom korupcji, a 9 najwyższy (Mauro 1995: 363-4).

„Graft index”

Indeks sporządzony przez ekspertów Banku Światowego. Wykorzystuje niemal te same źródła danych co CPI ale inaczej je waży. Główna różnica polega na tym, że CPI nadaje podobne wagi poszczególnym składnikom swojego indeksu zaś „Graft index” nadaje mniejszą wagę tym składnikom indeksu, które najbardziej odstają od pozostałych składowych. Indeks ten przyjmuje wartości w jednostkach odchyłeń standardowych od stwierdzanej w danym roku wartości średniej. Projektowany jest tak, aby średni stopień skorumpowania badanych państw wynosił 0 a odchylenie standardowe 1 (Kaufman 2003: 32-39). W efekcie, przykładowo, w „Graft index” z 2009 poziom korupcji w Polsce

³ http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx

oszacowano na 0,38 odchylenia standardowego od światowej średniej, zaś najbardziej skorumpowane państwo (Birma) oddalone było od tej średniej o -1.69 odchylenia standardowego, a najmniej skorumpowane (Finlandia) o 2.34 odchylenia standardowego (Kauffmann 2009: 95-96).

WDR

W raporcie Banku Światowego "World Development Report 1997" znalazły się wyniki badania sondażowego przeprowadzonego w 1996 roku na próbie 3866 firm z 73 państw. Jedno z pytań zadawanych respondentom brzmiało: "Is it common for firms in my line of business to have to pay some irregular, 'additional' payments to get things done?". Można było zaznaczyć jedno z sześciu odpowiedzi, gdzie 1 oznaczała "zawsze", a 6 "nigdy" (Smarzyńska i Wei 2002: 9).

Neumann (GCI, German Exporter Corruption Index)

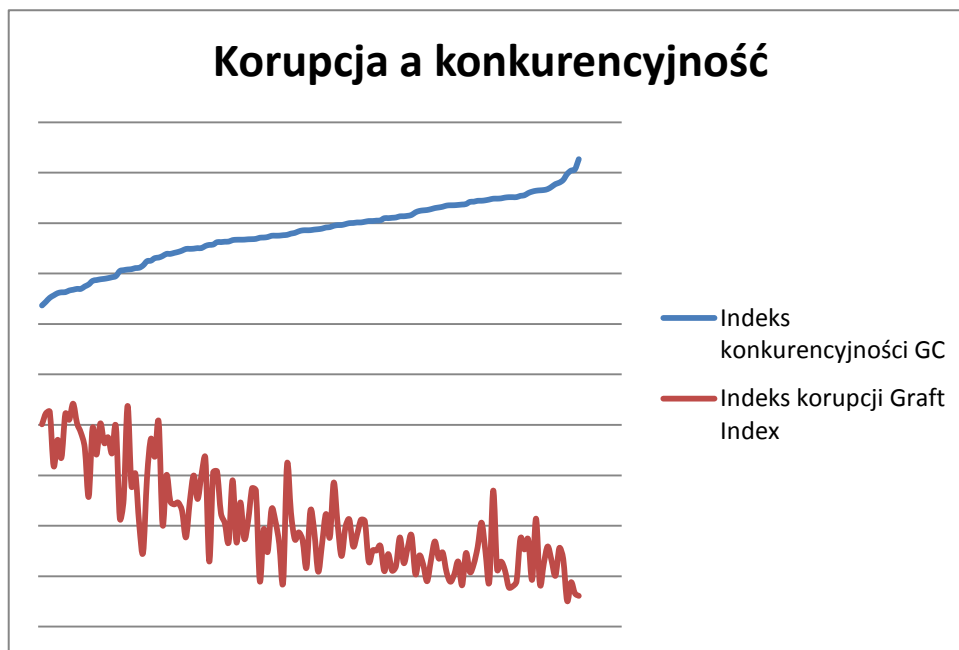
Indeks sporządzony przez niemieckiego dziennikarza Petera Neumanna. Neumann w 1994 roku przeprowadzał wywiady z przedsiębiorcami prowadzącymi interesy w różnych państwach (od trzech do dziesięciu respondentów z danego kraju), głównie z niemieckimi eksporterami, których pytał o konieczność uiszczania łapówek w różnych państwach. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 10, które oznaczają odpowiednio odsetek transakcji wymagających dodatkowych płatności, np. 1 to 10 % transakcji, 5 to 50%.

Inwestycje i rozwój gospodarczy

Uznaną, lecz nie problematyczną, ogólną miarą rozwoju gospodarczego jest współczynnik wzrostu PKB (czasami PNB), liczony dla całej gospodarki danego państwa lub dzielony na głowę mieszkańca. Wady użycia tych współczynników jako uniwersalnych wskaźników rozwoju cywilizacyjnego trafnie ujął Zygmunt Bauman: „Ale sam wzrost PKB to w istocie rzeczy globalne megakłamstwo, jeśli się go przyjmuje za miernik ludzkiego dobrobytu. Bo PKB notuje ilość pieniędzy, które w obrębie jakiejś gospodarki przeszły z ręki do ręki. Natomiast ogromnej sfery gospodarki moralnej, rodzinnej, sąsiedzkiej, środowiskowej – PKB nie uwzględnia. Kiedy siedzę samotnie w stołówce czy w barze i połykam fast fooda, to może nie jest mi specjalnie przyjemnie, ale spełniam jakiś społeczny obowiązek, bo rachunek, który zapłacę, wejdzie w skład PKB i zwiększy wskaźniki wzrostu gospodarczego. Natomiast jeżeli żona ugotuje mi obiad i zjemy go razem z dziećmi, to może nam będzie przyjemniej i zdrowiej, ale zachowamy się aspołecznie i agospodarczo, bo PKB tego nie odnotuje.” (Bauman 2004). Większość prawomocnych sposobów szacowania kosztów korupcji dla gospodarki państwa jako zmienną zależną przyjmuje właśnie PKB. W badaniach kosztów korupcji dynamika PKB per capita jest postrzegana jako wskaźnik odzwierciadlający zagregowany wpływ korupcji na poszczególne wymiary gospodarki.

W kwietniu 2004 roku na stronie Banku Światowego pojawiła się informacja, że prowadzone przez Instytut Banku Światowego badania pokazują, że „państwa, które walczą z korupcją i wzmacniają rządy prawa mogą w dłuższym okresie czasu zwiększyć swój dochód narodowy czterokrotnie a śmiertelność dzieci i poziom analfabetyzmu dorosłych może spaść w nich o 75%” oraz, że suma łapówek płaconych co roku na świecie osiąga wartość jednego biliona dolarów (World Bank 2004; por. Kaufmann 2003:14). Ta ostatnia kwota byłaby typem kosztu korupcji nr 1 w naszej typologii. Jednakże w wydany później dokumencie zawierającym niektóre szczegóły metodologiczne tego badania pojawiły się zastrzeżenia dotyczące tych oszacowań⁴, zdaniem Daniela Kaufmanna, ówczesnego dyrektora Instytutu Banku Światowego, podana suma łapówek nie zawiera takich istotnych strat finansowych związanych z korupcją jak: defraudacja środków publicznych czy szkodliwe skutki działania sieci nepotystycznych (typ nr 6). Daniel Kaufmann obliczył, że korelacja między indeksem korupcji o indeksem konkurencyjności wynosi 0,9 (Kaufmann 2005: 84), jego zdaniem: „przeciętnie, awans w indeksie korupcji tylko o jedno odchylenie standardowe (co jest realne) wiąże się ze skokiem w rankingu konkurencyjności GCI (Global Competitiveness Index) o 30 pozycji” (tamże).

⁴ Daniel Kaufmann zapytany przez jednego z autorów niniejszego opracowania w prywatnej korespondencji o metodologię badania, z którego pochodziły informacje opublikowane na stronie Banku Światowego wskazał na aneks do raportu „Myths and Realities of Governance and Corruption” (Kaufman 2005)



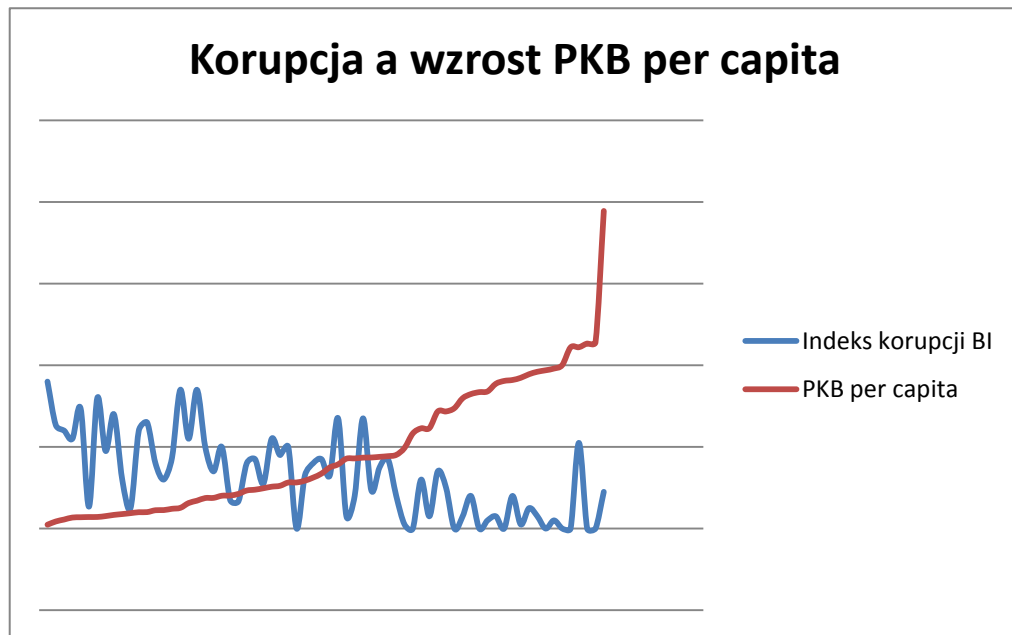
Wykres 1. Opracowanie własne na podstawie danych z The Global Competitiveness Report 2009-2010

Aby lepiej zrozumieć podejście stosowane przez Kaufmanna i Instytut Banku Światowego, należy przyjąć optykę zaproponowaną przez szwedzkiego badacza korupcji z The Quality of Government Institute w Gothenburgu - Bo Rothsteina. Proponuje on aby spojrzeć na korupcję jako na normę a nie jako na dewiację. Rothstein w kontekście Szwecji przytacza, pozornie prowokacyjne, pytanie szwedzkiego noblisty – Gunnara Myrdala: „zamiast zadawać konwencjonalne pytanie, ‘dlaczego jest tam tak wiele korupcji i co należy z tym zrobić?’, powinno się zapytać: ‘dlaczego korupcję w ogóle kiedykolwiek udało się stłumić?’” (Rothstein 2007: 17)? Można przyjąć perspektywę Rothsteina i założyć, że to rozpowszechnienie korupcji do pewnego poziomu jest naturalne, że jest ona powszechną konsekwencją zorganizowanego współdziałania ludzi. Rothstein dowodzi, że porównując różne państwa i ustroje okazuje się, że niski poziom korupcji jest wyjątkiem – nie regułą. Z tego punktu widzenia łatwiej zrozumieć sens koncepcji „dywidendy z rozwoju” Daniela Kaufmana (2005: 83), głosząca aby nie myśleć o korupcji jako o patologii generującej koszty. Niski poziom korupcji ma oznaczać wprost zbiór warunków instytucjonalnych optymalnych dla rozwoju. Już samo definiowanie korupcji napotyka kontrowersje, jeszcze większy jest brak zgody na zestandaryzowanie sposobów mierzenia korupcji. Ujmując rzecz prosto: koszty korupcji mającej miejsce w przeszłości są tak samo nieznane jak możliwe przyszłe zyski z braku korupcji. Ale inny status poznawczy mają sądy o tym co nastąpiło w przeszłości a inny mają oszacowania szans i zagrożeń mogących wystąpić w przyszłości. Nigdy nie będzie pewności ile społeczeństwo straciło wskutek korupcji. Natomiast można z określonym prawdopodobieństwem statystycznym oszacować jakie mogłoby dane społeczeństwo odnieść wymierne korzyści, liczone np. we wzroście PKB, czy spadku poziomowi analfabetyzmu, gdyby lepiej zoptymalizowało warunki instytucjonalne w

kierunku ograniczenia szans pojawienia się różnorodnych zjawisk korupcyjnych. Czyli bardziej zasadne jest mówienie o ryzyku utracenia korzyści w wyniku korupcji. W podobnym tonie, choć w następstwie innej intencji, wyrażają się autorzy audytu „Strategii antykorupcyjnej...” (Gałkowski i In. 2010: 30) stwierdzając, że: „Dlatego też wskazane byłoby kreowanie polityki antykorupcyjnej jako swoistego programu zarządzania ryzykiem łączącego zarządzanie działaniami z monitorowaniem zjawiska poprzez ocenę ryzyka występowania korupcji w poszczególnych dziedzinach. Monitorowanie takie powinno obejmować nie tylko ilościowe lecz także jakościowe analizy”.

Za pioniera badań porównawczych nad społecznymi kosztami korupcji uznaje się Roberta D. Putnama (1995), który jako zmiennej niezależnej użył kategorii „poziomu obywatelskości” (tamże: 139), którego niska wartość oznacza m.in.: silne sklientelizowanie społeczeństwa. Ustalił on, że wyraźne różnice w rozwoju gospodarczym między południem a północą Włoch determinowane są przez różny poziom obywatelskości w obu regionach. Jednakże zmienna niezależna stosowana przez Putnama zawiera w sobie także zbyt wiele składowych innych niż korupcja.

