

# Korupcja.

## Przegląd wybranych koncepcji

**Maciej Tymiński**, dr

Katedra Historii Gospodarczej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

**Piotr Koryś**, mgr

Katedra Historii Gospodarczej, Wydział Nauk Ekonomicznych UW

### Wstęp

Problem przestępczości gospodarczej, w tym szczególnie korupcji, jest coraz częściej wymieniany jako poważna bariera wzrostu<sup>1</sup>. Również w Polsce, ze względu na rozmiary, jakie osiągnęła, korupcja stała się poważnym problemem zakłócającym aktywność gospodarczą. Coraz częściej mówi się także o jej niszczącym wpływie na państwo i rodzące się społeczeństwo obywatelskie<sup>2</sup>. Świadczą o tym doniesienia o kolejnych aferach w kolejnych rządach i na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Jednocześnie w dyskusji na łamach prasy pojawiają się ostatnio opinie, że sama korupcja może być mniej szkodliwa dla systemu demokratycznego niż jej zwalczanie<sup>3</sup>.

Pomimo zauważalnego nasilenia się zjawiska w Polsce współczesnej, zainteresowanie korupcją ze strony naukowców jest niewielkie<sup>4</sup>. Zwracają uwagę jedynie analizy Antoniego Z. Kamińskiego [1997] i Andrzeja Kojdera [1992] oraz prace zespołu Jacka Kurczewskiego [Kurczewski, Łaciak, 2000] poświęcone studiom przypadków. Jacek Kurczewski [1999] zajmował się również badaniem percepcji korupcji. Ekonomicznej analizy korupcji podjął się Kazimierz Tarchalski [2000]. Kwestie prawne związane z korupcją we współczesnej Polsce analizowała Ewa Łętowska [1995]. Wobec niewielkiej liczby prac podejmujących kwestie korupcji w Polsce, szczególnie w naukach ekonomicznych, uzasadnione wydaje się przedstawienie tej problematyki.

Korupcja jest od dawna przedmiotem analiz ekonomicznych, socjologicznych, politologicznych, historycznych i prawnych. Niestety, dane na jej temat cechuje poważna słabość: w interesie obydwu stron zaangażowanych w prze-

<sup>1</sup> Co potwierdzają również badania empiryczne, zob. [Mauro, 1995].

<sup>2</sup> Tego typu analizę dotyczącą Włoch przeprowadził Robert Putnam, zob. [Putnam, 1995]. Dla Polski taką analizę przeprowadzili Elżbieta i Jacek Tarkowscy, zob. [Tarkowska, Tarkowski, 1990].

<sup>3</sup> Zob. np. [Raciborski, 2001].

<sup>4</sup> W kontekście historycznym korupcją zajmowali się Antoni Mączak [1986] i Andrzej Chwałba [1995]. Istnieje też kilka interesujących analiz socjologicznych z lat osiemdziesiątych XX w., przeprowadzonych przez Jacka Tarkowskiego [1983] oraz Antoniego Kamińskiego [1989].

stępstwo jest nieujawnianie faktu jego zaistnienia. Z tego powodu trudno o precyzyjną analizę zjawiska. Badania mogą być prowadzone jedynie przez porównanie stosunkowo zobiektywizowanych miar korupcji między krajami, przez obserwację informacji o korupcji w prasie lub przez badania jakościowe.

Naszym celem jest próba uporządkowania definicji korupcji w naukach społecznych, a następnie zbadanie czynników instytucjonalnych decydujących o przyczynach i formach korupcji. Z tego punktu widzenia szczególnie interesujące są ujęcia odwołujące się do nowej ekonomii instytucjonalnej i szerzej, badające instytucjonalne uwarunkowania korupcji<sup>5</sup>. Zwracają tu uwagę prace Susan Rose-Ackerman [1975, 1978] i Edwarda Banfielda [1975], którzy stosują w swoich analizach teorię agencji<sup>6</sup>. Założenia tej teorii wydają się najbardziej efektywne przy rozumieniu korupcji jako kontraktu pomiędzy urzędnikiem i jego klientem. Nasza analiza powinna w efekcie doprowadzić do sformułowania ram badania korupcji i jej uwarunkowań instytucjonalnych w Polsce.

Referat został podzielony na trzy części. W pierwszej zaprezentujemy nieekonomiczne ujęcia korupcji. Pozwoli to na interdyscyplinarne podejście do zagadnienia. Celem drugiej jest rekonstrukcja mapy korupcji jako kontraktu ekonomicznego. Opieramy się tu na teorii agencji. Trzecia część poświęcona jest analizie instytucjonalnych uwarunkowań korupcji. Odwołując się do typologii Andreja Shleifera i Roberta Vishny'ego, pokazujemy w niej zależność między strukturą biurokracji i formami korupcji. Wskazujemy również na wpływ innych czynników na skalę i rodzaje korupcji.

## 1. Korupcja w naukach społecznych

Słowo korupcja pochodzi od łacińskiego *corruptio*, czyli „psucie” lub „łapówkarstwo”. Dzisiejsze rozumienie tego zjawiska dotyczy przede wszystkim drugiego z tych znaczeń, choć korupcja jako forma nadużycia lub przestępstwa gospodarczego, zwłaszcza jeśli dotyczy sfery publicznej, ma w sobie coś z „psucia”. Korupcję najprościej definiuje się tak, jak czyni to Bank Światowy i Transparency International, jako „wykorzystanie władzy publicznej dla celów prywatnych” [Korupcja..., 2000; Pope, 2000]. Jest to definicja wystarczająca, by dostrzec zjawisko, jednak zbyt ogólna, by zauważyć wszystkie cechy odróżniające korupcję od innych przestępstw gospodarczych.

Korupcja była i jest przedmiotem badań nie tylko ekonomistów, ale również politologów, socjologów i prawników. Nieekonomiczne definicje korupcji pozwalają zidentyfikować instytucjonalne czynniki sprzyjające korupcji, które nie są analizowane przez ekonomistów. Trudno przytoczyć wszystkie definicje korupcji, w związku z tym prezentujemy najbardziej godne uwagi, ze wskazaniem cech, które wydają się w nich szczególnie istotne.

<sup>5</sup> Nieekonomiczne definicje korupcji zaprezentowane są w następnym rozdziale.

<sup>6</sup> Podobnie problem korupcji analizowali również Andrei Shleifer i Robert Vishny [1993] oraz Robert Klitgaard [1988].

