

GRZEGORZ MAKOWSKI
Warszawa

KORUPCJA JAKO PROBLEM SPOŁECZNY

KORUPCJA — PROBLEM JAK SŁOŃ

Nowe raporty, badania i publikacje na temat korupcji pojawiają się średnio parę razy w miesiącu (wystarczy zajrzeć na strony internetowe Fundacji im. Stefana Batorego lub instytutów badania opinii społecznej, takich jak CBOS czy OBOP). Tworzone są nowe przepisy, ratyfikowane międzynarodowe konwencje, uruchamiane programy edukacyjne dla dzieci i młodzieży. Wydawałoby się więc, że powinna istnieć pełna zgodność, co do tego, czym w istocie jest korupcja, jakie są jej źródła, jak ją badać i jak jej przeciwdziałać. Takiej zgodności jednak nie ma. O dziwo nie ma jej nawet co do kwestii, czy korupcja jest zjawiskiem groźnym, a nawet czy stanowi w ogóle poważny problem społeczny lub nawet moralny (Ward 1989; Huntington 1989; Białecki 1992)¹. Co więcej, kolejne analizy zdają się coraz bardziej komplikować całe zagadnienie. Wygląda bowiem na to, że korupcją może być już niemal wszystko. Może ona oznaczać — jak wskazuje etymologia tego słowa — ogólne zepsucie, można też zawęzić jej znaczenie do relacji łączących świat władzy i biznesu. Może to być sprzeniewieranie publicznych pieniędzy albo nadużywanie władzy i sprawowanej funkcji. Czasem o korupcji mówi się mając na myśli zatrudnianie krewnych i znajomych, czasem dawanie prezentów nauczycielom. Niemożność stworzenia definicji korupcji, która zadowalałaby wszystkich (albo przynajmniej większość zainteresowanych), a co za tym idzie — pozwalała na dokonanie jej jednoznacznej oceny, stwarza nieodparte wrażenie, że źródła tego problemu tkwią gdzieś głębiej w rzeczywistości społecznej.

Adres do korespondencji: g.makowski@uw.edu.pl

¹ Poglądy Klemensa Białeckiego wywołały swego czasu gorącą dyskusję, kiedy okazało to się, że w podręczniku dla studentów ekonomii usprawiedliwia on korupcję, twierdząc: „Z punktu widzenia działalności marketingowej przedsiębiorstwa wykorzystanie przekupstwa jako formy poparcia sprzedaży nie jest traktowane w firmie jako niemoralne, gdy pozwala na uzyskanie korzyści większych niż koszty na ten cel poniesione” (Białecki 1992, s. 182).

Michael Johnston stwierdził kiedyś, że „oprócz definicji, nie ma drugiego takiego zagadnienia, które byłoby równie trwałe w debacie nad korupcją, i żadne tak często nie wyczerpywało dyskusji, zanim ta się w ogóle rozpoczęła” (Johnston 1998, s. 89). Owo terminologiczne zamieszanie sprawia, że niemal każdy tekst poświęcony korupcji zaczyna się od usprawiedliwienia. Na przykład tym, że zjawisko, którym się zajmujemy jest o „wyjątkowo szerokich, a przez to rozmytych konturach” (Kojder 1992, s. 317), albo „oznacza bardzo różnorodne zachowania” lub też „właściwie nie sposób w obrębie żywego języka potocznego utworzyć zamkniętego zbioru pojęć zwanych korupcją” (Środa 2001, s. 6). Z tych i wielu innych powodów autorzy na koniec zwykle stwierdzają, że dokładne zbadanie tego zjawiska jest niemożliwe. Jeden z raportów Open Society Institute wytłumaczeniu spraw definicyjnych i niemożności dokładnego opisanie korupcji poświęca cały rozdział, podważając przy okazji ustalenia wielu wcześniejszych badań i ekspertyz. Niektórzy rezygnują więc z dyskusji na temat definicji, zamieniając problem w żart, tak jak Vito Tanzi (1998, s. 8), który stwierdził w jednej z ekspertyz, że korupcja tak jak słów „jest trudna do opisania [ale] nietrudna do rozpoznania”. Inni otwarcie deklarują, że roztrząsanie kwestii definicyjnych w ogóle nie ma sensu, tak jak Andras Sajó, który zasugerował niegdyś, że debata nad definicją korupcji jest po prostu stratą czasu lub, co gorsza, może okazać się zgubna: „Eksperci nigdy nie zdołają uzgodnić jednej definicji. [...] Problem współczesnej korupcji polega na tym, że definicja tego zjawiska prawie zawsze odzwierciedla moralne potępienie jednych przez innych” (Sajó 1998, s. 38). Nie da się ukryć, że zaczynając jakąkolwiek pracę nad zagadnieniem korupcji od razu stajemy wobec fundamentalnego pytania, a mianowicie, co to w ogóle jest korupcja? Nie powinna więc dziwić wątpliwość wyrażona kiedyś przez Jacka Kurczewskiego co do tego, czy w ogóle możliwa jest socjologia korupcji (Kurczewski 2000a). Można też zadać sobie pytanie, jak to się stało, że korupcja, zjawisko tak mętne i trudne do opisanie, stała się w Polsce i w wielu innych krajach tak poważnym problemem społecznym. Dlaczego stało się to stosunkowo niedawno i co z tego wynika? Dlaczego to dopiero w roku 2002, a nie na przykład dziesięć lat wcześniej przyjęto narodową strategię walki z korupcją, niejako oficjalnie uznając ten problem? Czy to opinia publiczna wymusiła na władzach zajęcie się korupcją, czy też może zrobiły to media, a może należy szukać jeszcze innych wyjaśnień?

Na posiedzeniu w dniu 17 września 2002 r. rząd RP przyjął specjalną strategię antykorupcyjną. W lipcu 2003 r. ówczesny minister MSWiA podsumowując rezultaty tego posunięcia stwierdził: „W 1991 r. zaledwie, a może aż 71% respondentów w badaniach CBOS uważało, że korupcja w Polsce jest dużym problemem. W 2000 r. nadal niewiele ponad 70% badanych uznawało korupcję za problem poważny. Zasadniczy skok nastąpił latem 2001 r. Otóż w 2001 r. na kilka miesięcy przed wyborami aż 90% Polaków uważało, że korupcja jest

w Polsce problemem bardzo poważnym”². W ten sposób minister „odkrył” społeczny problem korupcji, stwierdzając przy tym, że „...badania opinii publicznej, gdyby nimi się kierować, dotyczą przede wszystkim postrzegania korupcji, odzwierciedlają powszechną opinię publiczną, nie dotyczą natomiast samej korupcji, co nie znaczy, że my wszyscy, w tym rząd Rzeczypospolitej, nie dostrzegamy występowania tego zjawiska i to w skali znacznie przekraczającej normy, które można by było uznać za obowiązujące. Korupcja w Polsce jest częściej jeszcze regułą niż wyjątkiem od tej reguły”. W odpowiedzi na to rząd, oczywiście, nie ustaje w zabiegach zmierzających do ograniczenia tego problemu. Posługując się badaniami opinii społecznej w ocenie skali i wagi problemu korupcji, należy jednak zachować szczególną ostrożność, wiele bowiem zależy od tego, jak sformułowane zostało pytanie.

CBOS od 1991 r. rzeczywiście pyta Polaków o to, jak postrzegają problem korupcji. W 1991 r. 71% pytanym oceniało ten problem jako duży lub bardzo duży; rok później było to już 86%, a w 2001 r. odsetek wskazujących na korupcję jako istotny problem dla kraju przekroczył 90% i do dziś nie spadł poniżej tego poziomu (w badaniu z maja 2004 r. 95% pytanym uznało, że korupcja jest problemem bardzo dużym lub raczej dużym). Z badań wynika więc, że nie od 2001 r., ale od co najmniej parunastu lat korupcja postrzegana jest jako poważny problem społeczny. Owszem, opinia w tej kwestii uległa z czasem pewnemu zaostreniu, ale zasadniczo trudno mówić tu o jakichś gwałtownych zmianach akurat latem 2001 r.

Od 1992 do 1998 r. CBOS pytał o najważniejszy problem, przed którymi stoi kraj. Do 1998 r. pytanie to miało formę zamkniętą, pojęcia korupcji nie umieszczono w kafeterii (co dość znamienne), ale znalazła się tam kategoria „rządy ludzi niekompetentnych, nieodpowiedzialnych”. Jest ona zbyt wąska, aby objąć całe spektrum zjawisk nazywanych dziś korupcją. Tym niemniej odsetek badanych wskazujących na tę kategorię nie przekroczył nigdy 45%. W 2001 r. w badaniu CBOS realizowanym na zamówienie Programu „Przeciw Korupcji” umieszczono zamknięte pytanie w brzmieniu: „W Polsce mamy do rozwiązania wiele różnych problemów społecznych, wiele spraw wymaga naprawy. Z podanej listy proszę wskazać nie więcej niż pięć takich problemów — zdaniem P. najważniejszych”. Tym razem dołączono do kafeterii korupcję i 40% respondentów wskazało właśnie to zjawisko jako problem wymagający naprawy (Kubiak 2001a).

Jeszcze ciekawsze są wyniki uzyskiwane na podstawie pytań otwartych. Od połowy lat dziewięćdziesiątych OBOP pyta Polaków o problem nr 1 w naszym kraju. Na przykład w 1995 r. na „korupcję i afery” wskazało 15% respondentów, w 1996 r. było to 8%, w 1997 r. 8%, w 1998 r. kategoria ta znikła w ogóle, a w 2002 korupcję i afery w badaniu OBOP wymieniło 7% pytanym. CBOS

² Treść wystąpienia ministra Krzysztofa Janika z dnia 28 lipca 2003 r. dostępna w internetowych archiwach Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl>

od 1999 r. na początku każdego roku zadawał otwarte pytanie o najważniejsze problemy społeczne, przed którymi staje nasz kraj. W tym przypadku korupcja i złe rządy nigdy nie były wskazywane częściej niż przez 13% respondentów. Można by więc stwierdzić, posługując się terminem z badań marketingowych, że „spontaniczna rozpoznawalność” korupcji jako ważnego problemu, przed którym stoi Polska, nie jest wcale zbyt duża. Co za tym idzie — na podstawie wyników badań opinii społecznej trudno stwierdzić jednoznacznie, że społeczeństwo w którymś momencie nagle zaczęło domagać się walki z korupcją i że właśnie w odpowiedzi na te żądania ośrodki władzy uznały to zjawisko za problem społeczny i wzięły się za jego rozwiązywanie, formułując spójną politykę w postaci strategii antykorupcyjnej.

KIEDY KORUPCJA NIE BYŁA PROBLEMEM SPOŁECZNYM...

Chciałbym w tym momencie przywołać opinię, która choć może zabrzmieć kontrowersyjnie, nie jest ani specjalnie nowa, ani oryginalna, a mianowicie, że korupcja nie zawsze jest problemem społecznym. Jacek Tarkowski (1994) dowodził, że mogą istnieć systemy społeczno-polityczne, u podstaw których leżą głównie niesformalizowane relacje osobiste, umowy i przetargi. Cechą charakterystyczną takich systemów jest rozpowszechnienie relacji społecznych typu patron–klient, opartych na immanentnej nierówności, nieustannej wymianie różnorodnych dóbr według niesformalizowanej reguły wzajemności, cechujących się trwałością, osobistym charakterem i nastawieniem na osiąganie partykularnych celów. Relacje te stanowią niejako naturalne podłoże korupcji. Tarkowski zauważa przy tym, iż norma wzajemności działa szczególnie silnie tam, gdzie nie funkcjonują żadne inne normy regulujące kwestię wzajemnych obowiązków i odpowiedzialności, a w skrajnych przypadkach może decydować nawet o całokształcie struktury społecznej i zasad współżycia społecznego.

Związki klientelistyczne opierające się na zasadzie wzajemności mogą więc wykraczać daleko poza proste relacje dwóch aktorów społecznych, organizując życie całych społeczeństw. Na przykład w państwie feudalnym, w którym nie mamy do czynienia z racjonalnym aparatem administracyjnym, ani z racjonalną organizacją życia społecznego, funkcjonowanie niemal całego społeczeństwa oparte jest właśnie na nieformalnych związkach klientelistycznych typu senior–wasal. Można więc przypuszczać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że korupcja jako problem społeczny po prostu w takich warunkach nie występuje, co najwyżej jest problemem wąskiej grupy panujących, która może czuć się okradana przez dworaków zarządzających ich majątkami. Także w przypadku bardziej złożonej organizacji społecznej, jaką jest, dajmy na to, państwo komunistyczne, korupcja jako problem społeczny nie występuje. Przede wszystkim dlatego, że klientelizm w tym wypadku ma charakter systemowy, a opisując państwa komunistyczne, terminów „klientelizm” i „korupcja” można używać

wręcz zamiennie³. Wielu socjologów twierdzi, że jeśli w ogóle mamy zamiar zajmować się zagadnieniem korupcji w warunkach państwa komunistycznego (czy też postkomunistycznego), swoją analizę musimy zacząć od klientelizmu, którego integralnym elementem jest korupcja (Andvig, Fieldstad 2000; Medard 1998; Sajó 1998)⁴.

