

Marcin Brol

EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA KORUPCJI

1. Wstęp

Pojęcie korupcji stosowane jest w wielu aspektach kontaktów międzyludzkich, w których uczestniczą dwie osoby lub więcej osób bądź podmiotów. Towarzyszy mu zazwyczaj wiele określeń mających uszczegółowić zakres tego zjawiska. Mówi się zatem o korupcji: w gospodarce, w sektorze publicznym, w przedsiębiorstwach i w polityce. Głośnymi hasłami w ostatnich latach okazały się: walka z korupcją, układ korupcyjny, naciski i władza grup interesów. Skoro jednak wszystkie te pojęcia odnoszą się do kontaktów między wieloma podmiotami, znaczy to, iż analizując zjawisko korupcji, można zidentyfikować jego ekonomiczne uwarunkowania. Celami niniejszego opracowania są wskazanie przyczyn korupcji o podłożu ekonomicznym, prezentacja wybranych teorii ekonomicznych wykorzystywanych do opisu badanego zjawiska oraz wskazanie metod ich implementacji, nie zaś dokonanie moralnej oceny zjawiska, ani też badanie innych czynników mających wpływ na poziom korupcji, jak np. jej uwarunkowania kulturowe.

Prowadzona w Polsce kampania walki z korupcją wydaje się nie przynosić pożądaných rezultatów. Podobnie sprawa ma się w Rosji. Szacuje się, iż pomimo deklaracji władz tego kraju zjawisko korupcji nasila się. Według danych fundacji Indem¹, zajmującej się promowaniem idei demokratycznej, roczna wartość wręczanych łapówek wzrosła z 36 mld dol. w roku 2000 do 319 mld dol. w roku 2005. Dane te potwierdziła oficjalnie rosyjska prokuratura generalna [Radziwinowicz 2006, s. 12]. Zarówno w Rosji, jak i w Polsce główną metodą przeciwdziałania korupcji jest wzmożenie administracyjnej kontroli i działań policyjnych, czego przejawem jest utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Organizacja ta ma za zadanie ściganie karne przestępstw m.in. przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, wiarygodności dokumentów, mieniu,

¹ *Information Science for Democracy* – rosyjska organizacja pozarządowa założona w 1990 r.

obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa, a także kontrolę mającą m.in. na celu ujawnianie przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych [Ustawa z dnia 9 czerwca...]. Ten niezwykle rozbudowany zakres obowiązków nie przewiduje jednak rzeczy najistotniejszej – tworzenia bodźców zniechęcających do korupcji.

Ponieważ korupcja dotyczy zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych oraz sektora publicznego i jednocześnie jej przedmiotem są wszystkie możliwe stosunki występujące między nimi, najpełniejszy obraz tego zjawiska uzyskać można, stosując beckerowskie podejście ekonomiczne. Najważniejszym walorem tego podejścia jest zintegrowanie różnorodnych zachowań ludzkich, co pozwala na jego zastosowanie do wszelkich w ogóle działań człowieka [Becker 1990, s. 22-27]. Jest ono rozwinięciem myśli J. Benthamy, który twierdził, że rachunek przyjemności i przykrości ma zastosowanie do wszelkich zachowań. Aby zastosować metodę polegającą na przeciwstawieniu sobie korzyści i kosztów korupcji, należy najpierw określić płaszczyzny, na których zjawisko może zaistnieć. S. Rose-Ackerman wyróżnia cztery sytuacje, w których korzyści z wręczenia łapówki przewyższają jej koszty [Rose-Ackerman 2001, s. 44]:

1. Łapówki porządkujące rynek – występujące, gdy rząd rozdziela rzadkie korzyści między różne podmioty na podstawie kryteriów innych niż gotowość do zapłaty.

2. Łapówki działające jak premie motywacyjne – wynikające z zawodności biurokracji.

3. Łapówki obniżające koszty – związane z chęcią ominięcia podatków, ceł lub przepisów.

4. Łapówki umożliwiające działalność przestępczą – dotyczące tzw. szarej strefy gospodarczej, a także powodowane chęcią nielegalnego wpływu na państwo i jego organy (policję, sądy itp.).

Przedstawione uszeregowanie posłużyć może do dokonania szerszej analizy zjawiska korupcji pod kątem ekonomicznych uwarunkowań korupcji.

