

Mateusz MENZEL\*

## Zjawisko korupcji w kontekście zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku

### Wstęp

Korupcja jest zjawiskiem o charakterze uniwersalnym i występującym właściwie we wszystkich krajach świata, bez względu na to, jaki jest ich poziom cywilizacyjny, sposób sprawowania władzy czy też miejsce położenia. Można zatem mówić o powszechności korupcji, jednak należy pamiętać, że może ona występować w różnych stopniach, a owa powszechność stanowi punkt wyjścia do uznawania omawianego zjawiska za jedno z największych zagrożeń dla uczciwej konkurencji i dla demokracji rządów prawa oraz dla bezpieczeństwa obywateli i legalności działania organów państwowych. Korupcja to jedno z tych przestępstw, które najbardziej demoralizuje społeczeństwa<sup>1</sup>.

Należy pamiętać, że korupcja to zjawisko wpływające w negatywny sposób także na dochody państwa, bowiem generuje dochody utracone i jednocześnie wydatki z budżetu państwa, które zostały poniesione bezpodstawnie, co z kolei przekłada się na utratę zaufania społeczeństwa do systemu politycznego i prawnego państwa, do panującego porządku konstytucyjnego i do utraty wiary w równość obywateli wobec prawa. Tak przedstawiają się bezpośrednie skutki korupcji, natomiast wśród jej skutków pośrednich wymienia się spadek poziomu zainteresowania sprawami publicznymi u obywateli, brak szacunku dla istniejącego porządku prawnego i brak

\* <https://orcid.org/0000-0001-5029-3911>, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: mateusz.menzel@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> M. Gurtowski, R. Sojak, *Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego*, Toruń 2011, s. 4.

utożsamiania się z państwem jako wspólnym dobrem obywateli. Stąd przekonanie, że korupcja jest zjawiskiem nagannym nie tylko ze względu na prawny punkt widzenia, ale również w odniesieniu do zwyczajnego poczucia sprawiedliwości. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że korupcja ma istotny wpływ na koszty funkcjonowania firm i przedsiębiorstw oraz na zmianę wolnego rynku w rynek układów. Jednocześnie trzeba podkreślić, że we współczesnym świecie środowisko jest znacząco narażone na zagrożenia korupcyjne, co wynika z wysokiej aktywności podmiotów prywatnych i instytucji publicznych przy wydatkowaniu środków budżetowych. Samorządy realizują bardzo rozległy zakres zadań na wielu płaszczyznach życia społecznego i zadania te mają charakter niezwykle złożony, a to sprawia, że jest to sfera działalności państwa, która jest narażona na nadużycia<sup>2</sup>.

Wszystkie te elementy związane z korupcją sprawiają, że jej zdefiniowanie jest trudnym zadaniem, tym bardziej że jej istota jest rozpatrywana na wielu płaszczyznach. Niektórzy badacze tematyki korupcyjnej od dawna opisują omawiane zjawisko w kategoriach moralnych i definiują je jako zło publiczne, które należy zwalczać. Inni twierdzą, że korupcja winna być interpretowana pod względem funkcjonalnym, bowiem przy spełnieniu odpowiednich warunków może mieć pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy. Jeszcze inni uważają, że korupcja powinna być definiowana tylko negatywnie, bowiem jest zjawiskiem prowadzącym do wielu szkód i zagrożeń na płaszczyźnie bezpieczeństwa państwa. Taki sposób rozumienia korupcji jest właściwy, szczególnie w kontekście społecznym, gospodarczym i politycznym, w jakim funkcjonuje Polska, oraz z uwagi na jej umocowanie w Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

Międzynarodowa i pozarządowa organizacja Transparency International, która zajmuje się badaniem, ujawnianiem i zwalczaniem korupcyjnych praktyk w życiu publicznym, definiuje korupcję bardzo rzeczowo, określając ją jako „nadużywanie władzy dla prywatnych korzyści”<sup>4</sup>. Definicja ta wydaje się być trafna, bowiem z jednej strony wskazuje na istnienie cennej dobra, czyli władzy, a z drugiej – na konieczność wysokich standardów moralnych u osób obdarzonych władzą. Człowiek, któremu władza została powierzona przez ogół społeczności i który działa w imieniu zbiorowości oraz realizuje interesy mające na celu dobro społeczeństwa, powinien bowiem charakteryzować się wysokim poziomem moralności. Korupcja jest zatem sprzeniewierzeniem się modelowi moralnemu poprzez wykorzysta-

<sup>2</sup> B. Czepil, *Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji*, „Prakseologia” 2014, nr 155, s. 296.

