

# Korupcja a rozwój. Analiza funkcjonalnych aspektów korupcji

**Bartosz Czepil**

Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego  
bczepil@uni.opole.pl

Summary

## The Functions and Dysfunctions of Corruption

Corruption has become a major global problem. Proponents of the “good corruption” thesis believe that in certain conditions corruption can be conducive to economic and political development. To them, corruption is “grease” that lubricates the rigid wheels of the bureaucratic machine, and is a legitimate mechanism of political inclusion of the excluded masses. Yet, empirical analysis of the pos-

itive functions of corruption in the Soviet Union, the United States of America and certain Asian countries revealed that corruption is first and foremost a symptom of political and economic system dysfunction. One can speak of the positive functions of corruption only in the context of the system’s serious malfunction concerning the fulfillment of the society’s expectations coupled with the lack of prospects for this system’s reform.

**Key words:** corruption, development, clientelism, latent functions

## Wprowadzenie

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku kwestia korupcji uzyskała status jednego z ważniejszych problemów globalnych, wywołując zainteresowanie organizacji międzynarodowych, polityków, reformatorów oraz przedstawicieli nauk społecznych<sup>1</sup>. Przełomem wy-

<sup>1</sup> Krytyczną analizę rozwoju międzynarodowego reżimu antykorupcyjnego przedstawia Mlada Bukovansky (zob. Bukovansky 2002).

daje się rok 1996, kiedy na corocznym spotkaniu przedstawiciele Banku Światowego (BŚ) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) prezes BŚ James Wolfensohn stwierdził, że donatorzy muszą uporać się z „rakiem korupcji”. Rok później BŚ, jedna z ważniejszych instytucji globalnych działających na rzecz rozwoju, ogłosił strategię walki z korupcją, która miała stać się integralną częścią prorozwojowego wsparcia udzielanego przez tę instytucję (Marquette 2004, s. 3). Problem korupcji został więc powiązany z zagadnieniem rozwoju, skłaniając do ogólnego pytania o pozytywne i negatywne aspekty korupcji w życiu ekonomiczno-społecznym i politycznym. Pojawiła się duża liczba publikacji naukowych podejmujących problem zależności między korupcją a rozwojem, a wnioski w nich zawarte skłaniają do uznania korupcji za barierę dla rozwoju.

Jednak rekonstrukcja dyskursu akademickiego, jaki toczył się w tej kwestii, wymaga zwrócenia uwagi na ewolucję stanowiska wobec zależności między tymi zjawiskami. Jeszcze w latach sześćdziesiątych Samuel Huntington pisał, że jeśli chodzi o warunki dla „ekonomicznego wzrostu, jedyną rzeczą gorszą od społeczeństwa ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną i nieuczciwą biurokracją jest społeczeństwo ze sztywną, nadmiernie scentralizowaną i uczciwą biurokracją” (Huntington 1978, s. 498–499). Tym samym Huntington przedstawił stanowisko zwolenników „funkcjonalnej” interpretacji korupcji jako czynnika, który w pewnych warunkach może sprzyjać rozwojowi. Od tamtego czasu nastąpiły gruntowne zmiany w myśleniu o korupcji. Światowej sławy badacz korupcji Robert Klitgaard wyodrębnia tu trzy etapy. Pierwszy to uświadomienie sobie przez opinię publiczną szkód, jakie niesie ze sobą korupcja, oraz uznanie jej za zjawisko jednoznacznie negatywne, co, jak wskazuje przykład Huntingtona, jeszcze w latach sześćdziesiątych XX wieku nie było tak oczywiste. Drugi etap polega na rozwoju kompleksowych analiz systemowego uwarunkowania korupcji. Świadomość problemu została więc wsparta naukową diagnozą uwarunkowań korupcji w konkretnych obszarach

instytucjonalnych, co skutkowało stosowaniem określonych rozwiązań systemowych o charakterze antykorupcyjnym. Trzeci etap to stan aktywnego zwalczania systemowej korupcji przez wyspecjalizowane podmioty, takie jak specjalne agencje rządowe, związki przedsiębiorców, organizacje trzeciego sektora oraz media (Klitgaard 2000).