Państwo komunistyczne wydawało się szczególnie podatne na korupcję z przyczyn tkwiących nie tylko w jego strukturze, ale także z tego powodu, że klientelizm i korupcja okazywały się tutaj po prostu funkcjonalne, umożliwiając działanie wielu ważnych instytucji. Czynniki strukturalne, takie jak niekompletna centralizacja władzy państwowej, niesprawna biurokracja i niewykształcony rynek dóbr ekonomicznych, powodowały, że cały system komunistyczny znajdował się w sytuacji ciągłego zagrożenia utratą kontroli i całkowitym upadkiem. W takich warunkach relacje klientelistyczne ułatwiały działanie skostniałego i niewydolnego aparatu biurokratycznego. Pełniły rolę alternatywnych kanałów komunikacji między szczeblami struktury społecznej oraz kanałów dystrybucji dóbr ekonomicznych. Zachowania, które dziś określamy mianem korupcyjnych, były powszechne, nie tylko jako forma interakcji między państwem a społeczeństwem, ale jako codzienna forma współżycia między ludźmi w ogóle. Dlatego też wielu badaczy podziela opinię, że w krajach komunistycznych korupcja jest niejako wbudowana w istotę samego systemu (Satarov, Levin 2000; Kamiński 1997; Treisman 2000; Karklins 2002). Udział w korupcji, jak sugeruje Tarkowski, był sposobem na życie — zwyczajem, strategią przetrwania. Potwierdzałyby to również wyniki niektórych badań przeprowadzanych w Polsce w latach osiemdziesiątych (Kubiak 2000, 2003). Korupcja w tych warunkach nie stanowiła więc problemu społecznego. Nie mogłaby nim być także z tego powodu, że w państwie komunistycznym nie było (i nie mogło być) żadnych „oficjalnych” problemów społecznych — ani bezrobocia, ani biedy, ani przestępczości zorganizowanej, a tym bardziej korupcji. Wszelkie afery pojawiające się w czasach komunizmu, które dziś nazwalibyśmy korupcyjnymi, były natychmiast tuszowane, spłaszczane lub zamieniane w spektakl polityczny. Jednocześnie korupcja i relacje klientelistyczne *de facto* były akceptowane, jako sposób zarządzania państwem, w ramach samych instytucji państwowych⁵.

³ Jak zauważa András Sajó (1998, s. 2): „Klientelizm i korupcja to dwa odrębne pojęcia. Klientelizm jest formą organizacji społecznej, korupcja zaś to indywidualne zachowanie społeczne [...] które może, ale nie musi przekształcić się w zjawisko masowe... W kontekście postkomunistycznym oba zjawiska zdają się stanowić jedno”.

⁴ Georgy Satarov stwierdził swego czasu: „funkcjonowanie instytucji państwowych oraz całego społeczeństwa rosyjskiego, bez korupcji i klientelizmu byłoby niemożliwe. Gdyby z dnia na dzień korupcja w Rosji przestała istnieć, także państwo przestałoby działać. Nie funkcjonowałaby żadna instytucja” (źródło: notatki własne z konferencji „Partners in Transition II”, Sofia 2001).

⁵ Oczywiście bywało, że korupcję w komunizmie oceniano jako zjawisko groźne, podejmowano nawet próby mniej lub bardziej systematycznego jej ograniczania. John Kramer (1977, s. 221)

Mając na względzie powyższe obserwacje, moglibyśmy więc sądzić, że wraz z transformacją w kierunku gospodarki wolnorynkowej i demokratycznego, racjonalnego państwa prawa relacje klientelistyczne bazujące na niepisanych regułach wzajemności, znajomościach, przysługach itd. będą ustępować stosunkom wymiany opartym na racjonalnej kalkulacji ekonomicznej, przepisach prawa i jasnych procedurach administracyjnych. Krótko mówiąc, nawet jeśli korupcja jako problem wyszła na jaw dopiero po upadku komunizmu, to i tak powinniśmy obserwować sukcesywny spadek jej natężenia. I rzeczywiście, w pierwszych latach przemian społeczno-ekonomicznych w Polsce mogło się wydawać, że tak właśnie się dzieje. Nawet wskazania indeksu percepcji korupcji Transparency International (Corruption Perception Index — CPI) w pierwszych latach po 1989 r. mogły napawać optymizmem⁶. Hossa trwała do 1997 r., kiedy to wskaźnik CPI zaczął zachowywać się tak, jakby nagle nastąpiło załamanie i zaczęła ogarniać nas plaga korupcji. Jedno z najprostszych wyjaśnień tego faktu odwoływało się do spadku tempa reform, a co za tym idzie, spowolnienia rozwoju gospodarczego, co w efekcie dawało spadek zaufania do kolejnych rządów, którym coraz częściej zarzucano nieudolność, brak rzeczywistego zainteresowania dobrem kraju i właśnie — korupcję. Ośrodki władzy zdawały się (i zdają nadal) postrzegać tę sprawę nieco inaczej, o czym może najlepiej zaświadczyć jedno ze stwierdzeń zawartych we wspomnianej już strategii antykorupcyjnej: „Zjawiska korupcyjne w Polsce nasilają się od początku lat 90-tych i są skutkiem transformacji gospodarczej i przemian społecznych”. Wygląda więc na to, że po latach transformacji nawet nie tyle wróciliśmy do punktu wyjścia, ile w ogóle z niego nie wyruszyliśmy. A skoro od upadku komunizmu w kwestii korupcji nic się nie zmieniło (a według niektórych jest wręcz

na przykład podaje, że w trakcie jednej z takich antykorupcyjnych akcji w Republice Gruzjińskiej w latach siedemdziesiątych pozbawiono stanowisk blisko 25 tys. funkcjonariuszy i urzędników partyjnych. Nawet sowiecka prasa z czasów Breżniewa nie była całkowicie głucha na problemy korupcji. Kramer (1977, s. 224) przytacza fragment artykułu opublikowanego 29 stycznia 1971 r. w „Prawdzie”: „Łapówki nie tylko są szkodliwe dla społeczeństwa w sensie materialnym, ale również wyrządzają ogromne szkody moralne. [...] Walka z przekupstwem i wyzyskiem jest obowiązkiem całego społeczeństwa”. Język ten nie odbiega zbyt od tego, który można znaleźć dziś w raportach Banku Światowego. Kramer zauważa, że władze sowieckie podchodziły do walki z korupcją z dużą ambiwalencją, ponieważ dostrzegały, że same mogą przy tym wiele stracić. W komunistycznej Polsce było podobnie. Już w 1957 r. przy lokalnych komitetach PZPR powołano specjalne zespoły „do walki z nadużyciami i korupcją”, ale korupcję zwalczały one „drogą partyjną” (zob. Madej 2003, s. 252), a ich działania nie cechował zbyt dynamiczny dynamizm. Władzom komunistycznym, nawet jeśli starały się walczyć z taką czy inną formą korupcji, nie zależało na przedstawianiu jej w postaci problemu społecznego, a tym bardziej na informowaniu o tym problemie społeczeństwa i eksponowaniu go w mediach. Korupcja była problemem nie społecznym, lecz politycznym, w dosłownym tego słowa znaczeniu, trzeba było więc podchodzić do niej ze szczególną ostrożnością.

⁶ Pomijam tutaj na razie wszelkie zastrzeżenia co do tego wskaźnika. Bardziej szczegółowe omówienie wad i zalet wskaźnika CPI, a także SCI (State Capture Index) możemy odnaleźć na przykład w: Deflem 1995; Lambsdorff 2001; Andvig, Fjeldstad 2000.

gorzej)), można by znowu zadać sobie pytanie, dlaczego właśnie dziś stała się ona tak palącą kwestią? Interesującej perspektywy analitycznej dostarcza tutaj socjologia problemów społecznych, a zwłaszcza jedna z teorii, sformułowana przez australijskiego socjologa Adama Jamrozika (1998) — nazywana teorią rezydualistycznej konwersji problemów społecznych.

NAZWIJ RZECZY PO IMIENIU, A ZMIENIAJ SIĘ W OKA MGNIENIU

Problemami społecznymi w ujęciu Jamrozika są struktury, okoliczności, postawy oraz procesy, które przez aktorów społecznych postrzegane są jako zagrażające wartościom, hierarchiom, standardom moralnym czy instytucjom uznawanym za ważne dla utrzymania jakiejś formy społecznego *status quo*. Ta definicja jest jedynie pewnym punktem wyjścia. Główne założenie koncepcji Jamrozika głosi bowiem, że każdy problem społeczny stanowi „negatywną pozostałość” (*negative residue*), która w sposób logiczny i naturalny powstaje jako skutek uboczny dążeń do realizacji celów wynikających z dominującego w danym społeczeństwie systemu wartości (Jamrozik 1998, s. xi). Żeby jednak w ogóle fenomen społeczny mógł zaistnieć w zbiorowej świadomości jako problem, muszą zostać spełnione pewne dodatkowe warunki. Po pierwsze, musi on mieć swoje źródła w działaniach aktorów społecznych, które to działania są obserwowalne, możliwe do opisanie i zmiany. Kataklizmy, zjawiska odczytywane jako „wola Boga”, „naturalny stan rzeczy” czy „nieuniknione zrządzenie losu” nie są problemami społecznymi, nawet jeżeli pośrednio stanowią zagrożenie dla systemu wartości czy interesów, ponieważ ich źródła znajdują się poza społeczeństwem. Mówiąc krótko, to ludzie tworzą — konstruują — problemy społeczne⁷. Nie ma więc przeszkód, aby pewne zjawiska nie rozpatrywane wcześniej w kategoriach problemów społecznych, kiedy indziej się nimi stawały. Problemy społeczne mogą także z czasem ulegać „instytucjonalizacji”, tracąc swój „problemowy charakter”. Mogą również zyskiwać status normalności jako zjawiska uciążliwe, których, co prawda, zlikwidować nie można, ale którymi można zarządzać. Tego rodzaju problemami społecznymi są na przykład bieda czy bezrobocie.

Jamrozik nie ma również złudzeń, że w przypadku badania zjawisk ujmowanych w kategoriach problemów społecznych doza subiektywizmu zawsze będzie większa niż w przypadku innych fenomenów. Badacz, który podejmuje się opisanie, wyjaśnienia przyczyn czy zaproponowanie rozwiązań określonego problemu społecznego, nie jest w stanie wykonać swojego zadania w oderwaniu od określonych wartości, dążeń, interesów reprezentowanych przez różne

⁷ Teoria problemów społecznych Adama Jamrozika mieści się w nurcie konstruktywistycznym. Niestety, nie ma tutaj miejsca, aby nawet skrótkowo przedstawić ten nurt w socjologii problemów społecznych. Zainteresowanych odsyłam przede wszystkim do klasycznego już dzieła Malcolm Spector i Johna Kitsusego *Constructing Social Problems*.

grupy czy instytucje (np. zlecające wykonywanie ekspertyz). Jamrozik twierdzi także (w przeciwieństwie na przykład do Mertona i Nisbeta), że zachowania dewiacyjne i problemy społeczne pojawiają się nie dlatego, że istnieją jakieś rozbieżności między kulturowo określonymi celami a społecznie akceptowanymi środkami do osiągania tych celów. Problemy społeczne pojawiają się w wyniku dążeń do realizacji tych ważnych wartości, celów i interesów. Mają zatem charakter endemiczny, strukturalny i polityczny. Dlatego też w dużej mierze są reprodukowane równolegle z owymi istotnymi wartościami i dążeniami. Najlepiej widać to na przykładzie problemów, które uległy swoistemu procesowi „normalizacji”, na przykład wspomniane ubóstwo czy bezrobocie, o których mówi się, że zawsze były, są i będą. Są one jakby samoodnawialne w ramach określonego systemu wartości i dążeń. Zmieniają się jedynie sposoby ich interpretacji i wyjaśniania przyczyn, one same stanowią stały element otaczającej nas rzeczywistości. Takie spowszedniałe problemy są niemożliwe do rozwiązania, czy nawet skutecznego złagodzenia, bez jednoczesnego naruszenia dominującego systemu wartości i interesów. Dlatego też metody interwencji, które wobec nich się stosuje, szybko ulegają daleko idącej rutynizacji i rytualizacji. Jak sugeruje Jamrozik, podejmowane przez różne instytucje próby „rozwiązania” takich kwestii służą wyłącznie jako demonstracja ich dobrej woli, zaangażowania i dbałości o szerszy interes społeczny. Są to działania pozorne, dzięki którym problemy nie znikają, lecz które, paradoksalnie, mogą służyć legitymizacji dominujących wartości i interesów, jeśli tylko ośrodki władzy będą w stanie umiejętnie nimi „zarządzać”. Skutecznie zarządzać problemami społecznymi można z kolei tylko wtedy, jeżeli uda się dokonać, używając terminologii Jamrozika, ich konwersji.