Istotną zależność (na poziomie 0,99) między poziomem korupcji w wybranych państwach a wzrostem PKB per capita stwierdził Paolo Mauro (1995). Jego celem było nie tylko zbadanie siły związku między korupcją a stratami PKB ale także wskazanie, jakie konkretne składowe PKB są ograniczane przez korupcję. Jego próba badawcza składała się z 70 państw a badany okres czasu objął lata 1980-83. Jako miarę korupcji użył on wieloźródłowego indeksu korupcji z opracowania Business International wykonanego przez Economist Intelligence Unit, w którym szacuje się czynniki ryzyka biznesowego w różnych krajach, w tym korupcję. Indeks wartości od 0 do 10 (im wyższa wartość tym mniejsze skorumpowanie). Zmienną zależną był standardowy przyrost PKB na jednego mieszkańca. Estymacja była przeprowadzona metodą najmniejszych kwadratów (OLS) oraz metodą podwójnych najmniejszych kwadratów (2SLS) Mauro obliczył, że główną składową PKB ograniczaną przez korupcję jest napływ inwestycji ale wyniki jego badania pokazują przede wszystkim zależność wszystkich zmiennych określających ryzyko prowadzenia biznesu w danym państwie a jego poziomu skorumpowania (tamże: 685). Mauro ustalił także negatywną korelację między poziomem korupcji a ogólnym wzrostem: „Awans o jedno odchylenie standardowe w indeksie korupcji związany jest ze wzrostem inwestycji na poziomie 2,9 procent PKB.” (Mauro 1995: 695).



Wykres 2. Opracowanie własne na podstawie Mauro (1995) oraz Summers i Heston (1988) dla danych z pierwszej połowy lat 80-tych

Różne późniejsze analizy potwierdziły ustalenia Mauro, choć Raul A. Barreto (2001) korzystając z tego samego indeksu korupcji co Mauro, uzyskał dowód na umiarkowaną, istotną statystycznie pozytywną korelację między poziomem korupcji a wzrostem PKB na głowę mieszkańca. Istnieją inne badania stwierdzające brak związku lub pozytywny związek między korupcją a wzrostem gospodarczym. W jednej z analiz autorzy stwierdzili (Rock i Bonnett 2004), że ów pozytywny związek występuje w niektórych dużych gospodarkach dalekiego wschodu. Ów wyjątek interpretuje się jako wpływ efektywnego rządu centralnego w tych państwach, który w silnie zhierarchizowanej administracji potrafi niwelować niektóre szkodliwe efekty łapownictwa urzędników niższego szczebla.



Wykres 3. Opracowanie własne na podstawie danych z Tanzi i Davoodi (1997), ICRG i ERS International Macroeconomic Data Set dla danych z lat 90-tych

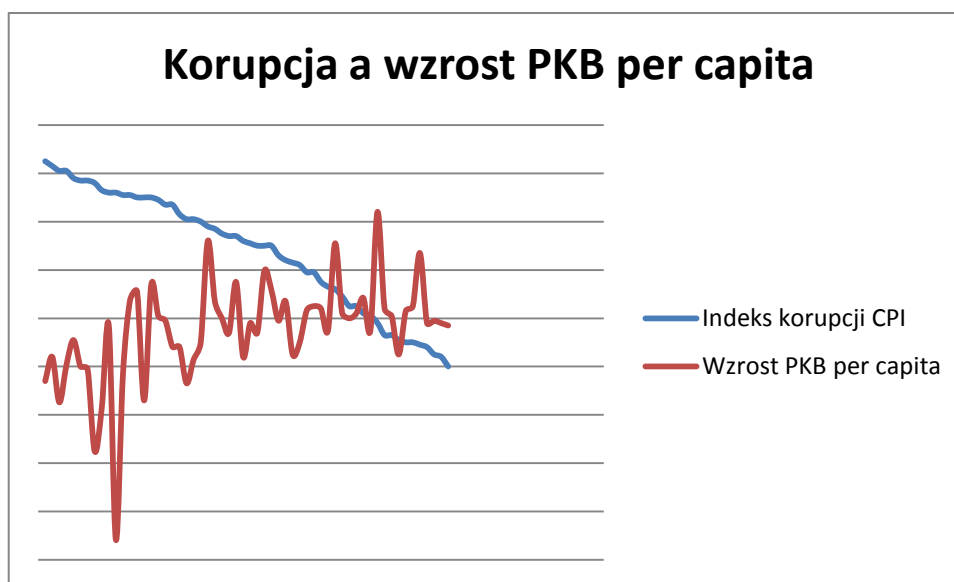
Vito Tanzi i Hamid R. Davoodi (1997) otrzymali nieco inne niż Mauro wyniki. Wykorzystując jako miary korupcji zarówno indeks BI jak i ICRG stwierdzili oni, że wzrostowi korupcji może towarzyszyć wzrost poziomu inwestycji w badanych państwach i jednocześnie wzrost korupcji powoduje spadek efektywności tych inwestycji. Interpretują oni ten fakt następująco: żądni łapówek politycy starają się pozyskać jak największe środki na inwestycje, których realizacja stworzy okazje do żądania łapówek.

Lambsdorff przetestował wpływ poziomu korupcji w wybranych krajach na dynamikę ich PKB (por. Robertson i Watson 2004). Jako miarę korupcji użył indeksu CPI. W serii regresji, w których zmiennymi kontrolnymi były także m.in. wpływ religii i stabilność systemu prawnego, ustalił on dokładniejszą zależność między korupcją a dynamiką PKB. Według Lambsdorffa (2003: 7):

„An increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) lowers productivity by 2 percent. An improvement with regard to corruption by 6 points of the Transparency International Corruption Perceptions Index — for example Tanzania improving to the level of the United Kingdom — increases GDP by more than 10 per cent of the total capital stock. Because the capital stock is, on average, roughly twice the value of GDP, the income level would hence rise by about 20 percent. Had the investments in Tanzania been undertaken at the low level of corruption that prevails in the United Kingdom, the total output would have been 20 percent higher.”.

Według Lambsdorffa strata społeczna wynikająca z kosztu alternatywnego całkowitej sumy łapówek przyjętych przez urzędników w danym państwie jest drugorzędna względem strat wynikających z nieoptymalnej alokacji zasobów

spowodowanej przez skorumpowanych funkcjonariuszy (Lambsdorff 2007: 65). Podstawowe straty nie są wywoływane przez „podatek łapówkowy” wymuszany przez urzędników, ale przez sam fakt tworzenia przez nich przeszkód biurokratycznych (*artificial bottlenecks*), co zniechęca interesantów, ponieważ wydłuża to czas oczekiwania i zwiększa niepewność. Podobnie konstatuje Prasad stwierdzając, że korupcja jest wyjątkowo korzystna dla aktorów z wysokim kosztem alternatywnym czasu, którym nie opłaca się czekać na załatwienie sprawy (Prasad 2008: 8). Trafne wyobrażenie o możliwościach urzędników administracji w zakresie intencjonalnego i najczęściej bezkarnego wydłużania okresu oczekiwania na załatwienie sprawy daje zdanie sobie sprawy z istoty skuteczności tzw. „strajku włoskiego”. Wydłużony czas wynikający także z trwania negocjacji towarzyszących korupcyjnej wymianie powoduje powstawanie kolejek interesantów. Im dłuższa staje się kolejka, tym droższa staje się łapówka i tym większa staje się motywacja skorumpowanego urzędnika do generowania nowych utrudnień. Tak według niemieckiego ekonomisty funkcjonuje mechanizm ograniczania przez korupcję wzrostu gospodarczego. Podobne stanowisko zajmują Andrei Schleifer i Robert Vishny, których celem było udowodnienie, że korupcja nie jest efektywnym ekwiwalentem podatku, gdyż usługa, za którą urzędnik dostaje łapówkę nie jest jawna (Schleifer i Vishny 1993: 614). Ich zdaniem strata społeczna nie wynika z podrożenia usługi administracyjnej, ale z faktu słabej ich podaży i niskiej jakości, gdyż urzędnik żądający łapówek może dyktować warunki podobnie jak firma zajmująca pozycję monopolistyczną.

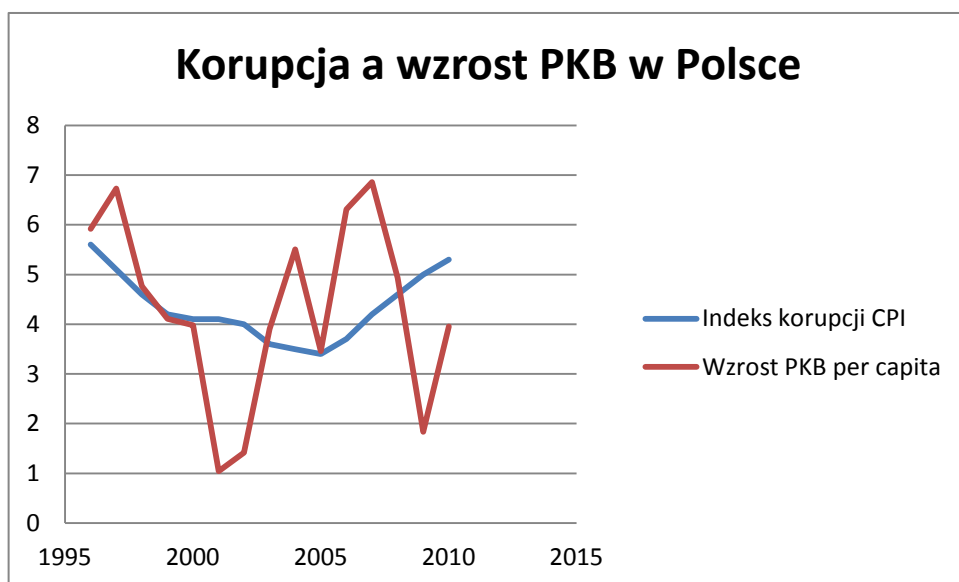


Wykres 4. Opracowanie własne na podstawie danych z Fridman i In. (2000) dla lat 90-tych

Podobną zależność starali się ustalić Axel Dreher i Thomas Herzfeld (2005). Jako miarę skorumpowania danego państwa przyjęli oni indeks ICRG. Zmiennymi zależnymi były: ogólny wzrost PKB oraz PKB per capita. Dreher i Herzfeld stwierdzili, że wzrost

poziomu korupcji o jeden punkt w indeksie ICRG redukuje wzrost PKB o 0,13%, co oznacza średnią stratę PKB na głowę mieszkańca o 425 dolarów amerykańskich (dla wartości dolara z 1995 roku) (tamże: 13).

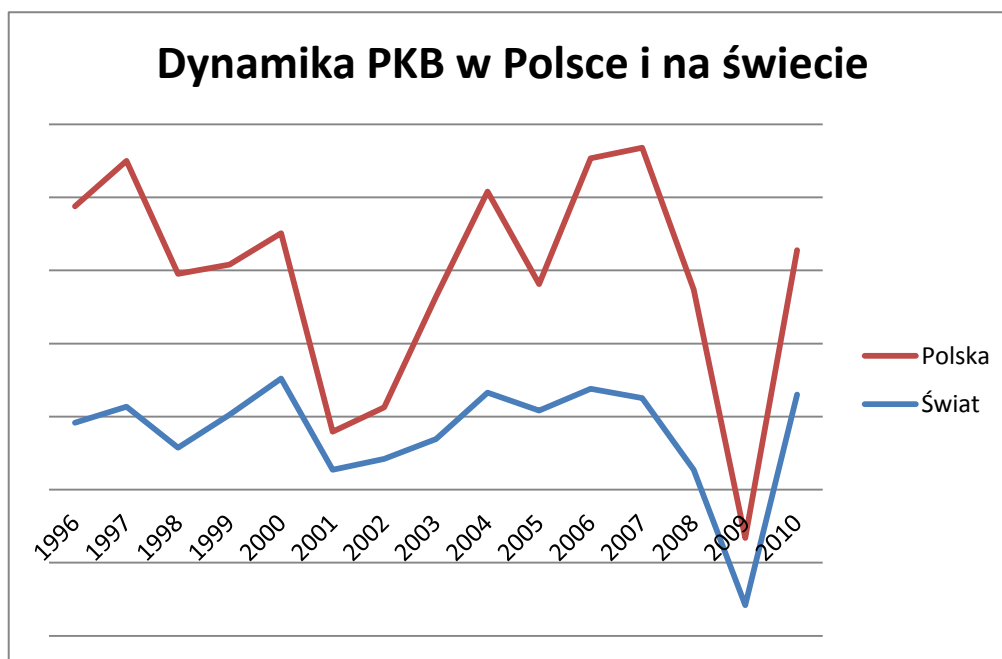
Axel Dreher wraz z Kotsogianmisem i McCorristoem (2004) przeprowadzili bardziej nowatorskie badanie, w którym wykorzystali własny indeks korupcji sporządzony w oparciu o wskaźniki, o których na podstawie teorii twierdzi się, że są funkcjonalnie powiązane z korupcją. Swoje obliczenia przeprowadzili na próbie stu państw. Według ich ustaleń najbardziej skorumpowane państwo na świecie to Gwinea Bissau. Autorzy obliczyli, że w latach 1991-1997 z powodu korupcji roczna strata tego państwa mogła wynieść 70 PKB, zaś dla 1998-2002, przy użyciu innych niż dla poprzedniego okresu wskaźników, stratę PKB oszacowano na 27%.



Wykres 5. Opracowanie własne na podstawie danych z ERS International Macroeconomic Data Set oraz Transparency International dla lat 1996-2010

Powyższy wykres ilustruje jak dynamiki wzrostu PKB per capita oraz postrzeganej skali korupcji w naszym kraju są rozbieżne względem siebie. Zbyt mała liczba pomiarów nie pozwala na wyliczenie stopnia korelacji ale gdyby utrzymał się dotychczasowy trend, siła tego związku byłaby niewielka.

Jak widać na poniższym wykresie wzrost PKB per capita w Polsce w większym stopniu odzwierciedla dynamikę cyklu koniunkturalnego w gospodarce światowej.



Wykres 6. Opracowanie własne na podstawie danych z ERS International Macroeconomic Data Set

Dynamika PKB najlepiej odzwierciedla wpływ korupcji na nieoptymalny transfer dóbr (typ nr 4 w naszej typologii) oraz obniżoną jakość funkcjonowania instytucji społecznych (typ nr 6). Prowadzone są także oszacowania wpływu korupcji na poszczególne składniki PKB i PNB. Mają one te same wady metodologiczne, co analizy omawiane powyżej oraz traktują one o kosztach korupcji mniej kompleksowo. Jednakże wciąż są one istotną przesłanką do orzekania o kierunkach oddziaływania zachowań korupcyjnych na jakość życia społecznego.

