

Badając korupcję

ANTONI Z. KAMIŃSKI

Instytut Studiów Politycznych
Polskiej Akademii Nauk, Warszawa
kaminski@isppan.waw.pl

Zainteresowanie badaniem korupcji w Polsce zaczęło się w latach 90. ubiegłego wieku, po opublikowaniu raportów międzynarodowych na ten temat. W pracach naukowych polskich autorów występują dwa podejścia: w pierwszym bada się postawy jednostek wobec korupcji, zaś drugie koncentruje się na regułach rządzących zachowaniami, tj. na instytucjach

Najbardziej znana definicja korupcji określa ją jako wykonywanie urzędów publicznych dla prywatnych korzyści. Jakkolwiek korupcja najczęściej kojarzy się z przekupstwem, to do jej zakresu należy też defraudacja środków publicznych, nepotyzm oraz kupowanie wpływów w celu uzyskania decyzji politycznych lub regulacji prawnych korzystnych dla konkretnych grup lub działów gospodarki.

Korupcja, zjawisko tak stare jak historia ludzkości, nie wiąże się z jakąś szczególną formą systemu politycznego. Już w starożytnym Sumerze i Chinach spotykamy skargi na nieuczciwych urzędników. Choć całkowite wyeliminowanie korupcji jest niemożliwe, to przynajmniej można starać się utrzymać ją w rozsądnych granicach.

Indeksy korupcji

Obecnie jesteśmy świadkami prawdziwej eksplozji zainteresowania zjawiskiem korupcji. Stała się przedmiotem uwagi instytucji międzynarodowych takich jak Bank Światowy czy ONZ, jak również rządów, organizacji pozarządowych i ośrodków badawczych. O ile przed rokiem 1990 trudno było znaleźć hasło „korupcja” w indeksach poważnych publikacji o funkcjonowaniu rządów czy rozwoju polityczno-gospodarczym, to obecnie jest to jedno z bardziej intensywnie badanych zjawisk społecznych. Jedną z przyczyn tego zainteresowania jest przekonanie, że polityczna organizacja społeczeństwa, to jest stan jego rządu, określa jego szanse rozwojowe. Korupcja jest jednym z podstawowych wyznaczników jakości rządzenia, decydujących o potencjale rozwojowym narodów.

Nie przypadkiem wzrost zainteresowania zjawiskiem korupcji zbiegł się w czasie z upadkiem komunizmu. Konflikt globalny pomiędzy blokiem liberalnych demokra-

cji Zachodu a blokiem komunistycznym przestał zaprzęcać uwagę kręgów politycznych czołowych potęg gospodarczych świata. Pozwoliło im to skupić się na globalnych problemach politycznych i ekonomicznych, w tym również na skuteczności pomocy dla krajów rozwijających się. Po drugie, zmiana systemu politycznego oznacza ze swej natury to, że stare instytucje przestają działać, podczas gdy nowe nie są jeszcze dostatecznie efektywne. Dlatego zmiana systemu politycznego to okres, w którym nieformalne koterie zachowując kontrolę nad zasobami pozainstytucjonalnymi uzyskują dzięki nim wpływ na redystrybucję władzy, własności i przywilejów bez związku z ich wkładem meryto-

Krzysztof Kalifski



Zgodnie z raportami Transparency International
korupcja w Polsce rośnie w ostatnich latach

rycznym. Im większy jest wpływ tego rodzaju klik, tym większe prawdopodobieństwo, że konstytucjonalne ramy nowego państwa zostaną wypaczone na ich korzyść.

Początki badań w Polsce

Jak wspomniano, do końca lat 90. zjawisko korupcji było w Polsce niedostrzegane. Kilka publikacji, jakie się wcześniej ukazały, zostało zignorowanych i zinterpretowanych jako wyraz opozycji wobec reform rynkowych. Korupcja nie była w stopniu należytych ścigana sądownie; prasa nie badała tych niewielu przypadków, które wyszły na jaw. Opinia publiczna była świadoma jej istnienia, lecz mimo to problem pozostawał na marginesie głównego nurtu debaty publicznej.

