

Andrzej Kojder

(w: „Polityka” 9.IX.1991, nr 45, s. 7)

## **Brudne wspólnoty**

Słowo „korupcja” oderwało się współcześnie od swego łacińskiego znaczenia. *Corruptio* oznacza bowiem zepsucie, demoralizację, rozkład moralny, korupcja natomiast to przekupstwo, sprzedajność, łapownictwo. Jeśli pracownik jakiejś instytucji *żąda* korzyści majątkowej lub osobistej bądź przyjmuje ją w zamian za wykonanie czynności urzędowej albo za naruszenie prawa, to dopuszcza się właśnie korupcji. W znaczeniu potocznym pojęcie to obejmuje po-nocko *takie* negatywne *zjawiska*, jak protekcjonizm, nepotyzm, szantaż, defraudacja, malwersacja, nieuczciwe pośrednictwo oraz rozmaite sposoby wykorzystywania zajmowanego stanowiska dla osobistych celów. „Korupcja” jest więc słowem-wytrychem, które służy do określenia bardzo różnorodnych zachowań, zjawisk i sytuacji.

Są trzy podstawowe formy korupcji: **urzędnicza, komercyjna i polityczna**. Ta pierwsza wydaje się najczęstsza, a polega na tym, że urzędnik domaga się korzyści ub przyjmuje ją w zamian za wydanie decyzji, nadanie biegu sprawie itp. niezgodnie z obowiązującą go pragmatyką służbową, wewnętrznymi przepisami instytucji lub normami prawa. O korupcji komercyjnej można mówić wówczas, gdy przedsiębiorcy, handlowcy, ludzie biznesu itp. przekupują urzędników lub przedstawicieli władzy, aby zapewnić sobie korzystne warunki działania. Wreszcie korupcja polityczna to prze-kupowanie najrozmaitszymi sposobami wyborców przez polityków w celu u-zyskania ich poparcia. **Może się to wydawać dziwne, ale puste, bezpodstawne obietnice kogoś, kto ubiega się o wysoki urząd państwowy są uznane za formę korupcji politycznej, która, niestety, jest współcześnie dość rozpowszechniona**. Inną formą tego typu korupcji jest dostosowywanie głoszonych poglądów do audytoriów, przed którymi polityk występuje. Oczywiście, obowiązujące prawo znacznie rzadziej ingeruje — i mniej ma po temu uzasadnionych okazji — w korupcję polityczną niż w dwie pozostałe jej formy.

**PRACA TO ZAJĘCIE DLA FRAJERÓW**

Niektóre nawyki działań korupcyjnych w Polsce pochodzą jeszcze z czasów zaborów. W czasie okupacji, różne jej formy, zwłaszcza łapownictwo, były sposobem na biologiczne przetrwanie. Również stosunki panujące w PRL, a przede wszystkim pieniądze się w tzw. gospodarce uspołecznionej powiązania „patron — klient”, różnego typu „dojścia”, „plecy”, „chody”, sprzyjały utrwalaniu się korupcyjnej mentalności Polaków.

Ustrój — organizacja życia politycznego, stosunków gospodarczych i społecznych może mieć stymulujący lub hamujący wpływ na rozwój i upowszechnianie się korupcji. Taki ustrój, który ogranicza wolność osobistą obywateli, skłania ich do ignorowania obowiązujących restrykcji prawnych wszędzie, gdzie jest to możliwe. Jeśli ponadto występuje w nim permanentny deficyt towarów i usług, oraz jeśli nie może on zaspokoić podstawowych potrzeb obywateli, to w społeczeństwie trwa ciągła walka — *per fas et nefas* — o przetrwanie, która sprzyja tworzeniu się różnych „brudnych wspólnot”.

Przyczyny osobowościowe korupcji są kształtowane w głównej mierze przez dwa poprzednie czynniki. Przejawiają się w mniej lub bardziej powszechnym odczuciu, że aby móc skutecznie radzić sobie z opresyjną rzeczywistością, trzeba lekceważyć i omijać zakazy prawne. Wyrazem mentalności korupcyjnej jest przeświadczenie, że w życiu liczy się tylko spryt, że solidna, wytrwała praca to zajęcie dobre dla frajerów. Upadek podstawowych norm moralnych i prawnych kreuje człowieka, który nie czuje się skrępowany żadnymi zobowiązaniami, zewnętrznymi nakazami i zakazami.

Korupcja nasila się zwłaszcza wtedy, gdy niesprawnie funkcjonuje system gospodarczy i polityczny, administracyjny i prawny. Ważnymi czynnikami sprzyjającymi jej rozprzestrzenianiu się są nie zaspokojone potrzeby i aspiracje społeczne. Przekształcenia u-strojowe, zmiana stosunków własnościowych, wzorów kulturowych i tym podobne globalne przeobrażenia stwarzają — przynajmniej przez pewien czas — dogodne warunki dla szerzenia się praktyk korupcyjnych.