Celem tego artykułu jest analiza koncepcji charakterystycznych dla okresu, który poprzedzał etap pierwszy wyodrębniony przez Klitgarda, tzn. okresu, kiedy nie było jeszcze konsensusu dotyczącego negatywnych skutków korupcji, a naukowcy pisali o pozytywnych aspektach tego zjawiska. Moim podstawowym zadaniem jest więc przedstawienie argumentów na rzecz pozytywnych funkcji korupcji, jakie pojawiają się w literaturze przedmiotu, oraz wskazanie warunków polityczno-ekonomicznych, w których korupcja może być funkcjonalna. Chciałbym jednak podkreślić, że rozwój systematycznych badań empirycznych nad korupcją, jaki nastąpił dopiero w latach dziewięćdziesiątych (Lambsdorff 1999), wzmocnił stanowisko zwolenników interpretacji korupcji jako bariery dla rozwoju ekonomicznego i politycznego<sup>2</sup>. Nie oznacza to, że współcześnie nie

<sup>2</sup> Tezę o pozytywnych funkcjach korupcji, jako jeden z pierwszych, zanegował Gunnar Myrdal. Odwołując się do raportu Komisji Santhanama, powołanej w 1962 roku w celu zbadania rozmiarów korupcji w Indiach, wskazał, że korupcja wprowadza irracjonalność do podejmowania decyzji ekonomicznych i planowania rozwoju gospodarczego. Skorumpowani urzędnicy celowo opóźniają decyzję, aby wymusić łapówki od przedsiębiorców (Myrdal 2005, s. 54–55). W latach dziewięćdziesiątych hipoteza, według której korupcja sprzyja wzrostowi ekonomicznemu, została sfalsyfikowana bardziej wyrafinowanymi metodami naukowymi przez ekonomistę Międzynarodowego Funduszu Walutowego Paulo Mauro, który opierał się na danych ilościowych dotyczących 63 państw. Mauro doszedł do wniosku, że korupcja w biurokracji obniża prywatne inwestycje, przez co prowadzi do spowolnienia wzrostu ekonomicznego (Mauro 2005, s. 164–168). Z kolei Daniel Kaufman oraz Shang-Jin Wei, opierając się na trzech międzynarodowych sondażach przeprowadzonych wśród przedsiębiorców w latach 1996–1997, sprawdzili zależności pomiędzy płaceniem łapówek a biurokratycznym nękaniami (*bureaucratic harassment*). Autorzy stwierdzili, że tam, gdzie łapówek płaci się więcej i częściej, jednocześnie traci się więcej czasu „na biurokrację”, koszty kapitałowe są wyższe a regulacje postrzegane jako bardziej dokuczliwe (Kaufman, Wei 1998).

znajdujemy orędowników „dobrej korupcji”, jednak napotykają oni ugruntowany empirycznie krytycyzm, szczególnie ze strony przedstawicieli głównych organizacji zwalczających korupcję, takich jak BŚ, MWF, OECD czy Transparency International<sup>3</sup>. Obecnie wśród przedstawicieli głównego nurtu badań nad korupcją, często związanych z wymienionymi organizacjami, istnieje zgoda, że korupcja niesie przede wszystkim negatywne konsekwencje<sup>4</sup>.

### Pojęcia korupcji, rozwoju i funkcjonalności korupcji

Trudno znaleźć jedną definicję korupcji, ale najczęściej pojawiającą się formułą jest uznanie jej za nadużycie władzy publicznej dla prywatnych korzyści. Taką definicją posługuje się Johann Graf Lambsdorff (2007, s. 15), który jednocześnie podkreśla, że wciąż toczy się czasochłonna debata nad definicją korupcji, podczas gdy energia absorbowana w toku tej dyskusji może być z powodzeniem wykorzystana w innych obszarach (Lambsdorff 2007, s. 15). Kierując się tymi wskazówkami, nie będę analizował problemów definicyjnych<sup>5</sup>. Argumentem częściowo rozstrzygającym spór o samą definicję korupcji, jest fakt, że problem z korupcją jest przede wszystkim problemem ekonomicznym, politycznym i społecznym. Możemy założyć, że w tej sprawie istnieje pewien elementarny konsens

<sup>3</sup> Przykładowo w 2010 roku w „The Wall Street Journal” opublikowano tekst Raymonda Fismana o pozytywnych aspektach korupcji, z którym polemizuje François Valérian z Transparency International (zob. Valérian 2010).

<sup>4</sup> Międzynarodowy reżim antykorupcyjny, który rozwinął się w latach dziewięćdziesiątych, opiera się na ogólnym, normatywnym założeniu, że korupcja jest złem i barierą dla rozwoju, a organizacje, takie jak Transparency International, stają się, jak pisze Mlada Bukovansky (2002, s. 17), „moralnymi przedsiębiorcami”.

<sup>5</sup> Według Arnolda Heidenheimera współczesne definicje korupcji możemy podzielić na trzy kategorie: definicje oparte na urzędzie publicznym (*public-office centered*), oparte na koncepcji rynku (*market-centered*), oparte na koncepcji interesu publicznego (*public-interest centered*). Większość definicji korupcji wpisuje się w pierwszą kategorię, gdzie akcent położony jest na reguły prawne określające zakres zadań i kompetencji funkcjonariusza publicznego zajmującego dany urząd (Heidenheimer 1978, s. 4).

wśród reprezentantów zarówno „zachodnich”, jak i „niezachodnich” społeczeństw, przynajmniej tych, którzy są zaangażowani w międzynarodowy ruch antykorupcyjny.

