

Wprowadzenie

„Władza nie korumpuje, to ludzie korumpują władzę” – zdanie to, przypisywane amerykańskiemu pisarzowi Williamowi Gaddisowi, doskonale oddaje naturę korupcji. Nie ulega wątpliwości, że stanowi ona problem złożony, obejmujący różnego rodzaju negatywne zachowania, u których podłoża leżą odmienne motywy – od chęci ratowania życia (gdy wręczamy łapówkę za przyspieszenie operacji) do zwykłej ludzkiej chciwości. Zachowania, które kiedyś były społecznie aprobowane (a nawet pożądane), lecz wraz z przemianami społecznymi stały się hamulcem rozwoju gospodarczego i społecznego. Istnieje jednak wspólny mianownik wszystkich zachowań korupcyjnych – człowiek. To on jest podmiotem korupcji. To on ze względu na cechy osobowościowe czy skłonność do ryzyka ma predyspozycje do uwikłania się w proceder korupcji. To wreszcie on może jej zapobiec, budując społeczeństwo oparte na przejrzystości i zaufaniu.

Zdecydowana większość publikacji naukowych dotyczących korupcji (szczególnie prac powstałych w warunkach polskich) skupia się na jednym z wymiarów tego zjawiska. My w tym krótkim opracowaniu postaramy się połączyć różne perspektywy i spojrzeć na korupcję nieco szerzej – z punktu widzenia prawa, psychologii i socjologii. Nie będziemy również unikać wątków politycznych, ponieważ to właśnie wydarzenia na scenie politycznej w dużej mierze kształtują społeczną percepcję korupcji i wyobrażenie o jej skali. Wskażemy ogólne mechanizmy zwiększające ryzyko korupcji, jak i charakterystyczne dla Polski. Przedstawimy ponadto kilka wniosków natury komparatystycznej, bazując na polskich badaniach opinii publicznej oraz analizach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje i organizacje pozarządowe.

W rozdziale pierwszym prezentujemy aspekty teoretyczne i prawne związane z korupcją. Na początek staramy się przedstawić pola oddziaływania

korupcji na poszczególne sfery życia społecznego oraz sposoby definiowania korupcji przez przedstawicieli różnych dziedzin nauki, prezentując punkt widzenia ekonomistów, prawników i psychologów. Wskazujemy przy tym, że najczęściej korupcja błędnie utożsamiana jest jedynie z sektorem publicznym, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym. Krótko prezentujemy również różne kategorie korupcji. Po tej części skupiamy się w większym stopniu na aspekcie prawnym. Osiągamy tym samym cel badawczy tego rozdziału, którym jest wskazanie zakresu korupcji w polskim porządku prawnym oraz wyjaśnienie podstawowych kwestii: braku rozgraniczenia między dozwolonym wyrazem wdzięczności a łapówką, definicji funkcjonariusza publicznego i osoby pełniącej funkcję publiczną, definicji i przykładów korzyści majątkowych i osobistych, sposobów wyrażania obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej, określenia wymiaru kary za przestępstwa korupcyjne. Staramy się przy tym do absolutnego minimum ograniczyć stosowanie języka prawniczego, aby rozważania były przystępne dla osób, które na co dzień nie stykają się z prawem i ze środowiskiem prawniczym. Na koniec ukazujemy międzynarodowy wymiar przeciwdziałania korupcji, prezentując inicjatywy Rady Europy i Unii Europejskiej. Odwołujemy się również do dwóch aktów prawnych o eksterytorialnym charakterze: *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) oraz *Bribery Act*, które zrewolucjonizowały myślenie o korupcji (szczególnie o korupcji gospodarczej w wymiarze międzynarodowym).

W rozdziale drugim ukazujemy główne kierunki wyjaśniania zachowań korupcyjnych na gruncie psychologii. W tym celu odwołujemy się do badań z zakresu psychologii społecznej i psychologii osobowości. Ponieważ w Polsce rzadko bada się psychologiczne aspekty korupcji, sięgamy do przykładów zachodnioeuropejskich, amerykańskich, afrykańskich i azjatyckich. Celem badawczym tego rozdziału jest wskazanie uniwersalnych mechanizmów psychologicznych, które predestynują jednostki do zachowań korupcyjnych. Przedstawione rozważania odnoszą się do: skłonności do ryzyka, poziomu moralności, koncepcji osobowości, władzy oraz norm społecznych. Rozdział ten kończą refleksje związane ze znaczeniem kultury organizacyjnej dla budowania etycznej, wyczulonej na zachowania korupcyjne organizacji. Formułujemy przy tym katalog działań i zachowań, które mogą świadczyć o korupcji w organizacji. Tworzymy również zbiór dobrych praktyk skierowanych do kadry kierowniczej i menedżerów, które ułatwią zidentyfikowanie takich zachowań, przeciwdziałanie korupcji i defraudacji.