2. Porządkowanie rynku

Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia w przypadku, gdy pewne dobra dystrybuowane są poza mechanizmem rynkowym. Może to być sytuacja rozdawnictwa lub reglamentacji lub też taka, gdzie cena jest niższa od rynkowej. Przedmiotem

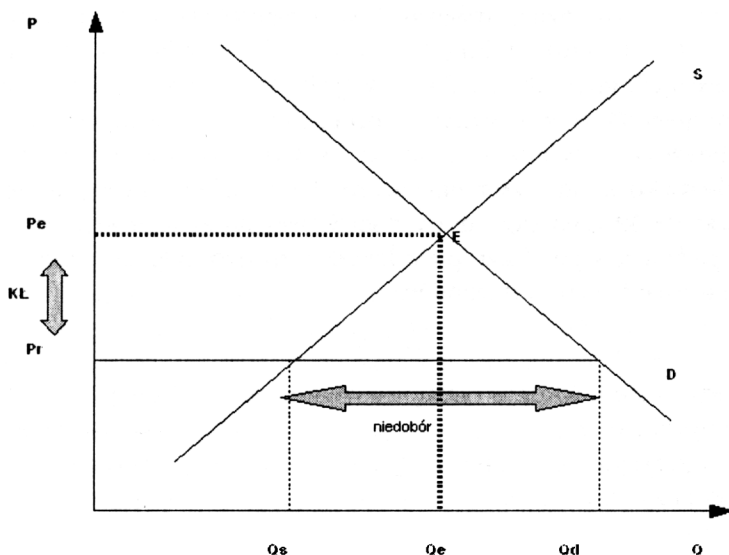
takiego działania mogą być dobra wszelkiego typu – publiczne i prywatne, konsumpcyjne i produkcyjne, a także zasoby naturalne i usługi administracyjne (koncesje, pozwolenia itp.). W przypadku nieodpłatnego przekazania dobra nie występuje cena lub inaczej – cena równa jest zeru. Kosztem zatem będzie uzyskanie dostępu do tego dobra, korzyścią natomiast – konsumpcja pożądanego dobra. Koszt ten obejmuje czas (poświęcony na staranie o uzyskanie dostępu), pracę (związaną z przyjętą procedurą uzyskania dostępu – dokumentacją, zaświadczeniami itp.) i koszty alternatywne (wynikające z dostępności substytutów). Naturalną skłonnością każdego człowieka jest maksymalizacja korzyści – w tym wypadku polegająca na konsumpcji jak największej ilości dóbr przy minimalnych kosztach. Jeżeli dostęp jest ograniczony i koszty dostępu do pożądanego dobra są wysokie, to wyjściem jest zaniechanie konsumpcji lub też „zastąpienie” kosztów uzyskania dostępu kosztami łapówki. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy całkowite koszty wręczenia łapówki (K_L) będą mniejsze niż całkowite koszty uzyskania dostępu (K_D) do pożądanego dobra:

$$K_L < K_D,$$

przy czym wycena kosztów uzyskania dostępu jest sprawą subiektywną, zależną od indywidualnej wyceny czasu i pracy oraz dostępności substytutów. W przypadku dóbr sprzedawanych po cenie niższej od rynkowej, koszty równe są ustalonej przez państwo cenie nabywanego dobra. Konsument, aby odnieść korzyści z konsumpcji, musi w pierwszej kolejności zakupić pożyteczne dobro, co w tym przypadku może się okazać niemożliwe. Skłonność do nabycia takiego dobra za pomocą korupcji zależeć będzie zatem od użyteczności otrzymywanej w wyniku jego konsumpcji, kosztu zakupu i, oczywiście, kosztu ewentualnej łapówki mającej zapewnić dostęp do dobra „poza kolejnością”. Ponieważ podstawą ustalenia rynkowej ceny każdego towaru jest użyteczność krańcowa ostatniej jednostki dobra, która znajdzie nabywcę, omawiane koszty zestawień można z rynkową ceną pożądanego dobra. Potencjalny nabywca skłonny byłby więc zapłacić łapówkę w wysokości nieprzekraczającej różnicy pomiędzy rynkową wartością dobra (P_E) a kosztami zakupu (ceną regulowaną P_R):

$$K_L \leq P_E - P_R.$$

Zależność taką można przedstawić również graficznie. Cena ustalona przez państwo będzie niższa od ceny rynkowej. W związku z tym ilość, którą po tej cenie skłonny byłby nabyć nabywca, będzie większa od ilości, którą skłonny byłby zaoferować producent, co spowoduje wystąpienie niedoboru dóbr na rynku. Sytuacja taka wiąże się najczęściej z reglamentacją, która w tym wypadku stanowić będzie koszt dostępu, dlatego konsument mógłby zaoferować osobie rozdzielającej niedostateczną ilość dóbr łapówkę w zamian za możliwość ich zakupu po niższej cenie.