Natomiast pod pojęciem rozwoju rozumiem proces wielowymiarowy, którego nie da się sprowadzić do *stricte* ekonomicznego myślenia w kategoriach wzrostu produktu krajowego brutto<sup>6</sup>. Współcześnie analiza rozwoju powinna uwzględniać wymiar instytucjonalny i kulturowy, dlatego bliższe jest mi rozumienie rozwoju, które proponuje Amartya Sen, umieszczając kwestię rozwoju w szeroko rozumianym pojęciu wolności. Jak pisze Paweł Bagiński, koncepcja ta wpisuje się „w główny nurt” myślenia o problemach rozwojowych świata: „Zgodnie z dominującą już dziś tendencją rozwój nie może być sprowadzany jedynie do wzrostu gospodarczego, lecz musi być postrzegany i analizowany jako wielowymiarowy proces pociągający za sobą pewną reorganizację całego systemu społecznego. Rozwój jest tak naprawdę uniwersalnym, wielowymiarowym procesem powodującym ukierunkowane, zsynchronizowane, pozytywne i trwałe zmiany o charakterze tak ilościowym, jak i jakościowym we wszystkich dziedzinach życia politycznego, instytucjonalnego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego” (Bagiński 2007, s. 65).

O rozwoju należy więc myśleć także w kategoriach rozwoju politycznego i społeczno-kulturowego, przy czym kładzie się tu nacisk na umacnianie instytucji demokratycznych, budowę kapitału społecznego, wprowadzanie zasad tzw. dobrego rządzenia oraz kultury obywatelskiej<sup>7</sup>. Korupcja w tym kontekście może być traktowana nie tylko jako zjawisko funkcjonalne w sensie sprzyjania rozwojowi ekonomicznemu, ale także ułatwiająca partycypację i integrację polityczną.

Gdy mówię o funkcjonalnych aspektach korupcji, mam na myśli przede wszystkim funkcje ukryte, tak jak rozumiał je Robert

<sup>6</sup> Na temat zmiany definiowania tego pojęcia zob. Witkowski 2008, s. 10–11.

<sup>7</sup> Pojęcie rozwoju może być używane zamiennie z pojęciem modernizacji (zob. Szczepański, Krzysztofek 2002, s. 31–34).

Merton, odróżniając od funkcji jawnych. Istotą tego podziału jest dokonanie rozróżnienia między motywami (zamierzeniami), które kierują indywidualnym zachowaniem a obiektywnymi konsekwencjami tego zachowania. Istotą funkcji ukrytej jest zatem obiektywny rezultat działania, który nie wynika z subiektywnych zamierzeń działającej jednostki. Merton lakonicznie definiuje funkcje jawne i ukryte: „Te pierwsze odnoszą się do obiektywnych skutków dla określonej jednostki (osoby, podgrupy, systemu kulturowego czy społecznego), które się przyczyniają do jej adaptacji i korygowania, a które zostały w tym celu pomyślane. Te drugie odnoszą się do tego samego typu skutków, ale niezamierzonych i niedostrzeganych” (Merton 1982, s. 133).

### **Pozytywne funkcje korupcji**

Arnold Heidenheimer nazwał „rewizjonistami” naukowców, upatrujących w korupcji pozytywne konsekwencje społeczne, ponieważ zakwestionowali oni zakorzenione w etymologii tego słowa założenie, według którego korupcja jest zawsze czymś negatywnym. Dalej badacz dzieli ich na trzy kategorie (Heidenheimer 1978, s. 480–481):

1. Zwolenników orientacji funkcjonalno-strukturalnej, którzy wskazują przede wszystkim na integracyjne funkcje korupcji, inspirowani poglądami Roberta Mertona na temat funkcji amerykańskich machin partyjnych w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ubogich amerykańskich wyborców.

2. Zwolenników rynkowego podejścia do korupcji, traktowanej jako nieformalny instrument regulujący dystrybucję rzadkich zasobów kontrolowanych i rozdysponowywanych przez aparat administracyjny (np. takich jak licencje czy świadczenia socjalne), w ten sposób korupcja zapewnia równowagę między ograniczoną podażą tych dóbr a przewyższającym ją popytem.

3. Instytucjonalistów, według których korupcja pozwala na neutralizację negatywnych konsekwencji gwałtownej modernizacji

społecznej (przede wszystkim osłabieniu instytucji politycznych), gdyż jest środkiem artykulacji interesów i zaspokajania roszczeń kierowanych pod adresem systemu politycznego, będąc często substytutem przemocy wobec systemu (Heidenheimer przywołuje tu Samuela Huntingtona).

