

Przyczyny korupcji i skuteczność strategii antykorupcyjnych

„Dziś rano rząd powołał specjalną grupę antykorupcyjną w celu zbadania działań urzędu antykorupcyjnego, który zajmował się nadzorowaniem służby antykorupcyjnej powołanej do skontrolowania specjalnej komisji śledczej do spraw badania korupcji wśród wysoko postawionych członków rządu”.

The Daily Nation, 28 Października 1997, za Kaufmann (1998:64)

Wstęp

Korupcja jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów debaty publicznej, lecz jej mechanizm jest również jednym z najmniej zrozumianych. Głównym mitem w tej debacie jest przekonanie, że najlepszą metodą walki z korupcją są działania antykorupcyjne: kampanie, agencje, komisje, broszurki apelujące do sumień, mnożenie praw, specjalnych uprawnień i kodeksów. Przekonanie to sprawia, że zwalczanie korupcji najczęściej polega na spektakularnej walce z jej objawami, a nie prawdziwymi, zazwyczaj ekonomicznymi przyczynami.

Chociaż literatura ekonomiczna dotycząca korupcji rozwija się bardzo dynamicznie i umożliwia podstawowe zrozumienie jej mechanizmów, to stanowi jedynie punkt wyjścia do dyskusji dotyczącej skutecznego zwalczania tego zjawiska. Pomimo rosnącej powszechności programów walki z korupcją, literatura oceniająca skuteczność tych reform jest bardzo ograniczona. Jeśli istnieje, to jest ona najczęściej opisowa, syntezy są rzadkie, a dokładniejsze analizy (zwłaszcza empiryczne) praktycznie nie istnieją.

Przedmiotem artykułu jest przegląd badań empirycznych nad przyczynami korupcji i analiza skuteczności działań antykorupcyjnych. Jego celem jest odpowiedź na pytanie, dlaczego strategie antykorupcyjne są nieskuteczne. W części pierwszej opisano działania mające na celu przeciwdziałanie korupcji. W części drugiej przedstawiono stwierdzone w literaturze empirycznej przyczyny korupcji. W trzeciej omówiono rozminięcie się działań antykorupcyjnych z jej rzeczywistymi przyczynami oraz powody tego stanu rzeczy.

* Autor jest doktorantem na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2006 r.

Definicja korupcji

Złożoność zjawiska korupcji powoduje, że każda z używanych w literaturze definicji jest wadliwa przynajmniej w jakimś aspekcie. Nadużycia tego typu mają wiele przyczyn i przybierają wiele form – problem korupcji jest definiowany zarówno jako problem systemu społecznego, jak i problem kulturowy i moralny pojedynczych jednostek. Definicje sięgają od szerokich terminów „nadużycie” do ścisłych prawniczych terminów „niegospodarność, płaćta protekcja, łapownictwo”.

Kolekcja najważniejszych artykułów na temat korupcji zebrana przez [Heidenheimer i inni, 1989] liczy sobie 1017 stron. Ich główną treścią jest dyskusja na temat definicji zjawiska bez dojścia do niepodważalnych konkluzji. Jak zauważa Tanzi, [1998, s. 564]: „do niedawna konferencje poświęcone korupcji składały się w przeważającej części z kłótni nad jej definicją”. Obrazuje to trudność zdefiniowania omawianego zjawiska i wynikającą z tego potrzebę zachowania ostrożności przy jego analizie.

W najbardziej powszechnym znaczeniu korupcja jest *wykorzystywaniem władzy publicznej do celów prywatnych*, czyli osiągnięcia korzyści materialnych lub osobistych w związku z zajmowanym stanowiskiem. Jest to definicja zaproponowana przez Bank Światowy i jest używana w zdecydowanej większości z cytowanych w artykule badań. Wobec tej definicji wysuwa się wiele zastrzeżeń. Po pierwsze, jest bardzo szeroka znaczeniowo, obejmuje zarówno korupcję polityczną, jak i biurokratyczną. Po drugie, korupcja istnieje nie tylko w sektorze publicznym. Łatwo sobie wyobrazić na tyle duże prywatne przedsiębiorstwo, że osoba odpowiedzialna za przetargi lub też zatrudnianie będzie się kierować swoim własnym interesem, sprzecznym z interesem właściciela.

Działania antykorupcyjne

Istnieje wiele podejść do zwalczania korupcji (pełniejszą listę działań przedstawiono w tablicy 1). Jedno z nich polega na zmniejszeniu renty z wejścia w transakcję korupcyjną. W tym kontekście najczęściej wymieniana jest liberalizacja i deregulacja, a także prywatyzacja i otwarcie międzynarodowe. Innym podejściem jest zmniejszenie liczby transakcji. Eliminacja punktów styczności pomiędzy państwem a gospodarką za pomocą deregulacji i uproszczenia prawa ma za zadanie usunięcie okazji do zachowań korupcyjnych. Także zwiększenie kosztu zawierania transakcji korupcyjnych, który ponoszą uczestnicy umowy korupcyjnej w celu jej ukrycia może przeciwdziałać korupcji. Przykładem takiego działania jest zwiększenie przejrzystości podejmowanych decyzji.

Często proponowane jest zwiększenie prawdopodobieństwa skazania za przestępstwa korupcyjne. Wśród takich działań wymienia się: wolne media, ochronę osób ujawniających korupcję narażonych na odwet oraz usprawnienie aparatu kontroli za pomocą instytucji najwyższego audytu lub agencji antykorupcyjnej. Proponuje się też zwiększenie odpowiedzialności rządzących, za pomocą

środków, takich jak podnoszenie pensji, osobista odpowiedzialność finansowa, decentralizacja, demokratyzacja oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego oraz argumentuje się za niezależnością sądów.