„SIAŁA BABA MAK, NIE WIEDZIAŁA JAK...”, CZYLI OBYWATELE I MEDIA W PROCESIE KONSTRUOWANIA SPOŁECZNEGO PROBLEMU KORUPCJI

Jak już wspomniano, problemy społeczne mają charakter systemowy, co oznacza, że są one z natury zjawiskami politycznymi, a więc w sposób bezpośredni dotyczą ośrodków władzy politycznej. Każdy problem społeczny bowiem narusza jakiś ważny interes publiczny, a — jak słusznie zauważa Ewa Łętowska (1997, s. 9) — „interes publiczny jest konsekwencją normatywnej funkcji władzy. Ma on być realizowany przez władzę [...] w taki sposób, aby dla postronnego obserwatora było jasne, że chodzi o wykonywanie władzy”. Państwo nie zawsze jednak „zgadza się” przyjąć do wiadomości, że dane zjawisko może być problemem. Nie zawsze też ma ochotę na podejmowanie działań zaradczych. To, czy problem społeczny zostanie w pełni uformowany, zależy więc od tego, czy uzyska on oficjalną legitymizację ze strony ośrodków władzy.

Samo zaistnienie problemu w świadomości społecznej, to znaczy umieszczenie go na arenie publicznej, może dokonać się za pośrednictwem mass mediów, działań organizacji pozarządowych czy spontanicznych akcji podejmowa-

nych bezpośrednio przez zainteresowane osoby. Jednak naprawdę zasadniczą kwestią jest właśnie nastawienie ośrodków władzy, które wobec „upublicznienia” problemu podejmują decyzję o interwencji, nadając mu tym samym oficjalny charakter. Jeśli więc problem uzyska oficjalną „akceptację” ośrodków władzy, to będzie albo konsekwentnie rozwiązywany albo pojawią się żądania zastosowania innych metod interwencji. Konsekwencją niespełnienia oczekiwań grup lub pojedynczych aktorów społecznych zgłaszających dany problem będą próby rozwiązania go podejmowane bezpośrednio przez nich samych. Na takim obrocie spraw nie zależy jednak instytucjom stojącym na straży szeroko pojętego interesu publicznego, dlatego jeśli już zalegitymizują problem, będą również zainteresowane odpowiednią jego konwersją, aby wykazać swoją dbałość o interes publiczny.

Spróbuję przybliżyć te procesy na przykładzie zjawiska korupcji. Już na początku warto zauważyć pewną cechę tego fenomenu, która odróżnia go od innych problemów społecznych. Etap konstruowania społecznego problemu korupcji nie zaczyna się „oddolnie”. Nie mamy tutaj do czynienia (tak jak w przypadku kolejnych „nawrotów” ubóstwa czy bezrobocia lub problemów względnie „nowych”, takich jak wzrost liczby brutalnych przestępstw) z publicznymi manifestacjami niezadowolenia czy spektakularnymi akcjami podejmowanymi przez rozgoryczonych obywateli. Korupcja jako problem społeczny ma, jak się wydaje, nieco inne źródła. Choć i tu zdarzają się pewne wyjątki, czego przykładem może być indyjski ruch Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), który około roku 1988 rozpoczął swoją działalność jako stowarzyszenie obywatelskie w jednej z gmin w Radżastanie. Dziś natomiast jest znany niemal w całych Indiach dzięki rozpoczęciu kampanii na rzecz uzyskania dostępu do informacji publicznej i ograniczenia korupcji. MKSS, inicjując to przedsięwzięcie, za cel stawiał wymuszenie na władzach Radżastanu, aby te uregulowały sprawę dostępu do informacji w gminach. Konsekwentne działania ruchu wyszły jednak daleko poza pierwotne założenia i doprowadziły w 2000 r. do uchwalenia na poziomie federalnym ustawodawstwa o dostępie do informacji. Warto zaznaczyć przy tym, że MKSS korzystał (i korzysta do dziś) wyłącznie z drobnych datków uzyskiwanych od popierających go obywateli.

Przykład Mazdoor Kisan Shakti Sangathan jest wyjątkowy, choć i w Polsce mamy do czynienia z próbami stworzenia zorganizowanego ruchu społecznego na rzecz walki z korupcją. W 2000 r. rozpoczął działalność Program „Przeciw Korupcji” — inicjatywa wspierana przez Fundację Forda, Open Society Institute i Bank Światowy. Program rozpoczął swoją działalność od szerokiej kampanii informacyjnej realizowanej pod hasłem „KorupcJA? Nie musisz dawać, nie musisz brać w tym udziału”, które — jak widać — odwoływało się wprost do każdego obywatela. Organizatorzy przedsięwzięcia stawiali sobie ambitne cele, inicjując kolejne akcje obywatelskie i edukacyjne, takie jak zbiórka podpisów pod petycją do polityków startujących w wyborach w 2001 r., aby zadeklarowali jasno, co mają do zaproponowania w sprawie walki z korupcją. Program zaj-

mował się również swoistym lobbingiem, na przykład na rzecz zmiany korupcjogennych przepisów, zlecał wykonywanie analiz i ekspertyz, zabiegał o wprowadzenie tematu korupcji do programu zajęć szkolnych, wydawał książki, broszury i poradniki. Jednak jego głównym celem było (i jest) zorganizowanie ruchu obywatelskiego na rzecz przejrzystości i uczciwości władz, który miałby się opierać na sieci lokalnych stowarzyszeń tworzonych przez „zwykłych” obywateli. Niestety, mimo wielu starań nie zanosi się, aby w najbliższym czasie Program „Przeciw Korupcji” miał przeobrazić się w pospolite ruszenie podobne do indyjskiego Mazdoor Kisan Shakti Sangathan⁸. Choć przeszkolono paruset lokalnych działaczy, dziennikarzy, nauczycieli i „zwykłych ludzi”, podejmują oni niewiele działań. Do dziś lepiej lub gorzej funkcjonuje zaledwie kilkanaście takich grup lokalnych, które zawiązały, co prawda, stowarzyszenie, ale poza formalizacją tego związku nie prowadzą skoordynowanych akcji. W Polsce zatem mimo niewątpliwych zasług i starań ze strony Programu „Przeciw Korupcji” korupcja jako problem społeczny nie została wprowadzona na forum publiczne dzięki dążeniom oddolnym. Obywatele do dziś nie stworzyli ruchu, który aktywnie domagałby się walki z korupcją, to znaczy — mówiąc językiem konstruktywistów — zgłaszałby roszczenia co do zmiany warunków uznawanych za uciążliwe.

Także rola mediów jako czynnika wprowadzającego problem korupcji na forum publiczne wydaje się ograniczona. Przynajmniej do 1998 r. polskie media wydają się dosyć słabo wyczulone na to zjawisko. Nie oznacza to oczywiście, że prasa czy telewizja nie opisywały różnych zdarzeń o charakterze korupcyjnym. Afery wybuchające na początku lat dziewięćdziesiątych, takie jak sprawa FOZZ czy działalność spółki ART-B, były szczegółowo relacjonowane w prasie, telewizji i radiu, jednak — przynajmniej początkowo — nie były ukazywane w szerszym kontekście — jako przykłady korupcji ujmowanej w kategoriach problemu społecznego. I choć dzisiaj ogólnie o korupcji pisze się o wiele więcej i wnikliwiej, to — jak zauważyła niegdyś Małgorzata Fuszara (2000) — podejście mediów (a konkretnie prasy) do tego zagadnienia było (i wciąż jest) jednowymiarowe. Ma niemal wszystkie cechy skandalu — udratycznienie, oskarżanie i etykietowanie. Równocześnie pozbawione jest głębszej refleksji i skupia się na pojedynczych przypadkach, najczęściej związanych z działaniem władzy wykonawczej. Dlatego też, jak wskazuje Fuszara, przekazy medialne, zamiast informować, często zaciemniają obraz sytuacji i nie inspirują do poważnej dyskusji o problemie. Doniesienia o korupcji nie zawsze były tak częste jak w ciągu ostatnich paru lat. Proste wyszukanie artykułów zawierających słowo „korupcja” w dwóch najbardziej opiniotwórczych dziennikach w Polsce „Rzeczpospolitej” i „Gazecie Wyborczej” pokazuje, że liczba tego rodzaju publikacji

⁸ W sondażu GfK Polonia (2004), zrealizowanym w IV kwartale 2003 r. w piętnastu krajach Europy, 80% Polaków zgadzało się ze stwierdzeniem, że to państwo, a nie obywatele, powinno podjąć walkę z korupcją, co w pewien sposób może tłumaczyć tę obywatelską apatię.

między 1989 a 1997 r., co prawda, systematycznie rosła, jednak prawdziwa „eksplozja” nastąpiła dopiero po 1997 r. W latach 1989–1992 tylko w „Gazecie Wyborczej” w ciągu roku ukazywało się średnio 80 publikacji, w których pojawiało się słowo „korupcja”. W latach 1993–1997 było to już średnio 525 publikacji w „Rzeczpospolitej” i „Gazecie Wyborczej”, a w latach 1998–2002 w obu dziennikach w ciągu roku ukazywało się nawet około 1115 publikacji zawierających słowo korupcja⁹. Tylko w 2003 r. w „Gazecie Wyborczej” zamieszczono 1884, a w „Rzeczpospolitej” 1310 takich publikacji. Ten wzrost zainteresowania korupcją ze strony mediów, nawet jeśli był skutkiem presji wywieranej przez obywateli czy wzmożonej aktywności dziennikarzy śledczych, według mnie, nie przyczynił się w znaczący sposób do rozpoczęcia debaty publicznej na temat społecznego problemu korupcji, nie był również istotnym czynnikiem, który mógłby wpłynąć na stworzenie spójnej polityki antykorupcyjnej.

O TYM, ŻE KORUPCJA JEST PROBLEMEM SPOŁECZNYM, TRZEBA SIĘ NAJPIERW DOWIEDZIEĆ

Dlaczego działania zwykłych obywateli i mediów w przypadku Polski okazały się niewystarczające, aby skonstruować społeczny problem korupcji, skoro — jak sugerowałyby indeksy Transparency International oraz inne badania — korupcja od lat była (i ciągle jest) powszechnym zjawiskiem? Być może pomimo zmiany systemu polityczno-gospodarczego praktyki korupcyjne wciąż pełnią tę samą funkcję co w warunkach państwa komunistycznego. Robert Merton powiedziałby zapewne, że korupcja — skoro wciąż jest tak rozpowszechniona i ludzie nie rozpoznają jej jako problemu społecznego — pełni jakieś „ukryte”, pozytywne funkcje. Taki pogląd byłby w sumie zgodny z opiniami ekspertów Banku Światowego czy Transparency International, którzy bazują na założeniu, że korupcja jest zjawiskiem powszechnym z powodów systemowych i historycznych, a ludzie nie zgłaszają roszczeń co do zmiany tego stanu po prostu dlatego, że nie są świadomi, iż korupcja jest problemem poważnym. Na poparcie tego twierdzenia przytacza się zwykle wyniki badań pokazujące, że wśród Polaków mamy do czynienia z ogólną nieznajomością (sic!) zagadnienia korupcji jako problemu społecznego. Rzeczywiście, potoczne definicje korupcji są bardzo lakoniczne i niemal zawsze odnoszą się tylko do łapownictwa, a równocześnie mamy do czynienia z dużym przyzwoleniem dla praktyk korupcyjnych (zob. np. Kubiak 2003). W związku z powyższym ludziom należy uświadomić, że korupcja jest jednak problemem. Nawiasem mówiąc, sposoby uświadamiania tego „faktu” to interesujące zagadnienie, zwłaszcza z perspektywy socjologii problemów społecznych.