Inwestycje zagraniczne (FDI)

Badania potwierdzają, że korupcja jest skorelowana z niepewnością, czy też z ryzykiem biznesowym. Łapówka służy redukcji tej niepewności. W państwach prawa, gdzie funkcjonują powszechnie respektowane zasady, niepewność jest odpowiednio mniejsza. Respektowane prawo i rzetelna administracja zapewniają odpowiednią przewidywalność. Tzw. korupcja administracyjna (*petty corruption*) jest silnie i istotnie skorelowana ze wskaźnikiem FDI (*Foreign Direct Investments*) (Robertson i Watson 2003). Ów fakt interpretowany jest przez badaczy jako niechęć międzynarodowego biznesu do inicjowania interesów w środowisku instytucjonalnym, w którym mogą występować liczne drobne utrudnienia powodowane przez domagających się łapówek urzędników niższego i średniego szczebla (Lambsdorff 2007: 61). Sytuacja ta nie dotyczy tzw. *grand corruption*, związanej z łapownictwem polityków i urzędników wyższego szczebla. Wtedy mamy do czynienia z sytuacją, kiedy skorumpowanie jednej osoby „otwiera wiele drzwi”.

Beata Smarzyńska i Shang-Jin Wei (2000) ustalili, że inwestorzy zagraniczni obawiają się samotnego inwestowania w krajach przechodzących transformację gospodarczą, które mają opinię skorumpowanych (por. Tekin-Koru 2006). Według nich takie firmy są zmuszone godzić się na dodatkowe koszty spowodowane przez konieczność łączenia się z lokalnymi przedsiębiorstwami w inicjatywy typu joint venture. Lokalni przedsiębiorcy mają lepiej rozpoznane nieformalne reguły panujące na danym rynku i potrafią szybciej zorganizować np. niezbędne zezwolenia (tamże: 4). Smarzyńska i Wei użyli w swoich obliczeniach indeksu opartego o dane z CPI oraz o dane z sondażu World Development Report przeprowadzonego na zlecenie Banku Światowego, w którym znajdowało się pytanie o to jak często firmy muszą się w danych krajach dodatkowo opłacać. Respondenci mogli wybrać odpowiedź na skali od 1 do 6, gdzie 1 oznacza, że w danym kraju trzeba zawsze uiszczać dodatkowe opłaty a 6, że nigdy (tamże: 9). Zmienną zależną były wskaźniki FDI opracowane przez EBOiR. Smarzyńska i Wei ustalili istotny i silny związek między badanymi zmiennymi. Zilustrowali go następującym porównaniem:

„As corruption decreases from the level of Azerbaijan (WDR corruption index = 4.6 on a 1-7 scale) to that of Hungary (WDR corruption index = 2.6), the probability that a foreign investor will enter through a wholly-owned subsidiary goes up by fourteen percentage points (say from 30% to 44%).”(tamże: 12).

Ciekawe wyniki uzyskali Christofer J Robertson i Andrew Watson (2004). Testowali oni jak szybko zmienia się dynamika FDI dla wybranych państw. Badali oni także, czy korupcja jest efektywnym narzędziem redukcji niepewności na rynkach państw uważanych za skorumpowane. Ustalili oni, że początkowo wzrost FDI skorelowany jest ze wzrostem poziomu rozpowszechnienia korupcji, który z kolei skutkuje obniżeniem wzrostu FDI. Zinterpretowali oni ten fakt następująco: napływ inwestycji zagranicznych powoduje wzrost korupcyjnych oczekiwań lokalnych funkcjonariuszy, co powoduje gwałtowne obniżenie FDI (tamże: 392). Jako miarę korupcji użyli oni indeks CPI zaś współczynnik FDI pozyskali oni z zasobów bazy Banku Światowego.

Alvaro Cuervo-Cazura (2007) w swoim badaniu ustalił, że pozorny związek między rosnącą skalą korupcji i rosnącym poziomem FDI daje się wytłumaczyć, jeśli podzielimy korupcję na powszechną, która jest znana i przygodną, która cechuje się znaczną niepewnością. Cuervo-Cazura zatytułował swój artykuł z wynikami badania „Lepszy diabeł nieznany. Typy korupcji a FDI w gospodarkach krajów rozwijających się”. Tytułowa metafora ilustruje mechanizm motywacyjny kierujący inwestorami zagranicznymi, którzy są przyzwyczajeni do postrzegania korupcji przygodnej jako koniecznego ryzyka biznesowego, zaś korupcję powszechną postrzegają oni jako zniechęcającą przeszkodę w prowadzeniu biznesu.

Poczucie dobrobytu

Heinz Welsch (2005) uznał, że wzrost PKB nie jest trafną miarą wzrostu dobrobytu, gdyż nie musi się przekładać na subiektywne poczucie dobrobytu obywateli, na co wskazywał przywoływany powyżej Zygmunt Bauman. Przykładowo, formalny wzrost współczynnika PKB per capita może być okupione wyższym poziomem stresu, zadłużeniem czy zanieczyszczeniem środowiska. Dlatego Welsch zaproponował aby przetestować związek korupcji nie tylko z PKB ale także z subiektywnie postrzeganym, deklarowanym przez obywateli danego państwa, poczuciem zadowolenia. Źródłem informacji o tej zmiennej zależnej były dane z World Database of Happiness, zaś sama zmienna przyjmowała wartości od 1 do 4. Miarą korupcji był indeks CPI.

Welsch ustalił, że korupcja wpływa na poczucie zadowolenia pośrednio, poprzez zarobki i bezpośrednio. Pierwszy rodzaj wpływu jest dość oczywisty natomiast drugi zdaniem Welscha sprowadza się do pewnych kosztów psychologicznych związanych z funkcjonowaniem w skorumpowanym otoczeniu instytucjonalnym. Welsch obliczył, że dla badanych przez niego krajów wzrost poziomu skorumpowania o 1 punkt na dziesięciostopniowej skali oznacza spadek średniego poziomu zadowolenia u obywateli o 0,035 na czterostopniowej skali (tamże: 11). Według Welscha pośrednio przekłada się to na różnice w PKB danego państwa. Welsch obliczył, że państwom, które w latach 2001-2004 ograniczyły poziom korupcji liczone awansem w indeksie CPI, przyniosło to oszczędności w postaci wzrostu współczynnika CCS (capital cost savings), którego mediana dla tego zbioru państw wyniosła 4,4% PKB.

Koszt pożyczek

Francisco Ciochini, Erik Durbin i David Tat-chee Ng odkryli bardzo silny i istotny wpływ poziomu korupcji na koszty zaciągania pożyczek. Testowali oni wpływ poziomu rozpowszechnienia korupcji w krajach tzw. rynków wschodzących, mierzony indeksem CPI na wartość obligacji tych państw na rynku międzynarodowym. Wartość obligacji autorzy obrali za zestawieniem Capital Bondware publikowanym przez Euromoney. Ustalono, że im bardziej skorumpowane jest państwo emitujące obligacje, tym większego zwrotu z inwestycji w nie oczekuje potencjalny ich nabywca. Czyli wzrost poziomu korupcji w danym państwie powoduje wzrost kosztów zaciągania pożyczek przez to państwo. Autorom udało się nawet w przybliżeniu określić siłę owej zależności: awans o 1 punkt rankingowy w indeksie CPI redukuje wartość współczynnika „spreadu na obligacjach” o 18%.

Do podobnych wniosków doszli Craig A. Depken i Courtney L. Lafountain (2006) badając nie państwa a poszczególne stany USA. Ustalili oni, że stany bardziej

skorumpowane mają istotnie niższy rating obligacji, co bezpośrednio wpływa na sytuację podatników w danym stanie zmuszonych do ponoszenia większych kosztów długu.

Ściągalność podatków

W literaturze przedmiotu bada się wpływ korupcji na poziom ściągalności podatków i mimo częstego potwierdzenia negatywnej korelacji nie udaje się uzyskać dokładniejszego pomiaru siły tego związku.

Wspomniani już Tanzi i Davoodi (1999) przetestowali wpływ poziomu korupcji na stopień ściągalności podatków i odkryli bardzo istotny lecz niewielki wpływ. Jako miary korupcji użyli indeksów Business International oraz ICRG. Źródłem informacji o różnicy między wartością podatków należnych w faktycznie ściganych przez dane państwo były statystyki Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Autorzy ów istotny, acz niewielki związek interpretują jako korelację, a nie bezpośredni wpływ. Ich zdaniem niska ściągalność podatków jest w większym stopniu skorelowana z korupcją niż przez nią bezpośrednio powodowana. Korupcja oznacza brak zaufania do instytucji państwa, co z kolei przekłada się na m.in. niechęć do płacenia podatków.

Eric Friedman wraz z innymi (1999) badali związek między korupcją a rozmiarem szarej strefy. Jako wskaźnik szarej strefy użyli różnicę między wpływami podatkowymi do budżetu a poziomem konsumpcji energii elektrycznej w danym państwie. Zakłada się, że większość form aktywności ekonomicznej powoduje zużycie prądu elektrycznego, którego sumę całkowitego zużycia na poziomie państwa trudno jest ukryć. Potwierdzili oni związek między badanymi zmiennymi jednakże o niewielkiej sile.

Biman Prasad (2008) podkreśla, że społeczne koszty korupcji nie polegają tylko na nieoptymalnym poziomie ściągalności należności fiskalnych. Istotne jest także to, że zamożni mieszkańcy skorumpowanego kraju częściej niż biedniejsi są w stanie dzięki łapówkom uzyskać np. zwolnienia podatkowe. Według Andrzeja Kaźmierczaka z podobną sytuacją mamy miejsce w Polsce, gdyż polskie urzędy skarbowe potrafią efektywnie szacować i egzekwować należności od dochodów osobistych osób fizycznych, natomiast duże firmy są w stanie ukrywać swoje należności np. poprzez zawyżanie kosztów (Kaźmierczak 2007).

Wzrost poziomu przestępczości jako koszt korupcji

Ponieważ korumpowanie to sposób na obchodzenie norm, na unikanie sankcji, w interesie zorganizowanej przestępczości jest posługiwanie się nią. Wzrost przestępczości i korupcji jest mocno ze sobą skorelowany empirycznie. Edgardo Buscaglia i Jan van Dijk (2003: 22-24) na próbie kilkudziesięciu państw dla danych z lat 1995 i 1999 ustalili siłę korelacji między indeksami korupcji i zorganizowanej przestępczości na średnio 0,7 przy

istotności 0,01. Skorumpowanie władz wpływa demoralizująco na obywateli i motywuje do łamania prawa, zaś sama działalność przestępcza, aby być skuteczniejszą, może skorzystać z możliwości korupcji.

Jako koszt korupcji ponoszony przez społeczeństwo należy uwzględnić wzrost popytu na usługi prania brudnych pieniędzy pochodzących z korupcji. Kiedy suma korzyści uzyskanych przez skorumpowanego przekroczy pewną wartość, ów fakt staje się trudny do ukrycia. Skorumpowany może wtedy skonsumować uzyskane nielegalnie środki poprzez zakup towaru czy usługi w szarej lub czarnej strefie oraz może spróbować „wyprać brudne pieniądze”. Obie te usługi może zapewnić sieć zorganizowanych grup przestępczych. Wzrost przestępczości skutkuje nasileniem się innych rodzajów kosztów ponoszonych przez społeczeństwo np. spadek poczucia bezpieczeństwa, rozkwit narkomanii i hazardu itd. (Home Office 2007).

Nierówności społeczne

Ekspert Banku Światowego, Daniel Kaufman zwraca także uwagę, że korupcja pełni pewne funkcje podatku regresywnego, co oznacza, że generuje ona dodatkowe koszty dla danego społeczeństwa ale relatywnie niższe dla bogatych a wyższe dla uboższych (Kaufmann 2005: 58). Badając korupcyjne doświadczenia peruwiańskich rodzin Kaufman i in. (2008) pokazali jak łapownictwo w administracji publicznej pochłania znaczną część dochodów rodzin najuboższych a nieproporcjonalnie mniejszą ilość majątku najbogatszych. Skutkiem tego korupcja czyni ubogich jeszcze uboższymi, zaś bogatych dotyka w sposób przez nich nieodczuwalny. Co więcej, ubożsi mieszkańcy mają większą motywację aby zrezygnować z danej usługi administracyjnej. Czyli, po pierwsze, korupcja obciąża ubogich w sposób bardziej dla nich dotkliwy niż bogatych, po drugie, wskutek korupcji biedni są wykluczeni z partycypacji w usługach publicznych. Ujmując to samo w kategoriach ekonomicznych: dla biednych krańcowa użyteczność sumy wręczanej jako łapówka jest znacznie większa niż dla bogatych.

Wzrost nierówności ekonomicznych prowadzi do eskalacji napięć społecznych, stymuluje przestępczość.

Szacowanie kosztów korupcji na podstawie danych sondażowych

W niniejszej części przedstawimy metody szacowania kosztów ponoszonych przez korumpujących, czyli typ nr 1. Zdaniem autorów przeglądu literatury poświęconej badaniom ekonomicznych kosztów korupcji, jest to metoda mniej popularna w nauce niż ta bazująca na makrowskaźnikach (Dreher i Herzfeld 2005: 2). Jednakże jest ona istotna z punktu widzenia naszego zadania gdyż jest ona używana w innych państwach jako narzędzie pomocnicze w opracowywaniu strategii antykorupcyjnej.

W celu przetestowania trafności szacowania kosztów przy wykorzystaniu reprezentatywnych danych sondażowych, sprawdzimy, czy państwa, które charakteryzuje podobny poziom postrzeganej skali korupcji cechują się także podobną proporcją strat finansowych. Sprawdzimy, czy podobieństwu w postrzeganym poziomie korupcji odpowiada podobna proporcja między łączną wartością łapówek a PKB danego państwa. Dysponujemy danymi z różnych lat, więc zakładamy, że różnica w czasie nie powinna mieć wpływu na wielkość badanej proporcji. W 2009 roku współczynnik CPI dla Grecji oszacowano na 3,8⁵, dla Meksyku w 2001 na 3,7⁶, a dla Polski w 2006 na 3,7⁷. Czy suma łapówek liczona jako procent PKB również okaże się podobna?