Inną systematykę „dobrej korupcji” przedstawia przywoływany już Robert Klitgaard, który wyróżnia trzy typy argumentów stosowanych przez badaczy wskazujących na pozytywne konsekwencje korupcji. Klitgaard przytacza więc argumenty stosowane przez ekonomistów, politologów i menedżerów (Klitgaard 1991, s. 31–32):

1. Argumenty ekonomistów – opłaty korupcyjne wprowadzają pewien rodzaj rynkowej redystrybucji dóbr w systemie, gdzie oficjalnie dobra są redystrybuowane według kryteriów pozarynkowych, np. politycznych. W ten sposób korupcja pozwala na alokację dóbr w kierunku tych, którzy cenią je najbardziej (i są zdolni za nie zapłacić), w związku z tym są skłonni do najbardziej efektywnego ich wykorzystania. Implikacją tego podejścia jest liberalne przekonanie, że redystrybucyjnych mechanizmów rynkowych nie da się uniknąć i niezależnie od oficjalnej logiki ekonomicznej, pojawią się nieformalne mechanizmy wymiany quasi-rynkowej.

2. Argumenty politologów – korupcyjne opłaty i mianowania na stanowiska mogą przyczynić się do zintegrowania z systemem politycznym grup znaczących politycznie, takich jak plemiona, wspólnoty regionalne, elity biznesowe, mniejszości etniczne. W warunkach silnie sfragmentaryzowanego społeczeństwa, zapewnia to stabilność polityczną i jest mechanizmem partycypacji politycznej grup, które bez korupcji byłyby wykluczone z procesu sprawowania władzy, zostając poza systemem politycznym.

3. Argumenty menedżerów – jeśli regulacje danej organizacji są bardzo restrykcyjne i istotnie ograniczają możliwości działania jej pracowników, pewne formy zachowań korupcyjnych mogą być korzystne dla realizacji celów tej organizacji, dlatego personel zarządzający będzie na nie milcząco przyzwalał. Omijanie restrykcyjnych reguł biurokracji zapewnia minimum elastyczności działania,

a korupcyjne dochody pracowników pozwalają na ograniczenie kosztów działalności, ponieważ są substytutem podwyżki płac.

Klitgaard wskazuje, że powyższe argumenty charakteryzują się dwoma wspólnymi cechami. Po pierwsze, odnoszą się raczej do korzyści płynących z konkretnych, pojedynczych aktów korupcji, pozostawiając na boku konsekwencje systematycznej korupcji o charakterze systemowym. Po drugie, domniemane korzyści z korupcji opierają się na założeniu, według którego korupcja pozwala na przekroczenie barier wynikających z nieefektywnej polityki ekonomicznej, ograniczeń i niedoskonałości systemu politycznego oraz reguł organizacyjnych. Jak podsumowuje Klitgaard, „jeśli ogólny system jest zły, wtedy korupcja może być dobra” (Klitgaard 1991, s. 33). Należy więc pamiętać, że korupcja tylko w pewnych okolicznościach mogła okazać się czymś pozytywnym, w przeważającej mierze będąc zjawiskiem szkodliwym. W dalszej części tekstu zostaną w ramach zakreślonych przez powyższych badaczy, odwołując się do koncepcji i przykładów, które w mniejszym lub większym stopniu korespondują z powyższą systematyką<sup>8</sup>.

Jedną z ważniejszych koncepcji zależności między modernizacją a korupcją przedstawił pod koniec lat sześćdziesiątych, cytowany na początku, Samuel Huntington. Ten amerykański politolog podkreślał przede wszystkim polityczne znaczenie korupcji, traktując ją jako mechanizm integracji z systemem politycznym: „Podobnie jak polityka machin partyjnych lub klientelizmu, korupcja zapewnia natychmiastowe, konkretne i określone korzyści grupom, które mogłyby w innym przypadku być całkowicie wyalienowane ze społeczeństwa. Korupcja może być funkcjonalna dla utrzymania systemu politycznego w ten sam sposób, w jaki służy temu reforma. Sama korupcja może być substytutem reformy, a korupcja i reforma mogą być substytutami rewolucji. Korupcja służy osłabieniu nacisków grupowych na zmiany polityczne, dokładnie tak, jak

<sup>8</sup> Część tych koncepcji była zresztą podstawą poglądów sformułowanych przez Arnolda Heidenheimera oraz Roberta Klitgaarda.



reforma służy redukowaniu nacisków klasowych obliczonych na zmiany strukturalne” (Huntington 1978, s. 495).