Wśród badaczy teorii polityki problemem korupcji zajmowali się między innymi Joseph Nye, John T. Noonan, Carl Friedrich i Samuel P. Huntington. Nye [1984] stwierdził, że korupcja to zachowanie, polegające na odstępianiu od formalnych obowiązków przypisanych do funkcji publicznej z powodu oczekiwanych prywatnych korzyści pieniężnych lub związanych ze statusem. Inaczej mówiąc, korupcja polega na łamaniu reguł, by osiągnąć pewnego rodzaju wpływy. Według Noonana [1984] łapówka to

**bodziec, niewłaściwie wpływający na wykonywanie funkcji publicznej w zamiarze jej nieuzasadnionego nadużycia.**

Friedrich [1989] uważał, że korupcja występuje, gdy osoba sprawująca władzę (kontrolę) jest za pośrednictwem nielegalnie wręczanych pieniędzy lub innych nagród skłaniana do podjęcia działań przynoszących korzyść temu, kto wręcza nagrodę, a to godzi w społeczeństwo i jego interesy. W ten sposób wskazuje on, że na korupcji korzystają dwie strony: ten, kto wręcza łapówkę, i ten, kto ją otrzymuje. Huntington [1968] zdefiniował korupcję jako zachowania urzędników publicznych odbiegające od przyjętych norm z powodu realizacji prywatnych interesów. Zwraca uwagę na to, że do zaistnienia korupcji niezbędne jest dostrzeżenie różnicy między rolą publiczną a prywatnym interesem. Wszyscy oni kładą nacisk na sprzeniewierzenie czy też bezprawne użycie władzy i wynikające z tego korzyści.

W badaniach socjologicznych i antropologicznych istotna jest również kategoria władzy (w tym w sensie nieformalnym) oraz odróżnienie sfery normatywnej i pozytywnej opisu korupcji. Sfera normatywna dotyczy kulturowych reprezentacji korupcji jako działania polegającego na łamaniu pewnych społecznie podzielanych reguł, podczas gdy sfera pozytywna to sfera instytucji formalnych i prawa. Mogą to być sfery pokrywające się bądź rozbieżne. W ten sposób opisał korupcję John Waterbury [1965], stwierdzając jednocześnie, że w pewnych społeczeństwach te dwie definicje mogą być zbieżne. Jego zdaniem w sensie normatywnym urzędnik może być skorumpowany niezależnie od tego, czy złamał prawo, czy też nie, i odwrotnie, osoba skorumpowana wg prawa może nie budzić potępienia w sensie normatywnym, osoba posądzana o korupcję wg norm może być w świetle prawa czysta. Do pewnego stopnia w tym nurcie rozważań mieszczą się też definicje relatywizujące korupcję. I tak Patrick Dobel [1978] stwierdził, że korupcja jest pochodną specyficznego, kulturowo uwarunkowanego nastawienia do lojalności, moralności i skłonności do uzurpowania praw do korzystania z dóbr publicznych. Podobnie w ujęciu historycznym korupcja jest relatywizowana przez wskazanie, że pewne zjawiska, niegdyś traktowane jako normalne (np. handel stanowiskami), dziś są uważane za korupcję.

Korupcja jest z punktu widzenia prawa jednym spośród przestępstw gospodarczych. Niewątpliwie nie jest synonimem samego pojęcia: przestępstwo gospodarcze. Jak napisał Diego Gambetta, są zjawiska, które bywają nazywa-

ne korupcją z powodu podobnych konsekwencji, jakie niosą dla społeczeństwa i jego instytucji, lecz różnią się w rzeczywistości od praktyki „korumpowania” (lub są pojęciami o szerszym zakresie znaczeniowym). Są wśród nich kradzież, oszustwo czy zorganizowana przestępczość<sup>7</sup>. Ocena normatywna korupcji nie jest już jednoznaczna. Korupcja może być działaniem wymierzonym w interes społeczny albo w interes państwa. Ten drugi przypadek jest godny uwagi, zwłaszcza w sytuacji, gdy interes społeczny i interes państwa są rozbieżne. Korupcja może nie być wtedy działaniem potępianym przez społeczeństwo. Przykładem takiej korupcji jest przekupywanie urzędników hitlerowskich Niemiec w celu wykupywania ludzi wywożonych do obozów koncentracyjnych lub na roboty przymusowe do Rzeszy.

W definicjach prawniczych kluczem do opisanego zjawiska jest wskazanie granicy między tym, co dopuszczalne (nawet jeśli nieetyczne bądź niewskazane), a tym, co zabronione (choćby było korzystne dla działającej jednostki, a nawet dla większej grupy). Daniel H. Lowenstein [1985] podał następującą definicję łapownictwa zgodną z amerykańskim prawodawstwem:

1. Musi być w nie zaangażowany urzędnik publiczny.
2. Oskarżony musi mieć intencję skorumpowania.
3. Korzyść, cokolwiek wartościowego, musi przypaść w udziale urzędnikowi.
4. Musi zaistnieć zależność między ową korzyścią i jakąś decyzją urzędnika
5. Ta zależność musi dotyczyć intencji wpłynięcia (bądź samego wpłynięcia) na wykonywanie przez urzędnika działań urzędowych.

Vito Tanzi [1998], nie szukając nowej definicji zjawiska, przedstawił kilka metod klasyfikacji korupcji:

1. Redukująca koszty lub zwiększająca zyski (z punktu widzenia osoby przekupującej).
2. Inicjowana przez przekupującego lub przekupowanego, a więc taka, w której stroną aktywną jest urzędnik lub jego petent.
3. Związana z transferem pieniędzy lub nie.

Jeremy Pope [2000] wyróżnia korupcję zgodną z prawem i łamiącą prawo.

**W [...] pierwszym przypadku urzędnik przyjmuje nielegalne wynagrodzenie za wykonanie czynności, do której normalnie zobligowany jest przez prawo. W drugim przypadku przyjmuje on łapówkę za usługi, których prawo zabrania mu świadczyć<sup>8</sup>.**

Do pewnego stopnia podobne jest rozróżnienie Shleifera i Vishny'ego [1993] na korupcję bez kradzieży i z kradzieżą. W pierwszym przypadku urzędnicy ustalają wyższą cenę za swoje usługi (tzn. cenę oficjalną podwyższoną o ła-

<sup>7</sup> Por. D. Gambetta, *Corruption. An analytical map*, maszynopis.

<sup>8</sup> Wywód Pope'a może się wydawać niejasny. Naszym zdaniem chodzi tu nie o zaistnienie przestępstwa w ogóle, ale działanie na szkodę państwa. W pierwszym przypadku urzędnik nie narusza interesów państwa, podczas gdy w drugim działa przeciw nim. Jednak niezależnie, z którym rodzajem mamy do czynienia, samo przyjęcie łapówki w myśl zasad państwa prawnego jest przestępstwem.

pówkę), w drugim przypadku nie zmieniają ceny usługi, ale pieniądze otrzymane od klienta zachowują dla siebie, zmniejszając dochody państwa.

Wg typologii Transparency International z kolei można wyróżnić następujące rodzaje łapówek:

- 1) płacone za dostęp do dóbr deficytowych,
- 2) płacone za dostęp do dóbr, które nie są deficytowe (lub uniknięcie kosztów), ale znajdują się w gestii urzędnika,
- 3) płacone nie za konkretną korzyść (lub uniknięcie kosztów), ale za usługę, w której konsekwencji można tę korzyść osiągnąć,
- 4) płacone za pozbawienie kogoś innego korzyści lub przerzucenie na niego kosztów [Pope, 2000].