Koszty *petty corruption* szacowane przy użyciu sondaży

W przeprowadzonym w Meksyku w 2001 roku badaniu National Survey on Corruption and Good Governance analizowano doświadczenia korupcyjne gospodarstw domowych, a zdaniem autorów raportu z badania „Udało się ustalić, między innymi, jak wiele aktów łapownictwa miało miejsce w kraju w ciągu dwunastu miesięcy poprzedzających badanie; jak wiele pojedyncze gospodarstwo domowe przeznacza na łapówki w celu załatwienia spraw administracyjnych (...)” (*National Survey on Corruption and Good Governance: VII-94*). Próba objęła aż 13790 respondentów, ponieważ była ona zaprojektowana jako reprezentatywna dla każdego z regionów republiki Meksyku. Samo badanie właściwe poprzedzono pilotażem opartym na wywiadach zogniskowanych. Liczbę wręczonych przez Meksykanów w 2001 roku łapówek oszacowano na 214 000 000 zaś łączna wartość nielegalnych płatności wyniosła 2 300 000 000 dolarów amerykańskich. Suma ta stanowi równowartość 1% PKB Meksyku. Pojedyncze gospodarstwo domowe przeznaczało na łapówki około 110 dolarów amerykańskich.

Szeroko zakrojone badania sondażowe, w których pytano respondentów o częstotliwość i o wartość wręczanych łapówek przeprowadza się w Grecji. Edycja sondażu w 2008 roku objęła wyjątkową obszerną, jak na standardy badań tego typu, próbę 6 000

⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

⁶ <http://transparencymauritius.intnet.mu/cpi2001.htm>

⁷ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006

Greków⁸. Na podstawie uzyskanych wyników dla próby reprezentatywnej, oszacowano całkowitą wartość łapówek przekazanych w danym roku w Grecji. Ilość podmiotów deklaruujących uiszczenie w danym roku łapówki przemnożono przez średnią deklarowaną wartość łapówki. Szacunkowa łączna wartość łapówek przekazanych w Grecji w 2009 roku wyniosła 787 000 000 Euro, zaś dla danych z 2010 roku – 632 000 000⁹.

Szacowanie kosztów łapownictwa w Polsce na podstawie danych z „Barometru korupcji”

Do oszacowania wartości łapówek dawanych w Polsce w 2006 roku wykorzystamy dane z raportu Anny Kubiak „Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr korupcji 2006. Raport z badań” (2006). Badanie zostało przeprowadzone na reprezentatywnej próbie 950 dorosłych Polaków. Wyniki dla próby będą ekstrapolowane na całą populację dorosłych w Polsce. Przyjmijmy, że jest ich 30 000 000¹⁰.

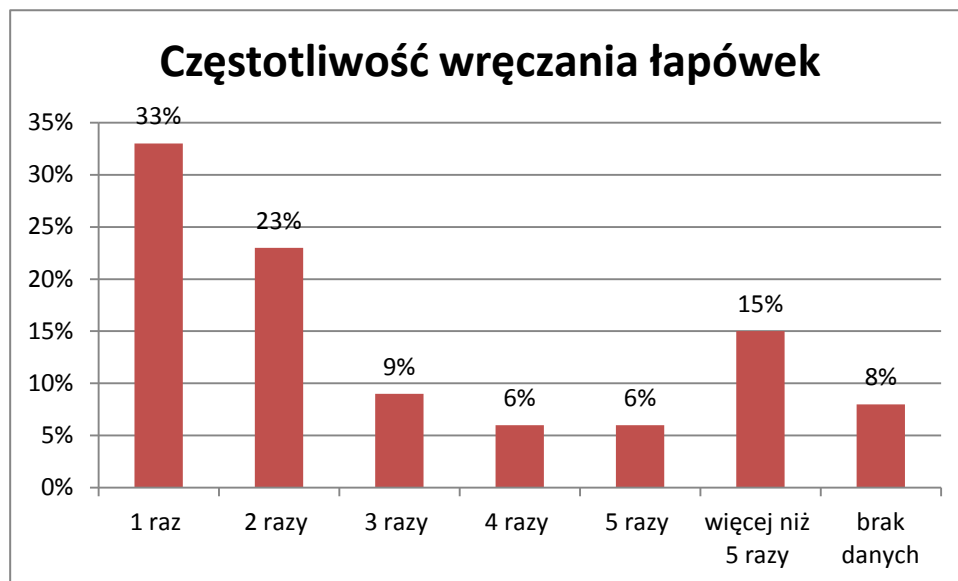
W badaniu Kubiak z 2006 roku do dawania łapówek przyznało się 9% badanych, jednakże autorka raportu zastrzega, że „istotną zmianą w wynikach z 2006 roku, w porównaniu z poprzednimi latami, jest spadek deklaracji respondentów o własnym udziale w korupcji – do wręczania łapówek w 2006 roku przyznało się tylko 9% badanych (a 1% odmówił odpowiedzi na to pytanie), podczas gdy w poprzednich latach było to 14% - 17%. Może to świadczyć zarówno o faktycznym ograniczeniu ilości łapówek wręczanych przez przeciętnych Polaków, jak również być efektem zmiany klimatu.” (Kubiak 2006: 9). Wobec tego przyjmijmy, że liczba 9% jest zaniżona o co najmniej 1%. Stosowana przez Kubiak metoda szacowania wiarygodności respondentów przekonuje, że w stosunku do swoich doświadczeń korupcyjnych są oni nieszczerzy i aż 33% respondentów mogło zataić fakt wręczenia łapówki. Przyjmijmy ostrożnie, że odsetek dorosłych Polaków dających łapówki w 2006 roku wynosi 10.

Tych, którzy przyznali się w badaniu do nielegalnych płatności pytano ile razy w 2006 roku wręczali oni łapówkę.

⁸ http://www.transparency.org/publications/newsletter/2009/february_2009/anti_corruption_work/bribes_in_greece

⁹ <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=15>

¹⁰ Według danych GUS w 2006 roku osób w wieku 18 lat i więcej było w Polsce 29 896 000
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_lu_struktura_ludnosci_01_tablica1.xls



Wykres 7. Opracowanie własne na podstawie danych z Kubiak (2006)

Jedna piąta respondentów wskazała, że uiściła łapówek pięć lub więcej. Ponieważ nie wiemy o ile dokładniej przekroczono granicę pięciu łapówek, ograniczymy się do ostrożnego założenia, że nielegalnych łapówek było w ich przypadku właśnie 5. 8% respondentów, którzy przyznali się do łapownictwa nie pamiętało ile razy wręczało łapówkę, lub odmówiło odpowiedzi – wobec tego zakładamy, że uczynili to przynajmniej raz. Poniższa tabela prezentuje proporcję częstości łapownictwa po wprowadzeniu powyższych założeń.

Częstotliwość wręczania łapówek w 2006 roku	Odsetek deklarujących
1 raz	41%
2 razy	23%
3 razy	9%
4 razy	6%
5 razy	21%

Tabela 1. Opracowanie własne na podstawie danych z Kubiak (2006)

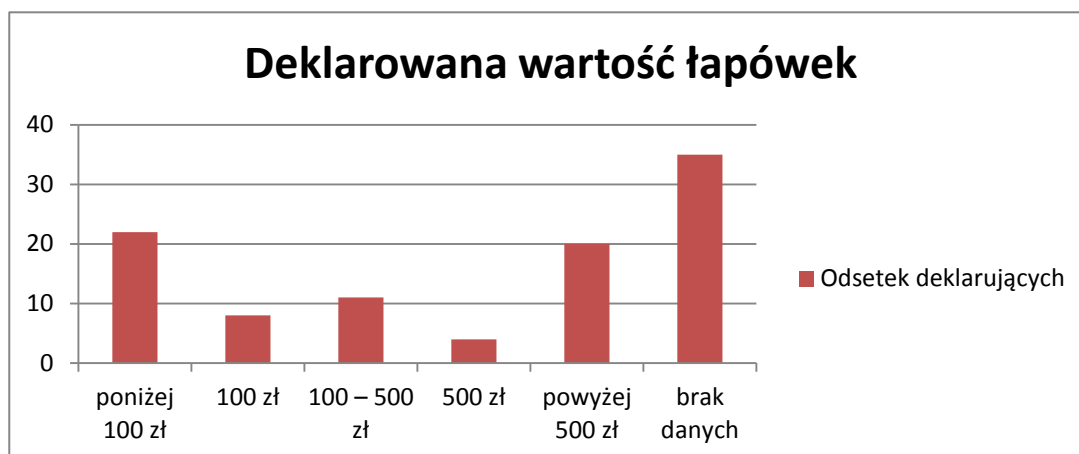
Populację Polaków, którzy w 2006 mogli wręczać łapówki szacujemy na 3 000 000. Spośród nich 59% wręczyło więcej niż jedną łapówkę. Aby oszacować łączną liczbę łapówek przekazanych w 2006 roku przemnożmy deklarowaną częstotliwość ich wręczania przez odpowiadający im odsetek populacji przekupujących.

Częstotliwość wręczania łapówek w 2006 roku	Odsetek wskazań	Szacunkowa ilość Polaków uiszczająca daną ilość łapówek	Iloczyn częstotliwości wręczania łapówek i liczby osób wręczających łapówki
1 raz	41%	1230000	1230000
2 razy	23%	690000	1380000
3 razy	9%	270000	810000
4 razy	6%	180000	720000
5 razy	21%	630000	3150000
Suma	100%	3000000	7290000

Tabela 2. Opracowanie własne na podstawie danych z Kubiak (2006)

Szacunkowa łączna ilość łapówek przekazanych przez Polaków w 2006 roku wyniosła 7 290 000.

W badaniu, z którego czerpiemy dane, pytano także o wartości pieniężne przekazywanych łapówek. Odpowiedzi prezentuje poniższa tabela.



Wykres 8. Opracowanie własne na podstawie danych z Kubiak (2006)

Aby uprościć obliczenia zakładamy, że osoby deklarujące łapówkę o wartości poniżej 100 zł zapłaciły 50 zł, a osoby deklarujące 100 – 500 zł przekazały 250. Ponieważ znowu nie wiemy o ile przekroczono próg 500 zł, ograniczymy go do owej dolnej granicy. Brak wskazania odpowiedzi może dotyczyć zarówno sum niskich jak i wysokich, przyjmiemy ostrożnie, że były to wartości niskie – 100 zł. Poniższa tabela prezentuje dane po zastosowaniu powyższych założeń.

Deklarowana wartość	Odsetek deklarujących
50 zł	22
100 zł	43

250 zł	11
500 zł	24

Tabela 3. Opracowanie własne na podstawie danych z Kubiak (2006)

Oszacowaną poprzednio łączną ilość łapówek uiszczonych w 2006 roku mnożymy przez odsetki wskazań płatności o danej wartości i przez wartość łapówki.

Deklarowana wartość	Odsetek wskazań	Liczba łapówek danej wartości	Łączna wartość łapówek danej wielkości
50 zł	22	1603800	80190000
100 zł	43	3134700	313470000
250 zł	11	801900	200475000
500 zł	24	1749600	874800000
Suma	100	7290000	1468935000

Tabela 4. Opracowanie własne na podstawie danych z Kubiak (2006)

Szacowana suma łapówek przekazanych w Polsce w 2006 roku wynosi 1 468 935 000 zł. PKB Polski wyniósł w 2006 roku 1 046 600 000 000 a dochody budżetu państwa polskiego w 2006 roku sięgnęły 197 600 000 000 (NIK 2006: 5). Czyli szacunkowa wartość łapówek to około 0,7% budżetu państwa lub 0,14% PKB. Porównajmy te dane z wynikami Grecji. Przychody budżetu tego państwa w 2009 roku miały wynieść 99 366 000 000 euro przy 260 248 000 000 euro PKB (State Budget 2009). Zaś szacowana wartość łapówek osiągnęła w Grecji w 2009 roku 787 000 000 euro, co stanowi 0,79% budżetu i 0,3% PKB.

Okazuje się, że proporcja wartości łapówek względem PKB osiąga te same rzędy wielkości.

Koszty korupcji ponoszone przez przedsiębiorstwa

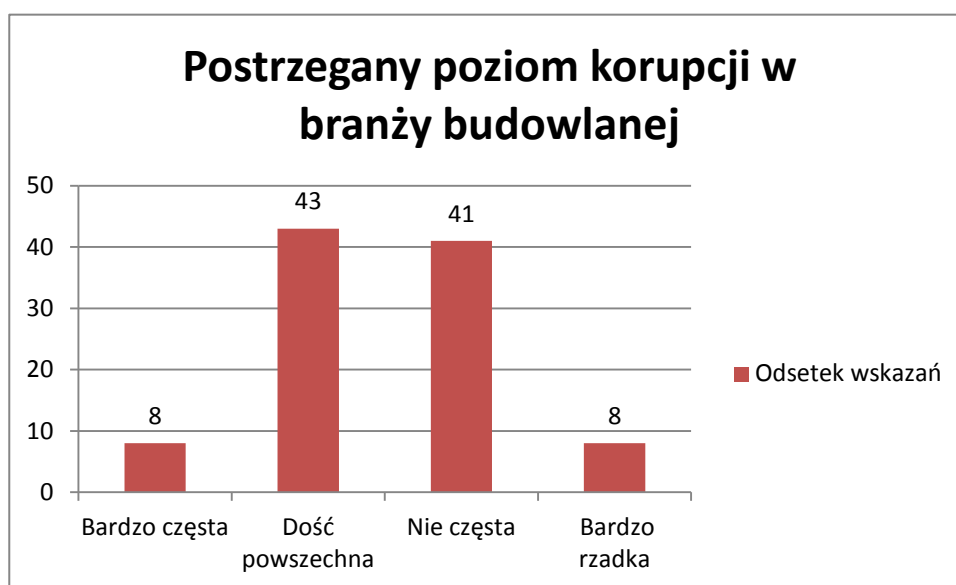
Celowe byłoby przeprowadzenie podobnego sondażu nie na próbie ogólnopolskiej populacji obywateli ale na próbie przedsiębiorców z danych branż. Przykładem takiego badania jest survey przeprowadzony w 2006 roku wśród brytyjskich przedsiębiorstw budowlanych (The Chartered Institute of Building 2006). Próbą objęto 1400 respondentów. Jedno z zadawanych im pytań brzmiało: „Na ile wycenisz koszty jakie ponosi Twoja firma z powodu korupcji i nadużyć?”. Podkreślmy, że jest to pytanie o straty przedsiębiorstwa a nie o wysokość jego funduszu łapówkowego. Wadą tak zadanego pytania jest sugerowanie respondentowi z góry, że jego firma w ogóle traci z powodu

korupcji. Badany nie musiał być tego świadomy. Istotne jest również to, że na to pytanie uzyskano bardzo różne odpowiedzi:



Wykres 9. Opracowanie własne na podstawie danych z The Chartered Institute of Building (2006)

Ponieważ respondenci mieli również bardzo różne zdanie na temat postrzeganego stopnia rozpowszechnienia korupcji w brytyjskim sektorze budowlanym.