Huntington wskazuje więc na inkluzywną, w sensie politycznym, rolę korupcji, która zapewnia partycypację polityczną i daje możliwość artykulacji interesów grupom domagającym się wpływu na władze, przy braku sformalizowanych kanałów wpływu charakterystycznym dla reżimów autorytarnych. Korupcja traktowana tu jest jako instytucja umożliwiająca adaptację systemu politycznego do zmieniającej się, na skutek modernizacji, struktury społecznej, w ramach której wyłania się warstwa dysponująca zasobami ekonomicznymi, aczkolwiek pozbawiona wpływów politycznych. Huntington porównuje polityczne funkcje korupcji i przemocy (np. zamieszek) jako instrumenty wpływu na system polityczny przez grupy niezadowolone z jego funkcjonowania. Zarówno przemoc, jak i korupcja są symptomami słabości instytucji politycznych oraz mogą być wykorzystywane zamiennie jako środki manifestowania zbiorowych oczekiwań wobec systemu. Korupcja jest jednak mniej destrukcyjna dla stabilności systemu politycznego, ponieważ w warunkach braku międzygrupowego porozumienia co do celów publicznych, wprowadza element porozumienia w zakresie interesów prywatnych oraz pozwala na realizację tych interesów przez każdą ze stron. Natomiast zbiorowa przemoc oznacza konflikt zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, wykluczając możliwości jakiegokolwiek porozumienia i zaspokojenia potrzeb tych, którzy stosują przemoc wobec państwa. Jak pisze Huntington ten, „kto korumpuje policjantów danego systemu, jest bardziej skłonny do identyfikowania się z tym systemem, niż ten, który szturmuje komisariaty systemu” (Huntington 1978, s. 495).

Podobne opinie wyraził Nathaniel Leff, skłaniając się ku hipotezie, według której korupcja jest „pozaprawną (*extra-legal*) instytucją używaną przez jednostki lub grupy, aby osiągnąć wpływ na działania biurokracji (...) istnienie korupcji *per se* wskazuje tylko, że grupy te uczestniczą w procesie decyzyjnym w większym zakresie,

niż mogłyby uczestniczyć w innym przypadku” (Leff 1978, s. 510). Autor odwołuje się tylko do przykładów słabo rozwiniętych społeczeństw, wyróżniając występujące w nich dwa typy postaw elity politycznej wobec rozwoju ekonomicznego:

1. Obojętność lub wrogość wobec rozwoju przedsiębiorczości – obojętność wynika z faktu, że nie wyłoniła się dobrze rozwinięta klasa średnia i w związku z tym brakuje społecznej presji na rząd, aby za priorytet uznał rozwój ekonomiczny. Wrogość natomiast wynika z lęku elity politycznej przed ukształtowaniem się alternatywnego ośrodka władzy, którym mogłaby być silna klasa średnia.

2. Uznanie innych niż rozwój ekonomiczny priorytetów w polityce rządowej – orientacja na utrzymanie *status quo* lub dążenie do rozbudowy sił militarnych lub zwiększenia kontroli nad społeczeństwem.

Według Leffa w tak zdefiniowanych warunkach politycznych łapówki mogą sprzyjać rozwojowi ekonomicznemu, ponieważ mogą być bodźcem mobilizującym urzędników do bardziej dynamicznych działań na rzecz przedsiębiorców. Kolejną zaletą jest redukcja niepewności i przewidywalność zachowań biurokratów, która w warunkach niestabilnego otoczenia prawnego i politycznego sprzyja podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Dlatego według autora korupcja sprzyja zwiększeniu inwestycji, ponieważ wprowadza element stabilności do otoczenia biznesowego. Korupcja umożliwia też wprowadzanie innowacji w gospodarce w sytuacji, w której przedsiębiorca – innowator pozbawiony koneksji politycznych musi zmierzyć się z grupami interesu mającymi takie koneksje, a dla których innowacja gospodarcza może być zagrożeniem dotychczasowej pozycji. Dysponując przewagą wynikającą z dostępu do władzy, grupy te są zainteresowane torpedowaniem zmian, które mogą doprowadzić do pojawienia się konkurencji rynkowej. Łapówka wręczana urzędnikowi pozwala potencjalnemu innowatorowi wprowadzić daną innowację, pomimo braku koneksji politycznych. Ostatnim pozytywnym aspektem korupcji jest wprowadzenie elementów konkurencyjności i nacisku na ren-

towność przedsiębiorstwa. Wynika to z tzw. konkurencji łapówek, która powoduje, że przy ograniczonej podaży zasobów, jakimi dysponuje urzędnik (np. pozwoleń), w konkurencji wygrywa ten z korumpujących, który zaoferuje największą łapówkę. Ponieważ wielkość łapówki, jaką może wręczyć przedsiębiorca, zależy od wypracowanych przez niego zysków, każdy z przedsiębiorców jest zainteresowany wypracowaniem jak największego zysku (Leff 1978, s. 514–515).