Dwa czynniki przyczyniły się do zmiany postaw wobec korupcji. Pierwszy to opublikowanie jesienią 1999 roku raportu organizacji Transparency International, zawierającego Indeks Percepcji Korupcji (CPI). Wskazywał on, że pomiędzy rokiem 1996, kiedy Polska po raz pierwszy została uwzględniona w Indeksie, a rokiem 1999, ocena rzetelności władzy publicznej w naszym kraju spadła z 5,57 do 4,2 punktu. Od tego czasu wartość CPI dla Polski jeszcze bardziej zmalała, i wyniosła w 2004 roku 3,5 pkt, przy czym wartość 10,0 oznacza kraje absolutnie „czyste”, zaś 0,0 kraje w pełni skorumpowane. Drugim czynnikiem był opublikowany dwa miesiące później przez Bank Światowy raport o korupcji w Polsce. Największą sensację wzbudziła informacja o rzekomej transakcji, w którą zamieszani byli posłowie, dotyczącej kupna ustawy za łapówkę sięgającą milionów złotych. Miał ją oferować sektor gospodarki żywotnie zainteresowany jej treścią. Te dwa wydarzenia spowodowały zmianę postawy opinii publicznej wobec korupcji i pobudziły do działania wiele organizacji pozarządowych w Polsce, w tym polski oddział Transparency International. Dzienniki i tygodniki zaczęły opisywać najbardziej spektakularne przypadki korupcji. Pojawili się dziennikarze wyspecjalizowani w śledztwach dziennikarskich. Temat korupcji stawał się coraz bardziej modny w naukach społecznych. Niestety to środowisko, które mogło uczynić najwięcej dla jej ograniczenia, tj. politycy, zadowolono się werbalnymi oświadczeniami. Alarm podniesiony przez opinię publiczną w kwestii korupcji nie znalazł dotąd przełożenia na politykę rządu w tej sprawie.

Dwa główne nurty

W badaniach nad zjawiskiem korupcji w Polsce dominują dwa podejścia. Pierwsze widzi główną przyczynę korupcji w demoralizacji społeczeństwa. Jego zwolennicy uważają, że poziom korupcji w Polsce jest uwarunkowany historycznie i stanowi pochodną zaborów, trwającej ponad pięć lat okupacji niemieckiej oraz 45 lat komunizmu. Badacze reprezentujący tę orientację posługują się metodą ankietową. Respondenci są pytani o swoje doświadczenia z korupcją i o ocenę zachowań korupcyjnych. Dotyczy to też badania dziedzin, gdzie korupcja występuje najczęściej. Tu również przeważają metody ankietowe, choć czasem stosowana jest

metoda obserwacji uczestniczącej. Badania te bez wątpienia poszerzyły naszą wiedzę na temat społecznej świadomości i postaw Polaków wobec korupcji. Zalecenia wobec polityki, wynikające z tego podejścia, podkreślają potrzebę edukacji społeczeństwa, ponieważ nie ma powodu, by politycy mieli być moralnie czystszy od społeczeństwa, które ich wybiera.

Należy jednak wspomnieć o pewnych kłopotach związanych z tym podejściem. Nie ma statystycznie istotnej różnicy, jeśli chodzi o postawy wobec korupcji, między mieszkańcami krajów Europy Zachodniej a Polakami. Kiedy pyta się Polaków o największe zagrożenia dla dobrobytu kraju, korupcja jest wymieniana zawsze na jednym z pierwszych miejsc. Jak można wyjaśnić z tej perspektywy rozdzźwięk między wiedzą i wartościami z jednej strony, a rzeczywistym zachowaniem Polaków – z drugiej? Jak możemy wyjaśnić różnicę między Polską, charakteryzującą się wysokim poziomem korupcji, a Estonią, Słowenią i Węgrami, w których sytuacja pod tym względem jest znacznie lepsza?