Trochę inne podejście do korupcji przedstawił Heidenheimer [1970]. Uznał, że istotny jest sposób percepcji korupcji przez zainteresowanych — urzędników publicznych. Zaproponował podział korupcji na białą, szarą i czarną, w zależności od tego, jaki stosunek do niej ma większość urzędników. Jeśli ją potępiają, można mówić o „czarnej” korupcji, jeśli przyzwalają na jej istnienie — korupcja jest „biała”. Pozostałą niedookreśloną sferę Heidenheimer nazywa „szarą” korupcją.

Do rekonstrukcji mapy korupcji niezbędne jest dodanie jeszcze jednego elementu: korupcja jest rodzajem aktywności ekonomicznej. Dopiero potraktowanie jej jako transakcji lub kontraktu pozwala na pełniejsze rozumienie zjawiska.

## 2. Ekonomiczna mapa korupcji

Ekonomiczne badania problemu korupcji często opierają się na dorobku teorii agencji i, w związku z tym, jak już wspomniano wyżej, korupcja jest interpretowana jako kontrakt. Autorami pierwszych analiz zjawiska korupcji wykorzystujących podejście *z w i e r z c h n i k – a g e n t* byli Susan Rose-Ackerman [1975; 1978] i Edward Banfield [1975], których propozycje podążały za wcześniejszymi badaniami Gary Beckera i George Stiglera [1974]. Podejście to było następnie rozwijane przez wielu badaczy<sup>9</sup>.

W ramach tego podejścia osoba korumpowana musi koniecznie być *a g e n t e m* innej jednostki lub organizacji (*z w i e r z c h n i k a*), przy czym w wyniku łapówki jest ona skłonna przedłożyć interes osoby (organizacji) oferującej łapówkę (*k o n t r a h e n t a*) ponad interesy organizacji, dla której pracuje (*z w i e r z c h n i k a*). Korzyść, którą uzyskuje agent z tego tytułu, musi być nielegalnym lub nieautoryzowanym transferem gotówki lub wynagrodzenia w innej formie. Jednocześnie agent, czy to ze względu na niedoskonałości rynku, czy to ze względu na pozycję w strukturach instytucjonalnych, musi posiadać siłę dającą mu władzę dyskrecyjną pozwalającą na podjęcie decyzji korzystnej dla kontrahenta [Rose-Ackerman, 1975]. W przypadku korupcji mamy

<sup>9</sup> R. Klitgaard [1988]; D. Gambetta, *op. cit.*; A. Shleifer, R. W. Vishny [1993].

tu do czynienia nie z dwoma, jak się potocznie uważa, a z trzema aktorami: agentem, kontrahentem oraz zwierzchnikiem<sup>10</sup>. Zwierzchnik może być zarówno osobą, jak i organizacją, może nim być również całe społeczeństwo. Posiada on prawa własności, a przynajmniej prawo do decyzji o alokacji zasobów, których dotyczy korupcja. Agent może być osobą, np. policjantem lub urzędnikiem, ale również może być organizacją, np. firmą konsultingową. Agent ma uprawnienia do występowania w imieniu zwierzchnika. Jak zauważyli Shleifer i Vishny [1993], agent posiada efektywne uprawnienia właścicielskie wobec dóbr, o których alokacji decyduje<sup>11</sup>. Podobnie jak agent również kontrahent może być zarówno osobą, np. pacjentem lub kierowcą przekraczającym przepisy, jak i organizacją, np. firmą oferującą rządowi haubice<sup>12</sup>. Kontrahent potrzebuje dóbr bądź usług, o których decyduje agent. Te dobra lub usługi ze względu na charakter relacji pomiędzy agentem i zwierzchnikiem nie powinny zostać mu zaproponowane na warunkach kontraktu korupcyjnego. Interesy kontrahenta są zatem uzależnione od decyzji agenta.

Co zadecyduje o tym, że agent i kontrahent dokonają wymiany korupcyjnej? Warunkiem koniecznym jest sprzeczność interesów pomiędzy zwierzchnikiem i kontrahentem. Jeżeli w takim wypadku kontrahent nie może liczyć na osiągnięcie swoich celów legalnymi środkami, pozostaje mu jedynie droga złamania obowiązujących zasad. Motywem dla agenta jest łapówka, która musi być tak wysoka, żeby zrównoważyć jego ryzyko podejmowania działań sprzecznych z interesami pracodawcy. Ryzyko agenta można rozumieć jako potencjalny koszt, który pojawi się, jeśli działanie korupcyjne zostanie ujawnione. Żeby doszło do korupcji, zarówno agent jak i kontrahent muszą być skłonni do zawarcia nielegalnej transakcji. Korupcję można zatem rozumieć jako formę wymiany, która dokonuje się pomiędzy agentem a kontrahentem bez wiedzy i zgody zwierzchnika. Jeśli decydują się dokonać wymiany wspólnie, naruszają prawa zwierzchnika.

Zjawiska korupcyjne można podzielić ze względu na sferę występowania na te, które dotyczą po części pieniędzy lub własności publicznej, oraz na te, które mają miejsce wyłącznie w sferze prywatnej, a którym poświęcane jest

<sup>10</sup> Trzech aktorów wyróżnia również Diego Gambetta, jednak zamiast określić *zwierzchnik* i *agent* używa odpowiednio *truster* i *fiduciary*, kładąc bardzo silny nacisk na rolę zaufania przy rozpatrywaniu problematyki korupcji (autor rozumie korupcję przede wszystkim jako nadużycie zaufania zwierzchnika przez agenta). Naszym zdaniem podejście takie może być mylące. W każdym kontrakcie, nie tylko przy zagrożeniu korupcją, niezbędny jest pewien stopień zaufania pomiędzy stronami. Nadużycie zaufania nie musi jednak oznaczać korupcji, może to być pospolita kradzież lub oszustwo. Zaufanie nie może być zatem traktowane jako czynnik szczególnie istotny w przypadku korupcji.

<sup>11</sup> Uwaga autorów dotyczy wprowadzie korupcji urzędniczej, ale można ją z powodzeniem odnieść również do innych rodzajów korupcji. O prawach własności i korupcji zob. też [Goudie, Stavager, 1998].

<sup>12</sup> W lecie roku 2001 w Polsce wybuchła afery z kontraktem rządowym na zakup haubic, w której wyniku stanowisko utracił wiceminister obrony narodowej Romuald Szeremietiew. Szerzej opisane m.in. przez A. Marszałek, B. Kittela [2001].

dużo mniej uwagi<sup>13</sup>. W odniesieniu do sektora publicznego można mówić o korupcji biurokratycznej i politycznej [Tanzi, 1998]. W polskich warunkach szczególnie interesującym rodzajem korupcji biurokratycznej jest tzw. *street-level corruption*.