⁹ Liczby te mogą się nieznacznie różnić, na przykład w zależności od sposobu formułowania pytań w wyszukiwarkach artykułów.

Bank Światowy podejmując temat korupcji wyszedł z założenia, że przyczyną wysokiego poziomu korupcji w krajach rozwijających się tkwią niejako w nich same, a korupcja jest główną przyczyną ich „niedorozwoju”. Większość ekspertyz Banku dotyczących tego zjawiska bazuje na wynikach badań przeprowadzonych w takich krajach, jak Polska, Czechy, Indonezja, Peru, Indie, Bangladesz. Nie byłoby w tym nic niepokojącego, gdyby nie to, że na ich podstawie próbuje się wyciągać ogólne wnioski o naturze tego zjawiska, tak naprawdę o nim samym mówiące niewiele albo tylko tyle, ile potrzebne jest ekspertom tej czy innej instytucji (por. Polzer 2001; Bukovansky 2002). Nie zważając na to, że nie dysponujemy ani jasną definicją korupcji, ani żadnym wiarygodnym miernikiem, który pozwoliłby określić skalę tego zjawiska, czyni się założenie, które można streścić w następujący sposób: wysoki poziom korupcji jest cechą krajów rozwijających się i jest spowodowany brakiem lub słabością instytucji demokratycznych oraz mechanizmów gospodarki wolnorynkowej; z powodu wysokiego poziomu korupcji rozwój instytucji demokratycznych i gospodarki wolnorynkowej w takich krajach jest spowolniony, co w efekcie powoduje pogłębianie się zjawiska korupcji. W związku z tym kraje rozwijające się jako „nosiciele korupcji” same powinny czym prędzej zadbać o samooczyszczenie¹⁰. Podobnych twierdzeń nie sposób obalić. Korupcja w krajach rozwijających się jest skutkiem braku instytucji demokratycznych i wolnorynkowych, ale nie może być inaczej, ponieważ kraje rozwijające się mają to do siebie, że nie posiadają silnych instytucji demokratycznych i wolnorynkowych. Hipotezę o negatywnym wpływie korupcji na rozwój społeczno-gospodarczy sprawdzamy więc studiując kraje, o których już wiemy, że są gospodarczo i społecznie zapóźnione, a co za tym idzie — przesiąknięte korupcją. Jest to tautologia. Nie istnieją bowiem żadne badania ani nawet model teoretyczny państwa nie posiadającego rozwiniętej gospodarki wolnorynkowej i demokratycznego systemu sprawowania władzy, a jednocześnie nie dotkniętego problemem korupcji. W literaturze próżno też szukać opisu wysoko rozwiniętego kraju, który z powodu korupcji stał się, dajmy na to, państwem autorytarnym, przestał się rozwijać, a jego mieszkańcy zbiednieli. Podawany czasem w tym kontekście przypadek Republiki Weimarskiej z różnych względów, których nie sposób tutaj omówić, jest mało przekonujący, tak samo jak przykłady Imperium Rzymskiego czy demokracji ateńskiej. Smutny los krajów afrykańskich, reżimu Suharto w Indonezji czy dyktatury Alfreda Stroessnera, prezydenta Paragwaju, również nie jest zbyt dobrym przykładem, ponieważ kraje te nigdy nie były ani bogate, ani w pełni demokratyczne. Niebezpieczeństwo polega na tym, że korzystając z ekspertyz,

¹⁰ W 1999 r. prezydent Banku James D. Wolfensohn, podczas konferencji w Durbanie stwierdził: „...jesteśmy przekonani, że nie ma nic ważniejszego niż kwestia korupcji [...] W samym sednie rosnącego problemu ubóstwa znajduje się kwestia sprawiedliwości, tu natomiast zasadniczym zagadnieniem jest kwestia korupcji [...]. Korupcja musi być zwalczana kombinacją różnych środków wewnątrz każdego kraju z osobna. Bank oraz inne organizacje mogą pomóc, ale prawdziwa motywacja do zmian musi wyjść z wewnątrz” (World Bank 2000b, s. 6).

które biorą za punkt wyjścia twierdzenia tautologiczne, będziemy formułować błędne wnioski dotyczące przyczyn i skutków korupcji czy polityki antykorupcyjnej.

Jednym z ciekawszych przykładów takich ekspertyz jest badanie H. Riki Huston i Johna L. Grahama (2000/2001), w którym możemy spotkać się z próbą dowodzenia, że wyższy poziom korupcji w krajach rozwijających się związany jest z podobieństwem języka narodowego tych krajów do języków anglosaskich¹¹. Jednak najbardziej znamienita hipoteza postawiona przez wspomnianych badaczy powiada: „Rynki zagraniczne, które są bardziej skorumpowane, będą mniej atrakcyjne dla amerykańskich firm”. Prowadząc rozważania dalej w ten sposób, z pewnością dojdziemy do oczywistego wniosku, że słabsze zaangażowanie amerykańskich firm w rynki „bardziej skorumpowane” będzie skutkowało słabszym rozwojem gospodarki, a co za tym idzie — wyższym poziomem korupcji. Nie trzeba długo się zastanawiać, żeby stwierdzić, iż jest to samospełniające się proroctwo. Warto zaznaczyć przy tym, że w badaniach tego typu jako miernik natężenia korupcji nagminnie wykorzystywany jest indeks CPI, który — jak sama nazwa wskazuje — jest indeksem percepcji (w dodatku dalekim od doskonałości), a nie miernikiem natężenia korupcji. Badacze często zapominają przy tym, że aby udowodnić prawdziwość stawianych przez siebie hipotez, nie wystarczy skorelować danych indeksu CPI z innymi wskaźnikami, ponieważ wnioski o związkach przyczynowych wyprowadzane na tej podstawie są nieuprawnione (Lambsdorff 1999). Tego rodzaju analizy są być może użyteczne z punktu widzenia ośrodków władzy, ale nie dają satysfakcjonującej odpowiedzi na pytanie o naturę i źródła korupcji.

„A DZIAD WIEDZIAŁ, NIE POWIEDZIAŁ I TO BYŁO TAK...”, CZYLI KORUPCJA JAKO PROBLEM GLOBALNY

Wróćmy tymczasem do głównego wątku. Korupcja mimo braku nacisków zarówno ze strony mediów, jak i szarych obywateli była (i jest) przecież znana naszym ośrodkom władzy, choćby jako zagadnienie czysto techniczne, związane z mechanizmem funkcjonowania państwa, a w szczególności aparatu administracyjnego. Świadczy o tym na przykład sukcesywne, choć bardzo ospale wprowadzanie stosownych zapisów prawnych (które nabrało niezwykle tempa po 1997 r.). Andrzej Kojder w raporcie *Dawne i nowe problemy społeczne* wskazuje na przykład, że „...ukształtowanie się sieci korupcyjnych porozumień było możliwe dlatego, że do połowy 1991 r. brakowało w Polsce przepisów karnych regulujących różne przejawy naruszania rzetelności obrotu gospodarczego...” (Kojder 2002, s. 155). Rzeczywiście, do 1992 r. nie było żadnych przepisów, które zabraniałyby wyższym urzędnikom państwowym łączenia sprawowanych

¹¹ Inną ciekawą ekspertyzę o podobnej wymowie sporządził Daniel Treisman (2000, s. 399–457).

urzędów z pracą w firmach i spółkach prywatnych ani prawa zobowiązującego urzędników i parlamentarzystów do ujawnienia swoich majątków. Odpowiednich przepisów brakowało również w Kodeksie karnym, przepisach dotyczących pracowników samorządowych, rozporządzenia majątkiem publicznym, pełnienia funkcji publicznych, audytu itd. Kolejne uregulowania prawne pojawiały się, ale przynajmniej do połowy lat dziewięćdziesiątych proces ten był bardzo powolny.

Od dawna daje się zauważyć również brak innych form „aktywności anty-korupcyjnej” (konferencji, seminariów, spotkań, debat publicznych itd.), które byłyby inicjowane przez państwo. Wyniki sondaży od lat sugerują, że źródła korupcji zlokalizowane są przede wszystkim w najwyższych ośrodkach władzy. Mimo to korupcja polityczna jako problem społeczny jakby nie istniała. Poseł Jerzy Jaskiernia (1994, s. 61–65) na przykład, występując w Budapeszcie na konferencji Open Society Institute w 1994 r., wyraził opinię: „Prawie niemożliwym jest, aby sprawa wysoko postawionego polityka lub urzędnika, który zaangażowałby się w jakieś nielegalne działania, nie została wykryta i opisana przez media. Tygodnik wydawany przez pana Urbana, byłego rzecznika rządu [komunistycznego — G. M.], będący jedną z najbardziej poczytnych gazet w Polsce, odnosi wielkie sukcesy w wykrywaniu i eksponowaniu przypadków korupcji”. Poseł twierdził również: „W Polsce parlament odbierany jest jako instytucja nieprzekupna (*incorruptible*). Jakikolwiek zachowanie [parlamentarzysty — G. M.], które byłoby podejrzane, choćby zjedzenie lunchu z kimś spoza zwykłego kręgu znanych osób, jest natychmiast potępiane”. Jakże odmienna wizja parlamentu została przedstawiona w niespełna sześć lat później w raporcie Banku Światowego, nie wspominając już o wydarzeniach związanych z tzw. sprawą Rywina. O dość lekceważącym stosunku polityków do zagadnienia korupcji świadczą wyniki badań przeprowadzonych w 1999 r. przez Jacka Kurczewskiego¹².

Korupcja więc, nie będąc czymś nieznanym, nie była jednak rozpoznawana przez ośrodki władzy jako problem społeczny. Co więcej, wydaje się, że korupcji w ogóle nie traktowano jako zjawiska, które mogłoby być szczególnie groźne. Teoria rezydualistycznej konwersji problemów społecznych Adama Jamrozika podsuwa tu pewne wytłumaczenie. Korupcja po prostu nie może zostać skonstruowana w kategoriach problemu społecznego ani przekonwertowana, jak to dzieje się z bardziej „neutralnymi” zjawiskami, na przykład narkomanią, bezrobociem czy biedą, które łatwo zoperacjonalizować, przyczyny szybko „zlokalizować” w konkretnych grupach społecznych albo w jednostkach, a następnie do nich bezpośrednio skierować odpowiednie programy korekcyjne i zapobiegawcze. Taki scenariusz w przypadku korupcji jest trudny do zrealizowania

¹² W grupie 101 posłów, którzy wzięli udział w badaniach, 32 stwierdziło, że korupcja jest zjawiskiem rzadkim, 41 — że korupcja ma poziom średni (Kurczewski 2000b, s. 128). Wspomniane badanie przeprowadzono w 1998 r. na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych.

(choć nie można go wykluczyć), ponieważ ośrodki władzy, odpowiedzialne za kształtowanie polityki wobec problemów społecznych, musiałyby zlokalizować korupcję we własnym, najbliższym otoczeniu. Uzupełniając koncepcję Jamrozika można powiedzieć, że jest to przypadek konwersji przez personalizację, ponieważ sam problem i działania zaradcze wobec niego zostają zlokalizowane w konkretnych grupach i jednostkach. Zjawisko korupcji odnosi się jednak wówczas niemal bezpośrednio do ośrodków władzy, co podważa wiarę obywateli w zdolność państwa do sprawnego wypełniania swoich obowiązków i ochrony interesu publicznego. Co za tym idzie — kwestionuje kompetencje instytucji, które niejako z definicji są odpowiedzialne za rozwiązywanie wszelkich problemów społecznych, w tym również za zapobieganie korupcji, jeśli w kategoriach problemu zostanie ona zdefiniowana. Proste i bezpośrednie uznanie korupcji za poważny problem społeczny, a tym bardziej konwersja przez personalizację byłaby dla ośrodków władzy swego rodzaju samobójstwem lub co najmniej groziłaby poważnym kryzysem państwa. Realne, nazwijmy to, rozwiązanie społecznego problemu korupcji również jest trudne lub wręcz niemożliwe, ponieważ wymaga głębokich zmian systemowych. Ośrodki władzy są więc niejako z natury rzeczy mało zainteresowane przedstawianiem korupcji w kategoriach problemu społecznego. W takiej sytuacji naciski oddolne, czy nawet zaangażowanie mediów, mogą okazać się niewystarczające. Wiele wskazuje na to, że głównym czynnikiem problemotwórczym jest tu wysoka aktywność i silny nacisk instytucji międzynarodowych (por. Krastev 2003; Tanzi 1998). Mówiąc wprost, problem korupcji w Polsce jest echem konstruowania problemu korupcji na skalę globalną. Wystarczy przywołać parę faktów.