Tablica 1

Podział strategii antykorupcyjnych w zależności od czynnika, na który wpływają

Zmniejszenie oczekiwanego zysku z wejścia w transakcję korupcyjną	Liberalizacja Deregulacja Otwarcie międzynarodowe gospodarki Polityka wspierania konkurencji Likwidacja uznaniowości Zmniejszenie rozmiaru sektora publicznego
Zmniejszenie liczby transakcji	Deregulacja Uproszczenie prawa Centralizacja
Zwiększenie prawdopodobieństwa skazania	Wolne media Agencje antykorupcyjne Audyt zewnętrzny i wewnętrzny Niezależność sądów Zwiększenie odpowiedzialności Demokratyzacja Przejrzystość Społeczeństwo obywatelskie
Zaostrzenie wymiaru kary w wypadku złapania	Konfiskaty mienia i deklaracje majątkowe Zwiększanie wymiaru kar Egzekucje Czystki Publiczne trybunały
Czynnik moralny i biologiczny	Rewolucje moralne Kampanie antykorupcyjne Broszurki i ulotki informacyjne Doradcy etyczni Szkolenia Ustanawianie standardów moralnych
Zwiększenie kosztu zawierania transakcji korupcyjnych	Przejrzystość Ochrona osób zgłaszających korupcję Decentralizacja

Źródło: opracowanie własne

Innego rodzaju działaniem jest zaostrzenie wymiaru kary za korupcję. Argument ten jest najczęściej wysuwany przez populistów, dlatego działania te przybierają często formę czystek, publicznych trybunałów i komisji śledczych oraz konfiskat. Istnieje także wiele rozwiązań związanych z aspektem moralnym korupcji, poczynając od budowy zaufania do państwa i wykorzenia „kultury” korupcji poprzez działania informacyjno-edukacyjne w postaci broszurek i ulotek antykorupcyjnych, doradców etycznych, szkoleń i standardów postępowania.

Przyczyny korupcji

Problemy w badaniach empirycznych korupcji

Zagadnienie korupcji ma ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Temat ten jest powszechnie poruszany a indeksy korupcji cytowane są niemal codziennie. Niemniej jednak stosunkowo niewiele głosów w tej debacie odnosi się do empirycznych zależności, które zostały dotychczas zidentyfikowane w bogatej literaturze na ten temat. W związku z tym, wiele popularnie wygłaszanych opinii na temat walki z korupcją nie ma żadnego uzasadnienia w rzeczywistości.

Fundamentalnym problemem w badaniach empirycznych dotyczących korupcji jest jej podstawowa cecha: niejawnosc. W interesie zarówno osoby przekupującej, jak i przekupywanej nie leży ujawnianie faktu zaistnienia umowy, a tym bardziej jej wartości pieniężnej. Z tego też powodu analiza ekonomiczna tego zjawiska jest trudna. Na przykład statystyki policyjne dotyczące przestępstwa korupcji pokazują zwykle wierzchołek góry lodowej: przypadków korupcji jest prawdopodobnie wielokrotnie więcej niż tych ujawnionych przez policję. Próby użycia obiektywnych zmiennych zastępczych, takich jak zużycie cementu czy wydatki na remonty dróg są nieprzekonujące. Na przekór tym trudnościom analizy ilościowe korupcji stają się coraz bardziej powszechne. Od połowy lat 90. badacze zajmują się tzw. indeksami korupcji, które są tworzone przez prywatne organizacje ratingowe, organizacje pozarządowe oraz Bank Światowy na podstawie sondaży przeprowadzanych wśród ludności i opinii konsultantów.

Korelacja w indeksach różnych organizacji jest bardzo wysoka. Sugeruje to, że większość obserwatorów zgadza się co do poziomu korupcji. Indeksy korupcji nie są jednak pozbawione wad. Użycie wielu źródeł z różnymi metodologiami i respondentami nie zawsze jest zaletą. Zmiany wartości indeksu z roku na rok mogą być wywołane jedynie zmianą źródeł. Źródła sondażowe są subiektywne i skandale korupcyjne ujawniane w mediach mogą istotnie wpływać na postrzeganie poziomu korupcji. Dane te nie informują ani częstotliwości łapówek, ani o ich wielkości, lecz ograniczają się do pomiaru różnic poziomów korupcji pomiędzy krajami. Dlatego też zdecydowana większość badań empirycznych jest badaniami makroekonomicznymi. Listę najczęściej wymienianych wad indeksów korupcji przedstawia [Galtung, 2005].

Najbardziej rozsądną odpowiedzią na te zarzuty jest zawsze pożądana ostrożność w wyciąganiu wniosków z instrumentów statystycznych. Pomimo ograniczeń, badania indeksów dostarczyły ogromnej ilości informacji, na których opiera się polityka takich instytucji jak Bank Światowy, OECD czy MFW.

Dlaczego jedne kraje charakteryzują się wyższymi poziomami korupcji niż inne? Istnieje wiele zmiennych, które mogą wpływać na jej mechanizm i odporność na działania przeciwko niej podejmowane, lecz powstało do tej pory niewiele sformalizowanej literatury teoretycznej, która opisywałaby mechanizmy tego wpływu. W rezultacie, literatura empiryczna jest relatywnie bardziej rozwinięta od modeli teoretycznych. Ten brak może osłabiać siłę wyciąganych wniosków, ponieważ kierunek zależności jest zwykle analizowany jednostronnie. Często

nie można udzielić odpowiedzi na pytanie: czy korupcja jest przyczyną zjawisk towarzyszących, czy też sama jest przez nie powodowana. Powoduje to problemy natury ekonometrycznej, takie jak endogeniczność i przyczynowość, które nie są traktowane z należytą starannością w większości z opisywanych publikacji.

Poziom PKB

Korupcja zostanie ujawniona i ukarana z większym prawdopodobieństwem w krajach stojących na wyższym poziomie rozwoju. Dzieje się tak, ponieważ rozwój gospodarczy przyspiesza upowszechnienie edukacji i zdepersonalizowanych relacji pomiędzy sektorami gospodarki [Treisman, 2000]. Depersonalizacja zakłada, że osobiste sympatie i znajomości nie mają wpływu na decyzje podejmowane przez państwo i podmioty gospodarcze. Jest to zasada, na której opiera się działanie gospodarki rynkowej. Umożliwia ona szybkie zawieranie dużych ilości transakcji bez potrzeby osobistego „dogadywania się” stron. Korupcja jest z definicji naruszeniem tej zasady i powoduje, że transakcje gospodarcze stają się nieefektywne, ich zawieranie trwa długo, a realizacja obciążona niepewnością. Rola poziomu dochodu zarówno jako przyczyny i skutku korupcji jest jasna we wszystkich badaniach prowadzonych na ten temat. W praktycznie wszystkich prezentowanych poniżej badaniach ich autorzy kontrolują swoje wyniki pod względem poziomu dochodu na mieszkańca.