Główny cel badawczy rozdziału trzeciego stanowi ocena skuteczności strategii antykorupcyjnych uchwalanych przez polski rząd oraz wskaza-

nie głównych mankamentów mechanizmów mających przeciwdziałać korupcji i konfliktowi interesów w administracji publicznej (m.in. systemu oświadczeń majątkowych i rejestru korzyści). Na początku tego rozdziału przedstawiamy podstawy systemowego przeciwdziałania korupcji, które następnie odnosimy do polskich strategii antykorupcyjnych (Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020). Wskazujemy mankamenty tych strategii, będących – zdaniem większości badaczy i przedstawicieli organizacji pozarządowych – strategiami głównie z nazwy, a w istocie sprawiających wrażenie nieskoordynowanych działań przypisanych do konkretnych resortów. Prezentujemy także najważniejsze zagrożenia, które mogą wynikać z chęci koncentracji władzy oraz podporządkowania organów ścigania i sądownictwa czynnikowi politycznemu. Co ważne, zarówno w tym, jak i w kolejnych rozdziałach staramy się podchodzić do sprawy w pełni obiektywnie, pokazując, że dane procesy następują bądź mogą następować bez względu na barwy polityczne obecnie rządzących.

W rozdziale czwartym prezentujemy dane dotyczące skali korupcji w Polsce. Na początek wskazujemy podstawowe problemy, jakie nastęrcza pomiar korupcji. Następnie przytaczamy statystyki dotyczące liczby rejestracji przestępstw korupcyjnych, ich penalizacji, a także odnosimy się do cech socjodemograficznych osób skazywanych za korupcję w ostatniej dekadzie. Nawiązujemy przy tym do rozważań rozdziału drugiego, poszukując wytłumaczenia niektórych zjawisk na gruncie badań z zakresu psychologii. W kolejnej części odnosimy się do rankingów organizacji międzynarodowych i wskaźników percepcji korupcji, pokazując, jak eksperci określali skalę korupcji w sektorze publicznym w Polsce w ostatnim dwudziestoleciu. Na koniec konfrontujemy opinie ekspertów z postrzeganiem korupcji przez przedsiębiorców. W przeciwieństwie do ekspertów nie zauważają oni dużej skali korupcji, wręcz przeciwnie – wskazują, że to nie korupcja, a często zmieniające się prawo, złożoność procedur administracyjnych i stawki podatkowe są największymi barierami w prowadzeniu działalności gospodarczej. Odwołujemy się również do badań podmiotów gospodarczych w innych państwach Unii Europejskiej, dochodząc do wniosku, że nie dość, że sama korupcja jest zjawiskiem wieloaspektowym, to jeszcze percepcja jej skali różni się w zależności od tego, kto ma ją ocenić. Różne wyobrażenie o rozmiarze i ryzyku korupcji mają eksperci, przedstawiciele mediów, przedsiębiorcy czy „zwykli obywatele”.

To właśnie do zdania „zwykłych obywateli” odnosimy się w rozdziale piątym, w którym przyjmujemy perspektywę socjologiczną. W toku rozważań przedstawiamy zmiany w sposobie społecznej percepcji korupcji, które staramy się tłumaczyć ekspozycją medialną skandali korupcyjnych na najwyższych szczeblach władzy. Osadzamy tym samym wyniki badań na tle afer ujawnianych w trakcie rządów koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Unii Pracy i Polskiego Stronnictwa Ludowego, Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Zjednoczonej Prawicy. Na koniec konfrontujemy postrzeganie korupcji przez polskie społeczeństwo z percepcją w innych państwach Unii Europejskiej oraz krótko wskazujemy, jak pandemia COVID-19 wpłynęła na tę percepcję.