<sup>3</sup> M. Bartoszewicz, *Zagrożenia korupcyjne w polskim samorządzie terytorialnym*, „Rocznik Samorządowy” 2016, t. 5, s. 22.

<sup>4</sup> *How Do You Define Corruption?* [online]. Transparency International, <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define> (dostęp 20.04.2018).





runkach, w których nie istnieją standardy zachowań lub są one niespójne, w których nie istnieją regulacje i procedury adekwatne do potrzeb tworzone przez nowy ustrój polityczny. Ponadto w tej sytuacji ścierają się różne polityczne koncepcje i tworzą się konflikty interesów różnych grup nacisku, a demokratyzacja w początkowej fazie bardzo często prowadzi do rozkładu norm moralnych, osłabienia państwa, zachowań egoistycznych i antyspołecznych oraz do upadku autorytetów. Wszystkie te okoliczności mają niezwykle korupcyjny charakter, a ich połączenie tworzy dogodne warunki do powstawania omawianego problemu<sup>12</sup>.

W przypadku Polski, jak również innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, można zatem mówić o bardzo głębokim, bo zarówno historycznym, jak i kulturowym zakorzenieniu korupcji nie tylko na poziomie władzy, ale także na poziomie życia codziennego. Zjawisko to było niejako zinstytucjonalizowane w okresie socjalizmu i traktowane jako element strategii dostosowawczych, jako sposób obrony obywateli, możliwość działania i nieodłączny element polityki. Zatem w momencie, gdy Polska weszła w proces transformacji ustrojowej, istniało więcej warunków wzmacniających korupcję niż ograniczających ją, a zmiany ustrojowe spowodowały, że wiele z tych warunków straciło znaczenie, jednakże pojawiło się wiele warunków nowych, o wiele bardziej korupcyjnych. Należy również podkreślić, że w Polsce zmiany ustrojowe nie były wprowadzane w sposób równomierny, zachodnie reguły i wzory zachowań wprowadzano selektywnie, w ograniczonych zakresach, co przełożyło się na grunt standardów prawnych i moralnych. Na przykład w pierwszej kolejności wprowadzono reguły związane z transferem zasobów z sektora publicznego do sektora prywatnego i prawa odnoszące się do uprzywilejowanego statusu nowych elit, a kwestie dotyczące efektywności wymiaru sprawiedliwości czy podnoszenia jakości działania administracji nie zostały po roku 1989 uznane za priorytetowe. Podkreśla się, że w większości krajów należących niegdyś do bloku komunistycznego spełnione zostały proceduralne kryteria demokracji w postaci respektowania praw obywatelskich, istnienia opozycji, prowadzenia wolnych wyborów, ale wszystkie te reguły i instytucje nie charakteryzują się spójnością, nie stanowią powszechnie akceptowanych zasad znajdujących trwałe poparcie wśród obywateli. Demokratyczne formy zostały przystosowane do układów personalnych i do potrzeb rządzących, czego przykładem w Polsce jest skrajnie instrumentalne traktowanie prawa, przekładające się na kluczowe instytucje (np. spory wokół Rady Polityki Pieniężnej czy zakres autonomii Narodowego Banku Polskiego)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> K. Jasiołki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*. Fundacja im. Stefana Batorego <http://batory.org.pl/http/program/przeciw-korupcji/publikacje> (dostęp: 21.04.2018).

<sup>13</sup> *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałaniu zjawisku*, Warszawa 1999, s. 3.

Fundament dla Polski w okresie transformacji stanowił ustrój, w którym scentralizowano władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz aparat przymusu, i powiązano je z kontrolą gospodarki. Procedury nie były przejrzyste, postawy wobec państwa były w znaczącej większości negatywne, a korupcja miała charakter powszechny. W momencie gdy rozpoczęła się transformacja, odchodzący reżim uległ złagodzeniu, instytucje kontrolujące korupcję znalazły się w stanie schyłkowym lub zostały zlikwidowane, a korupcja uległa nasileniu<sup>14</sup>. Taka sytuacja jest określana mianem rozziwu instytucjonalnego, w którym „nowe instytucje mające wspierać demokratyczny proces polityczny, gospodarkę rynkową i rządy prawa bądź to nie zostały jeszcze utworzone, bądź znajdują się na wczesnym etapie rozwoju”<sup>15</sup>.