Sektor publiczny

Działalność państwa w gospodarce jest z definicji uważana za największe źródło korupcji. Tym samym, mniejsze zaangażowanie państwa w gospodarkę powinno niemalże automatycznie ograniczyć jej występowanie. Zwolennicy wycofania państwa z gospodarki argumentują, że pozwoliłoby to na ograniczenie zakłóceń wolnego rynku, z których korzyści czerpią skorumpowani politycy i biurokraci. Dlatego też wielokrotnie sugerowano, że rozmiar budżetu w stosunku do PKB może być pozytywnie skorelowany z korupcją. Taki rezultat uzyskał chociażby [LaPalombara, 1994] na próbie krajów rozwiniętych, z których usunięto kraje skandynawskie i Niemcy argumentując to tym, że są one obserwacjami nietypowymi. Dlatego też otrzymanie pozytywnej korelacji nie jest zaskakujące. Zależność tę potwierdzają badania [Hwang, 2002]. Na większej próbie przeciwny rezultat uzyskał [Elliot, 1997], a potwierdzają go badania [Adsera et al., 2000], [Xin et al., 2004] oraz [DiPietro, 2002]. Z kolei [Leite et al., 1999] oraz [Gerring et al., 2005] prezentują wyniki obrazujące nieistotny wpływ omawianej zmiennej.

Można argumentować, że takie badania są z założenia błędne, ponieważ znacznie ważniejszy od rozmiaru państwa jest rodzaj podejmowanych przez nie interwencji. Pomimo intuicyjnej natury tego argumentu nie ma zbyt wielu prac, które analizują ten problem bardziej systematycznie, rozgraniczając poszczególne polityki państwa czy też analizując zależności pomiędzy nimi. Badania [Johnson et al., 2000] dotyczące sytuacji po upadku komunizmu w Europie Wschodniej są wyjątkiem od tej reguły. Autorzy prezentują empiryczne dowody

na istnienie zakłętego kręgu korupcji, podatków i szarej strefy. Ich wyniki sugerują, że firmy reagują na korupcję i nieefektywność regulacji przechodzeniem do szarej strefy. Załamanie ściągalności podatków na skutek ucieczki firm powoduje krach finansów publicznych, co osłabia zdolność państwa do realizacji swoich podstawowych zadań: stabilizacji, ustanawiania i egzekucji prawa. Zniechęca to przedsiębiorców do rejestrowania działalności i korzystania z wątpliwej jakości dóbr publicznych. Skutkiem tego jest dalszy wzrost korupcji, który spycha kolejne firmy w szarą strefę.

Korupcja może być także nadużyciem monopolistycznej siły państwa. Daje ona politykom uznaniową władzę, której chętnie używają do własnych celów. Dlatego też machina państwowa, która często interweniuje i reguluje, daje poważne pole do nadużyć. [Treisman, 2000] przedstawia istotny wpływ zmiennej „interwencjonizm państwowy” na korupcję. Niemniej jednak wraz z dodawaniem kolejnych zmiennych, zależność ta ulega osłabieniu. Inne wyniki, potwierdzające tę tezę opublikowane są w [World Bank, 1997], gdzie zmienna „zakłócenia polityki” jest dodatnio skorelowana z korupcją. Znacznie bardziej szczegółową analizę przedstawiają [Ades et al., 1997]. Badacze ci używają indeksów, które mierzą stopień otwarcia przetargów dla zagranicznych kontrahentów oraz stopień, w jakim podmioty są równie traktowane przez organy podatkowe. W regresjach wyjaśniających poziom korupcji obydwa indeksy są istotne, pomimo dużego zestawu zmiennych objaśniających. Wnioskuje oni, że interwencjonizm powoduje korupcję, chociaż jest możliwe, że z powodu zgłaszanych wcześniej zastrzeżeń, zależność ta może biec w przeciwną stronę. [Johnson et al., 1998] pokazują, że uznaniowość w tworzeniu regulacji i ustanawianiu podatków bardziej niż ich wysokość przyczyniają się do wzrostu szarej strefy i korupcji. Lepszym wskaźnikiem wpływu państwa na gospodarkę może być jego polityka redystrybucyjna przedstawiona jako suma całkowitych transferów i subsydiów państwowych. [La Porta et al., 1999] przedstawia pozytywną korelację tej zmiennej z korupcją.

W minionych latach wielu komentatorów i badaczy wiązało liberalizację i prywatyzację z korupcją. Argumentują oni, że reformy te odpowiadają jedynie wąskiemu interesowi elit. Nie ma jednak powodów, by wierzyć, że państwowe konglomeraty są wolne od korupcji. Wręcz przeciwnie – są jej znaczącym źródłem. [Fisman et al., 2002] przedstawiają na przykładzie USA, że większym federalnym subsydiom towarzyszą wyższe stopy skazań za nadużycia na stanowiskach publicznych. We wnioskach obwiniają o to miękkie ograniczenie budżetowe wytworzone przez takie transfery. Miękkie ograniczenie budżetowe w państwowych firmach powoduje korupcję według badań empirycznych [Broadman et al., 2002]. W badaniach [Kaufmann et al., 1995] udowadniają na próbie krajów transformacji ustrojowej, że prywatyzacja, i to niezależnie od metody jej przeprowadzenia, towarzyszy mniejszej korupcji. Dlatego też zmniejszenie interwencjonizmu i prywatyzacja wydają się być sposobami ograniczającymi korupcję. Problem polega na tym, że procesom tym samym w sobie towarzyszą nowe okazje do korupcji. Podczas gdy długofalowy efekt działań wymierzonych w zmniejszanie rent w sektorze publicznym jest zdecydowanie pozytywny, to jednak początkowo działania te powodują wzrost zjawisk korupcyjnych.