Rys. 1. Koszt łapówki w sytuacji regulacji ceny

Źródło: opracowanie własne.

W takim ujęciu łapówka „porządkuje rynek”. Stanowi bowiem przeciwwagę dla pozarynkowych działań regulacyjnych. Najprostszą metodą przeciwdziałania korupcji jest w tym wypadku eliminacja wydatków i programów regulacyjnych. Jak zauważa Rose-Ackerman, rozwiązanie takie może jednak spowodować inny skutek. Ogólne zmniejszenie wydatków może przyczynić się do tego, że deficytowe korzyści staną się jeszcze bardziej deficytowe. Korupcja może zatem wzrosnąć wraz z konkurencją między potencjalnymi beneficjentami o coraz uboższą pulę korzyści [Rose-Ackerman 2001, s. 98], dlatego lepszym rozwiązaniem wydaje się reforma programów publicznych zapewniająca czytelne zasady regulacji, usuwająca arbitralność i zwiększająca przejrzystość stosowanych procedur.

3. Łapówka a motywacja

Sklonność do przyjmowania łapówek przez urzędników pracujących w sektorze publicznym wynika z niedochodowego charakteru tych organizacji. Brak motywu zysku wpływa na osłabienie bodźców skłaniających do maksymalizacji produktywności. System wynagrodzeń w warunkach tych spełnia w niewielkim zakresie funkcję motywacyjną. Jedynym ogniwem łączącym wykonaną pracę z otrzymanym wynagrodzeniem jest zazwyczaj zakres obowiązków przypisany urzędnikowi przez mocodawcę. To z kolei rodzi awersję do ryzyka, czyli zachowanie

prowadzące do biurokratyzacji działania, tzn. ścisłego przestrzegania obowiązujących procedur. Jak stwierdził J. Stiglitz, w przypadku urzędników nie działa zasada kija i marchewki [Stiglitz 2004, s. 241]. W tych okolicznościach pojawić się może pokusa korupcyjna. Brak motywacji i niechęć do ryzyka zastąpione mogą zostać „premią motywacyjną” w postaci łapówki. W sytuacji takiej koszt wręczenia łapówki jest równy kosztom nakłonienia urzędnika do działania (K_U) lub je przewyższa. Na koszt ten składają się: koszty dodatkowej pracy (ponad zakres obowiązków), koszt poświęconego czasu, prawdopodobieństwo „wpadki” oraz prawdopodobieństwo utraty przyszłych dochodów.

$$K_L \geq K_U.$$

Jeżeli wartość łapówki przewyższy koszty urzędnika, to uzyska on rentę (R_U). Wielkość nadwyżki pieniężnej stanowi jego dodatkowe wynagrodzenie. Może to być premia za przyspieszenie procedury administracyjnej, przydzielenie zezwolenia lub koncesji czy też przymknięcie oka na wykroczenie drogowe.

$$R_U = K_L - K_U.$$

W ujęciu ekonomicznym najlepszą metodą przeciwdziałania korupcji jest więc zwiększenie kosztów łapówki do takiego poziomu, aby jej przyjęcie stało się nieopłacalne. Służyć temu mogą odpowiednie ustawodawstwo oraz większa przejrzystość i dostępność informacji w organizacjach publicznych. Dobrym sposobem jest również zwiększenie presji konkurencyjnej, czyli wprowadzenie zasad konkurencji między urzędnikami. Sprzedaż znaczków pocztowych również jest zadaniem instytucji sektora publicznego, czyli poczty. Jednak gdyby sprzedający znaczki zażądał łapówki za ich sprzedaż, konsument najprawdopodobniej poszedłby do innego urzędu pocztowego. Konkurencja między pracownikami tego samego urzędu umożliwi też wprowadzenie systemu motywacyjnego bazującego na osiągniętych wynikach. Niestety sposób ten nie może zostać powszechnie wykorzystany. Trudno bowiem wyobrazić sobie konkurencję między urzędnikami wypłacającymi zasiłki z pomocy społecznej.

Pomocna w tym względzie może się okazać teoria agencji opisująca relacje typu pełnomocnik (*agent*) – mocodawca (*principal*). Szczególnie ciekawa wydaje się koncepcja J. Le Granda. Według niego motyw, jakimi kierują się urzędnicy, są dość skomplikowane. Istotne znaczenie dla skonstruowania systemu bodźców mają w tym przypadku badania nad charakterem tych motywów. W związku z tym opowiada się on za strukturą bodźców łączącą, a nie przeciwstawiającą sobie motywów altruistycznych i materialnych. Twierdzi też, iż potrzebna jest dobrze zaprojektowana polityka, która wykorzysta mechanizmy rynkowe, ale nie pozwoli, aby interes własny dominował nad motywacjami altruistycznymi [Wojtyna 2005, s. 18-20].