Korupcja jest jednym z podstawowych wyznaczników jakości rządzenia, decydujących o potencjale rozwojowym narodów

Drugie z kolei podejście koncentruje się na instytucjach rozumianych jako normy zachowania i mechanizmy wzmocnienia motywacji (nagrody i kary). Z tej perspektywy rosnąca korupcja jest czymś nieuniknionym w trakcie procesu transformacji. Jednakże, jeśli nowy system instytucji jest właściwie zaprojektowany i odpowiednio dużo uwagi poświęca się mechanizmom egzekwowania prawa, korupcję można utrzymać w rozsądnych granicach. W podejściu tym nie zaprzecza się, że doświadczenie 50. lat totalitaryzmu miało negatywny wpływ na moralność społeczeństwa, docenia się również potrzebę edukacji w tej dziedzinie. Jednak przede wszystkim podkreśla się odpowiedzialność elit politycznych, jako twórców nowego systemu, za pojawienie się systemowych czynników sprzyjających rozprzestrzenianiu się korupcji. Podejście to jest interdyscyplinarne, ponieważ łączy wiedzę z obszaru ekonomii, studiów politycznych i socjologii. Opisuję je, ze współautorem Bartłomiejem Kamińskim, w książce *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Zalecenia dla polityki wynikające z tego podejścia są bardziej złożone niż w przypadku pierwszego kierunku – jeśli bodźce sprzyjają rozprzestrzenianiu się korupcji, to żadne działania edukacyjne nie wystarczą, aby opanować chorobę korupcji. Musimy bowiem najpierw wejrzeć w funkcjonowanie instytucji, a działania edukacyjne powinny towarzyszyć reformie instytucjonalnej. ■

Chcesz wiedzieć więcej?

- Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004). *Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*. Warszawa: ISP PAN & TRIO.
Kuczewski J., Łaciak B. [red.]. (2000). *Korupcja w życiu społecznym*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Archiwalia:

**20–22 KWIETNIA 2005,
POZNAŃ**

Grass genetics and breeding



Tę międzynarodową konferencję zorganizował Instytut Genetyki Roślin PAN i Centrum Doskonałości PAGEN. Program obejmował różne aspekty biologii molekularnej, genetyki, cytogenetyki i innych typów badań traw pastewnych i gazonowych. Wykłady oraz prezentacje plakatowe podzielono na cztery sesje: opracowanie i zastosowanie nowych technologii w ulepszaniu traw, genetyka i cytogenetyka molekularna w charakteryzowaniu nowej zmienności, genetyczne i fizjologiczne aspekty tolerancji na stresy biotyczne i abiotyczne oraz nowe cele i kierunki w hodowli traw.
www.igr.poznan.pl

**22–23 CZERWCA 2005,
SEROCK K/WARSZAWY**
Międzynarodowe sympozjum
„Nutritional and Hormonal Factors
in Regulation of Growth, Development
and Productivity of Animals”

Sympozjum zostało zorganizowane przez Instytut Fizjologii i Żywienia Zwierząt im. Jana Kielanowskiego PAN oraz Komisję Żywienia Zwierząt Komitetu Nauk Zootechnicznych PAN dla uczczenia 50-lecia Instytutu. Podczas sesji o międzynarodowym charakterze wygłoszono 12 referatów plenarnych a 94 doniesienia naukowe przedstawiono w formie posterów. Zaprezentowano w nich najnowsze badania prowadzone w wiodących ośrodkach naukowych, poświęcone zagadnieniom regulacji wzrostu, rozwoju, rozrodu i produktywności zwierząt. Zwrócono uwagę m.in. na problemy metabolizmu składników pokarmowych i energii u karmiących loch, wpływ żywienia w okresie prenatalnym na później-