Wypada więc uznać, że przypadki korupcji są zjawiskiem „normalnym”, podobnie jak wiele innych zjawisk życia społecznego (np. wypadki drogowe). Problemem jest jej skala i tendencje wzrostowe.

**NORMALNE, ŻE NIENORMALNE**

Twierdzenie, że korupcja (jeśli nie występuje w zbyt wielkim natężeniu) powoduje nie tylko koszty i straty społeczne, lecz także przynosi korzyści, tylko z pozoru brzmi paradoksalnie. Korupcja do pewnego stopnia „normalizuje” nienormalne stosunki międzyludzkie. Choremu np. pozwala spokojnie porozmawiać z lekarzem, dziennikarzowi umożliwia dostęp do pilnie strzeżonej informacji, dzięki niej petent może skłonić opieszałego urzędnika, by zajął się jego sprawą, a przedsiębiorcy, za sprawą protekcji, pozwala np. podnieść produkcję, zmniejszyć jej koszty i dzięki temu podnieść płace pracownikom. Dzięki korupcji ludzie nierzadko zyskują poczucie bezpieczeństwa, wiarę, że nie ma sytuacji bez wyjścia; znękanym najprzeróżniejszymi ograniczeniami obywatele mogą się wykazać zaradnością i pomysłowością. **Nie zawsze jest tak, że z powodu korupcji ktoś coś traci**, co widać wyraźnie zwłaszcza w układach z gruntu nieracjonalnych, w których relacje między popytem a podażą są doprowadzone do absurdu.

Jednakże korupcja jest przede wszystkim zjawiskiem destrukcyjnym, sprzyja pogłębianiu się społecznej anomii i atrofii wszelkiej normatywności. Przeżarte korupcją stosunki społeczne rodzą przekonanie, że na nikim nie ciążyą niezbywalne obowiązki, że należy zabiegać li tylko o własne dobro, że w każdej sytuacji cel uświęca środki. Urzędnik np. traktuje łapówkę jako należny mu ekwiwalent za wykonywanie ważnej, lecz nisko opłacanej pracy, policjant jako dodatkowe wynagrodzenia z tytułu swych wyjątkowych uprawnień, a polityk jako świadectwo uznania dla swej dobrej woli itd. Najkrócej rzecz ujmując, pleniąca się korupcja niszczy i dewastuje ideały rzetelności, sumienności, prawości, bezinteresowności.

Według danych Departamentu Organizacji i Informatyki Ministerstwa Sprawiedliwości za przestępstwo sprzedajności funkcjonariusza publicznego (art. 239 k.k.) skazano w 1990 r. 32 osoby (blisko ośmiokrotnie mniej niż w 1987 r.), a za płatną protekcję (art. 244 k.k.) mniej niż sto osób. W zakończonych postępowaniach karno-skarbowych stwierdzono 3747 przestępstw i wykroczeń celnych i dewizowych, tj. trzykrotnie mniej niż w 1989 r. i czterokrotnie mniej niż w 1985 r. Oblicza się, że w 1990 roku przestępstwa gospodarcze spowodowały straty w wysokości 115 mld złotych, natomiast wartość towarów i środków płatniczych zajętych z tytułu przestępstw celnych i dewizowych wyniosła blisko 56,2 mld złotych. O stratach, które w br. poniósł skarb państwa w wyniku afer:

alkoholowej, bankowej, benzynowej, tytoniowej, rublowej i innych mówi się, że można je przedstawić za pomocą liczb z kilkunastoma zerami.

W powszechnym odczuciu Polaków korupcja (a zwłaszcza łapownictwo) jest bardzo rozpowszechniona. Sondaże opinii publicznej przeprowadzane od połowy lat sześćdziesiątych do chwili obecnej ujawniają, że od 50 do 70 procent respondentów uważa, iż aby pomyślnie załatwić swoją sprawę, należy „coś dać”, a co piąta osoba przyznaje, mimo drażliwości pytania, że dała lub wzięła łapówkę. Z porównawczych badań międzynarodowych wynika, że w Polsce łapownictwo przez większość ludzi nie jest zaliczane do negatywnych dewiacji społecznych, tak jak w innych krajach (np. w Kanadzie, Włoszech, Nigerii czy Wenezueli), gdzie uchodzi za zachowanie zasługujące na zdecydowane potępienie.