Również James Scott pisał na początku lat siedemdziesiątych o korupcji jako pewnej formie wpływu politycznego. Przy czym autor, przyjmując perspektywę historyczną, wskazuje, że zjawiska określane jako korupcyjne we współczesnej Europie, w okresie przednowoczesnym były powszechną, akceptowaną i funkcjonalną praktyką. Przykładowo w siedemnastowiecznej i osiemnastowiecznej Wielkiej Brytanii praktyka kupowania urzędów pozwalała wyłaniającej się szybko warstwie burżuazyjnej na partycypację polityczną. W tym czasie, w warunkach zmonopolizowania polityki przez arystokrację i braku formalnych kanałów wpływu politycznego dla innych grup nowa elita ekonomiczna miała możliwość artykulacji własnych interesów dzięki dostępowi do określonych stanowisk. Scott przywołuje również przypadek mniejszości chińskiej w Tajlandii – grupie silnej ekonomicznie, ale ze względów etnicznych pozbawionej formalnego dostępu do władzy, która stworzyła nieformalną sieć relacji z biurokratyczną i militarną kliką rządową w celu zabezpieczenia swoich interesów. Scott uznaje korupcję za szkodliwą lub korzystną w zależności od specyfiki reżimu politycznego oraz takich jego cech, jak dystrybucja władzy i towarzyszące jej wzory dostępu/wykluczenia określonych grup z życia politycznego (Scott 2002, s. 125–127).

Joseph S. Nye uważa, że korupcja przyczyniła się do rozwoju politycznego Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, ponieważ pozwoliła na utworzenie systemu gabinetowego w osiemnastowiecznej Anglii oraz pozwoliła na integrację polityczną milionów imigrantów w dziewiętnastowiecznych Stanach Zjednoczonych.

Wskazuje również, odwołując się do twierdzeń antropologów, że okresowe skandale mogą przyczyniać się do potwierdzania i umacniania wyobrażeń o pożądanym łańdźie aksjologiczno-normatywnym, a skandal pełni tu ukrytą funkcję artykulacji naruszonych norm. Nye sporządza również matrycę, w której przedstawia zyski i koszty korupcji. Autor jest zdania, że w pewnych warunkach korupcja może sprzyjać rozwiązaniu trzech problemów, przed jakimi stoją kraje rozwijające się: rozwoju ekonomicznego, narodowej integracji politycznej oraz zdolności rządu do sprawowania władzy. Jednak efektem przeprowadzonej przez Nye'a analizy jest uznanie, że w większości przypadków korupcja jest zjawiskiem szkodliwym (Nye 1978, s. 564–569).

### **Przypadki funkcjonalnej korupcji**

Dla dokładniejszego zobrazowania funkcjonalnych aspektów korupcji przedstawię cztery przypadki, w których dość często pojawiały się opinie o pozytywnych skutkach korupcji, przy czym korupcja zazwyczaj przybierała tu formę klientelistycznych sieci przepływu różnego rodzaju zasobów. Są to amerykańskie maszyny partyjne przełomu XIX i XX wieku (bossizm), Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, Azja Południowo-Wschodnia oraz „rozwojowy patrymonializm” niektórych państw afrykańskich. Miejskie maszyny partyjne w Stanach Zjednoczonych przełomu XIX i XX wieku były maszynami wyborczymi, których podstawową funkcją była mobilizacja poparcia wśród wyborców dla określonego kandydata. Biorąc pod uwagę charakterystyczny dla amerykańskiego systemu partyjnego brak wyraźnego centrum kierującego ogólnokrajową maszyną partyjną i wynikającą z tego decentralizację amerykańskich partii politycznych, ogromną rolę odgrywali lokalni i stanowi przywódcy partyjni. W tym kontekście pojawiła się postać bossa partyjnego, który, jak pisze Stanisław Ehrlich, charakteryzował się nie tylko talentem organizatorskim, ale również elastycznością etyczną (Ehrlich 1962, s. 125–128). Maszyny wyborcze