4. Obniżanie kosztów

Każde przedsiębiorstwo dąży do osiągnięcia jak największych zysków, zatem przedsiębiorcy w naturalny sposób szukają oszczędności, aby uzyskać możliwie największą nadwyżkę pomiędzy przychodami i kosztami. W niektórych branżach istotną kategorię kosztów stanowią takie, których ponoszenie wymusza obowiązujące prawo. Zalicza się do nich m.in.: koszty bezpieczeństwa pracowników i użytkowników, koszty stosowania wymuszonych procedur, koszty pozwoleń i koncesji, a także podatki i cła. Jak wskazuje praktyka, większość systemów podatkowych jest konstruowana tak, aby jak najmniej zależało od bezpośrednich kontaktów z urzędnikiem, co powoduje mniejszą presję korupcyjną. Największy problem stanowią koszty, które przedsiębiorcy ponoszą z tytułu dostosowania wytwarzanych przez nich dóbr lub też procesu ich wytwarzania do obowiązujących norm. Oprócz pokusy korupcyjnej, którą umożliwia bezpośredni kontakt z urzędnikiem, poważniejszymi problemami są w tym przypadku niebezpieczeństwa związane z narażeniem pracowników lub konsumentów na utratę zdrowia lub życia. Dotyczy to w szczególności: norm i zasad bezpieczeństwa pracy, reguł stosowanych w budownictwie, organizacji transportu, świadczenia usług medycznych i dystrybucji leków, a także sportu. Jeżeli np. koszt związany z dostosowaniem budynku do obowiązujących norm budowlanych będzie dla przedsiębiorcy zbyt wysoki, to może on uznać, iż bardziej opłacalne będzie przekupienie inspektora nadzoru budowlanego. Zachowanie takie doprowadziło w 1987 r. do największej katastrofy budowlanej w historii Korei Południowej. Aby obniżyć koszty budowy centrum handlowego Sampoong w Seulu, jego właściciele zdecydowali się zastosować inne niż przewidziane w projekcie budowlanym metody budowy. Zmniejszono szerokość kolumn nośnych z 80 do 60 cm, a ich liczbę ograniczono z 16 do 8, do mieszanki betonu zastosowano słoną wodę morską, a użyte elementy stalowe były o 20% mniej wytrzymałe niż przewidywały to normy. Aby można było wprowadzić te zmiany, konieczne było przekupienie kilku miejskich urzędników [*Sampoong...*]. Koszt wręczonych łapówek musiał więc być niższy od sumy zaoszczędzonych pieniędzy. W wyniku niewystarczającej nośności obiektu doszło do jego zawalenia, w wyniku którego zginęło 501 osób, a 937 zostało rannych.

Podobnie może postąpić pracodawca zatrudniający pracowników nielegalnie lub bez odpowiednich kwalifikacji. Proceder taki ujawnić może tylko bezpośrednia kontrola. Pokusa wręczenia łapówki pojawić się może w momencie, w którym jej koszt będzie niższy niż koszty zatrudnienia pracownika zgodnie z obowiązującymi przepisami lub też koszt ewentualnej kary. To samo dotyczy branży transportowej, w której dodatkowym kosztem działalności są limity czasu pracy kierowców. Potencjalne zachęty korupcyjne znaleźć zatem można wszędzie tam, gdzie ustawodawca skłania do zachowań stojących w sprzeczności z celami działania przedsiębiorstwa lub człowieka. Lekarz orzekający o zdolności do pracy może przyjąć łapówkę od pacjenta ubiegającego się o rentę. Jej wysokość uzależniona będzie od przyszłych dochodów z tytułu uzyski-

wanego świadczenia. Sportowiec, któremu zależy na uzyskiwaniu lepszych wyników, skłonny będzie zapłacić lekarzowi za niedozwolony doping, a osobie go sprawdzającej – za nieujawnienie lub sfalszowanie wyników. We wszystkich tych sytuacjach koszt łapówki rośnie w przypadku wykrycia nielegalnego procederu. Dzieje się tak, ponieważ jego przeciwwagą są koszty związane z utratą prestiżu i statusu społecznego. Młody, nieznaną sportowiec łatwiej przyzna się do stosowania zabronionych środków wspomagających niż stary mistrz, powszechnie znany i poważany w społeczeństwie. Pierwszy z nich poniesie bowiem tylko koszty związane z czasową dyskwalifikacją, drugi natomiast te same koszty powiększone dodatkowo o koszt utraty statusu mistrza, a więc prawdopodobnie także o te wymierne, związane z wpływami od sponsorów.