Wykres 10. Opracowanie własne na podstawie danych z The Chartered Institute of Building (2006)

Zwróćmy uwagę, że poszczególne wskazania wartości strat wskutek korupcji mają zbliżony poziom, zaś oceny powszechności korupcji przypominają proporcje rozkładu normalnego. Można przyjąć, że respondenci w dużym stopniu dokonywali oszacowań w oparciu o swoje wyobrażenie na temat świata społecznego, a nie bazując na osobistych doświadczeniach z korupcją.

Badając koszty korupcji ponoszone przez przedsiębiorstwa czy rodziny przy użyciu metody sondażowej uzyskuje się bardziej zbliżone wyniki niż przy zastosowaniu ekonometrycznych analiz szeregów czasowych. Te ostatnie dają na tyle rozbieżne szacunki, że wciąż pozostają głównie domeną dyskusji w ramach samych nauk ekonomicznych. Międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak: Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy posługują się co prawda oszacowaniami kosztów korupcji przeprowadzanymi w ten sposób, lecz pozostaje kwestią nierozstrzygniętą na ile takie oszacowania są przesłanką do konkretnych decyzji administracyjnych, a na ile pełnią one funkcję ideologiczną (Makowski 2008). Natomiast ekstrapolacja danych uzyskanych z próby w sondażu na populację może stać się narzędziem pomocniczym przy planowaniu polityki antykorupcyjnej. Właśnie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku wspomnianych na początku tego podrozdziału badań meksykańskich.

Szacowanie kosztów korupcji przy użyciu danych sondażowych może mieć zastosowanie praktyczne do planowania polityki antykorupcyjnej na poziomie wybranych sektorów, branż czy grup społecznych, a nie całego państwa. Co istotne, ewentualna ewaluacja efektów wdrożenia danej polityki będzie porównywalna z danymi uzyskanymi w celach projektowania polityki, której efekty się ocenia.

Zaprezentowana powyżej metoda szacowania jest ułomna głównie z powodu konieczności polegania na danych sondażowych, których wiarygodność jest niewystarczająco wysoka. Jak wykazała Anna Kubiak za pomocą „testu orła i reszki”¹¹ respondenci są w dużym stopniu nieszczerzy w deklaracjach na temat swoich doświadczeń z łapownictwem. Kolejną wadą jest duży błąd pomiaru. Można próbować go ograniczyć poprzez wprowadzenie na poziomie zbierania danych bardziej szczegółowych kategorii mierzących np. częstotliwość łapownictwa, czy wartość łapówek. Sama Kubiak podkreśla istotne ograniczenia swoich badań, po pierwsze, w badaniach surveyowych łapownictwa, gdzie próba odzwierciedla populację całego społeczeństwa, dominują głównie drobniejsze łapówki za pewne ułatwienia administracyjne. W badaniu Kubiak najczęstszymi łapówkami są te uiszczane w służbie zdrowia przez osoby starsze i niewykształcone (tamże: 24).

¹¹ Mechanizm testu wyjaśnia Kubiak (2006: 9): „Na zakończenie wywiadu zaprezentowano respondentowi dwa pytania - jedno drażliwe: powtórzenie wcześniej zadawanego pytania, czy wręczał łapówkę i drugie neutralne: czy urodził się w styczniu. Proszono respondenta, aby jedno z tych pytań nazwał „orzeł”, a drugie „reszka”. Respondent nie informował ankietera, które pytanie nazwał orłem, a które reszką. Następnie dokonano rzutu monetą i – w zależności od wyniku rzutu – respondent odpowiadał na pytanie „orzeł” lub „reszka”. Respondent mógł odpowiadać tylko TAK lub NIE. Wyliczenie odpowiedzi na pytanie drażliwe opiera się na znanej ze statystyk spisu powszechnego proporcji osób, które urodziły się w styczniu (8%) oraz znanego prawdopodobieństwa orła lub reszki (50%).”

Przypomnijmy, że szacowana była wartość pieniężna łapówek. Czyli przedmiotem badania nie były objęte formy korupcji związane z nepotyzmem, czy z sieciami klienteli stycznych. Co więcej, niektóre rodzaje nienależnych korzyści nie są trudno wyceniane w gotówce. Badanie sondażowe na reprezentatywnej grupie Polaków najprawdopodobniej nie uwzględni szczególnie istotnych form korupcji związanych z działalnością zorganizowanych grup interesu. Ujmując to w kategoriach podziału na korupcję drobną, administracyjną (*petty corruption*) i wielką, polityczną (*grand corruption*) (Lambsdorff 2005: 5) stwierdzić należy, że badaniach sondażowych całej populacji mierzy się niemal wyłącznie tę pierwszą. Zdaniem autorki sondażu: „Można postawić jednak tezę, że w tego rodzaju badaniach, na próbach ogólnopolskich rzadko trafiamy na osoby silnie „zakorzenione” w kulturze łapówkowej, gdyż jak pisano wcześniej korupcja ulega koncentracji w wybranych grupach społecznych.” (Kubiak 2006: 35). Na podstawie danych z wykrywanych przypadków przestępstw korupcyjnych daje się zaobserwować rosnącą rolę zjawisk typu *grand corruption*, pewną profesjonalizację zespołów korumpujących (Mapa korupcji 2010: 9, por. Bzymek 2010: 3). Wobec tego dane sondażowe mówiące o korupcji drobnej będą raczej, z punktu widzenia celów zadania, tracić na wartości.

Szacowanie niewymiernych kosztów korupcji

W niniejszej części przedstawiamy sposób szacowaniu jakościowych kosztów korupcji bazujący na analizie wykorzystującej modelowanie teoretyczne i dane zastane. Analizowane przypadki związane są głównie z kosztami typu nr 4. Jednakże podejście to pozwala także na uchwycenie kosztów pozostałych typów.

Niska jakość prawa jako koszt korupcji w procesie ustawodawczym

Wspomnieliśmy powyżej, że podmioty racjonalne będą inwestować zasoby w uzyskiwanie korzystnych dla nich regulacji prawnych, jeśli tylko będzie to dla nich opłacalne. Jest to zjawisko powszechne w demokracjach rynkowych i najpewniej niemożliwe do pełnego wykorzenienia. Od pogoni za rentą nie są wolne państwa Unii Europejskiej, jak i same struktury unijne. Na przykład „Z raportu Komisji Niezależnych Ekspertów wynikało, iż środki Wspólnoty Europejskiej zgromadzone dzięki składkom podatników były marnotrawione. Komisja Niezależnych Ekspertów wskazała, iż około 5% z 90 bilionów¹² euro stanowiących roczny budżet Unii Europejskiej w 1998r. zostało zmarnotrawionych.”(Szulik 2010: 11).

O jakości funkcjonowania państwa świadczy m.in. skala udziału korupcji w kształtowaniu prawa. Czy zamiany w prawie inspirowane działaniami z zakresu korupcyjnej pogoni za rentą dotyczą tylko peryferyjnych zmian w prawie, czy może zagrażają rdzeniowi systemu prawnego? Czy wprowadzane regulacje zgodne są z interesem publicznym, czy prywatnym? Jeśli w procesie ustawodawczym doszło do korupcji, to najprawdopodobniej dana zmiana wspiera interes prywatny¹³. Wobec tego zbadanie, jaki odsetek zmian regulacji wspiera interes publiczny i prywatny pozwoli oszacować skalę pogoni za rentą w procesie ustawodawczym.

Zdaniem Wiesława Staśkiewicza, byłego dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (2008) zły stan systemu prawnego w Polsce powodowany jest przez patologiczny sposób stanowienia prawa. Jego zdaniem naprawienie tej sytuacji jest utrudnione, ponieważ dysfunkcyjny system musiałby zostać użyty do zmiany siebie samego. W ocenie dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz: „Funkcjonujący obecnie model tworzenia prawa, sięgający rodowodem PRL-u, w zasadzie w ostatnim dwudziestoleciu nie podlegał zmianom. Jest sprawą fascynującą, że w państwie, w którym ciągle próbuje się rozliczać przeszłość, funkcjonuje on nadal (...). Co więcej, żadna z ekip rządzących nawet

¹² Powinno być w miliardów, autorzy cytowanego dokumentu najprawdopodobniej pomylili się w tłumaczeniu, por. http://aei.pitt.edu/9655/1/31735055264497_1.pdf

¹³ Teoretycznie jednak nie można wykluczyć, iż w procesie reformowania państwa politycy mogą być korumpowani w celu np. przyspieszenia wprowadzenia reform ograniczających polityczną pogoń za rentą możliwością teoretyczną

nie podjęła dyskusji nad jego zmianą”. Heurystyki TWP każą szukać odpowiedzi na pytanie o trwałość patologicznych, z punktu widzenia interesu publicznego, mechanizmów podtrzymujących stan opisany przez cytowanego autora w działalności grup interesu, które mogły mieć motyw i zasoby ku temu, aby dany stan podtrzymywać

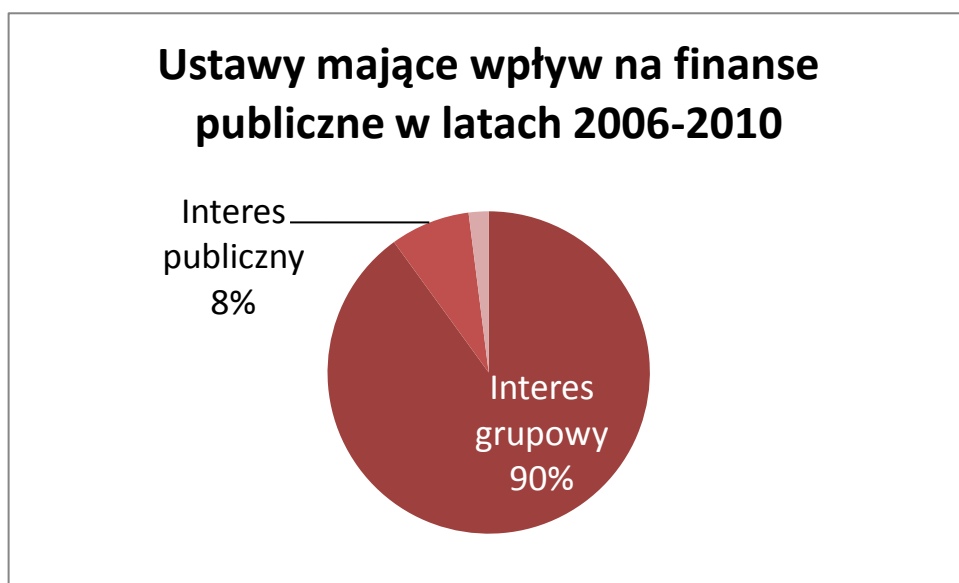
W 2008 roku Rzecznik Praw Obywatelskich Janusz Kochanowski przedstawił (Kochanowski bdw) „Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego” (Biuletyn RPO 2008), którego celem było zagwarantowanie lepszej ochrony interesu obywatela i interesu publicznego poprzez uzupełnienie oraz usystematyzowanie istniejących już regulacji, które do tej pory nie tworzyły jednolitego, spójnego systemu. Wady te generowały sytuacje niejasności procedur i sporów kompetencyjnych, co wpływało na jakość funkcjonowania administracji, w tym – tworzyło okazje do nadużyć. Propagowaniu dobrych standardów przez RPO nie towarzyszyła niestety adekwatna reakcja organów ustawodawczych, które mogłyby proponowanym zmianom regulacji nadać moc obowiązująca.

Andrzej Zybertowicz (2010) ilustrując przypadki politycznej pogoni za rentą w Polsce współczesnej zwraca uwagę na powtarzającą się niemożność przeprowadzenia tzw. reform deregulacyjnych, czyli upraszczających prawną infrastrukturę prowadzenia działalności gospodarczej. Analizuje on porażki kolejnych formalnych inicjatyw instytucjonalnych, których celem była redukcja przepisów utrudniających głównie gospodarczą działalność. Począwszy od powołanego w 1997 Zespołu ds. Odbiurokratyzowania Gospodarki przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów aż po najnowszą Nadzwyczajną Komisję Sejmową „Przyjazne państwo”, żadna z podejmowanych prób nie przynosiła efektów. Co więcej, w stosunku do najnowszej z nich dziennikarze przedstawili przykłady wykorzystywani komisji przez lobbystów do wprowadzenia regulacji korzystnych dla swoich firm. Dlaczego, pyta Zybertowicz, mimo braku efektów, kolejne ekipy rządowe powtarzają strukturalnie takie same, nie przynoszące efektów, zatem nieracjonalne działania reformatorskie? Dlaczego instytucje państwa nie uczą się na błędach? Zdaniem Zybertowicza żadna z kolejnych koalicji parlamentarnych (za wyjątkiem być może okresu 2005-2007) nie była gotowa ponieść politycznych kosztów transakcyjnych związanych z radykalnym naruszeniem status quo, korzystnym dla wpływowych grup interesu, dla samych polityków oraz wyższych urzędników państwa. Zarówno „dawca” regulacji jak i jej beneficjent odnoszą korzyści z działań z szerokiego zakresu pogoni za rentą.

Krzysztof Rybiński i Monika Lewandowska-Kalina (2011) przeanalizowali ustawy uchwalone w latach 2006 – 2010 przez Sejm. Badanie ograniczono do regulacji, które miały wpływ na wolność gospodarczą i finanse publiczne, czyli takich, które zgodnie z modelem TWP mogą przynosić korzyści jednym grupom kosztem innych. W ciągu analizowanych czterech lat uchwalono 1221 ustaw spełniających założone w badaniu kryteria, spośród nich wyodrębniono do próby 332 dokumenty. Pominięto ustawy nie

mające wpływu na finanse publiczne np. nowelizację kodeksu karnego. Zdaniem autorów badania „aż 90 procent analizowanych ustaw realizuje interesy danej grupy, a tylko 8 procent interes publiczny. Z kolei wśród grup interesów najczęściej ustaw realizowało przywileje grup społecznych (57 procent), potem grup biznesowych (30 procent) i na końcu interesy administracji (15 procent). (...) Jakość prawa uchwalanego w Polsce jest niska, przepisy są niestabilne, czego przykładem jest ustawa o PIT zmieniana ponad 100 razy” (Rybiński i Lewandowska-Kalina 2011).