*Street-level corruption* jest formą korupcji, którą można opisać jako dodatkowe wynagrodzenie najniższych urzędników lub innych pracowników sfery publicznej mających bezpośredni kontakt z obywatelami (np. lekarzy, policjantów, nauczycieli). W tym wypadku agentem jest zawsze urzędnik niższego szczebla, nad którym kontrola zwierzchnika jest ograniczona. Z w i e r z c h n i k i e m jest państwo i społeczeństwo, ale w rzeczywistości kontrolę sprawują urzędnicy wyższego szczebla. Zakres uprawnień agenta do reprezentowania zwierzchnika jest wąski i dotyczy jednoznacznie zdefiniowanej sfery. K o n t r a h e n t e m jest petent, który otrzymuje ofertę załatwienia swojej sprawy szybciej lub na czas. *Street-level corruption* może dotyczyć również świadczenia drobnych usług lub ułatwienia dostępu do dóbr, o których dystrybucji decyduje agent. W przypadku rozpowszechnionej *street-level corruption* obciążenia wszystkich, którzy płacą łapówki, są mniej więcej równe. Problemem jest natomiast wzrost kosztów funkcjonowania na rynku (pojawia się dodatkowy ich element: łapówka). Dodatkowym kosztem ekonomicznym dla kontrahenta jest wzrost ryzyka, związany z tym, że kontrakt korupcyjny jest nielegalny i niejawny. Umowa korupcyjna zawierana jest z konkretną osobą, a nie z upoważnioną organizacją, co przy niewielkich możliwościach egzekucji powoduje większe niebezpieczeństwo niedotrzymania jej warunków. W krajach, gdzie *street-level corruption* jest rozpowszechniona, prowadzi to do takiego wzrostu kosztów działalności gospodarczej, że wszelka działalność legalna może się stać nieopłacalna.

Pozostałe formy korupcji biurokratycznej dotyczą urzędników wyższego szczebla i podejmowania decyzji administracyjnych o szerszym zasięgu lub, co szczególnie istotne — wykorzystywania dostępu do informacji o strategicznym charakterze. Pod pewnymi względami — wartości łapówek i korzyści, które mają z ich wręczania kontrahenci — przypomina ona korupcję polityczną. Ze względu na to często trudno jednoznacznie odróżnić korupcję polityczną od biurokratycznej. W przypadku korupcji na najwyższym szczeblu — czy to pełniących najwyższe funkcje państwowe polityków, czy to urzędników na najwyższych szczeblach rządowych — zwierzchnikiem są wyborcy, politycy zaś lub biurokraci odgrywają rolę agentów.

Cechą wyróżniającą korupcję polityczną jest nie tylko skala, ale i cele, na które przeznaczane są uzyskane dzięki niej pieniądze. Oprócz ewentualnych korzyści indywidualnych, które wynosi z transakcji agent jako osoba, służą

<sup>13</sup> O możliwości wystąpienia korupcji wyłącznie w sektorze prywatnym piszą zarówno Becker i Stigler [1974], jak i Rose-Ackerman [1975]. Rose-Ackerman zwraca również uwagę na możliwość wystąpienia korupcji wyłącznie w sektorze publicznym. Dobrym przykładem występowania korupcji wewnątrz sektora publicznego jest korupcja nomenklatury w krajach komunistycznych.

one bowiem do finansowania partii politycznych (które można potraktować jako agentów instytucjonalnych), a pośrednio do zdobywania władzy. Taka korupcja to często forma wymiany, w której kontrahent kupuje przyszłą korzyść (bądź zdobywa objęte tajemnicą informację) w zamian za bieżące wsparcie pewnej grupy politycznej. Negatywne skutki korupcji politycznej są poważne: z jednej strony, zakłócony zostaje demokratyczny mechanizm walki politycznej, co prowadzi do tego, że władza jest lub ma być wykorzystana w celach sprzecznych z interesem publicznym; z drugiej — następuje przenikanie gospodarki i polityki, zanika przejrzystość instytucjonalna i konkurencyjność jako wskaźnik efektywności. Jednak ze względu na to, że korupcja polityczna nie jest tak rozpowszechniona jak *street-level corruption*, jej oddziaływanie na całą gospodarkę jest mniejsze. Poza tym korupcja polityczna jest formą, która występuje zawsze, gdyż pokusa może być zawsze odpowiednio wysoka.

Przedstawiona powyżej struktura zjawiska korupcji pozwala postawić następne pytanie o mechanizmy, które prowadzą do jego wystąpienia. Szczególnie interesujące wydaje się badanie powodów różnic w skali i charakterze korupcji między krajami.

### 3. Uwarunkowania korupcji

Na podstawie dotychczasowych rozważań można jedynie bardzo ogólnie stwierdzić, co skłania ludzi do podejmowania działań korupcyjnych. Przedstawiony powyżej prosty model zachowania korupcyjnego nie odpowiada jednak na pytanie, jakie warunki sprzyjają rozprzestrzenianiu się korupcji, a jakie prowadzą do ograniczenia rozmiarów tego zjawiska. Inaczej mówiąc, nie wystarcza do wyjaśnienia, dlaczego korupcja w Nowej Zelandii czy Danii prawie nie występuje, a w Nigerii jest niemal wszechobecna<sup>14</sup>. Jakie czynniki decydują o tym, że agent i kontrahent są skłonni podejmować działania korupcyjne? Odpowiedź na to pytanie przynoszą badania różnych struktur agencyjnych biurokracji państwowej.

Jedną z pierwszych prób tego typu analizy przeprowadziła Susan Rose-Ackerman [1978]. Wyróżniła ona szereg alternatywnych struktur biurowych: hierarchiczną, fragmentaryczną, sekwencyjną i chaotyczną<sup>15</sup>. Struktura hierarchiczna koresponduje ze strukturą opisywaną w klasycznych teoriach biurokracji. W strukturze fragmentarycznej każda z agencji rządowych niezależnie dostarcza część wymaganych zezwoleń. Struktura sekwencyjna jest podobna, z tą różnicą, że istotna jest kolejność uzyskiwania zezwoleń. W obydwu tych strukturach agencje działają autonomicznie wobec siebie, tzn. nie istnieją mechanizmy hierarchicznego uzgadniania decyzji i kontroli. Struktura chaotyczna to struktura, w której łańcuch decyzyjny jest nieprzej-

<sup>14</sup> Zobacz tabelę prezentującą indeks Transparency International na końcu tekstu.

<sup>15</sup> W oryginale zdeorganizowana (ang. *disorganized*), jednak w naszym przekonaniu określenie „chaotyczna” lepiej oddaje sens wywodów Rose-Ackerman.

rzysty i bez przerwy się zmienia, a kryteria podejmowania decyzji są niejasne i arbitralnie ustalane.

W ostatnich latach propozycję Rose-Ackerman rozwinęli Andrei Shleifer i Robert Vishny [1993]. Opisali oni kilka rodzajów struktur państwa. Pierwszy to państwo scentralizowane, gdzie jeden agent oferuje wszystkie potrzebne kontrahentowi uprawnienia (zezwolenia, koncesje, etc.). Drugi przypadek to struktura fragmentaryczna, gdzie każdy z wielu agentów oferuje tylko jedno z wielu komplementarnych uprawnień. Kontrahent potrzebuje wszystkich uprawnień i jest zmuszony do układania się osobno z każdym z agentów. W ostatnim przypadku wielu agentów oferuje pełen zakres potrzebnych kontrahentowi uprawnień.