5. Przestępczość

Związek między korupcją i przestępczością jest oczywisty, a u jego podstaw leży przede wszystkim chęć uniknięcia konsekwencji prawnych wynikających z nielegalnego charakteru prowadzonej działalności. Czynniki kształtujących zakres i wielkość korupcji jest w tym przypadku bardzo wiele, a ich wpływ jest bardzo duży. Mogą to być: skomplikowane przepisy, koncesje i pozwolenia, nieelastyczny popyt, słabość instytucji państwa, a także wiele innych. Złożoność tego zagadnienia doprowadziła do powstania odrębnego przedmiotu badań ekonomii, zwanego ekonomią przestępstwa (*economics of crime*), zapoczątkowaną przez G.S. Beckera [Becker 1968, s. 169-217].

Obecnie czołowym przedstawicielem tego nurtu jest S.D. Levitt, który stosuje narzędzia analizy ekonomicznej do badania problemów przestępczości zorganizowanej, handlu narkotykami, korupcji i drobnych oszustw, poszukując przy tym motywacji oszustów [Levitt, Dubner 2006]. Ze względu na złożony charakter czynników kształtujących koszty korupcji i korzyści z tytułu wręczania łapówek nie jest możliwe stworzenie uniwersalnej zależności między tymi kategoriami ekonomicznymi. Należy je raczej rozpatrywać indywidualnie dla każdej zaistniałej sytuacji, co przekracza zakres tematyczny niniejszej publikacji.

6. Podsumowanie

Analizując sytuacje, w których podmioty decydują się na wręczenie lub przyjęcie łapówki, zauważyć można kilka ogólnych prawidłowości. Po pierwsze korupcja pojawia się tam, gdzie podaż rynkowa zastępowana jest regulacją ceny i ilości dóbr. Sytuacji takich należy zatem unikać i stosować regulacje tylko w razie najwyższej konieczności. Po drugie należy dążyć do zwiększenia kosztów łapówki. W tym celu tworzyć należy szczegółowe funkcje kosztów i wpływać na ich elementy (np. zwiększać koszty związane z prawdopodobieństwem wykrycia, utratą przyszłych dochodów, utratą pracy itp.). Po trzecie konieczne jest zwiększenie przeję-

rzystości wszelkich procedur występujących na styku sektora publicznego i prywatnego. Wiąże się z tym uproszczenie tych procedur, automatyzm w ich stosowaniu oraz ich upublicznienie. Po czwarte wreszcie konieczne jest zapewnienie sprawnego działania instytucji publicznych, głównie poprzez zapewnienie odpowiedniego ich finansowania, modernizacji systemu zarządzania (zgodnie z postulatami formułowanymi w ramach teorii agencji) oraz wprowadzenie konkurencji zarówno między pracownikami, jak i samymi instytucjami.

Nie należy zakładać, że korupcja może zostać całkowicie wyeliminowana. Wynika ona bowiem z naturalnych predyspozycji i dążeń człowieka. Pojawiać się będzie wszędzie tam, gdzie przyniesie możliwość uzyskania dodatkowych korzyści, które w normalnych warunkach nie byłyby dostępne. Stwierdzić zatem należy, że korupcję można jedynie ograniczać, czemu służyć mają wymienione postulaty.

Literatura

- Becker G.S., *Crime and Punishment: an Economic Approach*, „Journal of Political Economy” 1968 nr 76.
 Becker G.S., *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990.
 Levitt S.D., Dubner S.J., *Freakonomia. Świat od podszevky*, One Press, Gliwice 2006.
 Radziwinowicz W., *Ile Rosja daje w łapę*, „Gazeta Wyborcza” 2006 nr 272 z 22 listopada.
 Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2001.
 Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
 Wojtyna A., *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*, AE, Kraków 2005.
 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU 2006 nr 104, poz. 708).
Sampoong Department Store collapse, [w:] *Wikipedia. The Free Encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org>.

THE ECONOMIC CONDITIONS OF CORRUPTION

Summary

The corruption exists in almost every kind of relationship between at least two subjects. The aim of this paper is to point the economic causes of the corruption. It is also a review of some of the economic theories that deal with this problem. The bribe can be discussed at four grounds: as a payment that equates supply and demand, as incentive payments to bureaucrats, as a cost reduction and as a possibility for crime. On these grounds the author shows the costs and the benefits of bribery.