Spośród trzech rodzajów postaw wobec korupcji — akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty — w Polsce najczęstsza jest postawa przyzwalająca. Polacy godzą się na „miękkie” formy korupcji, takie jak drobna łapówka (niekiedy trudno ją odróżnić od tzw. dowodów wdzięczności), protekcjonizm i pośredniczenie w niezupełnie legalnych transakcjach. Z tą postawą idzie w parze przekonanie, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w handlu i biznesie, administracji, służbie zdrowia i szkolnictwie, a więc w tych dziedzinach, z którymi niemal każdy ma codzienny lub bardzo częsty kontakt.

„Twarde” formy korupcji — nepotyzm, przekupstwo, sprzedajność, szantaż — są deklaratywnie odrzucane, nie uznaje się bowiem, że w pewnych sytuacjach życiowych mogą być usprawiedliwioną koniecznością. Oburzenie, które zdaje się towarzyszyć ujawnianym obecnie wielkim aferom finansowym, świadczy o tym, że na „twardą” korupcję nie ma społecznego przyzwolenia.

### **SAMO PRAWO NIE WYSTARCZY**

Tak zwana ciemna liczba, a więc rozbieżność między przestępstwami faktycznie popełnionymi a ujawnionymi, jest w wypadku korupcji niewątpliwie ogromna, choćby z uwagi na nieprzenikalne dla wymiaru sprawiedliwości więzi solidarności łączące członków porozumień korupcyjnych. Poza tym statystyki sądowe obrazują tylko część skazań za przestępstwa sprzedajności, przekupstwa itp., wykazują bowiem tylko najważniejszy powód skazania.

Ujawnione i osądzone sprawy o korupcję są i pewnością jedynie przysłowiowym wierzchołkiem góry lodowej. Dlatego też polityka prawna w dziedzinie

przeciwdziałania i zapobiegania korupcji powinna być polityką długofalową, wielocelową i ostrożną. Nie może to być polityka doraźnych, częściowych rozwiązań, nie może się kierować, tak jak to było do niedawna, wiarą w omnipotencję środków prawnych. Podnoszenie ogólnej kultury prawnej społeczeństwa, kształtowanie przez prawo poczucia obowiązku obezwładniającego w zarodku pokusy angażowania się w działalność korupcyjną, systematyczne tworzenie takiego „ciśnienia motywacyjnego”, które będzie czynić korupcję psychicznie trudną do popełnienia — to zadania ważniejsze niż wydawanie niedoskonałych, niemożliwych do wyegzekwowania zakazów prawnych. A poza wszystkim, jeśli nie wzrośnie prestiż prawa i autorytet instytucji stosujących prawo, to nawet najlepsze regulacje prawne nie spowodują zamierzonych skutków.

Z działalności prawodawczej w naszym kraju można wnosić, że ci, którzy mają na nią wpływ, do cna zapomnieli o prekursorskich w skali światowej rodzimych koncepcjach politycznoprawnych. Pisma Leona Petrażyckiego, twórcy naukowej polityki prawa, a także wiele prac prof. Adama Podgóreckiego to kopalnia cennych dyrektyw mówiących o tym, jak za pomocą prawa skutecznie oddziaływać na stosunki społeczne.

Szczególnie ważne jest, by prawodawca projektując nowe regulacje, korzystał z rzetelnej, profesjonalnej wiedzy o tym, jakie są rzeczywiste motywacyjne i wychowawcze funkcje prawa. Środków prawnych nie powinien on traktować jako instrumentu przy-musu i nadzoru nad zachowaniami obywateli, lecz jako doniosły społecznie czynnik sprzyjający autokontroli. Tworzenie coraz liczniejszych i surowszych zakazów prawnych będzie nieskuteczne, jeśli instytucje powołane do ochrony porządku publicznego będą działały opieszale i niesprawnie, jeśli prawo będzie istniało głównie „na papierze”. Przepisy prawne nie działają ani samoczynnie, ani automatycznie. Nawet więc najlepsze zmiany w prawie mające przeciwdziałać korupcji nie wywołają pożądaných skutków, jeśli nie będą wspierane przez zmiany w innych dziedzinach życia.

**Przebudowa państwa winna mieć między innymi na celu osłabianie pokutującego ciągle w wielu środowiskach poczucia przymusu uczestnictwa w skorumpowanych układach — tych dawniejszych i tych, które są świeżej daty. „Dawca” łapówki, malwersant czy aferzysta nie może się postrzegać jako ofiara złej organizacji pracy urzędów, a „biorca” jako człowiek niezwykle zaradny, przełamujący skostniałe, nieżyciowe struktury**

biurokratyczne. I dopiero wówczas, gdy w świadomości ludzi władzy, od najniższego do najwyższego szczebla, zacznie się upowszechniać przekonanie o nadrzędności interesu publicznego nad partykularnymi interesami prywatno-osobistymi, nastąpi zmierzch aury sprzyjającej korupcji i korupcyjnej mentalności.

(w: „Polityka” 9.IX.1991, nr 45, s. 7)