kierowane przez bossów były strukturami zakotwiczonymi w korupcyjnych relacjach patron-klient, w ramach których poparcie polityczne (głosy i agitacja na rzecz kandydatów) wymieniano na zasoby redystrybuowane przez zwycięskich kandydatów (pieniądze, praca lub zwykle wsparcie w relacjach z instytucjami władzy). Ten system wymiany, określany jako „system łupów” (*spoils system*), był charakterystycznym wzorcem polityki amerykańskiej, od czasów prezydentury Andrew Jacksona (1829–1837), a jego podstawową zasadą był przydział stanowisk w administracji wśród sprzymierzeńców zwycięskiej partii. W obsadzaniu stanowisk decydowały kryteria uznaniowo-polityczne, co generowało liczne patologie, na czele ze sprzedażą urzędów i defraudacją pieniędzy publicznych (Rusinowa 1994, s. 105). Jednak maszyny partyjne pozwalały również na zaspokajanie zbiorowych potrzeb. Według Jamesa Scotta maszyna partyjna była „aideologiczną organizacją mniej zainteresowaną politycznymi pryncypiami, bardziej natomiast zabezpieczeniem i utrzymaniem stanowiska przez swoich liderów oraz dystrybucją dochodów wśród tych, którzy nią kierują i pracują dla niej” (Scott 1978, s. 550). Opisując „ekologię” funkcjonowania maszyn partyjnych, Scott wymienia takie cechy otoczenia, jak gwałtowna zmiana społeczno-ekonomiczna i towarzyszący jej proces urbanizacji, fragmentaryzacja władzy, podziały etniczne oraz powszechne ubóstwo (Scott 1978, s. 557–559). W takich warunkach maszyny partyjne, z bossem jako centralną figurą tej konstrukcji, spełniały ważne funkcje społeczno-ekonomiczne i polityczne. Po pierwsze, głównymi klientami bossa byli ubodzy imigranci, mający problemy z dostosowaniem się do nowej rzeczywistości. Usługi na rzecz maszyny wyborczej, którą kontrolował boss, często uważano za jedyną drogą uzyskania pracy, pożyczki lub pomocy prawnej. System ten umożliwiał adaptację milionom emigrantów do nowej, nieprzyjaznej rzeczywistości. Maszyny pełniły więc pewne funkcje socjalne. Po drugie, pozwalały na partycypację polityczną. Scott wyróżnia dwa sposoby oddziaływania zbiorowych interesów na ośrodki władzy: oddziaływanie na powstawanie określonych reguł oraz od-

działywanie na ośrodki decyzyjne na etapie wdrażania polityk. Według niego w warunkach dominacji partykularnych lojalności etnicznych i rodzinnych, ten drugi typ oddziaływania jest bardziej efektywny, ponieważ łatwiej jest zaspokoić partykularne interesy, wpływając na wytwory systemu politycznego, niż próbując przekuć interesy partykularne na uniwersalny język legislacji. Amerykańskie maszyny partyjne były według Scotta instytucjami artykulacji interesów partykularnych oraz oddziaływania na wdrażanie polityk stanowych i lokalnych (Scott 1978, s. 550–551). Na podobne funkcje maszyny wskazuje również Charles Tilly, według którego rozbudowane sieci zaufania między przedstawicielami tej samej grupy narodowościowej były inkorporowane do ogólnokrajowej polityki publicznej za pośrednictwem macherów politycznych, którzy szukając poparcia dla swoich kandydatów, często nie stroniąc od korumpowania wyborców, włączali te sieci w procesy polityczne, sprzyjając w ten sposób demokratyzacji amerykańskiego systemu politycznego (Tilly 2008, s. 96–99).

Zanik maszyn partyjnych w Stanach Zjednoczonych jest związany ze stopniową utratą ich funkcji. Jacek Tarkowski dostrzega wyraźny spadek znaczenia maszyny we wzroście dobrobytu, zabezpieczeń socjalnych i upowszechnieniu wartości uniwersalistycznych w USA (Tarkowski 1994a, s. 103). Podobnie pisze o tym Stanisław Ehrlich, podkreślając rozbudowę sektora usług publicznych, zapoczątkowaną przez *New Deal*: „W nowej sytuacji opiekuńcza, filantropijna działalność bossów musiała stracić na znaczeniu. Ograniczoność możliwości maszyny ujawnił wielki kryzys, z jego masowym bezrobociem (...) Wzrost usług publicznych i ingerencji państwowej niektórzy autorzy oceniali bardzo pozytywnie, widząc w nich zapowiedź końca bossizmu, uważanego za zaprzeczenie demokracji” (Ehrlich 1962, s. 131). Znaczenie miała również reforma administracji rządowej, która zastępując korupcyjny system łupów systemem merytokratycznej obsady stanowisk (*merit system*), zredukowała dostęp do zasobów będących w dyspozycji zwycięskich kandydatów. Procesowi eliminacji tego systemu towarzyszyło obni-

żenie atrakcyjności wyborów wśród dużej części elektoratu. Zbigniew Lewicki wyjaśnia zależność między stopniową eliminacją korupcyjnego systemu łupów a obniżeniem partycypacji politycznej: „W USA występuje unikatowe zjawisko pomiędzy powszechnością korupcji i wysokim stopniem uczestnictwa w procesie demokratycznym (...) korzyści związane z wyborem *swojego* kandydata na taki czy inny urząd sprawiły, że frekwencja wyborcza w II połowie XIX wieku przekraczała 80%. Dla porównania, w końcu XX w. w latach, gdy nie odbywały się wybory prezydenckie, do urn szło mniej niż 30% uprawnionych do głosowania” (Lewicki 2007, s. 206).