Autorzy ci konstatują, że w polskim procesie ustawodawczym nie istnieją mechanizmy obronne przez regulacjami wspierającymi interesy grupowe kosztem ogółu.



Wykres 11. Opracowanie własne na podstawie danych z Rybińskiego i Lewandowskiej-Kalina (2011)

Jeśli 90% uchwalanych przez polski Sejm ustaw realizuje interesy grupowe, to zgodnie z założeniami TWP należy przyjąć, że skala pogoni za rentą w polskim procesie ustawodawczym osiąga poziom, który można uznać za krytyczny. Jeśli zmieniające się ekipy rządowe nie podejmują skutecznych zmian w tym zakresie, to znaczy, że mamy do czynienia z patologią o charakterze systemowym. Spróbujmy ją dookreślić w kategoriach socjologicznych. Długotrwała, niejawna i odporna na zmiany struktura, w której partycypuje wiele różnych osób najprawdopodobniej nie może mieć postaci doraźnej zмовy, raczej przybierze ona postać instytucji nieformalnej.

Możemy zaproponować hipotezę, że skala w jakiej ustawodawstwo sejmowe sprzyja interesom prywatnym, każe podejrzewać, że poszczególne działania z zakresu politycznej pogoni za rentą w procesie ustawodawczym nie są każdorazowo efektem kalkulacji rachunku ekonomicznego podejmujących je podmiotów, ale raczej mechanizmem nieformalnie zinstytucjonalizowanym, nawet zrytualizowanym. Co oznacza, że istnieją takie podmioty, które podejmują intencjonalne i racjonalne (co nie znaczy, że zawsze w pełni świadome) działania podtrzymujące, utrwalające ten układ instytucjonalny,

który przynosi im korzyści. Oczywiście konsekwencją tego będą próby (mniej lub bardziej skoordynowane) powstrzymywania reform i działań naprawczych.

W opracowanym przez Sławomirę Wronkowską (2006) Raporcie Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów jako wady polskiego prawodawstwa wskazuje się:

- nadmiar regulacji prawnych,
- niestabilność prawa,
- niespójność unormowań,
- brak przejrzystości systemu prawnego,
- nisko poziom techniczno-legislacyjny.

Wyżej wymienione wskaźniki wad prawodawstwa są także symptomami pogoni za rentą w procesie legislacyjnym:

- to, że regulacji jest zbyt wiele oznacza, że istnieje na nie popyt;
- długotrwały brak stabilności oznacza, że najprawdopodobniej leży on w czymś interesie i dlatego osoby zdolne do przewyciężenia niestabilności nie mają ku temu wystarczającej motywacji lub/i zasobów,
- brak spójności prawnej ma miejsce także wtedy, gdy ustawodawcy kierują się odmiennymi interesami wprowadzając zmiany,
- nieprzejrzystość tworzy efekt monopolu władzy dla ekspertów (którzy wykraczając poza tę rolę de facto stają się jedną z możliwych, nieformalnych grup interesu, tworzy przestrzeń dla nadużyć,
- słaba jakość techniczna prawa oznacza, że regulacja mogła być generowana „na kolanie”, w warunkach pośpiechu, bez odpowiedniego nadzoru formalnego.

Mamy tu do czynienia ze zjawiskiem diagnozy bez konsekwencji (Zybertowicz 2010: 56), które występuje także w kontekście ogólnych mechanizmów korupcjogennych w naszym kraju: „Analizy, prowadzone na podstawie wiedzy posiadanej przez służby i instytucje zajmujące się profilaktyką i zwalczaniem korupcji, wskazują na występowanie w działalności administracji publicznej oraz publicznych podmiotów gospodarczych wciąż tych samych nieprawidłowości systemowych, stwarzających podatny grunt dla zachowań korupcyjnych” (Mapa korupcji 2010: 90). Co więcej w działaniu instytucji statutowo powołanych do realizowania polityki antykorupcyjnej w trybie audytu stwierdzono poważne zaniedbania paraliżujące postęp całej inicjatywy (Gałkowski i in. 2010: 14).

Można podejrzewać, co wymaga dokładniejszego przebadania, że korupcja w procesie ustawodawczym odzwierciedla i współ-determinuje, także korupcję w innych obszarach instytucjonalnych. Na niespójność przepisów w zakresie dostępu do informacji publicznej zwracają uwagę m.in. Bogdan Dolnicki i Renata Cybulska (2011). Mimo obecności regulacji gwarantujących jawność funkcjonowania administracji „W praktyce stosowanie norm realizujących zasadę jawności informacji publicznych nastrocza wiele trudności” (tamże: 53). Czy to przyczyna, czy efekt korupcji, czy może relacja dialektyczna? Skoro na poziomie tworzenia reguł formalnych dochodzi do nadużyć na wielką skalę, to

trudno oczekiwać, aby na poziomie stosowania prawa było inaczej. W tym kontekście mniej zaskakujący wydaje się fakt długotrwałego ignorowania wymogów niekaralności i składania oświadczeń majątkowych w związku z pełnieniem niektórych funkcji w administracji samorządowej (Płażek 2010: 1). Ułomność legislacyjna jest rozpoznawana w strategiach antykorupcyjnych różnych państw jako jeden z najważniejszych czynników inicjujących korupcję (Bil 2011: 68).

Problem niskiej jakości prawa i patologicznego mechanizmu jego stanowienia jest w literaturze przedmiotu zdiagnozowany i opisany. Rozpoznano także skutki tej sytuacji. Powróćmy do pytania Staśkiewicza – dlaczego kolejne ekipy rządowe nie podejmują próby reform patologicznych mechanizmów? Model TWP sugeruje odpowiedź, że podmioty mające kompetencje do wprowadzenia zmian są motywowane przez inne – od wymogów dobra wspólnego - zachęty, w tym korupcyjne, do zachowywania *status quo*. Jeśli nawet pojawią się politycy silnie zmotywowani do reform, to wysoki koszt ich przeprowadzania może zniechęcać do zmian. Brak inicjatywy urzędników odpowiedzialnych za regulacje leży w interesie podmiotów czerpiących korzyści ze *status quo*. Właśnie to ma na myśli analizujący „szwedzki cud antykorupcyjny” Bo Rothstein, kiedy stwierdza, że w reżimie autorytarnym łatwiej jest wprowadzić reformy antykorupcyjne niż w demokracji, gdyż dyktator w przeciwieństwie do większości parlamentarnej nie musi się aż tak obawiać nacisków grup interesu (Rothstein 2007: 7). Można tu zaproponować kolejną hipotezę, która głosi, że trwałość dysfunkcyjnego mechanizmu legislacyjnego zgodna jest z logiką stanu równowagi Nasha. Ma ona miejsce wtedy, gdy stronom rywalizującym w danym polu instytucjonalnym (uczestnikom gry w sensie teorii gier) nie opłaca się podważać lub zmieniać zasad rywalizacji (Coleman 2006: 149). Wszyscy istotni uczestnicy gry, czyli ci, którzy posiadają wystarczające zasoby do wprowadzenia zmiany, subiektywnie postrzegają dany stan jako wystarczająco korzystny i rezygnują z podejmowania ryzyka jego zmiany.

Zwróćmy uwagę, że straty społeczne w sygnalizowanej powyżej sytuacji dotyczą w największym stopniu dwóch wymiarów. Po pierwsze, interes publiczny traci na transferze dobra wspólnego w ręce prywatne, po drugie, wypaczeniu ulega obowiązujący system prawa. Są to koszty korupcji oznaczone w naszej typologii numerami 4 i 5. Co z pozostałymi typami? Powróćmy do hipotezy o nieformalnym zinstytucjonalizowaniu oficjalnego procesu legislacyjnego. Na taką instytucję składałyby się pewne zasady określające postępowanie dawców i biorców regulacji (renty korupcyjnej). Oprócz samej łapówki korumpujący muszą także ponieść koszty transakcyjne *ex ante*, na które składać się może np. inna łapówka zapłacona w celu dopuszczenia do wiedzy o regułach funkcjonowania owej nieformalnej instytucji. Anna Kubiak (2006: 18) nazywa taką sytuację „łapówką piętrową” – aby kogoś skorumpować, trzeba najpierw zainwestować płatność nieformalną w zamian za ekskluzywną wiedzę na temat nieformalnych reguł gry. Dawcy regulacji muszą zainwestować swoje zasoby w przygotowanie pewnego sprzyjającego kontekstu. Ujmując to samo w kategoriach socjologicznych, powiemy, iż korumpowani płacą określoną cenę,

chcąc stworzyć definicję sytuacji akceptowalną otoczenia (dla opinii publicznej, mediów, organów kontroli). Dawca regulacji może także być zmuszony odpłacić się swoim zwierzchnikom częścią nieformalnej korzyści, bezpośrednio lub pośrednio (datek na kampanię wyborczą). Otoczenie społeczne korumpowanego, jeśli nie zostanie odpowiednio zneutralizowane poprzez np. zaspokojenie roszczeń, może zgłosić sprawę instytucjom ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Te zaś prowadząc długotrwałe postępowania angażujące działania wielu osób także poniosą (niezależnie od rezultatów postępowania), w ostateczności pokrywane przez podatnika, znaczne koszty działania w odpowiedzi na korupcyjną pogoń za rentą w procesie legislacyjnym. Dodatkowo, upowszechnienie się wiedzy o skorumpowaniu urzędników państwa może wywołać spadek zaufania do instytucji publicznych (Mapa korupcji 2010: 89) i w konsekwencji wzrost przyzwolenia na korupcję wśród obywateli. Natomiast konkurenci rynkowi podmiotów wykorzystujących korupcyjną pogoń za rentą mogą dojść do wniosku, że korupcja jest dla nich warunkiem koniecznym utrzymania się na rynku.

Wysoki poziom śmiertelności na drogach jako koszt korupcji

Polska od lat zajmuje najwyższe miejsca w europejskich rankingach śmiertelności na drogach: „W Polsce wypadki drogowe to pierwsza przyczyna zgonów mężczyzn do 44 roku życia – nadumieralność jest trzykrotna w stosunku do Europy zachodniej. W Polsce rocznie ginie na drogach 150 osób na milion obywateli, podczas gdy w krajach najbezpieczniejszych – Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii – 50-60. Wskaźnik śmiertelności okołowypadkowej w Polsce wynosi ok. 11 zabitych na 100 wypadków, w Europie Zachodniej średnio 4,5/100 wypadków” (Goniewicz i Goniewicz 2009: 1). Przyjmijmy, że warunki klimatyczne w naszym kraju wpływające na utrudnienia w komunikacji drogowej nie są istotnie gorsze niż w Niemczech czy w krajach skandynawskich.

Można analitycznie wyodrębnić trzy grupy przyczyn wypadków na drogach (Symon 2011: 26):

- czynnik ludzki, czyli technika i kultura jazdy,
- stan techniczny pojazdów,
- jakość infrastruktury drogowej.

Jak wykazemy poniżej, wszystkie trzy powyższe kategorie w znacznym stopniu podlegają uwarunkowaniom czyniącym je podatnymi na korupcję.

Vito Tanzi i Hamid Davoodi z Międzynarodowego Funduszu Walutowego wykazali na podstawie analizy korelacji statystycznych, że wysoki poziom korupcji politycznej powoduje istotny spadek jakości infrastruktury komunikacyjnej (Tanzi i Davoodi 1997:17-20). Co więcej, korupcja wpływa także hamująco na rozwój infrastruktury drogowej. Mniejsza ich podaż wpływa hamująco na przepustowość, co także przyczynia się do wzrostu ryzyka wypadków.

Na podstawie danych o stwierdzonych przypadkach korupcji w Polsce Centralne Biuro Antykorupcyjne opracowało zbiór obszarów szczególnie obfitujących w nadużycia. Wśród nich znajdowały się: nadawanie uprawnień komunikacyjnych oraz zezwolenia na dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego (Mapa korupcji 2010: 16-17). Jak słusznie zauważa Bzymek (2010: 7), stwierdzony w „Mapie korupcji” podział pracy i specjalizacja osób odpowiedzialnych za proceder łapownictwa przy zdobywaniu prawa jazdy pozwala na stawianie tezy o nieformalnym zinstytucjonalizowaniu korupcji w tym obszarze. Właśnie procedura zdobywania prawa jazdy jest kluczowym elementem kształtującym technikę prowadzenia i kulturę jazdy potencjalnego kierowcy. To, że Polacy sprowadzają najwięcej na świecie używanych aut i że w naszym kraju dominują pojazdy stare¹⁴, również jest zależne od rozpowszechnienia korupcji, ale raczej pośrednio. Zaś opłacanie łapówką pozytywnego załatwienia przeglądu stanu technicznego pojazdu powoduje zwiększoną obecność na polskich drogach samochodów w złym stanie technicznym nie spełniających norm bezpieczeństwa.

Koszt działalności antykorupcyjnej

W demokratycznym kontekście społecznym – krajowym i międzynarodowym – w takim, w jakim znajduje się od r. 1989 Polska, korupcja rodzi potrzebę przeznaczania pewnej części zasobów społecznych na różne formy przeciwdziałania korupcji. Są to intelektualne zasoby badaczy, monitorujący potencjał mediów i organizacji III sektora oraz (tu prawdopodobnie wchodzący w grę koszt jest zasadniczo najłatwiejszy do oszacowania) zasoby organizacyjne instytucji publicznych, które zajmują się (nawet jeśli tylko pozorują) przeciwdziałaniem korupcji. Idzie zarówno o działania czysto edukacyjne, np. wprowadzanie określonych treści do systemu edukacji publicznej, jak i o „twarde” działania operacyjne policji i tajnych służb. Im mniejsze zagrożenie korupcją, w tym większym stopniu wszystkie wchodzące w grę rodzaje zasobów mogą być przeznaczane na rozwiązywanie innych problemów społecznych (np. zwalczanie innych form przestępczości).