Ekonomiczne konsekwencje są zasadniczo różne w każdym z wymienionych przypadków. Dystrybucja praw przez jednego agenta odpowiada sytuacji monopolu. Urzędnicy państwowi maksymalizują swój przychód z łapówek, ograniczając wielkość podaży redystrybuowanych praw do poziomu maksymalizującego zyski. Zdaniem Shleifera i Vishny'ego suma przyjętych łapówek od wszystkich kontrahentów jest w tym przypadku najwyższa, tak jak w przypadku monopolu na rynku dóbr, gdy jedna firma oferuje szereg produktów komplementarnych. Zarazem jednak poziom łapówki na każde z uzupełniających się uprawnień niekoniecznie będzie najwyższy.

Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy wielu autonomicznych agentów oferuje komplementarne uprawnienia, a kontrahent jest zmuszony układać się z każdym z nich. Może to być sytuacja, gdy jeden agent decyduje o imporcie materiałów, drugi wydaje zgodę na otwarcie fabryki, a trzeci decyduje o kredycie. Agenci znajdują się tutaj w sytuacji „dylematu więźnia”, w dążeniu do maksymalizacji własnej renty, każdy z nich będzie podwyższał cenę za oferowane przez siebie uprawnienia tak wysoko, że spowoduje spadek aktywności gospodarczej i spadek całkowitej wartości sumy łapówek. Tylko niewielu kontrahentów będzie w stanie sprostać warunkom postawionym przez wszystkich agentów, dla większości wysokość żądanych łapówek będzie nieprzekraczalną barierą wejścia na rynek. Przy fragmentarycznej strukturze agencyjnej, zdaniem Shleifera i Vishny'ego, zarówno produkcja, jak i efektywność są niższe niż w przypadku wcześniej omawianego monopolu.

Trzeci przypadek jest szczególnym rodzajem struktury fragmentarycznej, gdzie każdy z wielu agentów oferuje pełen pakiet uprawnień niezbędnych kontrahentowi. Powyższa sytuacja przypomina warunki panujące na rynku konkurencyjnym. Konkurencja pomiędzy agentami powinna spowodować spadek ceny pakietu uprawnień do zera, a co za tym idzie całkowita wartość płaconych łapówek również powinna wynosić zero. W tej sytuacji zarówno produkcja, jak i efektywność są najwyższe.

Model Shleifera i Vishny'ego sugeruje, że pomiędzy agentem i kontrahentem nie będzie dochodziło do kontraktu korupcyjnego, gdy duża liczba agentów będzie oferowała pakiet uprawnień niezbędnych dla kontrahenta. W dwóch pozostałych przypadkach kontrahent będzie zmuszony zapłacić ła-

pówkę, a przy strukturze fragmentarycznej nawet szereg łapówek. Jednak w praktyce w większości wysoko rozwiniętych krajów, w których korupcja nie stanowi poważnego problemu, takich jak wymienione wyżej Dania i Nowa Zelandia, nie funkcjonuje konkurencyjny model struktury agencji sugerowany przez autorów. Jak zauważa Mushtaq Khan<sup>16</sup> propozycja Shleifera i Vishny'ego wyjaśnia tylko część problemu, a mianowicie wpływ konstrukcji struktur agencyjnych na zakres zjawisk korupcyjnych.

Poza monopolistyczną władzą urzędników (agentów) można wyróżnić za Robertem Klitgaardem [1988] jeszcze dwa czynniki wpływające na powstawanie zjawisk korupcyjnych: skala władzy uznaniowej pozostającej w rękach urzędników oraz stopień przejrzystości i przewidywalności reguł i instytucji.

Zakres władzy uznaniowej, jakim dysponują agenci, jest nie mniej ważny niż monopol w redystrybucji uprawnień, na które zgłaszają zapotrzebowanie kontrahenci. Im większa dyskrecyjna władza urzędników, tym większa możliwość, że dokonają oni „prawidłowej” interpretacji przepisów na rzecz kontrahenta w zamian za odpowiednią gratyfikację. Wydaje się, że jednoznaczne reguły opisujące postępowanie w poszczególnych przypadkach powinny być wystarczającym antidotum na problem uznaniowości. Jednak tworzenie bardzo szczegółowych przepisów powoduje, że są one nierealistyczne. W konsekwencji władza uznaniowa agentów jest jeszcze większa. O wiele prostszym i skuteczniejszym rozwiązaniem jest uproszczenie przepisów w takim stopniu, w jakim to tylko możliwe [Goudie, Stasavager, 1988].

Problem przejrzystości i przewidywalności działań agentów jest związany z przewagą informacyjną agenta nad zwierzchnikiem. Jeżeli zwierzchnik jest w stanie skutecznie kontrolować działania agenta, to niebezpieczeństwo powstawania korupcji jest zdecydowanie mniejsze. Jednym ze sposobów ograniczania przewagi agenta jest rozbudowa hierarchicznej kontroli w ramach organizacji, dla której pracuje agent. Jednak wewnętrzni audytorzy również mogą być podatni na korupcję. Alternatywą może być przekazanie kontroli do organizacji zewnętrznych, np. gdy urząd państwowy wynajmie prywatną firmę audytorską. W pewnej mierze skutecznym rozwiązaniem może być zwiększenie kar za przestępstwa korupcyjne. Nie ma jednak jednego uniwersalnego rozwiązania problemu kontroli agenta przez zwierzchnika, najlepsza wydaje się kombinacja wzmiankowanych środków.

<sup>16</sup> Mushtaq Khan [1996] argumentuje, że model zaproponowany przez Shleifera i Vishny'ego ignoruje sposób, w jaki uprawnienia są dystrybuowane, oraz wpływ czynników politycznych na ten proces. Autor, opierając się na konstrukcji patron–klient, wyróżnia dwa typy: patrymonialny, w którym władze państwowe (patroni) mają przewagę i możliwość długoterminowego kształtowania reguł, oraz klientystyczny, w którym większą siłą odznaczają się organizacje klientów korumpujące władze państwowe. W drugim przypadku, zdaniem Khana, rządzący nie są w stanie przeciwstawić się zorganizowanym grupom klientystycznym i często tworzą własne organizacje biorące udział w „grabieżach” państwa. Khan zauważa, że o ile pierwszy typ nie prowadzi do dużych strat w gospodarce (Korea), o tyle drugi powoduje znaczne spowolnienie wzrostu (Filipiny za rządów Marcosa).

Występowanie zjawisk korupcyjnych na szeroką skalę jest uwarunkowane szeregiem różnorodnych czynników. Część z nich staraliśmy się zanalizować powyżej. Prawdopodobieństwo, że agent i kontrahent podejmą działania korupcyjne, będzie największe, gdy jednocześnie będą występowały brak przejrzystości reguł i skutecznej kontroli oraz dyskrecjonalna władza agenta, który zarazem będzie jedynym oferentem uprawnień, dóbr lub usług niezbędnych kontrahentowi.