Sytuacja, jaka istniała w momencie rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej w Polsce, była bardzo specyficzna i zakorzeniona w świadomości Polaków. Z tego powodu każdy Polak pozostawał w przekonaniu, że poparcie, znajomości, koneksje i protekcje odgrywają istotną rolę w jego życiu, a w szczególności w kontaktach z instytucjami. Kontakty te mają na celu osiągnięcie korzyści przez strony, w których jedna z nich wykorzystuje swoje role pełnione w instytucjach. Należy podkreślić, że są to relacje o jawnym charakterze korupcyjnym, określane mianem relacji z „szarej strefy”, czyli z pogranicza przestępstwa i legalności. Polacy w okresie transformacji mieli zatem głęboką świadomość, że wszelkiego rodzaju znajomości i układy to efektywny i niejednokrotnie jedyny sposób na pokonywanie lub łagodzenie trudności codziennej egzystencji. Ta świadomość i przekonanie stały się w omawianym okresie wzorcem, który ulegał rozpowszechnieniu, a tym samym stał się podstawą do społecznego przyzwolenia na korupcję<sup>16</sup>.

Stąd można stwierdzić, że w Polsce przed i po roku 1989 istniała swoista „kultura korupcji”, której przejawem były codzienne praktyki korupcyjne właściwie we wszystkich grupach społecznych: w urzędach, służbie zdrowia, policji itd. Kultura ta przełożyła się na określone wzorce zachowań wobec różnorodnych dysfunkcji i patologii, które są sprzeczne z celami państwa i organizacji społecznych. Polska jest również państwem, które charakteryzuje się odmienną postawą w stosunku do zmian instytucjonalnych niż na przykład kraje anglosaskie. Ta postawa przejawia się przede wszystkim w różnorodnych zachowaniach i reakcjach wobec regulacji, które są zgodne ze standardami innych krajów. Przykładem może być tutaj wprowadzenie konkursów na stanowiska czy procedur zamówień publicznych, w stosunku do których efekty nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Dodatkowo należy podkreślić, że zachowania sprzyjające korupcji, ja-

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> A. Kubiak, *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, Warszawa 2001, s. 23.

kie nagminnie występowały po roku 1989, były wzmacniane przez rozpad więzi grupowych i społecznych oraz przez erozję pojęcia interesu publicznego, a jednocześnie były utożsamiane z wolnorynkową aktywnością gospodarczą, z przedsiębiorczością i zaradnością. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że w krajach, które odchodziły od socjalizmu, omawiany problem ulegał istotnemu nasileniu<sup>17</sup>.

W początkowym okresie transformacji w Polsce korupcja była interpretowana jako uboczny produkt zmian systemowych. Nowe elity gospodarcze i polityczne tłumaczyły zachowania korupcyjne jako konieczność niezbędną dla wspierania prywatnej przedsiębiorczości i reform rynkowych oraz dla budowania rodzimego kapitału i odrodzenia klasy średniej. Istniało więc przyzwolenie nie tylko na różnorodność sposobów tworzenia nowych firm i indywidualne zawłaszczanie majątku przedsiębiorstw państwowych, ale również na stosowanie metod szarostrefowych, czyli na zaniżanie wartości celnej towarów importowanych, na uchylanie się od płacenia podatków oraz na nadużywanie zwolnień podatkowych i celnych. Takie działania niejednokrotnie były usprawiedliwiane użytecznością korupcji i celowością jej stosowania oraz jej koniecznością wobec usprawnienia działania instytucji odziedziczonych po socjalizmie. Tego rodzaju tłumaczenie działań korupcyjnych jest określane mianem zwulgaryzowanego liberalizmu, ale korupcja w omawianym okresie była również rozumiana jako przejaw patologii, która występuje w każdej gospodarce, choć na różną skalę. W takim rozumieniu wszelkiego rodzaju nadużycia czy oszustwa są tłumaczone jako nieuchronne lub jako koszty zmian i konsekwencje przystosowania starego aparatu państwowego odziedziczonego po poprzednim ustroju do nowej rzeczywistości ustrojowej. Przyzwolenie na korupcję było wówczas tłumaczone również faktem, że w miarę wprowadzania nowego ustroju wszelkie patologiczne zjawiska będą eliminowane, a postęp reform, przemiany dotyczące podatków, administracji, skarbowości i prawa w rezultacie doprowadzą do ograniczenia korupcji i w następnej kolejności do jej całkowitego wykluczenia<sup>18</sup>.