Jednym z takich istotnych społecznie kosztów mogą stać się zagrożenia dla wolności obywatelskich, które powstają wtedy, gdy ze względu na publicznie deklarowaną skalę zagrożeń korupcyjnych (niezależnie od ich faktycznej skali), policja, tajne służby lub/i inne wyspecjalizowane agendy państwa otrzymują daleko idące uprawnienia do pozyskiwania informacji dotyczących życia obywateli. W pewnych kontekstach kulturowo-medialnych zwalczanie korupcji może prowadzić nadmiernej podejrzliwości i przeto negatywnie wpływać na poziom kapitału społecznego zaufania.

Dodatkowym kosztem mogą być napięcia między różnymi instytucjami publicznymi, gdy np. organizacje dedykowane do zwalczania korupcji wyposażane są w

¹⁴ <http://www.polskieradio.pl/7/104/Artykul/305692,Polacy-sprowadzaja-najwiecej-na-swiecie-uzywanych-aut>

uprawnienia lub/i zasoby mogący być przedmiotem zazdrości ze strony innych agentów państwa prawa.

Chociaż należy przyjąć, iż niekiedy poniesienie tego typu kosztów, które są w tej części opracowania omawiane, może być w pełni uzasadnione, w ogólnym analitycznym modelu społecznych kosztów korupcji także muszą być one uwzględnione.

Niski poziom kapitału społecznego jako koszt korupcji oraz jako bariera rozwojowa Polski

Kapitał społeczny to, w pewnym uproszczeniu, poziom zaufania w danym otoczeniu społecznym. Istnieją liczne badania wskazujące na silną i istotną korelację między poziomem kapitału społecznego a rozpowszechnieniem korupcji (Lambsdorff 2007: 29). Uważa się, że kapitał społeczny jest koniecznym akceleratorem rozwoju cywilizacyjnego. Obniża on koszty transakcyjne, umożliwia realizację złożonych przedsięwzięć, wymagających współpracy wielu podmiotów itp. Jednakże badania empiryczne mające potwierdzić silną i istotną korelację między poziomem zaufania a wzrostem gospodarczym nie dają jednoznacznych wyników. Obie kategorie - „kapitału społecznego” i „korupcji” – zrobiły podobną karierę w świecie nauki i polityki w latach 90-tych. Początkowo pojawiły się badania sugerujące, że są to uniwersalne i konieczne czynniki rozwoju gospodarczego (Putnam 1995). Trop ten podchwyciły międzynarodowe instytucje finansowe, politycy i publicyści. Zaczęto opracowywać programy rozwoju gospodarczego (np. OECD 2001) oparte na badaniach związanych z korupcją i kapitałem społecznym. Z czasem zaczęły pojawiać się wyniki badań podważające uniwersalność i zasadność stosowania tych kategorii (Hjerpe 2003). Okazało się, że zarówno na poziomie definicji jak i pomiaru tychże zjawisk napotyka się wiele barier metodologicznych. Zaczęto w dyskusjach naukowych kwestionować jednoznaczność związku między wpływem omawianych kategorii a wzrostem gospodarczym. Okazało się, że nie sposób zignorować np. przypadków arabskich państw zrzeszonych w OPEC. Cechuje je utrzymujący się od lat dynamiczny rozwój gospodarczy, relatywnie wysoki poziom korupcji i niski poziom zaufania. Jednakże nie podważa się samego wpływu poziomów korupcji i zaufania na warunki sprzyjające rozwojowi. Raczej dyskutuje się siłę i uwarunkowania związku niż sam kierunek wpływu.

Będąc świadomymi powyższych zastrzeżeń zwróćmy uwagę na stwierdzenia Janusza Czapińskiego, który jako barierą rozwojową Polski wskazuje właśnie zbyt niski poziom zaufania:

„[Czapiński](...)W porównaniach międzynarodowych bardzo dobrze widać, że przy pewnym poziomie zamożności kapitał ludzki przestaje mieć znaczenie, a sprawą kluczową staje się kapitał społeczny.

[Żakowski] A gdzie jest ten próg?

[Czapiński] Licząc w dolarach z 2000 r. przejście fazowe (czyli skokowe) następuje pomiędzy 8 a 10 tys. USD PKB na osobę, a współczesna Polska sytuuje się 7 tys. Znaczy to, iż Polska po wzbogaceniu się o mniej więcej dalsze 20 proc. osiągnie próg rozwoju bazującego na dotychczasowych zasobach (głównie na kapitale kulturowym wypracowanym przez umasowienie od r. 1989 szkolnictwa wyższego). (...) I wtedy kluczem do dalszego rozwoju przestanie być to, co każdy z nas nosi w sobie - wykształcenie, zdrowie, indywidualna sprawność - a stanie się to, co jest między nami. Słabość więzi społecznych - brak zaufania, korupcja, nepotyzm, brak nieformalnych kontaktów, zamknięcie we własnych małych światach - stanie się przeszkodą o niezwyklej sile hamowania. (...) Nie przepowiadam permanentnej recesji. Przewiduję tylko niskie tempo rozwoju. Bez kapitałów społecznych do przodu się już nie posuniemy” [Czapiński, 2009].

W raporcie podsumowującym najnowszą edycję badania Diagnoza społeczna (2009) Czapiński pisze, że: „Pod względem ogólnego zaufania zajmujemy przedostatnie miejsce wśród krajów objętych badaniem ‘European Social Survey’ (ESS) w 2006 r. (wykres 6.3.1). W Polsce z opinią, że „większości ludzi można ufać”, zgadzało się według naszego badania zaledwie 10,5 proc. respondentów w 2003 i 2005 r., 11,5 proc. w 2007 r. i 13,4 proc. w 2009 r., a w ESS w 2006 r. – 15,9 proc. — ponad czterokrotnie mniej niż w Danii i Norwegii, które w ostatnim rankingu jakości życia zajęły wśród 179 państw odpowiednio 2 i 13 miejsce” (tamże: 271-272). Przypomnijmy, że oba państwa skandynawskie, według różnych indeksów korupcji, są uważane za jedne z najmniej skorumpowanych na świecie.

W świetle wielu innych ujęć, w tym TWP jest to trafne podejście. Czapiński jednak w swoich analizach nie bierze pod uwagę wpływu korupcji na poziom kapitału społecznego. Korupcja współtworzy formy kapitału społecznego, które określane są mianem brudnego, perwersyjnego lub ekskluzywnego (zob. Rubio 1997) – obejmującego grupy lub środowiska o zamkniętym albo dość ściśle kontrolowanym dostępie. Powstają obszary enklawowe cechujące się znacznie wyższym od otoczenia społecznego poziomem wewnętrznego zaufania, które, w sposób mniej lub bardziej zorganizowany, pasożytują na zasobach publicznych (instytucjonalizują różne formy tzw. jazdy na gapę). Te formy kapitału społecznego są typowe dla sieci klientelistycznych, ze swej natury nieformalnych, które potrafią dokonywać dystrybucji istotnych zasobów z pominięciem oficjalnie obowiązujących procedur (np. przy zamówieniach publicznych).

Dlatego też strategie od/budowy i pomnażania kapitału społecznego (bez czego potencjał rozwojowy kraju będzie w istotnych aspektach zablokowany) muszą obejmować wprowadzenie przemyślanych polityk antykorupcyjnych jako strukturalnie osadzonego elementu polityk publicznych (por. Hausner 2008).

Aktualny stan wiedzy z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych uprawnia do mówienia o istotnym pozytywnym wpływie wysokiego poziomu zaufania na rozwój gospodarczy. Podobnie jak w przypadku kosztów korupcji, tak samo dokładna wartość kosztów braku zaufania jest problematyczna. Jednakże panuje zgoda co do tego, że wysoki

poziom zaufania w społeczeństwie wpływa hamująco na korupcję co razem przekłada się na efektywność funkcjonowania instytucji.

Podsumowanie i rekomendacje

Istotnym problemem w badaniu kosztów zachowań korupcyjnych jest m.in. brak dostępności kompletnych i wiarygodnych danych na temat zjawiska. W opracowaniu „Stan korupcji w Polsce...” (2009: 42, por. Bzymek 2010: 13) sformułowano w podsumowaniu tezę, że brakuje zunifikowanego systemu gromadzenia informacji o korupcji w Polsce. Ze względu na cele niniejszego zadania znikome znaczenie prezentują dane o wartości nienależnych korzyści pochodzące ze statystyk kryminalnych. Mimo stosunkowo dużej wiarygodności częściowej są one niereprezentatywne, gdyż odzwierciedlają one znikomą część niektórych tylko nielegalnych zachowań. Już sam fakt, że korupcja została wykryta, świadczy o niższej kompetencji przestępczej sprawców, czyli w danej próbie najprawdopodobniej brakować będzie szczególnie istotnych strukturalnie przypadków *grand corruption*.

Jeśli wiedza o kosztach korupcji potrzebna jest do uprawomocnienia polityki antykorupcyjnej, to taką funkcję ideologiczną mogą pełnić oszacowania ilościowe kosztów korupcji publikowane w ratingach międzynarodowych instytucji finansowych. Jednakże, koszty korupcji mierzone ekonometrycznie, jeśli traktowane dosłownie, mają sens wyłącznie w międzynarodowym ujęciu porównawczym.

Przeprowadzona analiza sugeruje, że całokształt kosztów składających się na zachowania korupcyjne pozostaje nieznany. Można jednakże, bazując na modelu teoretycznym, analitycznie wyodrębnić niektóre typy kosztów, które są możliwe do oszacowania. W odniesieniu do opracowanej we wstępie typologii kosztów korupcji nasuwają się następujące wnioski:

- badania sondażowe na reprezentatywnych próbach oraz analizy kosztów korupcji ponoszonych przez poszczególne branże lub grupy umożliwiają oszacowanie kosztów korupcji typu nr 1.
- koszty korupcji typu 2. i 3., czyli ponoszone przez korumpowanych pozostają w największym stopniu nie znane ze względu na brak wystarczającej liczby wiarygodnych danych na temat zachowań funkcjonariuszy angażujących się w korupcję. Pionierskie znaczenie dla rozpoznania tej kwestii mają rozwijane w ostatnich latach teorie funkcjonowania instytucji nieformalnych (Efendic, Pugh i Adnet 2011; Helmke i Levitsky 2004; Meyer, red. 2008; de Soysa i Jütting 2006; Waldstrøm 2001; Winiecki 2000).
- współczesny namysł teoretyczny każe sądzić, że głównym kosztem korupcji ponoszonym przez społeczeństwo jest koszt nr 4. Jego ilościowy wymiar w pewnym przybliżeniu pozwalają określać narzędzia ekonometryczne, jednakże dają one zbyt rozbieżne wyniki aby móc prawomocnie stwierdzać dokładniejszy, wymierny charakter tychże strat. Dlatego bardziej zasadne metodologicznie jest szacowanie powodowanych przez korupcję strat o charakterze jakościowym, takich jak analizowana w opracowaniu nadmierna śmiertelność na drogach czy niska jakość prawa. To także istotne choć niewymierne koszty korupcji typu nr 4.

- szacowanie kosztów nr 5. jest domeną instytucji kontrolnych państwa takich jak np. Najwyższa Izba Kontroli czy Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jednakże koszty te ograniczają się do poszczególnych przypadków korupcji w związku z czym trudno jest ekstrapolować je na całą populację nadużyć. W związku z tym koszty typu nr 5 także w całości pozostają nie znane.
- koszty typu 6. mogą być szacowane zarówno ilościowo jak i jakościowo. Mogą tu być wykorzystywane reprezentatywne badania socjologiczne (np. Czapiński 2009) jak i studia przypadków.
- nakłady na działalność antykorupcyjną instytucji państwa (koszt nr 7) są najłatwiejsze do oszacowania gdyż określa je suma wydatków budżetowych poniesiona przez poszczególne podmioty. Jednakże należy je także traktować jako swoistą inwestycję. Jeśli koszt funkcjonowania instytucji antykorupcyjnej nie zostałby poniesiony, straty społeczne i ekonomiczne mogłyby być jeszcze większe.

Rekomendacje praktyczne

Do czasu ustabilizowania się na gruncie międzynarodowych badań porównawczych wystandaryzowanej metody pomiaru kosztów nielegalnych wymian dla całej gospodarki, rekomendujemy poprzestanie na analizowaniu, na potrzeby polityki antykorupcyjnej, kosztów ograniczonych dla poszczególnych branż, sektorów czy grup.

Sondaże na próbach reprezentatywnych są stosowanym na świecie narzędziem pomocniczym służącym do zdobywania danych pomocniczych w celu opracowywania polityki antykorupcyjnej. Ewentualne wykorzystanie tej metody do szacowania niektórych kosztów łapownictwa może być wykorzystane np. do celów ewaluacji skuteczności polityki antykorupcyjnej.

Ponieważ jednym ze strukturalnych warunków sprzyjających korupcji jest zjawisko konfliktu interesów (niekiedy świadomie aranżowanego – zob. Wedel 2009), należy w instytucjach publicznych wprowadzać sprawdzone już w wielu krajach sposoby zarządzania takimi konfliktami (zob. np. „Disclosure and management of conflict of interest for advisers” 2005).

W związku z patologiami w procesie ustawodawczym rekomendujemy powołanie niezależnej instytucji kontrolującej jakość uchwalanego prawa i wyposażenie jej w niezbędne kompetencje.

Rekomendacje badawcze

Większość badań empirycznych dotyczy prostych form *petty corruption* zaś wyzwaniem badawczym jest analiza zjawisk *grand corruption* i *state capture*. Rekomendujemy rozważenie zaprojektowania badania analizującego te zjawiska w Polsce.

Rekomendujemy zanalizowanie źródeł i uwarunkowań oddziaływania najbardziej wpływowych grup interesu na proces ustawodawczy w naszym kraju. Szczególną uwagę należałoby skierować na zagadnienia zasobów dzięki którym grupy są w stanie wpływać na regulacje w celu wspierania lub obrony własnych interesów.

Należy wypracować i zastosować heurystyki rozpoznawania konfliktu interesów, zwłaszcza natury strukturalnej (zob. Zybertowicz 2011) jako narzędzie identyfikacji tych sfer życia instytucjonalnego gdzie może występować koncentracja szczególnie wysokich społecznych kosztów korupcji.