Analiza ograniczona do badania charakteru struktur agencyjnych (monopolistycznej, fragmentarycznej), choć nie tłumaczy różnicy w poziomie korupcji pomiędzy różnymi krajami, to jednak pozwala wyciągnąć pewne wnioski co do wpływu różnych rozwiązań agencyjnych na szybkość rozwoju gospodarczego. Rozwiązanie monopolistyczne, nawet jeśli prowadzi do wysokiego poziomu pobieranych łapówek, nie musi spowodować spowolnienia wzrostu, czego widowym przykładem są państwa Azji Wschodniej, np. Korea. Przeciwnie struktura fragmentaryczna, która nie powoduje tak wysokiego ogólnego poziomu łapówek, może hamować rozwój gospodarczy. Przykładem takiej sytuacji mogą być Indie lub kraje afrykańskie.

Zdecydowanie wyższy poziom korupcji w takich krajach jak Bangladesz czy Nigeria w porównaniu z Danią czy Nową Zelandią nie wynika z monopolistycznej pozycji agentów, a raczej z niejednoznaczności kryteriów i zakresu uznaniowości w podejmowaniu decyzji. Analiza uwarunkowań korupcji uzasadnia również naszym zdaniem powszechniejsze występowanie korupcji politycznej w porównaniu z tzw. *street-level corruption*. Politycy najwyższego szczebla w porównaniu z urzędnikami, policjantami czy lekarzami mają daleko większą władzę dyskrecjonalną, a zarazem o wiele większe możliwości torpedowania działań kontrolnych. Poza tym to właśnie politycy najwyższego szczebla mają największy wpływ na kształt przepisów obowiązujących w państwie. Dlatego w krajach takich jak Niemcy czy Francja, w których tzw. *street-level corruption* w praktyce odgrywa niewielką bądź wręcz marginalną rolę, możemy usłyszeć o wielkich aferach korupcyjnych wśród politycznych elit<sup>17</sup>.

## Podsumowanie

Problem korupcji obejmuje nie tylko sferę aktywności ekonomicznej, ale również sferę kultury rozumianej jako pewna hierarchia norm i struktura instytucji nieformalnych, sferę prawa i instytucji formalnych, sferę polityki, a także sferę szeroko pojętych interakcji społecznych. W konsekwencji korupcja jest przedmiotem zainteresowania praktycznie wszystkich nauk społecz-

<sup>17</sup> W ostatnim czasie najgłośniejsza była afera z nielegalnym finansowaniem CDU w Niemczech. W państwach demokratycznych korupcja polityczna może być postrzegana nie tylko jako dodatkowa forma finansowania partii politycznych, ale również jako forma ubezpieczenia się polityków na wypadek przegranych wyborów, np. podczas pełnienia funkcji publicznej polityk nieformalnie reprezentuje interesy jakiejś firmy, by po zakończeniu kadencji objąć w tej firmie dobre opłacane stanowisko.

nych. Arnold J. Heidenheimer<sup>18</sup> wyróżnił w związku z tym trzy kategorie definicji korupcji:

1. Te, które koncentrują się na urzędniku publicznym i dotyczą łamania reguł prawnych oraz norm i zobowiązań w imię prywatnych korzyści.
2. Definicje koncentrujące się na interesie społecznym, które podkreślają zdradę interesu społecznego przez stawianie korzyści partykularnych ponad społeczne.
3. „Definicje rynkowe”, traktujące korupcję jako środek maksymalizacji, swego rodzaju szczególną umiejętność, którą posiadają urzędnicy publiczni i dzięki której maksymalizują korzyści po uwzględnieniu popytu i podaży, które istnieją na specyficznym rynku, na którym funkcjonują.

Definicje sformułowane przez socjologów, prawników czy przedstawicieli nauk politycznych pozwalają wskazać na kilka szczególnych cech korupcji:

1. Korupcja występuje na styku sfery publicznej i prywatnej.
2. Korupcja występuje w sytuacji konfliktu interesów.
3. Istotnym elementem korupcji jest nadużycie sprawowanej władzy w celu osiągnięcia osobistych korzyści.
4. To, co jest postrzegane przez ludzi jako korupcja, niekoniecznie musi być przestępstwem, z kolei niektóre przestępstwa są traktowane przez ludzi jako działania dopuszczalne.
5. Formy korupcji są historycznie i kulturowo zmienne.

Definicje te, jak wynika z punktu 1., pomijają sytuacje korupcji występujące wyłącznie w sferze publicznej lub wyłącznie w sferze prywatnej<sup>19</sup>. Powyższe propozycje ze zrozumiałych względów pomijają również aspekt ekonomiczny działań korupcyjnych. W naszych rozważaniach skoncentrowaliśmy się na ostatnim punkcie w klasyfikacji Heidenheimera, to jest analizie korupcji jako zjawisku gospodarczym. W wykorzystywanym przez nas podejściu agencyjnym korupcja definiowana jest jako forma kontraktu zawieranego pomiędzy agentem i kontrahentem. Wyniki analizy różnych rodzajów korupcji, struktur agencyjnych i towarzyszących im rozwiązań instytucjonalnych, choć niepełne, pozwalają na postawienie kilku wniosków nieco ogólniejszej natury co do wpływu korupcji na gospodarkę.

Ze względu na dominujący rodzaj korupcji można wyróżnić kilka profili funkcjonowania gospodarki. Najkorzystniejszą sytuacją dla rozwoju gospodarczego jest występowanie korupcji politycznej. Z tą sytuacją mamy do czynienia w przypadku większości państw wysoko rozwiniętych. Korupcja polityczna powoduje pojawienie się kosztów zewnętrznych, jednak zakłócenia przez nie wprowadzane nie są bardzo duże. Sytuacja, kiedy występuje również nieszczególnie rozpowszechniona korupcja biurokratyczna, typowa dla niektórych państw rozwiniętych oraz grupy państw rozwijających się, również

<sup>18</sup> W: [Heidenheimer, Johnston, Leivine, 1989]; por. też [Werner, 1983].

<sup>19</sup> Na znaczenie korupcji wewnątrz sfery publicznej zwracają uwagę badacze korupcji w ZSRR, np. A. V. Ledeneva [1998]; J. Smaga [2000].

nie stanowi poważnej przeszkody w rozwoju, choć na pewno go opóźnia<sup>20</sup>. Oprócz zakłóceń informacyjnych pojawiają się bowiem dodatkowe koszty działalności rynkowej. W powyższych przypadkach korupcję można traktować jako zjawisko marginalne z punktu widzenia całości systemu.