Często argumentuje się, że podnoszenie wynagrodzeń w sektorze publicznym powoduje, że urzędnicy nie muszą szukać dodatkowych nielegalnych dochodów. Z drugiej strony, podniesienie płac nie wpływa na decyzję stron umowy korupcyjnej: koszt utraty wynagrodzenia w porównaniu z wysokością rent zagarniętych w wyniku korupcji jest bardzo niski. Na potwierdzenie tego [Van Rijckeghem et al., 2001] przedstawiają wewnątrznie sprzeczne wyniki. Na poziomie makroekonomicznym uzyskują słaby, chociaż statystycznie istotny wpływ płac na korupcję: aby obniżyć korupcję o jeden punkt w dziesięciostopniowej skali indeksu TI należy podwoić płace w sektorze publicznym w stosunku do sektora prywatnego. Na poziomie mikroekonomicznym, w ramach poszczególnych krajów nie uzyskują nawet tak słabego wpływu. Co więcej, sami autorzy stwierdzają, że przyczynowość może być w przeciwną stronę. Korupcji towarzyszy słaba ścigalność podatków, dlatego też wiele krajów o wysokim poziomie korupcji nie może sobie pozwolić na wysokie opłacanie urzędników służby publicznej. Żadne inne badania nie potwierdzają istotnego wpływu płac (m.in. [Swamy et al., 2001], [Treisman, 2000]). W związku z tym ich podnoszenie nie wydaje się być najlepszym wyjściem, zwłaszcza że jest to najdroższa z opisywanych strategii.

Maksymalizowanie kontroli również nie poprawia sytuacji. Potwierdzają to badania [Heinzen, 2005] oparte na danych KGB dotyczących przypadków korupcji w gułagach między rokiem 1945 a 1953. W owym czasie władze podejmowały wiele prób ograniczenia tego zjawiska, takich jak inspekcje i kontrole oraz olbrzymia sieć więźniów-informatorów. Działania te okazały się całkowicie nieskuteczne. [Beck et al., 2005] udowadniają, że tradycyjne podejście do kontroli bankowej, zakładające powoływanie publicznych instytucji nadzorujących nie poprawia jakości kredytów udzielanych przez banki. Według ich badań, znacznie lepszym sposobem jest zmuszenie banków do wymogu raportowania sektorowi prywatnemu: firmy rządziej zgłaszają przypadki korupcji przy uzyskiwaniu finansowania zewnętrznego. Pozwala to sądzić, że kontrola jest skuteczna wyłącznie w sytuacji, gdy podmioty otrzymujące informacje mają indywidualny interes w ich wykorzystywaniu.

Instytucje polityczne

Zależność pomiędzy korupcją i demokracją nie jest jasna. Demokracja poprzez mechanizmy wymuszania odpowiedzialności rządzących może obniżać występowanie tego zjawiska. Zwolennicy teorii wyboru publicznego uważają jednak, że demokratyczne rządy łatwo ulegają przechwyceniu przez jednostkowe grupy interesów. Z powodu tych kontrowersji ukazały się liczne badania na ten temat, w zdecydowanej większości wykazujące nieistotność lub słaby pozytywny wpływ demokracji na korupcję [Goldsmith, 1999], [Sandholtz et al., 2000], [Kunicova et al., 2002], [Persson et al., 2003]. Jedno z wyjaśnień podaje [Paldam, 2002], który stwierdza, że demokracja obniża korupcję, lecz zależy to od dochodu per capita. W krajach o niższym PKB demokracja zwiększa poziom korupcji, w krajach bogatszych powoduje jej zmniejszenie. Skutkuje to nieistotnością zmiennej w całej próbie. Inne wyjaśnienie przedstawia [Treisman, 2000].

Podobnie jak inni przedstawia statystyczną nieistotność demokracji. Stwierdza jednak, że najważniejszym czynnikiem warunkującym poziom korupcji jest to, czy dany kraj był demokratyczny przez ostatnie 40 lat. Z kolei [Gerring et al., 2005] uzyskują istotność zmiennej „liczba kolejnych lat pod demokratycznymi rządami od roku 1900”, a [Mocan, 2004] zmiennej „niezakłócona ciągłość demokracji”. Ich wyniki sugerują, że proces ograniczania korupcji poprzez demokratyzację jest długotrwały, a bezpośredni wpływ demokracji słaby.

Niezależnie od zakresu demokracji zmienne, takie jak system prezydencki, ordynacja proporcjonalna, zwłaszcza z głosowaniem na listy partyjne oraz federalizm powodują zwiększenie korupcji [Kunicova, 2005], [Kunicova i Rose-Ackerman, 2005], [Persson et al., 2003], [Treisman, 2000], [Gerring et al., 2005], [Lederman et al., 2005]. [Montinola et al., 2002] oprócz indeksu demokracji używają innych zmiennych związanych z demokracją: wolności zrzeszania się i jakości ciała ustawodawczego. Analiza danych wykazuje nieliniowość zależności: dopiero przekroczenie pewnej (wysokiej) granicy demokratyzacji przynosi ograniczenie korupcji. [Adsera et al., 2000] oraz [Persson et al., 2003] stwierdzają, że kraje charakteryzujące się większą frekwencją w wyborach odnoszą na tym tle większe sukcesy.

W badaniach [Damania et al., 2002] stwierdzają istotny wpływ niestabilności politycznej na jakość sądownictwa, a ta według ich analizy wpływa bezpośrednio na poziom korupcji. Ich wyniki wskazują, że w niestabilnych politycznie reżimach grupy lobujące są w stanie przeciwstawić się reformom sądownictwa, które mogłyby wytrącić im narzędzie wywierania wpływu na politykę – korupcję. Zbliżone wyniki uzyskuje [Kimbrow, 2002].

[Chowdhury, 2004] i [Persson et al., 2003] prezentują wyniki estymacji panelowej w wielu specyfikacjach i udowadniają, że wolność prasy ma istotny wpływ na zmniejszanie korupcji. Niemniej jednak, podobnie jak w przypadku demokracji, także proces wpływu wolności mediów na korupcję charakteryzują poważne opóźnienia. [Brunetti et al., 2003] potwierdzają tę zależność używając regresji wyjaśniających korupcję indeksami wolności prasy. Za pomocą dezagregacji udowadniają także, że każda ze składowych indeksów wpływa na poziom korupcji. Podobne wyniki uzyskują [Lederman et al., 2005]. [Adsera et al., 2000] używają danych dotyczących nakładów gazet na osobę i stwierdzają, że większe czytelnictwo prasy przeciwdziała korupcji: społeczeństwo jest lepiej poinformowane o korupcji wśród polityków i może odsunąć ich od władzy. [Reinikka et al., 2005] na przykładzie danych mikroekonomicznych dotyczących Ugandy udowadniają, że informowanie w prasie o wysokości funduszy przeznaczanych na edukację powoduje spadek korupcji w szkolnictwie. Dzięki temu przepływ funduszy jest monitorowany przez społeczeństwo.