## Uwarunkowania korupcji w Polsce

Korupcja w Polsce była więc uwarunkowana poprzez ustrój komunistyczny, a następnie w okresie transformacji po roku 1989 została wzmocniona. Istnieje kilka płaszczyzn, które warunkują obecność korupcji w Polsce, a jedną z nich jest płaszczyzna polityczna. Należy pamiętać, że w okresie posttransformacyjnym polska scena polityczna przechodziła istotne zmia-

<sup>17</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001, s. 33.

<sup>18</sup> L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany*, Warszawa 1992, s. 22.

ny – od systemu autorytarnego, w którym funkcjonowała partia dominująca, poprzez system partyjny w latach 90. XX wieku, po stabilizację układu politycznego, która nastąpiła w pierwszej dekadzie XXI wieku. Ta stabilizacja politycznej sceny często jest określana mianem jej zabetonowania, co jest związane z wprowadzeniem systemu finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Polska polityka charakteryzuje się przede wszystkim wysokim stopniem braku zaufania ze strony obywateli, którzy w większości odrzucają jej obecną formę, czego potwierdzeniem jest niska frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych w latach 1991–2011. Obywatele mają również zastrzeżenia w stosunku do stopnia demokratyzacji życia wewnątrzpartyjnego, bowiem uważają, że struktury partyjne sprzyjają tworzeniu układów klientelistycznych, które mają negatywny wpływ na więzi polskich partii ze społeczeństwem<sup>19</sup>.

Jeżeli chodzi o społeczne uwarunkowania korupcji, to należy przede wszystkim podkreślić, że w Polsce istnieją różnice rozwojowe, historyczne i dotyczące zamożności regionów oraz stosunku obywateli do transformacji ustrojowej. Istotne znaczenie ma fakt, że państwo polskie w obecnym kształcie istnieje od niespełna stu lat, czyli od roku 1918, w którym ziemie należące do Rosji, Niemiec i Austro-Węgier zostały połączone. Ziemie te różniły się istotnie pod względem politycznym, kulturalnym, narodowościowym, infrastrukturalnym i pod względem stosunków własnościowych. Dodatkowo w okresie II wojny światowej miały miejsce ruchy ludności związane z przesunięciem granic, przetrzebione zostały polskie elity polityczne i społeczne, elity wojskowe zostały eksterminowane przez NKWD w Katyniu, zlikwidowane zostało podziemie niepodległościowe, miał miejsce Holocaust, a po wojnie nastąpiły kolejne fale politycznej emigracji. Dodatkowo wspomniane elity w okresie ustroju komunistycznego zostały zastąpione przez nowe, zależne od sił politycznych, dawne struktury społeczne zostały rozbite, a aparat bezpieczeństwa państwa komunistycznego został istotnie rozbudowany. Wszystkie te działania spowodowały, że warunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie były sprzyjające, co miało również swoje konsekwencje w braku społecznej spójności i integralności nowego systemu. Wszystko to razem w połączeniu z brakiem zaufania społecznego spowodowało, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce nie rozwijało się w intensywny sposób, a instytucje, które mogły to zmienić, były historycznie zakorzenione w poprzednio panującym ustroju<sup>20</sup>.

Wszystkie przejścia, które dotyczyły polskiego społeczeństwa, spowodowały, że nie zaistniały warunki, które gwarantowałyby mu istnienie systemu zapewniającego integralność i rzetelność. Współcześni Polacy w większości nie wierzą w rzetelność życia publicznego, niechętnie angażują się

<sup>19</sup> M. Solon-Lipiński, *op. cit.*, s. 33.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 37–38.

w działalność publiczną, a jeśli już to czynią, to uświadamiają sobie, że gwarantem sukcesu jest nie tylko praca, ale również umiejętność istnienia i lawirowania pomiędzy grupami ludzi i środowiskami, które są ze sobą powiązane, popierają się nawzajem, bronią się lub zwalczają. Natomiast instytucje o charakterze publicznym miast zajmować się patrzyeniem władzy na ręce lub dbać o interesy konkretnych grup społecznych, są wykonawcami publicznych zleceń. Nadal istnieje przekonanie, że istnieje konieczność załatwiania kontraktów czy stanowisk, co nie wpływa na sprawność systemu zapewniającego rzetelność życia publicznego w Polsce<sup>21</sup>.