Dużo niebezpieczniejsze są dwie formy korupcji. Pierwsza to wszechogarniająca anarchiczna korupcja biurokratyczna, zwłaszcza *street-level corruption*, utrudniająca, albo wręcz uniemożliwiająca działanie zgodne z racjonalnymi oczekiwaniami. Druga to zorganizowana korupcja w „państwie łupieżczym”, czyli odbywająca się w świetle prawa korupcja urzędników wyższego szczebla i korupcja polityczna. Te dwa rodzaje korupcji, jeśli występują, decydują o funkcjonowaniu całego systemu społeczno-ekonomicznego. Ich występowanie jest możliwe tylko w przypadku, gdy agenci znajdują się w pozycji monopolisty (szczególnie w formule struktury fragmentarycznej), posiadają bardzo szeroki zakres władzy dyskrecyjnej, a reguły i przepisy są niejednoznaczne i podlegają nieustannym zmianom.

Przedstawione powyżej spostrzeżenia można wykorzystać do badania korupcji w Polsce. Ze względu na brak zobiektywizowanych miar korupcji<sup>21</sup> i brak dobrych danych ilościowych wydaje się, że obiecującym kierunkiem analizy jest badanie uwarunkowań korupcji. Polegać ono może na odtworzeniu struktur agencyjnych biurokracji (w tym badaniu ich ewolucji), które odbijają się na formach i rozmiarach korupcji. Kolejną istotną zmienną jest stopień ryzyka, które ponosi zarówno agent, jak i kontrahent. Ryzyko jest z kolei funkcją czynników nieekonomicznych, m.in. kultury organizacji, skuteczności egzekwowania i struktury prawa. Wydaje się, że wykorzystując dorobek różnych nauk społecznych, można uzyskać pełniejszy obraz zjawisk korupcyjnych i ustalić ich przybliżone rozmiary w Polsce.

## Bibliografia

- Banfield E., *Corruption as a feature of governmental organisation*, „Journal of Law and Economics”, 1975, t. XVIII.
- Becker G., Stigler G., 1974, *Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers*, „Journal of Legal Studies”, t. 3.
- Chwalba A, 1995, *Imperium korupcji*, Warszawa.
- Dobel J. P., 1978, *The corruption of the state*, „American Economic Sciences Review”, t. 72.

<sup>20</sup> Por. P. Mauro [1995] wskazujący związki między poziomem CPI i tempem wzrostu, zob. również np. A. Shleifer, R. W. Vishny [1993].

<sup>21</sup> Wadą wskaźników, takich jak *Corruption Perception Index* Transparency International jest *de facto* brak definicji, co oznacza wielkość maksymalna i minimalna tego wskaźnika oraz co oznacza zmiana jego wielkości o 1 punkt. Poza tym jest to tylko wskaźnik postrzegania rozmiarów korupcji przez zagranicznych inwestorów. Badania przeprowadzone przez Paolo Mauro [1995] wskazują jednak, że istnieje negatywna zależność między poziomem CPI a tempem wzrostu gospodarczego.

- Friedrich C., 1989, *Corruption Concepts in Historical Perspective*, w: Heidenheimer A. J., Johnston M., Leivine V. (red.), *Political corruption. A Handbook*, New Brunswick.
- Gambetta D., *Corruption. An analytical map*, maszynopis.
- Goudie A. W., Stasavager D., 1998, *A framework for the analysis of corruption*, „Crime, Law & Social Change”, t. 29.
- Heidenheimer A., 1970, *Introduction*, w: Heidenheimer A. (red.), *Political corruption*, New York.
- Heidenheimer A., Johnston M., Leivine V. (red.), 1989, *Political corruption. A Handbook*, New Brunswick.
- Huntington S. P., 1968, *Political order in changing societies*, New Heaven.
- Kamiński A., 1989, *Coercion, Corruption and Reform*, „Journal of Theoretical Politics”, t. 1.
- Kamiński A. Z., 1997, *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, w: *Dobro wspólne, władza, korupcja*, Warszawa.
- Khan M. H., 1996, *The efficiency implications of corruption*, „Journal of International Development”, t. 8.
- Klitgaard R., 1988, *Controlling corruption*, Berkeley.
- Kojder A., 1992, *Corruption in Poland Today*, „Polish Sociological Bulletin”, nr 3-4.
- Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawiskowi. Raport Banku Światowego*, 2000, Warszawa.
- Kurczewski J., 1999, *Posłowie a opinia publiczna*, Warszawa.
- Kurczewski J., Łaciak B. (red.), 2000, *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa.
- Ledeneva A. V., 1998, *Russia's Economy of Favours*, Cambridge.
- Lowenstein D. H., 1985, *Political bribery and the intermediate theory of politics*, „UCLA Law Review”, nr 37.
- Łętowska E., 1995, *Dobro wspólne — władza — korupcja*, w: *Dobro wspólne, władza, korupcja*, Warszawa.
- Marszałek A., Kittel B., 2001, *Kasjer z Ministerstwa Obrony*, „Rzeczpospolita”, 7.07.
- Mauro P., 1995, *Corruption and growth*, „Quarterly Journal of Economics”, t. 110.
- Mączak A., 1986, *Korupcja w dziejach nowożytnych. Przegląd problematyki*, „Kwartalnik Historyczny” nr 3.
- Noonan J. T., 1984, *Bribes*, Los Angeles.
- Nye J., 1967, *Political corruption: a cost-benefit analysis*, „American Economic Sciences Review”, t. 61.
- Pope J. (red.), 2000, *Rzetelność życia publicznego*, Warszawa.
- Putnam R., 1995, *Demokracja w działaniu*, Warszawa — Kraków.
- Raciborski J., 2001, *Zepsute reguły gry*, „Rzeczpospolita” 6.08.
- Rose-Ackerman S., 1978, *Corruption. A study in political economy*, New York.
- Rose-Ackerman S., 1975, *The economics of corruption*, „Journal of Public Economics”, t. 4.
- Shleifer A., Vishny R., 1993, *Corruption*, „Quarterly Journal of Economics”, t. 108.
- Smaga J., 2000, *Korupcja w Rosji bolszewickiej i Federacji Rosyjskiej*, w: Chwalba A., *Imperium korupcji*, Warszawa.
- Tanzi V., 1998, *Corruption around the world: causes, consequences, scopes and cures*, „IMF WP”/98/63.
- Tarchalski K., 2000; *Korupcja i przywilej*, Warszawa.
- Tarkowska E., Tarkowski J., 1990, *„Amoralny familizm” czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, w: *Grupy i więzi w systemie monocentrycznym*, Warszawa.

Tarkowski J., 1983, *Patronage in Centralised Socialist System. The Case of Poland*, „International Political Sciences Review”, nr 4.

Waterbury J., 1965, *Endemic and planned corruption in a monarchical regime*, World Politics.

Werner S. B., 1983, *New directions in the study of administrative corruption*, Public Administration Review.