Wadą empirycznych badań korupcji jest brak rozróżnienia jej rodzajów. Dlatego też Bank Światowy wprowadził rozróżnienie pomiędzy korupcją administracyjną i zawłaszczaniem państwa (ang. *state capture*). Zawłaszczanie ma miejsce na najwyższych poziomach władzy państwowej. Zachodzi gdy ludzie upoważnieni do stanowienia prawa robią to w interesie własnym bądź zaprzyjaźnionych firm. Podczas gdy zawłaszczanie państwa odbywa się na etapie tworzenia prawa korupcja administracyjna ma miejsce przy jego implementacji.

Jeśli istotą zawłaszczania państwa jest zmianą prawa dla uzyskania korzyści, to korupcja administracyjna ma na celu jego złamanie bądź niezastosowanie w konkretnym przypadku.

Firmy, które uczestniczą w procesie zawłaszczania wychodzą na tym dobrze, lecz gospodarka jako całość traci. Chociaż faworyzowane przedsiębiorstwa, tak jak cała gospodarka cierpią z powodu braku ochrony praw własności, to w zamian za łapówki wręczane politykom są w stanie uzyskać preferencyjne uregulowania prawne [Hellman et al., 2003]. Poważnym zagrożeniem dla takich firm jest zmiana kierownictwa politycznego, co stwierdza [Fisman, 2001] w badaniu indonezyjskiej giełdy. [Hellman et al., 2004] stwierdzają także, że szefowie firm, którzy wierzą, że gospodarka jest zawłaszczona przez różne grupy chętniej niż inni odwołują się do łapówek, unikają sądów a także nie płacą podatków. [Hellman et al., 2000] analizują dane mikroekonomiczne dotyczące zależności pomiędzy korupcją, zawłaszczeniem państwa oraz interwencjonizmem państwowym. Stwierdzają, że sukces reform mających na celu poprawę jakości rządzenia zasadniczo zależy od stopnia zawłaszczenia państwa.

Wpływ zmiennych dotyczących systemu politycznego, chociaż istotny statystycznie jest zaskakująco mały patrząc na siłę tego wpływu. Na przykład wydaje się bardzo mało prawdopodobne, że zmiana system elekcyjnego w celu zwalczania korupcji byłaby opłacalna. Płynące z tego korzyści nie zrównoważyłyby kosztów takiej zmiany. [Goel i Nelson, 2005] analizują zależności pomiędzy korupcją a czynnikami politycznymi i ekonomicznymi. Stwierdzają, że chociaż obie grupy zmiennych mają wpływ na obniżenie poziomu korupcji, to wpływ zmiennych ekonomicznych jest większy. Wniosek ten utrzymuje się niezależnie od specyfikacji modelu. Pozwala to im twierdzić, że walka z korupcją za pomocą reform ekonomicznych jest skuteczniejsza niż za pomocą reform poszerzających zakres demokracji.

Ograniczenia wolnego rynku i konkurencji

Firmy pozbawione konkurencji osiągają renty, które stają się celem zabiegów urzędników chcących uzyskać łapówki i przysługi (przykładowo w postaci zatrudniania działaczy partii). Tym samym, redukcja tych rent poprzez zwiększenie konkurencji powinna zmniejszyć chęć do zawierania umów zarówno łapówkodawców, jak i łapówkobiorców. Dlatego też działalnością rządu najczęściej krytykowaną z powodu swoich związków z korupcją jest ograniczanie wolności gospodarczej. [Paldam, 2002] zauważa, że korupcja jest negatywnie skorelowana z różnymi indeksami wolności gospodarczej. Rezultaty jego badań są poparte regresjami na próbie 77 krajów, przy użyciu wielu zmiennych kontrolnych. Zbliżone wyniki uzyskują także [Sandholtz et al., 2000] oraz [Kunicova et al., 2002]. Urzędnicy, korzystając ze skomplikowania i nadmiernej ilości regulacji, mogą uznaniowo odmawiać wydania pozytywnej decyzji bądź też odwlekać jej wydanie. Praktyka ta jest szczególnie dobrze rozpoznana na przykładzie krajów transformacji ustrojowej [Hellman et al., 2003]. Pozwala to na stwierdzenie,

że korupcja rozwija się w sytuacji nieefektywnych regulacji i niejasnych reguł kreowanych w celu uzyskania pretekstu do żądania łapówek.

[Clarke et al., 2004] stwierdzają na próbie 2000 przedsiębiorstw w 21 krajach, że firmy płacą mniejsze łapówki w krajach, w których konkurencja jest silniejsza a udział firm prywatnych większy. Na poziomie mikroekonomicznym stwierdzają, że firmy posiadające większe od normalnych zyski i zalegające z płatnościami płacą więcej. Rezultaty ich badań poparte są szczegółową analizą z dużą ilością zmiennych kontrolnych zarówno na poziomie mikro-, jak i makroekonomicznym. Otrzymane wyniki pozwalają stwierdzić, że prywatyzacja i poprawianie konkurencji na rynkach są skutecznymi środkami walki z korupcją.

[Ades et al., 1997] używają z kolei wskaźnika otwarcia międzynarodowego gospodarki (zdefiniowanego przez stosunek importu do PKB) jako zmiennej obrazującej stopień konkurencji w kraju. Autorzy stwierdzają, że większa konkurencja międzynarodowa towarzyszy mniejszej korupcji. Rezultaty ich analizy są odporne na dodawanie kolejnych zmiennych do modelu. Ich wnioski znajdują potwierdzenie w badaniach [Brunetti et al., 1998]. Z drugiej strony w badaniach [Treisman, 2000] wskaźnik ten nie jest istotny. Co więcej, procent importu w PKB jest bardzo mało przekonującym wskaźnikiem konkurencji, ponieważ zależy bardzo silnie od rozmiaru danego kraju i dystansu od partnerów handlowych.

Innym rodzajem miernika konkurencji może być czas, jaki upłynął od otwarcia gospodarki. [Treisman, 2000] oraz [Leite et al., 1999] prezentują dowody na istotny wpływ tej miary na poziom korupcji. [Knack et al., 2003] argumentują jednak, że wyniki te spowodowane są jedynie artefaktem próby i w istocie taka zależność nie istnieje. Wątpliwym jest, że same zmienne dotyczące handlu są dobrymi wskaźnikami konkurencji w gospodarce. W przypadku handlu to raczej bariery w postaci ceł i regulacji przyczyniają się do rozwoju korupcji. Badania [Gatti, 2004] sugerują, że głównym przejawem wpływu handlu na korupcję jest mechanizm korumpowania urzędników celnych, a nie zmniejszona presja konkurencyjna wywołana ograniczeniem importu¹. Dlatego też bardziej interesujące są badania [Gatti, 1999], która stwierdza, że dla korupcji bardziej niż wysokość barier przed importem liczy się ich jednolitość. Grupy interesu są w stanie wpłynąć na politykę handlową, zachowując bariery w kluczowych dla siebie rejonach.