W 1993 r. złożona zostaje Transparency International — międzynarodowa organizacja, która za cel postawiła sobie zwalczanie korupcji. Jej twórcą jest Peter Eigen — były dyrektor Banku Światowego, który niejako w opozycji do ówczesnych władz Banku postanawia się zająć owym „wstydlivym tabu” z czasów zimnej wojny. Rzeczywiście z różnych powodów Bank Światowy przez wiele lat unikał tematu korupcji, ale został zmuszony do jego podjęcia po wykryciu potężnych nadużyć finansowych we własnych projektach (Rose-Ackerman 2001). Trzy lata po założeniu Transparency International, w 1996 r., kolejny prezydent Banku Światowego James D. Wolfensohn ogłosił, że jednym z najważniejszych zadań tej organizacji będzie „walka z rakiem korupcji”. Od tego momentu Bank Światowy we współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi (m.in. ONZ, OECD, Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Światową Organizacją Handlu, Interpolem, Europejskim Bankiem Współpracy i Rozwoju) rozpoczął realizację rozbudowanych, wieloletnich programów, których celem było rozpoznanie charakteru i ograniczenie negatywnych skutków korupcji. Jeden z projektów realizowano także w Polsce, a jego owocem była między innymi elektryzująca informacja na temat handlowania ustawami w polskim parlamencie. W tym samym, 1996 r., Polska po raz pierw-

szy trafiła do indeksu CPI. Dwa lata później Bank Światowy przeprowadził własne badania, stosując tzw. indeks zawłaszczenia państwa (State Capture Index)¹³.

Także Unia Europejska dokonała oceny pod względem korupcji krajów pragnących znaleźć się we Wspólnocie Europejskiej, w tym Polski. Pierwsza wzmianka na temat potrzeby walki z korupcją znalazła się w raporcie UE z 1998 r. — *Agenda 2000* — i od tego momentu w kolejnych raportach, aż do roku 2004, korupcja była określana jako problem „budzący poważny niepokój” i wymagający podjęcia przemyślanych działań zaradczych na szeroką skalę. Rok po roku kraje kandydujące (a zwłaszcza Polska) otrzymywały zalecenia, aby nie ustawać w doskonaleniu antykorupcyjnego prawodawstwa i stworzyć spójną strategię przeciwdziałania korupcji. W 1998 r., z inicjatywy Rady Europy, powstała grupa GRECO (Group of States Against Corruption) skupiająca 34 państwa, które zobowiązały się do ratyfikowania międzynarodowych konwencji antykorupcyjnych i dostosowywania do nich wewnętrznego ustawodawstwa. Wśród tych państw znalazła się również Polska. W ciągu niespełna dwóch lat podpisaliśmy trzy zasadnicze konwencje o zwalczaniu korupcji — Prawnokarną Rady Europy w 1999 r., Konwencję OECD o przekupywaniu zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w 2000 r. oraz Konwencję Cywilnoprawną Rady Europy w 2001 r.

W 1998 r. rozpoczął działalność polski oddział Transparency International. Jednak wyraźny przełom nastąpił w 2000 r., kiedy to Bank Światowy w swoim raporcie zamieścił informację o tym, że opłata za blokowanie niewygodnej ustawy wynosi w polskim parlamencie około 3 mln dolarów (choć w obliczu ostatnich wydarzeń suma ta wydaje się znacznie zaniżona). Dopiero po ogłoszeniu tego raportu można powiedzieć, że korupcja stała się w Polsce rzeczywistym problemem społecznym. W tym samym roku ruszył Program „Przeciw Korupcji”, wyraźniej uaktywnili się dziennikarze śledczy, a rząd Jerzego Buzka, wspólnie z przedstawicielami Banku Światowego, reprezentantami mediów, najwyższych urzędów państwowych i organizacji pozarządowych stworzył grupę roboczą, która za główny cel postawiła sobie zbudowanie narodowej strategii przeciwdziałania korupcji. Po ponad dwóch latach debat nad tą strategią ostatecznie wypracował ją w bólach rząd SLD-UP. Ośrodki władzy w końcu zalegitymizowały korupcję jako problem społeczny. Co z tego wynika z punktu widzenia teorii rezydualistycznej konwersji problemów społecznych? Można powiedzieć, że w pewnym sensie otworzono puszkę Pandory.

¹³ Termin ten odnosi się do działań jednostek, grup lub instytucji państwowych albo prywatnych, podejmowanych z zamiarem wywarcia wpływu na procesy tworzenia prawa z punktu widzenia własnych, partykularnych interesów, z wykorzystaniem nielegalnych środków, takich jak przekupstwo, płatna protekcja, kupczenie wpływami itd.

CO MOŻNA ROBIĆ,
A CZEGO LEPIEJ NIE ROBIĆ ZE SPOŁECZNYM PROBLEMEM KORUPCJI

Jeżeli określone zjawisko zaistnieje w świadomości ludzi jako problem społeczny, a ośrodki władzy czynnie zaangażują się w jego rozwiązywanie, to wycofanie się z tych działań będzie oznaczało, że owe ośrodki nie są w stanie pełnić funkcji, do których zostały powołane. Wówczas albo problem zostaje rozwiązany przez zmianę systemu dążeń i wartości, albo uruchomiony zostaje proces konwersji. Na przykładzie korupcji widać to znakomicie. Pierwszy etap tego procesu to swego rodzaju technicyzacja dokonująca się zwykle przez wykonanie odpowiednich badań i ekspertyz. Z punktu widzenia ośrodków władzy mają one dwojakie znaczenie (pomijając, oczywiście, zwykłą funkcję informacyjną); po pierwsze, dostarczają podbudowy teoretycznej dla metod interwencji w dany problem; po drugie, odpowiednio opracowane dane z badań przeprowadzonych przez naukowców wyposażonych w autorytet są ważnym „narzędziem retorycznym” w procesie komunikowania się ze społeczeństwem. Jak to ujął Alvin Gouldner (1971, s. 349–350): „...państwo potrzebuje badaczy [i badań — G.M.] społecznych potrafiących wyeksponować te problemy społeczne, z którymi jest gotowe się zmagać”. Ekspertyzy naukowe służą więc tutaj jako swego rodzaju reklama wybranych problemów społecznych. Dlatego też, jak sądzi Jamrozik, badania wykonywane na zlecenie rządów nie dotyczą zwykle natury politycznej zjawisk, co znacznie zubaża ich wartość. W mniejszym stopniu wskazują na możliwe przyczyny, a bardziej skupiają się na przedstawieniu problemu w taki sposób, aby wyeksponować techniczne możliwości jego rozwiązania. Pożądane są zwłaszcza ekspertyzy w postaci modeli ekonomicznych, przedstawiające eleganckie i klarowne wyjaśnienia, z których łatwo można wyprowadzać wnioski co do ekonomicznych i społecznych kosztów danego problemu oraz formułować cele i sposoby przeciwdziałania¹⁴. Głębsze badania socjologiczne, etnograficzne czy antropologiczne znajdują uznanie o tyle, o ile dostarczają „jasnych”, najlepiej ilościowych, danych, które można w atrakcyjny sposób przedstawić opinii publicznej.

Ekspertyzy są również niezbędnym elementem kolejnego etapu konwersji — operacjonalizacji. Należy wówczas ideologiczne i polityczne aspekty danego zjawiska okroić tak, aby ośrodki władzy mogły zaproponować „techniczne” rozwiązania problemu, które nie będą naruszały dominującego systemu wartości i celów lub ich partykularnych interesów, co polega na opracowaniu odpowiednich aktów prawnych, zaleceń, regulaminów, inicjowaniu debat publicznych, poszerzeniu uprawnień policji, wywiadu i urzędów skarbowych itd. W połączeniu z zawężeniem definicji problemu do określonej grupy społecznej po-

¹⁴ Jedną z bardziej interesujących ekspertyz tego rodzaju przedstawił Mehmet Bac (1998, s. 101–120). Stworzył on między innymi matematyczny model zależności między hierarchią biurokratyczną a skalą korupcji. Niemal wszystkie ekspertyzy Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego mają podobny charakter.

zwala to na przemienienie korupcji z groźnego i nierozwiązywalnego problemu społeczno-politycznego w „problem techniczny”, którym w miarę swobodnie można zarządzać. W przypadku korupcji proces operacjonalizacji przebiega nietypowo, ponieważ wiąże się z rozszerzaniem definicji tego problemu. W latach 1998–2002 powstały setki ekspertyz i raportów na temat korupcji, w których próbowano zidentyfikować to zjawisko w poszczególnych obszarach społeczeństwa. Definicję korupcji udało się rozszerzyć na zachowania wcześniej traktowane w kategoriach patologii czy dewiacji, ale nie kwalifikowane jako zachowania korupcyjne — wręczanie drobnych upominków lekarzom czy nauczycielom albo poszukiwanie nowych pracowników wśród znajomych. W efekcie zdarzało się, że osobom (szeregowym nauczycielom, pielęgniarkom, kierowcom karetek, sanitariuszom) stawiono zarzut korupcji, nie zważając na to, że z formalnoprawnego punktu widzenia nie miało to żadnego uzasadnienia. Był to również asumpt do jałowych dyskusji o tym, gdzie postawić granicę, której przekroczenie oznacza, że dane zachowanie jest już korupcją.

Przez pewien czas owo rozszerzanie pojęcia korupcji nie tylko umacniało przekonanie o jej powszechności, lecz także odsuwało od grup społecznych uważanych początkowo za najbardziej dotknięte tym problemem groźbę, iż ostatecznie zostaną naznaczone jako populacja patologiczna. W przypadku korupcji jest to szczególnie ważne, ponieważ w powszechnej opinii głównym „podejrzany” — „nosicielem” owej „patologii” — jest ta sama część społeczeństwa, która jest zobligowana do podejmowania działań zaradczych wobec tego problemu. Zlokalizowanie korupcji prowadziłoby wprost do patologizowania środowiska, od którego oczekuje się podjęcia działań zmierzających do rozwiązania problemu. Dlatego możemy mieć tutaj do czynienia z konwersją, ale nie przez personalizację, lecz przez swoiste rozproszenie problemu. Gdy problemu nie udaje się rozwiązać, jest to równie dobra droga, co znalezienie „kozła ofiarnego” w postaci wąskiej grupy społecznej, którą naznaczy się jako „środowisko patologiczne”. Uczynienie bowiem z korupcji problemu społecznego, który dotyczyłby naprawdę „każdego”, pozwala ośrodkom władzy na przynajmniej częściowe odrzucenie etykiety dewianta i podjęcie działań interwencyjnych¹⁵. Problem społeczny, co prawda, nie znika, ale zostaje zneutralizowany, istnieje dalej, ale już nie jako „problem społeczny”, lecz jako pewna

¹⁵ We wspomnianych już badaniach Instytutu Spraw Publicznych 70 na 101 parlamentarzystów wyraziło przekonanie: „Ludzie lubią mówić o korupcji władzy, bo to rozgrzesza ich z własnych nieprawidłowości” (Kurczewski 2000b, s. 130). Podczas wystąpienia na konferencji w Fundacji Batorego 25 listopada 2002 poseł Ludwik Dorn stwierdził: „korupcja jest problemem klasy politycznej, ale nie wyłącznie. [...] istnieje populizm profesorów uniwersytetu. [...] Sformułowanie, że cała klasa polityczna tapla się w hipokryzji jest szalenie demotywujące” (zapis konferencji dostępny pod adresem http://www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji/wydarzenia/raport_osi.html). Józef Oleksy w telewizyjnym programie *Linia specjalna* z 9 kwietnia 2003 r. przekonywał, komentując sprawę Rywina oraz informacje o spadku zaufania do polityków: „jeżeli zła opinia będzie skupiać się tylko na parlamencie, nie będziemy mogli wskazywać społeczeństwu innych obszarów zła...” (źródło: notatki własne).

„kwestia społeczna” (*collective issue*), za którą odpowiedzialni powinni czuć się wszyscy. Kiedy w ten sposób społeczny problem korupcji zostanie pozbawiony politycznego charakteru, następuje kolejny etap jego konwersji, polegający na wdrożeniu w życie gotowych programów zaradczych, skierowanych do wszystkich i do nikogo zarazem.