## Aneks

### Tabela 1.

Indeks CPI Transparency International<sup>22</sup>

| Miejsce         | Państwo           | CPI 2001 | CPI 2000 |
|-----------------|-------------------|----------|----------|
| 1 <sup>23</sup> | Finlandia         | 9,9      | 10,0     |
| 2               | Dania             | 9,5      | 9,8      |
| 3               | Nowa Zelandia     | 9,4      | 9,4      |
| 4               | Islandia          | 9,2      | 9,1      |
| 4               | Singapur          | 9,2      | 9,1      |
| 6               | Szwecja           | 9,0      | 9,4      |
| 7               | Kanada            | 8,9      | 9,2      |
| 8               | Holandia          | 8,8      | 8,9      |
| 9               | Luksemburg        | 8,7      | 8,6      |
| 10              | Norwegia          | 8,6      | 9,1      |
| 11              | Australia         | 8,5      | 8,3      |
| 12              | Szwajcaria        | 8,4      | 8,6      |
| 13              | Wielka Brytania   | 8,3      | 8,7      |
| 14              | Hongkong          | 7,9      | 7,7      |
| 15              | Austria           | 7,8      | 7,7      |
| 16              | Izrael            | 7,6      | 6,6      |
| 16              | Stany Zjednoczone | 7,6      | 7,8      |
| 18              | Chile             | 7,5      | 7,4      |
| 18              | Irlandia          | 7,5      | 7,2      |
| 20              | Niemcy            | 7,4      | 7,6      |
| 21              | Japonia           | 7,1      | 6,4      |
| 22              | Hiszpania         | 7,0      | 7,0      |
| 23              | Francja           | 6,7      | 6,7      |

<sup>22</sup> Wskaźnik *Corruption Perception Index* konstruowany jest na podstawie opinii inwestorów zagranicznych, przedsiębiorców, analityków rynku gospodarczego i politycznego itp.

<sup>23</sup> Ranking odnosi się do wskaźnika z 2001 roku.

| Miejsce | Państwo           | CPI 2001 | CPI 2000 |
|---------|-------------------|----------|----------|
| 24      | Belgia            | 6,6      | 6,1      |
| 25      | Portugalia        | 6,3      | 6,4      |
| 26      | Botswana          | 6,0      | 6,0      |
| 27      | Tajwan            | 5,9      | 5,5      |
| 28      | Estonia           | 5,6      | 5,7      |
| 29      | Włochy            | 5,5      | 4,6      |
| 30      | Namibia           | 5,4      | 5,4      |
| 31      | Węgry             | 5,3      | 5,2      |
| 31      | Trynidad i Tobago | 5,3      | —        |
| 31      | Tunezja           | 5,3      | 5,2      |
| 34      | Słowenia          | 5,2      | 5,5      |
| 35      | Urugwaj           | 5,1      | —        |
| 36      | Malezja           | 5,0      | 4,8      |
| 37      | Jordania          | 4,9      | 4,6      |
| 38      | Litwa             | 4,8      | 4,1      |
| 38      | RPA               | 4,8      | 5,0      |
| 40      | Kostaryka         | 4,5      | 5,4      |
| 40      | Mauritius         | 4,5      | 4,7      |
| 42      | Grecja            | 4,2      | 4,9      |
| 42      | Korea Południowa  | 4,2      | 4,0      |
| 44      | Peru              | 4,1      | 4,4      |
| 44      | P o l s k a       | 4,1      | 4,1      |
| 46      | Brazylia          | 4,0      | 3,9      |
| 47      | Bułgaria          | 3,9      | 3,5      |
| 47      | Chorwacja         | 3,9      | 3,7      |
| 47      | Czechy            | 3,9      | 4,3      |
| 50      | Kolumbia          | 3,8      | 3,2      |
| 51      | Meksyk            | 3,7      | 3,3      |
| 51      | Panama            | 3,7      | —        |
| 51      | Słowacja          | 3,7      | 3,5      |
| 54      | Egipt             | 3,6      | 3,1      |
| 54      | Salwador          | 3,6      | 4,1      |
| 54      | Turcja            | 3,6      | 3,8      |
| 57      | Argentyna         | 3,5      | 3,5      |
| 57      | Chiny             | 3,5      | 3,1      |

| Miejsce | Państwo                  | CPI 2001 | CPI 2000 |
|---------|--------------------------|----------|----------|
| 59      | Ghana                    | 3,4      | 3,5      |
| 59      | Łotwa                    | 3,4      | 3,4      |
| 61      | Malawi                   | 3,2      | 4,1      |
| 61      | Tajlandia                | 3,2      | 3,2      |
| 63      | Dominikana               | 3,1      | —        |
| 63      | Mołdawia                 | 3,1      | 2,6      |
| 65      | Filipiny                 | 2,9      | 2,8      |
| 65      | Gwatemala                | 2,9      | —        |
| 65      | Senegal                  | 2,9      | 3,5      |
| 65      | Zimbabwe                 | 2,9      | 3,0      |
| 69      | Rumunia                  | 2,8      | 2,9      |
| 69      | Wenezuela                | 2,8      | 2,7      |
| 71      | Honduras                 | 2,7      | —        |
| 71      | Indie                    | 2,7      | 2,8      |
| 71      | Kazachstan               | 2,7      | 3,0      |
| 71      | Uzbekistan               | 2,7      | 2,4      |
| 75      | Wietnam                  | 2,6      | 2,5      |
| 75      | Zambia                   | 2,6      | 3,4      |
| 77      | Wybrzeże Kości Słoniowej | 2,4      | 2,7      |
| 77      | Nikaragua                | 2,4      | —        |
| 79      | Ekwador                  | 2,3      | 2,6      |
| 79      | Pakistan                 | 2,3      | —        |
| 79      | Rosja                    | 2,3      | 2,1      |
| 82      | Tanzania                 | 2,2      | 2,5      |
| 83      | Ukraina                  | 2,1      | 1,5      |
| 84      | Azerbejdżan              | 2,0      | 1,5      |
| 84      | Boliwia                  | 2,0      | 2,7      |
| 84      | Kamerun                  | 2,0      | 2,0      |
| 84      | Kenia                    | 2,0      | 2,1      |
| 88      | Indonezja                | 1,9      | 1,7      |
| 88      | Uganda                   | 1,9      | 2,3      |
| 90      | Nigeria                  | 1,0      | 1,2      |
| 91      | Bangladesz               | 0,4      | —        |

**Abstract** **Corruption. A Review of Selected Conceptions**

**A**

The authors present theories of corruption taking into consideration the typology of Arnold J. Heidenheimer, who divided the corruption theories into those which concentrate on the public official and concern the breaking of the rules of the law and those according to which corruption is a particular kind of market phenomenon. In the first part of the text there are presented non-economical formulations of the problem of corruption and thus such which can be placed within the two first categories of Heidenheimer's typology. In accordance with the perspective adopted in the article it is an attempt to present non-economic, institutional conditions of corruption. In successive parts of the article corruption is defined as a contract referring to the works of Susan Rose-Ackerman, Edward Banfield, Gary Becker and Gary Stigler. The structure of the corruption contract and the conditions on which it is concluded were subjected to analysis. On the basis of this analysis the authors indicate that an essential influence on the scale and structure of corruption is exerted on the one hand by agency structures of the administration and on the other hand cultural conditions.