Rekomendujemy podjęcie próby pozyskania do celów badawczych szczegółowych danych o przestępstwach i o przestępcach korupcyjnych będących w posiadaniu właściwych instytucji państwa (Bzymek 2010: 6). Rekomendujemy przeprowadzenie szerszej zakrojonego badania kryminologicznego, obejmującego swym zasięgiem całe minione 20-lecie, uwzględniającego także postępowania nie zakończone orzeczeniem sądu (Bil 2011: 25).

Rekomendujemy zbadanie uwarunkowań zachowań polityków i innych urzędników państwowych angażujących się w korupcyjne wymiany. Socjologiczne i ekonomiczne teorie działania instytucji nieformalnych umożliwiają konceptualizowanie takich zjawisk i ich analizę w zdyscyplinowany analitycznie sposób.

Bibliografia

- Afeltowicz, Łukasz. 2010. Zawłaszczone państwa, sieci społeczne i wyobrażenia socjologiczne: krytyczna analiza koncepcji state capture, „Studia Socjologiczne” nr 196.
- Alvaro Cuervo-Cazura. 2007. Better the Devil You Don't Know: Type of Corruption and FDI in Transition Economies, „Journal of International Management” 2008.
- Bauman, Zygmunt. 2004. Społeczeństwo XXI wieku. Jak jesteśmy manipulowani. Jacek Żakowski rozmawia z Zygmuntem Baumanem, „Polityka. Niezbędnik inteligenta” nr 50, s. 3-9.
- Biuletyn RPO. 2008. Prawo do dobrej administracji. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, „Biuletyn RPO” nr 60, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12124042030.pdf> - dostęp: IX 2011.
- Buchanan, James M. 2003. Public Choice: The Origins and Development of a Research Program, Center for Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax, www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf - dostęp: VIII 2011.
- Buscaglia, Edgardo i Jan van Dijk. 2003. Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector, http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=edgardo_buscaglia – dostęp: IX 2011.
- Bzymek, Tomasz. 2010. Recenzja raportu Mapa Korupcji za lata 2004-2009, Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
- Ciocchini, Francisco i Erik Durbin, David Tat-chee Ng. 2003. Does Corruption Increase Emerging Market Bond Spreads? „Journal of Economics and Business” vol. 55, s. 503-528.
- Coleman, James S. 2006. Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej, w: Łukasz Żebrowski i in. (red.), Współczesne teorie socjologiczne, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, s. 145-163.
- Corruption Fighters’ Tool Kit. 2003. Transparency International <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG%202001/National%20Survey%20of%20Corruption%20and%20Good%20Government%20Toolkit.pdf> – dostęp: VIII 2011.
- Czapiński, Janusza. 2009. Polska smuta. Rozmowa z prof. Januszem Czapińskim o kryzysie zaufania, nepotyzmie oraz dobrym i złym kapitale społecznym, <http://www.polityka.pl/kraj/287610,1,polska-smuta.read> – dostęp: IX 2011.
- Depken Craig A. i Courtney L. Lafountain. 2006. Fiscal consequences of public corruption: Empirical evidence from state bond ratings, „Public Choice” 126, s. 75–85.
- Disclosure and management of conflict of interest for advisers. 2005. Published by the Department of Treasury and Finance, State of Victoria, Australia, <http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/AdvisoryNoteDisclo>

- sure&ConflictOfInterest/\$File/Advisory%20Note%20Disclosure%20&%20Conflict%20of%20Interest.pdf – dostęp: IX 2011.
- Czapiński, Janusz i Tomasz Panek. 2009. Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf - dostęp: IX 2011.
- Dolnicki, Bogdan i Renata Cybulska. 2011. Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym. Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
- Dreher, Axel i Thomas Herzfeld. 2005. The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence, http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID734184_code333298.pdf?abstractid=734184&mirid=1 – dostęp: VII 2011.
- Efendic, Adnan i Geoff T. Pugh, Nick J. Adnett. 2011. Confidence in Formal Institutions and Reliance on Informal Institutions in Bosnia and Herzegovina, "Economics of Transition" Vol. 19, Issue 3, July, s. 521-540.
- Friedman, Eric i in. 1999. Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries, "Journal of Public Economics" 76 (2000), s. 459–493.
- Gunning, James Patrick. 2001. Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości, Finansów i Zarządzania im. Profesora Romualda Kudlińskiego.
- Hausner, Jerzy. 2008. Zarządzanie publiczne, Warszawa: Scholar.
- Goniewicz, Mariusz i Krzysztof Goniewicz. 2010. Wypadki drogowe w Polsce – czynniki sprawcze i zapobieganie, „Bezpieczeństwo pracy” 09/2010, <http://www.ochronapracy.pl/41989> - dostęp: XI 2011.
- Hartle, Douglas G. 1983. The Theory of 'Rent Seeking': Some Reflections, „The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie” nr 16, s. 539-554.
- Hellman, Joel S. i Geraint Jones, Daniel Kaufmann. 2000. "Seize the State, Seize the Day" State Capture, Corruption, and Influence in Transition, "Policy Research Working Paper" 2444, World Bank Institute.
- Helmke Gretchen i Steven Levitsky. 2004. Informal Institutions and Comparative: A Research Agenda, „Perspectives on Politics” vol. 2, nr 4, s. 725-740.
- Hjerpe, Reino. 2003. Social Capital and Economic Growth, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k307.pdf - dostęp: IX 2011.
- Home Office 2007. Organised crime: revenues, economic and social costs, and criminal assets available for seizure, <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/freedom-of-information/released-information1/foi-archive-crime/9886.pdf?view=Binary>, dostęp: IX 2011.
- Kaufmann Daniel i Judit Montoriol-Garriga, Francesca Recanatini. 2008. How does Bribery affect public service delivery? Micro-Evidence from Service Users and Public Officials in

- Peru, "Policy Research Working Paper" 4492,
http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20080128090947&cid=decresearch – dostęp: IX 2011.
- Kaufmann, Daniel. 2003. Governance Redux: The Empirical Challenge,
<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/govredux.pdf> -
dostęp VIII 2011.
- Kaufmann, Daniel. 2005. Myths and Realities of Governance and Corruption,
http://mpira.ub.uni-muenchen.de/8089/1/Myths_Realities_Gov_Corruption.pdf -
dostęp: VII 2011.
- Kaźmierczak, Andrzej. 2007. Bogaci zaniżają dochody. Rozmowa z Pawłem Tunia, „Nasz Dziennik” 148 (2861), 27 czerwca.
- Kochanowski, Janusz. bdw. O dobrą administrację,
<http://www.rpo.gov.pl/pliki/12118864680.pdf> - dostęp: IX 2011.
- Krzysztof Rybiński i Monika Lewandowska-Kalina. 2011. Czyje interesy realizuje Sejm?
„Dziennik Gazeta Prawna”, 4 lipca,
<http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/344012,czyje-interesy-realizuje-sejm.html> – dostęp: VIII 2011.
- Kubiak, Anna. 2006. Codzienne doświadczenia korupcyjne Polaków. Barometr korupcji 2006. Raport z badań, <http://www.batory.org.pl/doc/doswiadczenia-korupcyjne-polakow.pdf> - dostęp: VII 2011.
- Lambsdorf, Johan Graf. 2001. Corruption and rent-seeking, „Public choice” nr 113, s. 97-125.
- Lambsdorff, Johann Graf. 2003. How corruption affects economic development,
http://www.wiwi.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/lehrestuehle/lambsdorff/Papers/C_Development.pdf,
dostęp: VII 2011.
- Lambsdorff, Johann Graf. 2007. The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambsdorff, Johann Graff. 2005. Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption!, „Diskussionsbeitrag” Nr. V-31-05, <http://www.aueb.gr/deos/seminars/Lambsdorff26-5-05.pdf> - dostęp: VIII 2011.
- Makowski, Grzegorz. 2008. Korupcja jako problem społeczny, Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Mapa korupcji. 2010. Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009, Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Mauro, Paolo. 1995. Corruption and Growth. „The Quarterly Journal of Economics” 110 (3), s. 681-712.

- Meyer, Gerd (red). 2008. Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe: Hungary, Poland, Russia and Ukraine, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- National Survey on Corruption and Good Governance. 2002. Transparencia Mexicana, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG%202001/National%20Survey%20of%20Corruption%20and%20Good%20Government%20Toolkit.pdf> – dostęp: IX 2011.
- NIK. 2007. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku, Najwyższa Izba Kontroli.
- OECD. 2001. The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital, <http://www.oecd.org/dataoecd/36/40/33703702.pdf> - dostęp: IX 2011.
- Płazek, Stefan. 2010. Wymóg niekaralności w służbie publicznej – treść i zakres podmiotowy zakazu, propozycje systemu jego rzeczywistego przestrzegania, w tym również bieżące monitorowanie. Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
- Prasad, Biman. 2008. Cost of Corruption: A Survey of the Literature, <http://www.plp.org.fj/Uploads/PageContent/file/Cost%20of%20Corruption%20PLP%20final.pdf> – dostęp: VII 2011.
- Putnam, Robert D. 1995. Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Kraków: Wydawnictwo „Znak”.
- Robertson, Christofer J, Andrew Watson. 2004. Corruption and Change: The Impact of Foreign Direct Investment, “Strategic Management Journal” 25, s. 385-396.
- Rock, Michael T. i Bonnett, Heidi. 2004. The Comparative Politics of Corruption: Accounting for the East Asian Paradox in Empirical Studies of Corruption, Growth and Investment, w: “World Development” 32 (6), s. 999-1017.
- Rothstein, Bo. 1997. Anti-Corruption – A Big Bang Theory, “QoG Working Paper Series” 2007:3, http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2007_3_Rothstein.pdf - dostęp: VIII 2011.
- Rubio, Mauricio. 1997. Perverse Social Capital – Some Evidence from Colombia, “Journal of Economic Issues” 31(3), s. 805-16.
- Mirosław Raczyński i in. 1998. W pogoni za rentą, Warszawa: Wydawnictwo READ ME.
- Schleifer, Andrei i Robert W. Vishny. 1993. Corruption, “The Quarterly Journal of Economics” Vol. 108, No. 3, s. 599-617.
- De Soysa, Indra i Johannes Jütting. 2006. Informal Institutions and Development: Think local, act global? The OECD Development Center and the Development Assistance Committee-Network on Governance (GOVNET), www.oecd.org/dataoecd/52/16/37790393.pdf – dostęp: IX 2011.
- Stan korupcji w Polsce.... 2009. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2008, Zarząd Analiz i Ewidencji CBA.

- Staśkiewicz, Wiesław. 2008. Stanowienie prawa, w: Lena Kolarska-Bobińska (red.), Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce, Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, s. 45-52.
- State Budget 2009. 2009. Executive Summary. State Budget 2009, Hellenic Republic Ministry of Economy and Finance, http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/31/fe/31/31fe31065a2624605759fbc47782d55abdb24c53/application/pdf/exec_sum_2009.pdf - dostęp: VIII 2011.
- Symon, Elżbieta. 2011. Wypadki drogowe w Polsce w 2010 roku, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Zespół Profilaktyki i Analiz, http://www.krbrd.gov.pl/download/pdf/wypadki_drogowe_w_polsce_w_2010_roku.pdf - dostęp: IX 2011.
- Szulik, Marcin. 2010. Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego. Praca napisana na zlecenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego.
- Tanzi, Vito i Hamid Davoodi. 1999. Corruption, Public Investment, and Growth, International Monetary Fund Working Paper, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf> - dostęp: VII 2011.
- Tekin-Koru, Ayça. 2006. Corruption and the ownership composition of the multinational firm at the time of entry: Evidence from Turkey. "Journal of Economics and Finance" 30(2), s. 251-269.
- The Chartered Institute of Building. 2006. Corruption in the UK Construction Industry, <http://www.giacentre.org/documents/CIOB.CORRUPTIONSURVEY.2006.pdf> - dostęp: VII 2011.
- Waldstrøm, Christian. 2001. Informal Networks in Organizations – A literature review, "DDL Working Paper" No. 2, February.
- Wedel, Janine. 2009. Shadow Elite. How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market, New York: Basic Books.
- Tollison, Robert D. 1982. Rent seeking: A survey, „Kyklos” nr 35, s. 575-602.
- Tullock, Gordon. 1993. Rent Seeking, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Welsch, Heinz. 2003. Corruption, Growth, and the Environment: a Cross-Country Analysis, "Environment and Development Economics" vol. 9 (5), s. 663-693.
- Welsch, Heinz. 2005. The Welfare Costs of Corruption, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere.
- Winiecki, Jan. 2000. Formal and Informal Rules in Post-Communist Transition, w: Andrzej Brzeski i Jan Winiecki, red., A Liberating Economic Journey: Post-Communist Transition: Essays in Honour of Ljubo Sirc, London: CRCE, s. 277-337.
- Williamson Oliver E. 1998. Ekonomiczne instytucje kapitalizmu, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- World Bank. 2004. Costs of Corruption,
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190187~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html> – dostęp: VIII 2011.
- Wronkowska, Sławomira. 2006. Tworzenie prawa w Polsce - ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, w: „Przegląd Legislacyjny” 1/2006.
- Zybertowicz, Andrzej. 2010. Polityczna pogoń za rentą jako zagrożenie dla spójności społecznej i modernizacji (część II: Ilustracje i rekomendacje), w: Michał Gabriel Woźniak, Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki nr 16, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 48-75.
- Zybertowicz, Andrzej. 2011. Strukturalny konflikt interesów jako fundament III RP, w: Racja stanu, praca zbiorowa, Poznań: Zysk i S-ka, s. 339-372.

O autorach

Maciej Gurtowski – doktorant w Zakładzie Interesów Grupowych Instytutu Socjologii UMK w Toruniu. Naukowo zainteresowany przestępczością gospodarczą, przestępczością „białych kołnierzyków”, nową ekonomią instytucjonalną i metodologią badania zjawisk trudno dostępnych dla badacza.

Radosław Sojak – adiunkt w Zakładzie Interesów Grupowych Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W latach 1998-99 stypendysta Fulbrighta na University of Virginia, Charlottesville. Autor rozprawy *Paradoks antropologiczny. Socjologia wiedzy jako perspektywa ogólnej teorii społeczeństwa* (FNP 2004) i współautor *Zagubiona rzeczywistość. O społecznej konstrukcji obszaru niewiedzy* (wspólnie z Danielem Wicentym - Oficyna Naukowa 2005).