PROBLEM SPOŁECZNY, CZYLI STRACH MA WIELKIE OCZY

Wzrost zainteresowania korupcją, fakt, że została zdefiniowana jako problem społeczny, wykrycie jej potencjalnych źródeł, wdrożenie środków zaradczych itd. nie musi oznaczać, że rozmiary problemu się zwiększyły. Oceny skali tego zjawiska nikomu nie udało się dokonać. Większość prób pomiaru bazuje na sondażach opinii, ale — jak starałem się pokazać — badania percepcji korupcji nie dają jednoznacznych wyników. Nie możemy więc z całą pewnością twierdzić, że w Polsce mamy do czynienia z realnym wzrostem poziomu korupcji. Biorąc na przykład za punkt wyjścia ekspertyzy Transparency International i Banku Światowego można wysnuć wniosek, iż po 1997 r. nastąpił w Polsce spektakularny wzrost poziomu korupcji. Powinniśmy się także spodziewać równie spektakularnego wzrostu liczby deklaracji o bezpośrednim udziale w praktykach korupcyjnych reprezentantów całego społeczeństwa (biorąc oczywiście poprawkę na to, że pytania o bezpośredni udział w korupcji przez swoją drażliwość dają zaniżone wyniki). Tymczasem w latach dziewięćdziesiątych — jak wynika z badań Anny Kubiak (2003) — nie dostrzeżono wielkich zmian. Według sondaży CBOS: w 1993 r. 16% pytanym przyznało się do wręczenia łapówki, w 1997 r. 20%, w 1999 r. 19%, w 2000 r. 19%¹⁶, w 2002 r. 16%, a w 2003 17%.

Także dane pochodzące ze statystyk sądowych nie wydają się dobrą miarą natężenia korupcji, a wykorzystujący je badacze często dokonują nadinterpretacji. Andrzej Kojder na przykład w raporcie *Dawne i nowe problemy społeczne* podaje, że w 1998 r. w porównaniu z rokiem 1992 liczba stwierdzonych przestępstw sprzedajności urzędniczej i przekupstwa wzrosła o 54% (Kojder 2002, s. 158). Pytanie tylko, czy dane pochodzące ze statystyk sądowych i policyjnych rzeczywiście są wskaźnikami natężenia korupcji, czy może miernikami efektywności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (Deflem 1995; Lamsdorf 1999). Gdy przyjrzymy się statystykom sądowym z tego samego okresu, okaże się na przykład, że w latach 1993–1997 liczba wyroków skazujących wydanych na podstawie art. 239 (przekupstwo bierne) oraz art. 246 (naruszenie interesów publicznych przez urzędnika publicznego) Kodeksu karnego z 1969 r. nie zmieniała się aż tak dynamicznie, w pierwszym przypadku wahała

¹⁶ Interesujące, że w sondażu CBOS z lipca 2000 r. 19% pytanym przyznało się, że w ciągu ostatnich czterech lat dało łapówkę, a w sondażu wykonanym na zlecenie Programu „Przeciw Korupcji” z listopada tego samego roku było to już tylko 14%.

się między 96 w 1993 r. a 106 w 1997 r., w drugim natomiast między 34 a 62. I choć liczba skazań z art. 246 rzeczywiście wzrosła o 45%, to po zsumowaniu obu kategorii (tak jak w odniesieniu do liczby przestępstw stwierdzonych postępuje Kojder), wskaźnik wzrostu wynosi jedynie około 23%. Warto też zaznaczyć, że ogólny wzrost po 1998 r. liczby wyroków skazujących z tzw. artykułów korupcyjnych w oczywisty sposób jest związany z nowelizacją Kodeksu karnego. Dodano wówczas art. 229 odnoszący się do przekupstwa czynnego i art. 230 dotyczący kupczenia wpływami. Nowelizacja pozwoliła więc na karanie zachowań, które do tej pory nie podlegały sankcji, co w efekcie miało wpływ na wzrost liczby zgłaszanych przestępstw i wyroków skazujących. Gdybyśmy pominęli w statystyce wyroki skazujące wydane na podstawie nowych artykułów, okazałoby się, że wyraźny wzrost występuje jedynie w przypadku przestępstw popełnionych w związku z art. 231 (wg nowego Kodeksu karnego), natomiast globalna liczba wyroków „za korupcję” jest dość stabilna. Na tej podstawie nie można więc stwierdzić, czy korupcja zmniejszyła się czy zwiększyła.

Jak słusznie zauważył Janusz Czapiński (1999, s. 165), niestety „nie wiemy, czy pytanie o realne, konkretne doświadczenia daje lepszą miarę od pytania o opinię”, statystyki przestępczości także nie dają pełnego obrazu. Skoro więc nie jesteśmy w stanie ocenić poziomu korupcji, skąd wiadomo, że korupcji jest „coraz więcej”. Stwierdzić na pewno można jedynie, że przez długi czas korupcja jako problem społeczny albo w ogóle „nie istniała”, jak to było za czasów PRL, albo w tych kategoriach nie była definiowana. Korupcja nie była problemem społecznym, ponieważ nie była jako problem społeczny konstruowana, rozpoznawana i legitymizowana przez ośrodki władzy. Kiedy zmieniła się oficjalna definicja korupcji, zmienił się również sposób postrzegania tego zjawiska.

Uznanie, że korupcja jest problemem społecznym, stanowi swego rodzaju porażkę ośrodków władzy, ponieważ legitymizując ją jako problem, musiały one przyznać się do własnej nieudolności. Porażka ta może jednak zmienić się w sukces, jeśli proces konwersji będzie trwał nadal i przyjmie formę rozproszenia. W ten sposób korupcja zostanie „zainstalowana” w rzeczywistości społecznej jako swego rodzaju obiektywna okoliczność (*social condition*) — element warunków funkcjonowania społeczeństwa. Paradoksalnie, będzie mogła zostać wykorzystana jako narzędzie legitymizujące istniejącą strukturę władzy, dominujący system wartości i interesów. Będzie istniała jako problem, którego co prawda nie da się wyeliminować, ale z którym dzielnie walczą politycy i urzędnicy. Symptomy takiego traktowania korupcji łatwo daje się zauważyć w zachowaniach polityków. Szczególnie trafne wydają się słowa Jacka Kurczewskiego, wypowiedziane podczas prezentacji raportu OSI (2002) o polityce antykorupcyjnej w Polsce: „Korupcja stała się od lat częścią życia. Klasa polityczna w większości stosuje wobec niej politykę hipokryzji: z jednej strony ją potępia, z drugiej strony toleruje jako pewne zło nieuniknione, które musi

rzekomo towarzyszyć procesowi transformacji”¹⁷. W czasie kampanii poprzedzającej wybory parlamentarne w 2001 r. nie było ugrupowania politycznego, które w swoim programie nie umieściłoby punktu mówiącego o walce z korupcją. Wiele jednak wskazuje na to, że owe deklaracje można traktować jedynie w kategoriach pustych haseł wyborczych. Nie powinno też dziwić również, z jaką łatwością i cynizmem hasło walki z korupcją jest wykorzystywane przez różne ugrupowania polityczne w kontekście sprawy Rywina.

Dziś wszystko wskazuje więc na to, że korupcja tak czy inaczej zostanie uznana za negatywną pozostałość (*negative residue*) stojącą na drodze do realizacji celów i wartości właściwych racjonalnemu państwu demokratycznemu. Nawet jeśli problem ten zostanie przekonwertowany na zasadzie patologizacji określonej grupy społecznej lub konkretnych jednostek z kręgów funkcjonariuszy publicznych, polityków czy przedsiębiorców, to i tak walka z nim nie doprowadzi do rekonstrukcji obecnego systemu politycznego i ekonomicznego, wręcz przeciwnie — będzie nową formą jego legitymacji. Nie chodzi tu, oczywiście, o legitymację tego czy innego układu politycznego w Polsce — problem jest o wiele bardziej ogólny.

CZY KORUPCJĘ TRZEBA DEFINIOWAĆ W KATEGORIACH PROBLEMU SPOŁECZNEGO?

Stawką w walce z korupcją jest bankructwo albo przetrwanie pewnego konkretnego modelu sprawowania władzy i związanej z nim ideologii. Korupcja stanowi poważne zagrożenie przede wszystkim dla racjonalnego, demokratycznego państwa, a dokładniej — dla jego struktur władzy, które sprawują swoje funkcje na mocy Weberowskiego legalnego ustanowienia i na tej samej podstawie podejmują pewne zobowiązania co do realizacji ważnych, ogólnospołecznych wartości i celów — sprawiedliwości społecznej, równości, wolnego rynku, rozwoju gospodarczego, podnoszenia standardu życia czy dbałości o dobro jednostki. Można by jednak, parafrazując słowa Roberta Mertona, zapytać czy w obliczu zagrożenia postępującą dezorganizacją społeczną, której podłożem jest korupcja, nie istnieje przypadkiem jakiś alternatywny w stosunku do racjonalno-demokratycznego sposób urzędzenia społeczeństwa, który pozwoliłby ten problem całkowicie wyeliminować? Cóż, taki sposób można sobie oczywiście wyobrazić na przykład w postaci komunizmu, w którym — jak pamiętamy — korupcja jako problem społeczny nie istniała. Chodzi jednak o coś innego. Sądzę po prostu, że można by uniknąć wielu kłopotów nie stawiając problemu na ostrzu noża — to znaczy nie ujmując korupcji w kategoriach problemu społecznego.

W ten sposób wracamy do punktu wyjścia, dotycząc jednocześnie ciekawego wątku trudności związanych z definicją korupcji. Warto w dociekaniach

¹⁷ Zapis konferencji można odnaleźć pod adresem: http://www.batory.org.pl/program/przeciw-korupcji/wydarzenia/raport_osi.html.

na ten temat być po prostu uczciwym. Zachowania, które kryją się pod terminem „korupcja”, nie stanowią bowiem problemu społecznego „z natury rzeczy” albo dlatego, że są „z gruntu złe”. Robert Merton wspomniał kiedyś, że zachowania konformistyczne mają te same źródła, co zachowania dewiacyjne. Fenomen korupcji jest doskonałym przykładem na poparcie tej tezy. Jak wskazuje wielu badaczy (Banfield 1958; Hankiss 1986; Tarkowski 1994; Homans 1992; Andvig, Fjeldstad 2000; Podgórecki 1998), u podłoża korupcji znajdziemy tę samą regułę krwi, która buduje instytucję rodziny, tę samą regułę wzajemności, która skłania ludzi do wchodzenia w relacje wymiany, tworzenia instytucji ekonomicznych i politycznych, budowania wspólnot, kapitału społecznego itd. Można więc zastanawiać się, w jakim stopniu korupcja stanowi realne zagrożenie, a w jakim służy jako wygodne narzędzie osiągania celów związanych z pewną wizją ładu społecznego.

Stany Zjednoczone od czasu powstania do co najmniej późnych lat czterdziestych XX stulecia tonęły we wszelkich odmianach korupcji, nepotyzmu i kupczenia wpływami, ale jeszcze na początku tego wieku Max Weber, zapytawszy amerykańskich robotników o to, „dlaczego pozwalają, aby rządzą nimi dyletanci”, otrzymał odpowiedź: „Wolimy jako urzędników ludzi, na których pluje, niż, jak u was [Niemców], kastę urzędników, która na nas pluje” (Weber 2002, s. 1055). Chaos, korupcja i ogromna liczba zamkniętych, często chorobliwie ksenofobicznych i rasistowskich grup nie przeszkodziły w rozwoju amerykańskiej demokracji i gospodarki wolnorynkowej. Weber sądził, że Ameryka jako kraj młody o nieograniczonych możliwościach gospodarczych przetrwa rządy ignorantów i nieuków, zniesie korupcjogenny *spoils system* i zdoła rozwinąć w pełni racjonalny i demokratyczny system sprawowania władzy, tylko nie wiedział jeszcze, jak do tego dojdzie. Dziś można by długo dyskutować, w jakim stopniu Stany zbliżyły się do typu idealnego racjonalnego, demokratycznego państwa. Bribe Payers Index (BPI) — wskaźnik Transparency International pokazujący skłonność krajów do zdobywania zagranicznych kontraktów za pomocą przekupstwa — daje tutaj do myślenia. Raporty sporządzane na podstawie tego indeksu nie są publikowane z takim rozgłosem jak wyniki CPI, choć pokazują rzeczy naprawdę ciekawe, na przykład to, że wśród dziesięciu państw biorących udział w tym badaniu Stany Zjednoczone w 2002 r. zostały sklasyfikowane dopiero na trzynastym miejscu (w 1999 r. na miejscu dziewiątym), mimo że od 1977 r. obowiązuje tam odpowiednie ustawodawstwo zabraniające korumpowania funkcjonariuszy publicznych w innych krajach. Inne badania pokazują, że Amerykanie przyznając pomoc mają wyraźną tendencję do faworyzowania krajów postrzeganych jako skorumpowane, co wyraźnie przeczyłoby wspomnianym wcześniej wnioskowi H. Riki Huston i Johna L. Grahama (2000/2001; zob. także Beck, Maher, Tschoegl 1991, s. 295–303). Wyniki te mogą sugerować, że nawet jeżeli najbardziej demokratyczne państwo świata zainteresowane jest promowaniem w innych krajach wysokich standardów uczciwości, to nie

robi tego z wystarczającym przekonaniem, a być może błąd tkwi gdzie indziej.