Należy również zauważyć, że obecna sytuacja społeczno-ekonomiczna w Polsce jest dość dobra, że poziom życia obywateli wzrasta, a gospodarka rozwija się względnie dynamicznie. Z drugiej jednak strony ma miejsce w ramach tej gospodarki nadmiar biurokracji i wysoki stopień obciążeń administracyjnych, co stanowi podłoże sprzyjające korupcji. Istotne znaczenie ma fakt, że w Polsce istnieje deficyt zaufania społecznego oraz nie istnieje jako taki kulturowy sprzeciw wobec korupcji i braku poszanowania publicznej własności, a źródła takiej sytuacji tkwią w przeszłości i uwarunkowaniach społeczno-politycznych. Jednocześnie większość Polaków deklaruje, że uznaje korupcję w Polsce za ważny problem, jednak realne działania służące jej wyeliminowaniu nie znajdują wśród społeczeństwa szerokiego poparcia. Taka sytuacja wynika prawdopodobnie z faktu, że poziom zaufania społecznego w naszym kraju od dawna utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. Polacy ufają osobom z najbliższego otoczenia, członkom rodziny, sąsiadom, współpracownikom, ale nie ufają osobom obcym ani instytucjom życia publicznego, które są ważne z punktu widzenia obywatelskiej aktywności. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że Polacy od dawna uznają korupcję za powszechne zjawisko społeczne, ale nigdy jeszcze nie podjęli żadnych oddolnych działań mających na celu walkę z tym problematycznym zjawiskiem. Polacy postrzegają korupcję jako przymiot władzy i nie zwracają uwagi na nasilenie się tego problemu, bowiem mają świadomość, że istniała ona jeszcze przed wprowadzeniem ustrojowej transformacji, a także w momencie jej wprowadzania<sup>22</sup>.

## Obszary zagrożone korupcją

Proces transformacji systemowej w Polsce, zapoczątkowany w 1989 roku, stworzył warunki korzystne do działań korupcyjnych, a nawet do ich dalszego rozwoju. Głębokie reformy państwa sprzyjały tej sytuacji, podobnie jak tworzenie nowych instytucji o charakterze gospodarczym i admi-

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

<sup>22</sup> G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 126.



mechanizmów kontroli i skłonność do dysponowania środkami publicznymi według nieprzejrzystych kryteriów.

8. Ustanawianie kontyngentów i udzielanie koncesji – ze względu na brak przejrzystości w procedurach ich ustanawiania i udzielania oraz nieprzestrzeganie równych warunków dostępu dla wszystkich zainteresowanych.

9. Działalność służb celnych i organów nadzoru – z uwagi na nieprawidłowości w systemie przeprowadzania odpraw celnych.

10. Finansowanie badań naukowych – z powodu braku należytej kontroli nad zlecaniem badań naukowych finansowanych ze środków publicznych.

11. Funkcjonowanie służby zdrowia – ze względu na brak kontroli i nadzoru w zakresie przetargów na dostawy sprzętu medycznego i leków oraz w związku z brakiem precyzyjnie określonych form i zasad współpracy lekarzy z firmami farmaceutycznymi.

## Przeciwdziałanie korupcji

Omawiając zagadnienia dotyczące przestępstwa korupcji w Polsce po roku 1989, należy również zauważyć, że państwo dostrzegало szeroką skalę omawianego zjawiska i konieczność podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie korupcji. Podejmowano próby wprowadzenia zmian w prawodawstwie i opracowywano strategie działań antykorupcyjnych, jednak pierwsza systemowa inicjatywa w tym zakresie została podjęta dopiero w roku 2000, kiedy ówczesny wicepremier Leszek Balcerowicz powołał grupę roboczą przy Komitecie Ekonomicznym Rady Ministrów. Grupa ta sporządziła raport, który proponował wprowadzenie wielu poprawek do istniejących już ustaw oraz podjęcie nowych inicjatyw ustawodawczych, a także formułował propozycje rozwiązań omawianego problemu na płaszczyźnie administracyjnej, skarbowej, sądowniczej, celnej oraz w dziedzinie policji i służby zdrowia. Załamanie się ówczesnej koalicji rządzącej spowodowało, że propozycje te nie stały się przedmiotem dyskusji rządowej, a zaproponowana strategia nigdy nie zyskała rangi dokumentu wiążącego i nie została wdrożona<sup>24</sup>.