[Ades i Di Tella, 1999] analizują wpływ dwóch innych wskaźników konkurencji zaczerpniętych z sondaży wśród firm: indeksu siły rynkowej i indeksu efektywności prawa konkurencji w zapobieganiu nieuczciwym praktykom. Autorzy wnioskują, że mniej konkurencyjne środowisko rynkowe umożliwiłoby ekstrakcję rent z monopolu przez urzędników. Z drugiej strony przyczynowość może przebiegać w drugą stronę i korupcja może być przyczyną powoływania monopolu przez polityków liczących na ponadnormatywne zyski. Wnioski te wydają się potwierdzać badania [Djankov et al., 2002a], którzy na próbie 85 krajów stwierdzają, że korupcja jest spowodowana wznoszeniem barier

¹ Co ciekawe, w badaniu tym nie stwierdzono często argumentowanej zależności między kontrolą przepływu kapitału a korupcją.

wejścia na rynek. Co więcej stwierdzają oni, że kraje bardziej demokratyczne i z mniejszym sektorem publicznym posiadają mniej barier wejścia.

[Djankov, et al., 2002b] na próbie 109 krajów udowadniają, że na poziom korupcji ma również wpływ stopień formalizmu proceduralnego przy stosowaniu regulacji. Ich wyniki wskazują na dużą nieskuteczność rozwiązań prawnych w zwalczaniu korupcji. Według autorów „transplantacja” prawa nie przynosi spodziewanych korzyści, ponieważ znacznie ważniejsze jest lokalne otoczenie motywacyjne ludzi podejmujących decyzje. Na potwierdzenie tego badania [Miller et al., 2001], wskazują, że korupcja jest wynikiem wielości okazji do wręczania łapówek, a nie słabości podzielanych wartości. Ludzie niechętnie odnoszą się do korupcji a nawet ją potępiają, także wówczas gdy deklarują, że w niej aktywnie uczestniczą. Pomimo iż według badania doświadczenia korupcji różniły się istotnie pomiędzy krajami, to świadomość niemoralności korupcji wśród jej uczestników była bardzo podobna. Chociaż ogół badanych wyrażał silne moralne potępienie, to równie chętnie deklarował chęć wręczania łapówki.

Dlaczego programy antykorupcyjne są nieskuteczne?

Czy programy antykorupcyjne zwalczają przyczyny korupcji? Odpowiadając trzeba zauważyć, że rozróżnienie pomiędzy mniej lub bardziej skutecznymi działaniami antykorupcyjnymi jest trudne. Jest to spowodowane brakiem bezdyskusyjnych mierników sukcesu i dużą zmiennością ocen w czasie. Zwykle walka z korupcją składa się z początkowych sukcesów a później sytuacja wraca do wcześniejszych praktyk. Dlatego też ważne są nie tylko porównania między krajami, lecz również w czasie. Jak zauważa [Andvig et al., 2001] żaden z przykładów sukcesów strategii antykorupcyjnych opisanych w [Klitgaard, 1988] nie przetrwał na dłuższą metę. Na czym polegają więc problemy, na jakie napotyka walka z korupcją i dlaczego jest ona tak nieskuteczna?

Dla zwalczania korupcji charakterystyczna jest walka z symptomami, zamiast rzeczywistymi przyczynami. Można zaobserwować wielość programów antykorupcyjnych, które często okazują się nieskuteczne bądź są jedynie zasłoną dymną dla braku reform. Najbardziej charakterystycznym tego przejawem jest całkowite rozminięcie się proponowanych działań antykorupcyjnych z prezentowanymi wynikami dotyczącymi przyczyn korupcji. Działania te rzadko kiedy są na tyle fundamentalne, by zawierać w sobie również reformy gospodarcze czy polityczne. W opracowaniach dotyczących korupcji reformy gospodarcze najczęściej nie pojawiają się na długiej liście proponowanych środków, chociaż powyższa analiza wykazuje, że są one najskuteczniejszym narzędziem zwalczającym korupcję.

Sytuacja rządów jest schizofreniczna. Politycy boją się z jednej strony niezadowolenia z rozpowszechnienia korupcji i starają się z nią walczyć, z drugiej boją się trudności i niepopularności najbardziej skutecznych reform ekonomicznych. Najlepszym dla nich wyjściem jest proponowanie pustych działań, obliczonych wyłącznie na popularność i zainteresowanie mediów. Rezultatem

jest oderwanie formalnych rozwiązań prawnych od rzeczywistych działań ograniczonych przez faktyczną wolę oraz realne możliwości rządów. Dlatego też chęć walki z korupcją nie wykracza poza retorykę, pomimo ewidentnych strat, jakie przynosi gospodarce.

Przejawem niechęci do rzeczywistych reform jest zbyt silna koncentracja na rozwiązaniach instytucjonalnych i prawnych kosztem przemian systemowych². Zwłaszcza dotyczy to zmian rzeczywistych motywacji popychających ludzi do korupcji. Rządy chętnie podejmują również działania edukacyjne, przedstawiające korupcję jako rzecz niemoralną. Są to działania szczytne, niestety, nieskuteczne. Opierają się na naiwnym przypuszczeniu, że gdy ludzie uczestniczący w korupcji dowiedzą się, że jest to działanie niemoralne, natychmiast go zaprzestaną. Ci jednak znakomicie zdają sobie sprawę, że biorą udział w czymś niemoralnym lub wręcz przestępczym. Inną wadą powodującą nieskuteczność programów antykorupcyjnych jest brak wzięcia pod uwagę jakości rządzenia w danym kraju. Władze często optymistycznie oceniają zdolność wprowadzenia niektórych działań w życie i nie biorą zupełnie pod uwagę, że korupcja może zupełnie je uniemożliwić.