Współczesne badania nad korupcją nawiązują do Weberowskiego typu idealnego racjonalnego państwa (Andvig, Fjeldstad 2000). Na przykład definicja korupcji, którą posługuje się Bank Światowy, mówi że jest to „wykorzystywanie pełnionej funkcji publicznej do osiągnięcia prywatnych korzyści”. Definicja ta bazuje na założeniu, iż w rzeczywistym świecie istnieją sfery publiczna i prywatna, które są całkowicie odrębne. Na tym samym podziale opiera się także działanie państwa demokratycznego wyposażonego w racjonalny aparat biurokratyczny. Dobra, którymi rozporządza racjonalny biurokrata w nowoczesnym demokratycznym państwie, nie są bowiem jego własnością, a swojej funkcji nie sprawuje on z nadania boskiego czy na podstawie wiekowej tradycji, ale na mocy racjonalno-prawnego ustanowienia. Kłopot polega na tym, że podział ten (tak jak i cała koncepcja racjonalnego państwa) jest charakterystyczny przede wszystkim dla kultury zachodniej, co pośrednio może być przyczyną trudności definicyjnych i braku sukcesów w walce z korupcją w innych częściach świata, gdzie takie rozróżnienie ma wyłącznie charakter postulatyczny.

W klasycznej pracy poświęconej korupcji Akhil Gupta (1995, s. 379) tak opisuje funkcjonowanie samorządu lokalnego w Indiach: „Sharmaji był *patwari* — urzędnikiem zajmującym się przede wszystkim wydawaniem aktów własności ziemi. Sharmaji żył w małym skromnym domu, w starej dzielnicy miasta [...] Na parterze domostwa Sharmajego znajdowały się dwa pokoje, droga do domu prowadziła przez małe, ogrodzone podwórko. Jeden z pokoi miał duże drzwi otwarte wprost na ulicę. To tutaj zwykle można było go znaleźć — otoczonego przez petentów, interesantów i kolegów [...] póki ten pełnił rolę biura Sharmajego. Wejście do jego wewnętrznej części odgradzały dwa sznury, znajdował się tam podest, na którym zmieścić się mogły najwyżej trzy osoby. To tam Sharmaji pełnił swój urząd i trzymał dokumenty dotyczące wszystkich wiosek, którymi administrował. Każdy, kto miał do niego jakąś sprawę, przychodził właśnie do tego pokoju. Prawie zawsze znajdowały się tam dwie lub trzy różne grupy osób, zainteresowane odmiennymi sprawami. Sharmaji rozmawiał ze wszystkimi jednocześnie, często zwracał się to do jednej, to do drugiej grupy, przerywając w pół zdania. Każdy mógł włączyć się w dyskusję, zabierając głos także w sprawie innych osób. Sharmaji często podkreślał swoje stanowisko, pytając to jednych to drugich: «Czyż nie mam racji?» albo «Czyż to, co powiedziałem, nie jest prawdą?» Większość spraw przechodzących przez jego biuro była załatwiana bez problemu [...] ale wszystko coś kosztowało”. Sprawowanie urzędu w takich warunkach mało ma wspólnego z racjonalno-prawną biurokracją w zachodnim stylu. Nawet jeśli Sharmaji formalnie jest oddzielony od środków, którymi rozporządza, to rozdział ten jest całkowicie sztuczny — nawet jego urząd w sensie materialnym jest tym samym co dom, w którym mieszka. Jak pokazują przykłady wielu państw kolonialnych czy krajów Ameryki Łacińskiej, automatyczne przeszczepianie na ten teren zachodnich struk-

tur władzy niczemu nie służy i skutkuje powstawaniem „schizofrenicznych” organizmów społecznych i pseudodemokratycznych hybryd, którym problem korupcji przeszkadza o tyle, o ile uniemożliwia zdobycie kolejnych pożyczek z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (Olivier de Sardan 1999)¹⁸. Rozpoznawanie i ograniczanie korupcji w takich krajach jest szczególnie trudne, bo tak naprawdę nie wiadomo, czy problemem jest sama korupcja, czy to, że usiłuje się ją zwalczać jako problem społeczny. Inny badacz korupcji w Indiach podaje przykład listu protestacyjnego, który do premiera wysłali mieszkańcy pewnego regionu. W liście nie przeciwstawiali się temu, że urzędnicy pobierają od nich nielegalne opłaty, ale że są one za wysokie (Ruud 1998)¹⁹.

Nowoczesne demokratyczne państwo, wraz ze swoim racjonalnym aparatem administracyjnym, samo w sobie też nie musi być lekarstwem na korupcję. Co prawda, Weber był przekonany, że „przyszłość należy do biurokracji”, ale współcześni badacze problemów społecznych dostrzegają tutaj pewien paradoks. Jak zauważa William Chambliss (1971, s. 1156): „W przeciwieństwie do panującego mitu, że biurokracje rządzą się uniwersalnymi prawami, faktem jest, że w praktyce codziennej zasady muszą być stosowane selektywnie. W rezultacie pewien zakres korupcji jest nie tylko możliwy, ale raczej nieunikniony jako tkwiący w samej strukturze organizacji biurokratycznej”. Jednak przekonanie o konieczności racjonalizowania życia społecznego przez instalowanie liberalno-demokratycznego modelu państwa nie straciło nic na swej żywotności. Koronnym dowodem na rzecz nieuchronności tego procesu miał być upadek komunizmu i triumf zachodniego, racjonalnego, demokratycznego modelu sprawowania władzy, który według niektórych oznaczał wręcz „koniec historii”.

Zachowania określane jako korupcyjne są mocno zakorzenione w regułach rządzących irracjonalnymi formami organizacji społecznej — rodzinami, klanami, plemionami, dlatego nie przystają do racjonalnej wizji świata i przynajmniej na pozór nie mieszczą się w schemacie zachodniego, wolnorynkowego i demokratycznego państwa. Kiedy więc w parę lat po roku 1989 okazało się, że mimo wielu racjonalizatorskich wysiłków kraje rozwijające się wciąż nie są rozwinięte, a dysproporcje między nimi a Zachodem urosły do rozmiarów zagrażających idei liberalno-demokratycznego świata, zrodziła się potrzeba wyjaśnienia przyczyn takiego stanu rzeczy. „Odkrycie” korupcji w krajach rozwijających stało się doskonałym i niemal jedynym wytłumaczeniem, spychając na margines rozważania na temat innych możliwych przyczyn braku postępów demokratyzacji i wolnego rynku. Jednocześnie związane z działalnością takich firm, jak Enron, Dot.com czy Anhold potężne skandale, które zdarzyły się w najbardziej urynkowionych i „zracjonalizowanych” państwach świata, choć

¹⁸ W artykule dla tygodnika „Newsweek” Grzegorz Ekiert i Jan Kubik określili takie państwa mianem „szarej strefy demokracji” (zob. Ekiert, Kubik 2002).

¹⁹ Doskonale omówienie tego zagadnienia można znaleźć w: Andvig, Fjeldstad 2000.

w komentarzach do nich słowo „korupcja” zastąpiono eufemizmami, takimi jak „kreatywna księgowość” czy „sztuczne zawyżanie wartości firmy”, zdają się przeczyć pogładowi, że korupcja może zostać zminimalizowana dzięki promowaniu demokracji, zachodnich standardów służby cywilnej i zasad wolnego rynku. Czy w takim razie korupcja jest strukturalną przypadłością demokratycznego państwa, czy może echem bardziej uniwersalnych procesów zachodzących w społeczeństwach?

KORUPCJA — PROBLEM SPOŁECZNY Z LUDZKĄ TWARZĄ

Zygmunt Bauman (1996, s. 155–173) zastanawiając się nad problemem etyki w dzisiejszym świecie przywołał koncepcję struktury i kontrstruktury kanadyjskiego antropologa Victora W. Turnera. Według niego, istnieją dwa rodzaje wzajemnych powiązań między jednostkami, na przemian występujące w życiu społecznym i w stosunku do siebie przeciwstawne. Pierwszy typ relacji kształtuje społeczeństwo jako „ustrukturuwany, zróżnicowany, nierzadko hierarchiczny system pozycji polityczno-prawno-gospodarczych [...] segregujący ludzi wedle kategorii więcej-mniej” — Turner określił ten model społeczeństwa mianem *societas*. Drugi typ tworzy „...społeczeństwo pozbawione struktury lub obdarzone strukturą tylko szczątkową — względnie niezróżnicowana *communitas*”. *Societas* koresponduje z Weberowskim obrazem racjonalnego państwa, *communitas* natomiast jest jego przeciwieństwem — roztopia wszystko to, czemu *societas* usiłuje nadać twardość i trwałość — prawo, porządek, procedury, regulaminy itd. Bauman proponuje, aby wspomniane zjawiska traktować w kategoriach procesów, które są nie tyle przeciwstawne, ile stanowią wzajemne, funkcjonalne uzupełnienie. Owe procesy nazywa Bauman socjalizacją i socjalnością.

Perspektywa socjalizacji to, według Baumana, perspektywa pulpitu sterowniczego. Ma na celu ustanowienie społeczeństwa zawiadywalnego i wykluczenie wszystkich anomalii, których nie daje się umieścić w schemacie kontroli i postępu. Wszyscy ci, którzy z różnych powodów znajdują się poza obrębem racjonalnego świata, zaliczani są do sfery socjalności. Jednostki pozbawione inteligencji, osobnicy infantylni, niezapobiegliwi, lekkomyślni, ludzie motywowani niezrozumiałymi impulsami, takimi jak więzy krwi czy „bezsensowna” reguła, która mówi, aby odpłacać darem za dar, całe kraje, które nie zdołały wytworzyć racjonalnych sposobów organizacji — klasyfikowane są jako „niezdolne do zawiadywania własnym procesem życiowym”, czyli nierozwinięte. To w takich krajach korupcja jest definiowana jako problem społeczny. To do nich następnie kierowane są „projekty dyscypliny, normalizacji i nadzoru”, bazujące na założeniu, że mamy do czynienia z typami niewydolnymi moralnie, a przez to niezdolnymi do podejmowania dojrzałych, racjonalnych decyzji. Zdaniem Baumana, prawda przedstawia się odwrotnie, moralność — właściwe źródło działań najbardziej niezależnych — zostaje w wyniku porządkowania i klasy-

fikowania usunięta z pola widzenia. Jednocześnie autonomia działania moralnego wymyka się racjonalizatorskim wysiłkom prawodawców. „Prawo i interes zastępują i wypierają bezzasadność i dowolność popędu moralnego; aktorom każe się teraz dowodzić rozumności swych czynów poprzez wskazywanie godnego uznania celu [...] lub powołanie się na powszechne reguły postępowania [...] Tylko działania, które są uzasadnione w tych kategoriach [...] zalicza się do działań prawdziwie społecznych, czyli działań racjonalnych [...] czyny, których nie daje się objaśnić podążaniem do celu lub posłuszeństwem wobec dyscypliny proceduralnej, klasyfikuje się jako niespołeczne, irracjonalne” (Bauman 1996, s. 167). Utrzymywanie ładu, czyli główny cel socjalizacji, nie jest więc niczym innym jak ustanawianiem struktury, w której będziemy mieli do czynienia wyłącznie z zachowaniami standardowymi, przewidywalnymi, dającymi się skalkulować, tak aby nie stwarzały atmosfery ryzyka.