Kolejna istotna inicjatywa w zakresie dążenia do rozwiązania problemów z korupcją miała miejsce w roku 2001, kiedy przy wsparciu Banku Światowego została powołana Grupa Robocza ds. Walki z Korupcją; w jej składzie znaleźli się nie tylko politycy i posłowie, ale również urzędnicy państwowi, działacze organizacji pozarządowych, naukowcy, przedstawiciele związków zawodowych, duchowni i dziennikarze. Zwieńczeniem prac rzeczony grupy był dokument zatytułowany „Założenia strategii zwalczania korupcji w Polsce”, zawierający propozycje działań o charakterze anty-

<sup>24</sup> *Ibidem*.

korupcyjnym. Równie istotnym krokiem było powołanie w 1998 r. Zarządów Spraw Wewnętrznych (od 2000 r. były to Biura Spraw Wewnętrznych) w Policji i Straży Granicznej, których celem było zapobieganie i zwalczanie działań korupcyjnych mających miejsce wewnątrz tych organów oraz utworzenie w roku 1999 korpusu Służby Cywilnej, który stał się podstawą dla funkcjonowania profesjonalnej służby cywilnej<sup>25</sup>.

Z kolei w roku 2002 Rada Ministrów w ramach Strategii Gospodarczej przyjęła pakiet legislacyjny „Przede wszystkim przedsiębiorczość”, którego celem było nie tylko stworzenie lepszych warunków dla rozwoju przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, ale również ograniczenie zjawiska korupcji w gospodarce. Natomiast pierwsza rządowa strategia antykorupcyjna o kompleksowym charakterze została przyjęta we wrześniu 2002 r., a została ona opracowana przez międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny i była częścią rządowego programu „Bezpieczna Polska”. W strategii tej celem było zwiększenie świadomości społecznej, promowanie etycznych wzorców postępowania, wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej oraz skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych<sup>26</sup>.

Należy podkreślić, że zwalczaniem korupcji w Polsce nie zajmuje się tylko jedna wyspecjalizowana instytucja, ale również inne, wśród których wyróżnia się: Najwyższą Izbę Kontroli, Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, organy kontroli skarbowej, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Zamówień Publicznych, Rzecznika Praw Obywatelskich i sądownictwo oraz Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>27</sup>.

## Wnioski

Zjawisko korupcji w Polsce jest obecne i znane od dawna. Istniała ona jeszcze przed rokiem 1989 i miała wówczas charakter powszechny, ale informacje o tego rodzaju zachowaniach były ocenzone i jeżeli docierały do opinii publicznej, to jedynie wówczas, gdy chciał tego rząd. Jednakże w opinii publicznej istniała świadomość istnienia działań korupcyjnych, a w szczególności łapówkarstwa, którego powszechność spowodowała, że potępienie tego zjawiska w społeczeństwie nie było zbyt duże. Łapówkarstwo, znajomości, protekcjonizm i pośrednictwo były wówczas usprawiedliwiane życiową koniecznością, a społeczeństwo wyrażało swoją dezaprobatę bardziej w przypadku przekupstwa, szantażu i finansowych afer<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*



- How Do You Define Corruption?* Transparency International, <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define> (dostęp: 20.04.2018).
- Jasiecki K., *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*. Fundacja im. Stefana Batorego, <http://batory.org.pl/http/program/przeciw-korupcji/publikacje> (dostęp: 21.04.2018).
- Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałaniu zjawisku*, Warszawa 1999.
- Kubiak A., *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, Warszawa 2001.
- Madej K., *Prawo i wymiar sprawiedliwości PRL wobec przestępczości gospodarczej (1956–1970)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2006, nr 2(10).
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008.
- Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solona-Lipiński, Warszawa 2012.
- Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*. Antykorupcja. Edukacyjny Portal o Antykorupcji, [www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5356/RaportAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoKorupcjawPolsce-probaanalizyzjawiska.pdf](http://www.antykorupcja.gov.pl/download/4/5356/RaportAgencjiBezpieczenstwaWewnetrznegoKorupcjawPolsce-probaanalizyzjawiska.pdf) (dostęp: 21.04.2018).
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001.

THE PHENOMENON OF CORRUPTION IN THE CONTEXT  
OF CHANGES OF THE POLITY IN POLAND AFTER 1989

**Abstract:** The article aims to provide an insight into the issue of corruption in Poland at the turn of the 1980s and the 1990s. An important aspect which has influenced the understanding the corruption and its scale was a political change – the transition from communism to a democratic state based on the rule of law. Additionally, an equally important factor which was the simultaneous economic change of the state from a centrally planned system to a free market system was pointed out. The article does not exhaust the topic in question to a greater extent, limiting itself only to offering conclusions based on the collected and presented materials. However, it may serve as the starting point for a detailed study of the problem area.

**Keywords:** CORRUPTION, VENALITY, COMMUNISM IN POLAND, SYSTEM CHANGE, CRIME OF CORRUPTION