szy metabolizm i podatność na choroby. Przedyskutowano nowe dane dotyczące roli peptydów jelitowych jako mediatorów wzrostu, rozwoju i aktywności wydzielniczej przewodu pokarmowego młodych przeżuwaczy, ocenę systemów białkowego wartościowania pasz dla tych zwierząt oraz czynniki stresotwórcze i ich znaczenie w rozrodzie sów. Z dużym zainteresowaniem spotkało się zagadnienie stosowania w żywieniu zwierząt roślin genetycznie modyfikowanych pierwszej i drugiej generacji, a także efekty prozdrowotne produktów zwierzęcych uzyskanych przez odpowiednie żywienie zwierząt. Materiały z sympozjum ukazały się w *Journal of Animal and Feed Sciences*, Supplement 1, tom 14, 2005.

**28 CZERWCA 2005,
WARSZAWA**
Strategia długookresowa dla Polski
do roku 2025

Na konferencji dyskutowano założenia strategii rozwoju Polski do roku 2025 przygotowanej przez naukowców z Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Zdefiniowano trzy główne cele przyszłego rozwoju, którymi są: zasadnicza zmiana poziomu i jakości kształcenia, budo-

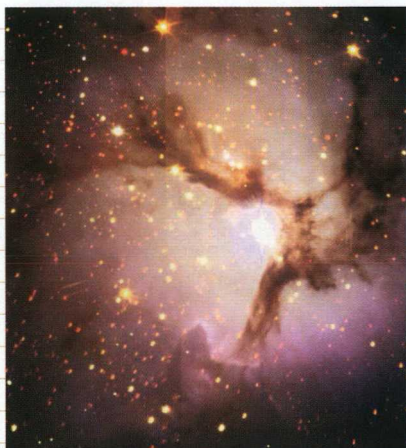
wa gospodarki opartej na wiedzy oraz zwiększenie dynamiki gospodarki. Wskazano sektory gospodarki, których rozwój należy uznać za szczególnie ważny z punktu widzenia rozwoju kraju. Są to: usługi dla biznesu, przemysł wysokiej techniki, przemysł i usługi związane z czasem wolnym, opieką medyczną oraz przemysł i usługi związane z ochroną środowiska. Strategia rozwoju oraz dyskusja na konferencji zostały opublikowane w książce pod tytułem „Droga Polski do roku 2025”, którą autorzy adresują do parlamentarzystów i rządu.

**1 WRZEŚNIA 2005,
REPUBLIKA POŁUDNIOWEJ
AFRYKI**
Pierwsze światło teleskopu SALT

Po pięciu latach od rozpoczęcia budowy, Southern African Large Telescope (Wielki Południowoafrykański Teleskop – SALT) zarejestrował tzw. pierwsze światło, czyli pierwszy obraz o wymaganej jakości. SALT, największy teleskop na półkuli południowej i jeden z dwóch



USDA - ARS



SALT

największych na świecie, został zbudowany przez konsorcjum 11 instytucji naukowych z Południowej Afryki, Niemiec, Nowej Zelandii, Polski, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Ze strony polskiej oficjalnym koordynatorem projektu jest Centrum Astronomiczne im. M. Kopernika PAN w Warszawie. Polska poniosła blisko 11% (niecałe 3 mln USD) kosztów jego realizacji, co daje polskim astronomom prawo do wykorzystywania w przyszłości 11% czasu pracy teleskopu. Oficjalne otwarcie SALT-a planowane jest na 10 listopada. Więcej o projekcie – w następnym numerze Akademii.