Powyższe wnioski znajdują potwierdzenie w badaniach empirycznych [EBRD, 2003] na temat skuteczności działań antykorupcyjnych w Europie Wschodniej. Kraje, które posiadały niższy poziom korupcji prowadziły równocześnie więcej działań określanych jako antykorupcyjne, co mogło wynikać z nacisków Unii Europejskiej. Jednocześnie poza zwiększoną świadomością samego problemu korupcji działaniom antykorupcyjnym nie towarzyszyło faktyczne obniżenie podatku korupcyjnego czy częstotliwości dawania łapówek przez przedsiębiorców.

Wnioski

Walka z korupcją, oderwana od konkretnych posunięć zmieniających istotę stosunków pomiędzy państwem a gospodarką, jest w gruncie rzeczy skazana na niepowodzenie. Mimo iż zawsze istotne będzie, by za pomocą działań antykorupcyjnych piętnować zjawiska korupcyjne, to znacznie ważniejsze jest zwalczanie ich źródeł. Korupcja nie jest problemem, który występuje w zdrowych pod innymi względami gospodarkach. Zwykle jest to symptom głębszych trudności gospodarczych i jest rezultatem niepodjęcia fundamentalnych reform mających na celu prawdziwą, a nie pojmowaną hasłowo, naprawę państwa.

Skuteczne programy antykorupcyjne odnoszą się do zmian jakości rządzenia i ekonomicznych słabości gospodarki, które niezwalczone w porę tworzą okazje do uzyskiwania nielegalnych korzyści. Główne reformy antykorupcyjne powinny zatem polegać na ograniczeniu potencjału dla korupcji za pomocą działań zmniejsz-

² Jedną z retorycznych metod jest powoływanie dodatkowych instytucji kontrolnych i zaostrzone karanie. Skorumpowane kraje obfitują w setki inspektorów, instytucji kontrolnych, specjalnych komisji śledczych oraz regulacji dotyczących dostępu obywateli do informacji. W rzeczywistości pogarsza to tylko sytuację, ponieważ przekazuje jeszcze więcej władzy skorumpowanemu aparatowi państwowemu.

szających renty ekonomiczne, liczbę transakcji oraz oddając decyzje w ręce wolnego rynku. Mogą one polegać na ograniczeniu uznaniowości polityków i urzędników w rejonach, takich jak wydawanie pozwoleń i licencji oraz ograniczeniu monopolistycznej siły państwa w obszarach, takich jak wznoszenie barier wejścia, interwencjonizm oraz ograniczanie wolności gospodarczej i konkurencji.

Bibliografia

- Ades A., Di Tella R., [1997], *National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic*, „The Economic Journal”, Vol. 107, s. 1023-42.
- Ades A., Di Tella R., [1999], *Rents, Competition, and Corruption*, „AER”, Vol. 89, s. 982-94.
- Adsera A., Boix C., Payne M., [2000], *Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government*, Inter-American Development Bank Working Paper 438.
- Andvig J., Fjeldstad O., Amundsen I., [2001], *Research on corruption. A policy oriented survey*, NORAD Report.
- Beck T., Demirguc-Kunt A., Levine R., [2005], *Bank Supervision and Corruption In Lending*, NBER Working Paper, 11498.
- Broadman H., Recanatini F., [2002], *Corruption and Policy: Back to the Roots*, „Journal of Policy Reform”, Vol. 5 (1), s. 37-49.
- Brunetti A., Kisunko G., Weder B., [1998], *Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a World Wide Private Sector Survey*, The World Bank Economic Review, Vol. 12 (3), s. 353-84.
- Brunetti A., Weder B., [2003], *Free Press Is Bad News for Corruption*, „Journal of Public Economics”, Vol. 87 (7-8), s. 1801-24.
- Chowdhury S., [2004], *The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test*, „Economics Letters”, Vol. 85 (1), s. 93-101.
- Clarke G., Xu L., [2004], *Privatization, Competition, and Corruption: How Characteristics of Bribe Takers and Payers Affect Bribes to Utilities*, „Journal of Public Economics”, Vol. 88 (9-10), s. 2067-97.
- Damania R., Fredriksson P.G., Mani M., [2003], *The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence*, IMF Working Papers, 03/172.
- DiPietro W., [2003], *National Corruption and Size of the Public Sector*, Briefing Notes In Economics, Vol. 55 (1-8).
- Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., [2002a], *The Regulation of Entry*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 117 (1), s. 1-37.
- Djankov S., Porta R., Lopez-de-Silanes F., [2002b], *Courts: the Lex Mundi Project*, NBER Working Paper No. 8890.
- EBRD, [2003], *Anti-corruption Programmes in Post-Communist Transition Countries and Changes in the Business Environment, 1999-2002*, EBRD Working Paper No. 85, London.
- Elliott K., [1997], *Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations*, [w:] *Corruption and the Global Economy*, (ed.) K. Elliott (Washington: Institute for International Economics), s. 175-233.
- Fisman R., [2001], *Estimating the Value of Political Connections*, „AER”, Vol. 91, s. 1095-102.
- Fisman R., Gatti R., [2002], *Decentralization and Corruption: Evidence from U.S. Federal Transfer Programs*, „Public Choice”, Vol. 113 (1-2), s. 25-35.
- Galtung F., [2005], *Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices*, In F. Galtung and C. Sampford, *Measuring Corruption*, Ashgate.
- Gatti R., [1999], *Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs*, World Bank Working Paper No. 2216.