W obliczu tej nieco Sorokinowskiej wizji ładu społecznego korupcja byłaby więc immanentną cechą życia społecznego w ogóle — skutkiem nieustannego przenikania się procesów socjalizacji i socjalności, a nie właściwością jakiegoś konkretnego systemu politycznego czy społecznego. Zachowania kwalifikowane jako korupcyjne — zarówno te, które poddają się racjonalnej procedurze badawczej, mające za podstawę prymitywną regułę wzajemności, więzy krwi, nierówność, ubóstwo, jak i te, które można rozpatrywać wyłącznie z pozycji etyka lub filozofa, wynikające z prawdziwej lub domniemanej ludzkiej chciwości, złej natury — nie mieszczą się w schemacie socjalizacji, ponieważ nie są zawiadywalne. Nie można ich ująć w procedurę lub przepis, nie można ich kontrolować²⁰. Są to elementy niepewne — źródła ryzyka i potencjalnego zagrożenia. Co gorsza, sprzyjają tendencji do tworzenia własnych struktur (mafii, sitw, układów koleżeńskich), które z punktu widzenia procesu socjalizacji są antystrukturami, konkurencyjnymi w stosunku do racjonalnego modelu ładu społecznego. Dlatego tak ważne jest, aby sklasyfikować je w kategoriach problemu społecznego i definitywnie wyłączyć poza obowiązujący schemat socjalizacji, zamknąć w bezpiecznej odległości od „racjonalnego świata” i próbować zarządzać nimi, byle z dala od „normalnych ludzi”. Wydaje się to stosunkowo łatwe i bezbolesne, jeśli uda się zlokalizować źródło tych irracjonalnych zachowań w konkretnych jednostkach lub grupach jednostek i opatrzyć odpowiednią etykietą. Sprawa wygląda bardziej dramatycznie, jeśli tymi jednostkami okazują się sami racjonalizatorzy społecznej rzeczywistości. Warto więc zastanowić się dwa razy, czy prowadząc walkę z korupcją opłaca się definiować ją w kategoriach problemu społecznego.

²⁰ Na ironię zakrawa więc opinia Susan Rose-Ackerman, która sądzi: „Łapówki, które powszechnie uważa się za dopuszczalne, należy zalegalizować, lecz trzeba też pamiętać, że nie wszystkie motywacyjne systemy wynagrodzeń poprawiają efektywność biurokracji” (Rose-Ackerman 2001, s. 58). Także lobbying, choć nie wiem jak mocno będziemy starali się osadzić go w formalno-prawnej rzeczywistości, i tak nigdy nie stanie się zjawiskiem wolnym od skojarzeń z zachowaniami z pogranicza korupcji i konfliktu interesów.

BIBLIOGRAFIA

- Andvig Jens Chr, Fjeldstad Odd-Helge i in. 2000, *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*, Chr. Michelsen Institute (CMI)–Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Bergen.
- Bac Mehmet, 1998, *The Scope, Timing, and Type of Corruption*, „International Review of Law and Economics”, t. 18, s. 101–120.
- Banfield Edward, 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Chicago.
- Bauman Zygmunt, 1996, *Etyka ponowoczesna*, tłum. Janina Bauman, Joanna Tokarska-Bakir, PWN, Warszawa.
- Beck P. J., Maher M. W., Tschoegl A. E., 1991, *The Impact of the Foreign Corrupt Practices Act on US Exports*, „Journal of Managerial and Decision Economics”, t. 12, nr 4, s. 295–303.
- Białecki Klemens, 1992, *Marketing producenta i eksportera*, Poltext, Warszawa.
- Bukovansky Mlada, 2002, *Corruption is Bad: Normative Dimensions of the Anti-corruption Movement*, Australian National University, Canberra.
- CBOS, 1993, *Aktualne problemy i wydarzenia*, Warszawa, październik.
- CBOS, 1997, *Obawy i niepokoje Polaków*, Warszawa.
- CBOS, 1998, *Obawy i niepokoje Polaków*, Warszawa.
- CBOS, 1999, *Nadzieje i obawy Polaków*, Warszawa.
- CBOS, 2000, *Nadzieje i obawy Polaków w roku 2000*, Warszawa.
- CBOS, 2001a, *Korupcja i afery korupcyjne w Polsce*, Warszawa.
- CBOS, 2001b, *Nadzieje i obawy Polaków w 2001 roku*, Warszawa.
- CBOS, 2003a, *Polacy o korupcji, lobbingu i kupowaniu ustaw*, Warszawa.
- CBOS, 2003b, *Postawy Polaków, Duńczyków i Holendrów wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa.
- CBOS, 2004, *Postrzeganie korupcji*, Warszawa.
- Chambliss William, 1971, *Vice, Corruption, Bureaucracy and Power*, „Wisconsin Law Review”, t. 4, s. 1150–1173.
- Czapiński Janusz, 1999, *Urzędnik państwowy w oczach obywatela*, Warszawa.
- Deflem Mathieu, 1995, *Corruption, Law, and Justice: A Conceptual Clarification*, University of Colorado, Boulder, Colo.
- Dorga Baharat, 2002, *People's Right To Information. Combining Good Legislation With Grass-roots Mobilisation*, MKSS, Social Change Papers.
- Dorga Baharat, Dorga Madhu, 2002, *The Non-Party Political Process Profile of a People's Organisation*, MKSS, Social Change Papers.
- Ekiert Grzegorz, Kubik Jan, 2002, *Demokratyczny zgryz*, „Newsweek”, nr 51–52.
- Fuszara Małgorzata, 2000, *Obraz korupcji w prasie*, w: Jacek Kurczewski, Beata Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, ISP, Warszawa.
- GfK Polonia, 2004, komunikat z badań zrealizowanych w okresie od października do grudnia 2003.
- Gouldner Alvin W., 1971, *The Coming Crisis of Western Sociology*, Heinemann, London.
- Gupta Akhil, 1995, *Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State*, „American Ethnologist”, t. 22, nr 2, s. 375–402.
- Hankiss Elemér, 1986, *Pułapki społeczne*, tłum. Tomasz Kulisiewicz, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Homans George, 1992, *Podstawowe procesy społeczne*, w: Marian Kempny, Jacek Szmatka, *Współczesne teorie wymiany społecznej*, PWN, Warszawa.

- Huntington Samuel P., 1989, *Modernization and Corruption*, w: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine (red.), *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Huston H. Rika, Graham John L., 2000/2001, *Culture and Corruption in the International Markets: Implications for Policy Makers and Managers*, „Consumption, Markets and Culture”, t. 4, nr 3, s. 207–343.
- Jaskiernia Jerzy, 1994, *Political Corruption in Poland*, w: Duc V. Trung (red.), *Corruption and Democracy*, Institute for Constitutional and Legislative Policy, Open Society Institute, Budapest.
- Johnston Michael, 1995, *The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption*, Colgate University, Hamilton, NY.
- Johnston Michael, 1998, *Fighting Systematic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform*, „European Journal of Development Research”, t. 10, nr 1 (Special Issue).
- Kamiński Antoni Z., 1997, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, w: Ewa Popławska (red.), *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, ISP, Warszawa.
- Karklins Rasma, 2002, *Typology of Post-Communist Corruption*, „Problems of Post-Communism”, July–August.
- Kojder Andrzej, 1992, *Mechanizmy korupcji u progu transformacji ustrojowej*, w: Jerzy Kubin, Zygmunt Zekoński (red.), *W poszukiwaniu strategii zmian*, Upowszechnianie Nauki–Oświata, Warszawa.
- Kojder Andrzej, 2002, *Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia*, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Krastev Ivan, 2003, *When «Should» Does Not Imply «Can». The Making of the Washington Consensus on Corruption*, Publications de l'Institut du Fédéralisme, Fribourg.
- Kubiak Anna, 2000, *Postrzeganie zmian zakresu natężenia korupcji, przed i po przełomie ustrojowym*, „Przegląd Socjologiczny”, t. 49, z. 1.
- Kubiak Anna, 2001a, *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, Fundacja Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kubiak Anna, 2001b, *Pacjenci i lekarze o korupcji w publicznej służbie zdrowia*, Fundacja Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kubiak Anna, 2002, *Opinia publiczna i urzędnicy o korupcji w samorządach — raport z badań*, Fundacja Stefana Batorego i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kubiak Anna, 2003, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kurczewski Jacek, 2000a, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, w: Jacek Kurczewski, Beata Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, ISP, Warszawa.
- Kurczewski Jacek, 2000b, *Korupcja w opinii parlamentarnej reprezentacji społeczeństwa polskiego*, w: Jacek Kurczewski, Beata Łaciak (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, ISP, Warszawa.
- Kurczewski Jacek, Łaciak Beata (red.), 2000, *Korupcja w życiu społecznym*, ISP, Warszawa.
- Lambsdorff Johann G., 1999, *Corruption in Empirical Research. A Review*, „Transparency International Working Paper”, November.
- Lambsdorff Johann G., 2001, *Framework Document: Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*, Göttingen University, Berlin–Göttingen.
- Łętowska Ewa, 1997, *Korupcja: między moralnością a prawem*, w: Ewa Popławska (red.), *Dobro wspólne, władza, korupcja. Konflikt interesów w życiu publicznym*, ISP, Warszawa.

- Łoś Maria, 1976, *Teorie społeczeństwa a koncepcje dewiacji*, w: Adam Podgórecki (red.), *Zagadnienia patologii społecznej*, PWN, Warszawa.
- Médard Jean-François, 1998, *Postface*, w: Jean Louis Briquet, Frédéric Sawicki (red.), *Le clintélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Miller William L., 2002, *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption? And What Do Corruption Measures Measure?*, International Institute for Public Ethics, Brinsbane.
- OBOP, 1995, *Polski problem nr 1*, sierpień, syg. 090/95, Warszawa.
- OBOP, 1997, *Polski problem nr 1*, styczeń, syg. 008/97, Warszawa.
- OBOP, 1998, *Polacy o najważniejszych problemach Polski i problemach lokalnych oraz o nowym podziale administracyjnym kraju*, syg. 074/98, Warszawa.
- OBOP, 2002, *Polacy o najważniejszych problemach Polski i problemach lokalnych*, syg. 060/02, Warszawa.
- Olivier de Sardan Jean-Pierre, 1999, *A Moral Economy of Corruption in Africa?*, „Journal of Modern African Studies”, t. 37, nr 1.
- OSI, 2002, *Korupcja i polityka antykorupcyjna: raporty krajowe*, Open Society Institute, Program monitoringu Akcesji do Unii, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Podgórecki Adam, 1998, *Socjologiczna teoria prawa*, Interart, Warszawa.
- Polzer Tara, 2001, *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*, London School of Economics and Political Science, London.
- Rose-Ackerman Susan, 2001, *Korupcja i rządy*, tłum. Paweł Łuków, Sic!, Warszawa.
- Ruud Arild E., 1998, *Corruption as Everyday Practice. Rules and Rule-bending in Local Indian Society*, SUM Working Paper, Center for Development and the Environment, Oslo.
- Sajó András, 1998, *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, „East European Constitutional Review”, t. 7, nr 2.
- Satarov Georgy, Levin Mark, 2000, *Corruption and Institutions in Russia*, „European Journal of Political Economy”, t. 16, s. 113–132.
- Spector Malcolm, Kitsuse John I., 1977, *Constructing Social Problems*, Cummings Pub. Co., Menlo Park, Cal.
- Środa Magdalena, 2001, *Wstęp*, w: Susan Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, tłum. Paweł Łuków, Sic!, Warszawa.
- Tanzi Vito, 1998, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, „IMF Staff Papers”, t. 45, nr 4.
- Tarkowski Jacek, 1994, *Socjologia świata polityki*, t. 1–2, ISP PAN, Warszawa.
- Trang Duc V. (red.), 1994, *Corruption and Democracy*, Institute for Constitutional and Legislative Policy, Budapest.
- Treisman Daniel, 2000, *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, „Journal of Public Economics” t. 76, s. 399–457.
- Ward Peter M. (red.), 1989, *Introduction in Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?*, Routledge, London.
- Weber Max, 2002, *Gospodarka i społeczeństwo*, tłum. Dorota Lachowska, PIW, Warszawa.
- World Bank, 1999, *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Bank Światowy, Warszawa.
- World Bank, 2000a, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington.
- World Bank, 2000b, *Helping Countries Combat Corruption*, The World Bank, Washington.

TI History — building the coalition against corruption — a history of Transparency International, http://www.transparency.org/about_ti/history.html.

CORRUPTION AS A SOCIAL PROBLEM

Summary

We often talk about corruption as a social problem, though we hardly ever take into account sociology of social problems in analyzing it. However, a look at corruption from that perspective, particularly from the perspective of theories which accentuate the constructivist themes reveals quite interesting aspects of corruption. It inspires new thinking and helps to understand the difficulties which face those who are trying to fight corruption. The basic research question in this article is quite simple — why is corruption presented as a social problem and what are the consequences of such a view?

Key words/słowa kluczowe

Corruption / korupcja; social problems / problemy społeczne; sociology of social problems / socjologia problemów społecznych; constructivism / konstruktywizm.