7-9 WRZEŚNIA 2005, POZNAN

Alternative Plants for Sustainable Agriculture

W ostatnim okresie wzrosło zainteresowanie roślinami alternatywnymi jako odnawialnymi surowcami dla energii i przemysłu. Ma to szczególne znaczenie po



zaprojektowaniu w dniu 16.02.2005 protokołu z Kyoto, dotyczącego redukcji gazów cieplarnianych (CO_2 , NH_4 , NO_x , SO_x). W związku z tym Centrum Doskonałości PAGEN przy Instytucie Genetyki Roślin PAN oraz Wydział Biologii Uniwersytetu im. A. Mickiewicza

w Poznaniu zorganizowały międzynarodowe warsztaty dotyczące znaczenia roślin alternatywnych w zrównoważonym rolnictwie. Podczas warsztatów, w których wzięli udział wykładowcy z Polski i zagranicy omawiano m.in. zagadnienia z zakresu genetyki i hodowli roślin alternatywnych, wykorzystanie biomasy roślin jako odnawialnego surowca do produkcji energii, biopaliw i wykorzystania w przemyśle oraz roli roślin alternatywnych w ochronie środowiska naturalnego. www.igr.poznan.pl

Plany:

8-10 GRUDNIA 2005, WARSZAWA

Enlivening Democracy. Building Pluralism from the Bottom

Konferencja, organizowana przez Instytut Studiów Politycznych PAN oraz International Political Science Association, poświęcona jest próbie odpowiedzi na pytanie:

„jaki rodzaj demokracji funkcjonuje w starych a jaki w młodych demokracjach?”

Tematy referatów koncentrują się wokół takich zagadnień jak tworzenie i działalność grup i organizacji na szczeblu lokalnym, ich współpraca z lokalnymi samorządami oraz powstawanie i działalność ugrupowań kobiecych, które powstają w lokalnych społecznościach w celu reprezentowania odrębnych interesów kobiet. Odbędzie się sesja poświęcona pamięci prof. Stanisława Erlicha oraz warsztaty zatytułowane: „Studia nad demokracją i pluralizmem: doświadczenia z terenu”.

www.isppan.waw.pl

23-28 STYCZNIA 2006, POZNAN – BĘDLEWO

Konferencja C^* -algebras and elliptic theory – II.

Instytut Matematyki Polskiej Akademii Nauk i Uniwersytet Warszawski wspólnie

organizują drugą już konferencję o C^* -algebrach i teorii eliptycznej, która odbędzie



się w Ośrodku Konferencyjnym Instytutu Matematycznego PAN w Będlewie. Główne tematy konferencji obejmą: K-teorię C^* -algebr, teorię indeksu, geometrię niekomutatywną, algebry operatorów pseudoróżniczkowych na rozmaitościach z osobliwościami, Grassmaniany i pary Fredholma i kwantowanie deformacyjne. <http://higeom.math.msu.su/bedlewo2006/>

24-25 LUTEGO, 2006, KRAKOW

Czwarte warsztaty projektu Unii Europejskiej CONCORDE („Koordynacja prac badawczych i rozwojowych w Europie w zakresie nanostrukturalnych tlenków o właściwościach katalitycznych”)

Przedmiotem dwudniowych warsztatów pt. „Nowe osiągnięcia w inżynierii powierzchni katalizatorów nanotlenkowych”, które odbędą się w Instytucie Katalizy i Fizykochemii Powierzchni PAN w Krakowie, będą postępy w zakresie preparatyki, testowania, charakteryzowania i inżynierii nowych katalizatorów tlenkowych o właściwościach, które umożliwiają ich zastosowanie w procesach chemicznych przyjaznych dla środowiska naturalnego, a także pomagają w ochronie środowiska. Główne zagadnienia, omawiane podczas warsztatów, obejmą: nowe nanotlenki, modyfikacje właściwości nanotlenków na drodze nośnikowania, badanie wpływu otaczającej atmosfery na stan powierzchni katalizatora oraz reakcje katalityczne przebiegające na tlenkach o wysokiej dyspersji. W warsztatach mogą wziąć udział wszyscy pracownicy i doktoranci z placówek Akademii, wyższych uczelni i zakładów przemysłowych.

www.icp.csic.es/concorde/
www.ik-pan.krakow.pl