- Gatti R., [2004], *Explaining Corruption: Are Open Countries Less Corrupt?*, „Journal of International Development”, Vol. 16 (6), s. 851-61.
- Gerring J., Thacker S., [2005], *Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?*, „International Organization”, Vol. 59, s. 233-54.
- Goczek Ł., [2006], *Causes of Post-Communist Corruption: an Empirical Study*, Paper presented at the WISER 2006 Economic Meeting.
- Goel R., Nelson M., [2005], *Economic Freedom versus Political Freedom: Cross-Country Influences on Corruption*, „Australian Economic Papers”, Vol. 44 (2), s. 121-33.
- Goldsmith A., [1999], *Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets*, „The American Journal of Economics and Sociology”, Vol. 58 (4), s. 866-83.
- Heidenheimer A., Johnston M., LeVine T. (eds), [1989], *Political Corruption: A Handbook*, 3rd Reedition – 2002, Transaction Publishers New Brunswick, NJ.
- Heinzen J., [2005 June], *Corruption in the Gulag: Dilemmas of Officials and Prisoners*, „Comparative Economic Studies”, Vol. 47 (2), s. 456-75.
- Hellman J., Kaufmann D., [2004], *The Inequality of Influence*, [w:] *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, (eds.) J. Kornai and S. Rose-Ackerman, New York, Palgrave, s. 100-118.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D., [2003], *'Seize the State, Seize the Day': State Capture, Corruption, and Influence in Transition*, „Journal of Comparative Economics”, Vol. 31, s. 751-773.
- Hellman J., Schankerman M., [2000], *Intervention, Corruption and Capture: The Nexus between Enterprises and the State*, „Economics of Transition”, Vol. 8 (3), s. 545-76.
- Hwang J., [2002], *A Note on the Relationship between Corruption and Government Revenue*, „Journal of Economic Development”, Vol. 27 (2), s. 161-77.
- Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P., [1998], *Regulatory Discretion and the Unofficial Economy*, „AER”, Papers and Proceedings, Vol. 88, s. 387-92.
- Johnson S., Kaufmann D., McMillan J., Woodruff C., [2000], *Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism*, „Journal of Public Economics”, Vol. 76, s. 495-520.
- Kaufmann D., [1998], *Revisiting Anti-Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive-Driven Approaches?*, in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (New York, UNDP).
- Kaufmann D., Siegelbaum P., [1995], *Privatization and Corruption in Transition Economies*, „Journal of International Affairs”, Vol. 50, (2), s. 419-58.
- Kimbro M., [2002], *A Cross-Country Empirical Investigation of Corruption and Its Relationship to Economic, Cultural, and Monitoring Institutions: An Examination of the Role of Accounting and Financial Statements Quality*, „Journal of Accounting, Auditing and Finance”, Vol. 17 (4), s. 325-49.
- Klitgaard R., [1988], *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Knack S., Azfar O., [2003], *Trade Intensity, Country Size and Corruption*, „Economics of Governance”, Vol. 4 (1), s. 1-18.
- Kunicova J., [2002], *When Are Opposition's Lips Sealed? Comparative Political Corruption in Democracies*, Mimeo.
- Kunicova J., [2005], *Are Presidential Systems More Susceptible to Political Corruption?*, Mimeo.
- Kunicova J., Rose-Ackerman S., [2005], *Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption*, „British Journal of Political Science”, forthcoming.
- La Porta R., Lopez-De-Silanes F., Shleifer A., Vishny R., [1999], *The Quality of Government*, „The Journal of Law, Economics and Organization”, Vol. 15 (1), s. 222-79.
- LaPalombara J., [1994], *Structural and Institutional Aspects of Corruption*, „Social Research”, Vol. 61, s. 325-50.
- Lederman D., Loayza N., Soares R., [2005], *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*, „Economics and Politics”, Vol. 17 (1), s. 1-35.

- Leite C., Weidemann J., [1999], *Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth*, IMF Working Paper, 99/85.
- Miller W., Grødeland Å., Koshechkina T., [2001], *A Culture of Corruption: Coping with Government in Post-Communist Europe*, Budapest, Central European University Press.
- Mocan N., [2004], *What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data*, NBER Working Paper, 10460.
- Montinola G., Jackman R., [2002], *Sources of Corruption: Cross-Country Study*, „British Journal of Political Science”, Vol. 32, s. 147-70.
- Paldam M., [2002], *The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics*, „European Journal of Political Economy”, Vol. 18, s. 215-40.
- Persson T., Tabellini G., Trebbi F., [2003 June], *Electoral Rules and Corruption*, „Journal of the European Economic Association”, Vol. 1 (4), s. 958-89.
- Reinikka R., Svensson J., [2005], *Fighting Corruption to Improve Schooling: Evidence from a Newspaper Campaign in Uganda*, „Journal of the European Economic Association”, Vol. 3 (2-3), s. 259-67.
- Rijkkeghem van C., Weder B., [2001], *Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption and by How Much?*, „Journal of Development Economics”, Vol. 65 (2), s. 307-31.
- Sandholtz W., Koetzle W., [2000], *Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade*, „Industrial Studies Quarterly”, Vol. 44, s. 31-50.
- Svensson J., [2006], *Osiem pytań na temat korupcji*, „Gospodarka Narodowa” 9, s. 77-101.
- Swamy A., Knack S., Azfar O., [2001], *Gender and Corruption*, „Journal of Development Economics”, Vol. 64, s. 25-55.
- Tanzi V., [1998 December], *Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures*, „Staff Papers”, IMF, Vol. 45, s. 559-94.
- Treisman D., [2000], *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, „Journal of Public Economics”, Vol. 76 (3), s. 399-457.
- Xin X., Radul T., [2004], *The Context for Political Corruption: A Cross-National Analysis*, „Social Science Quarterly”, Vol. 85 (2), s. 294-309.
- World Bank, [1997], *The State in a Changing World*, World Development Report, March.

THE CAUSES FOR CORRUPTION AND THE EFFECTIVENESS OF ANTI-CORRUPTION STRATEGIES

Summary

The author examines the causes behind corruption and checks why strategies designed to combat corruption fail to produce the expected results. The analysis is based on a review of the extensive body of empirical research into the sources of corruption and a descriptive analysis of the effectiveness of anti-corruption measures. The author offers a definition of corruption and presents the most common anti-corruption programs. He also describes problems widely associated with empirical studies involving corruption. The analysis addresses four issues: the overall level of development; the public sector; political institutions; and limitations to a free market and competition.

Contrary to popular belief, not all the measures commonly proposed in the ongoing public debate on corruption will work in practice, Goczek says. For example, political reforms are unlikely to produce the desired results. Anti-corruption reforms should be

geared toward limiting the room for corruption by reducing the number of transactions subject to arbitrary decision-making and by delegating authority to the market instead of the government. It is necessary to limit the powers of politicians and officials in areas such as the issuance of business permits and licenses, the author says. This should be accompanied by measures designed to limit the government's monopoly in areas such as barriers to market entry, interventionism, economic freedom and competition.

One possible reason why anti-corruption measures fail to deal with the real causes behind the problem is that far-reaching economic reforms are unpopular in Poland, the author says. Many anti-corruption programs are ineffective because they are often only a "smoke screen" designed to hide inaction, Goczek concludes.

Keywords: corruption, anti-corruption measures, empirical studies, economic freedom