Zanik zaangażowania jest więc efektem stworzenia profesjonalnego korpusu służby cywilnej, którego personel wykazywał coraz mniejsze zainteresowanie wyborcą (podobnie obywatel odczuł, że nie ma wpływu na obsadę stanowisk w administracji), kierując swoją uwagę do wnętrza aparatu państwowego, w którym rozstrzygają się losy kariery urzędnika (Lewicki 2007, s. 207).

Przeanalizujmy teraz zupełnie odmienny system polityczno-ekonomiczny, jakim był Związek Radziecki, w którym łupówkarstwo i układy patron-klient uległy instytucjonalizacji. Przywoływany już Jacek Tarkowski pisze, że w warunkach chronicznego deficytu dóbr i skostniałej, zcentralizowanej biurokracji gospodarek planowych, układy patron-klient mogą być funkcjonalne. W takim systemie pełnią one funkcję alternatywnych kanałów komunikacji i artikulacji potrzeb oraz ułatwiają dojście do ośrodków decyzyjnych i deficytowych dóbr (Tarkowski 1988). W systemie gospodarki planowanej zjawisko łupówkarstwa i klientelizmu właściwie trudno nazwać patologią, gdyż stały się one normą współtworzącą i zasilającą radziecką szarą strefę – gospodarkę cienia (*tieniewaja ekonomika*). Nielegalni przedsiębiorcy szarej strefy nazywali się *tieniewikami*. Zasadniczą funkcją szarej strefy była produkcja w państwowych przedsiębiorstwach dóbr konsumpcyjnych kierowanych później na nielegalny rynek. Organizatorów całej procedury nazywano *cechowikami* (od słowa *cech* oznaczającego halę fabryczną). Produkcja odbywała się w nieoficjalnych, ukrytych warsztatach zlokalizowanych

w legalnych przedsiębiorstwach państwowych (Marciniak 2001, s. 345–346). W swoim eseju na temat gospodarki sowieckiej francuski sowietolog Alain Besançon wymienia trzy sektory produkcyjne gospodarki. Sektor I związany jest z produkcją wojskową – priorytetem, któremu podporządkowana jest gospodarka sowiecka. Sektor II to towary i usługi wytworzone w ramach socjalistycznego, formalnego systemu planowania. Sektor ten jest podporządkowany wymogom sektora I. Istnieje również sektor III, w którym następuje produkcja towarów i usług poza oficjalną sferą socjalizmu, czyli to, co w terminologii radzieckiej nazywane jest „przeżytkiem kapitalizmu”. Sektor ten nie spełnia wymogów socjalizmu, jest z nimi sprzeczny, ponieważ ma charakter quasi-rynkowy, ale jest niezbędny do podtrzymywania dwóch pierwszych sektorów (Besançon 1991, s. 22–27). Obok oficjalnie zaakceptowanych działek przyzgodowych na sektor III składa się cała sfera operacji nielegalnych, ale milcząco akceptowanych przez władzę: „Sfera socjalistyczna (sektory I i II) uległaby szybko paraliżowi, gdyby wyeliminowała sferę pozasocjalistyczną i zlikwidowała rynek. Nie robi tego, żyje w symbiozie z sektorem III, jak z pasożytem, którym się żywi i bez którego nie umiałaby się obejść (...) Sfera socjalistyczna zawiera w sobie sferę niesocjalistyczną, ale nie może jej w pełni uznać, nie zaprzeczając sobie samej i nie tracąc swej prawowitości. Dlatego socjalistyczny wymiar sprawiedliwości bezlitośnie tępi nielegalną działalność gospodarczą (zgodnie z pierwszą zasadą), ale ponieważ i on podlega prawu kompromisu (zgodnie z drugą), więc jest zatruty wyziewami sektora III, czyli jest skorumpowany. Socjalizm jest zatem skazany na krańcową nieprzekupność – ponieważ w zasadzie nie dotyczą go żadne interesy materialne, ale także na krańcową przekupność, ponieważ musi przetrwać, by później zwyciężyć”<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Alain Besançon przywołuje tutaj dwie sformułowane przez niego zasady socjalizmu. Pierwsza zasada mówi o tym, że należy zniszczyć kapitalizm, aby otworzyć drogę dla socjalizmu. Druga zasada natomiast jest powiązana z pierwszą i mówi, że aby budować socjalizm, władza (partia) nie może być wystawiona na niebezpieczeństwo i musi się utrzymać, dlatego należy zachować tyle kapitalizmu ile jest niezbędne dla zachowania



Besançon wyraźnie wskazuje na III sektor gospodarki nieformalnej jako sferę podtrzymującą niewydolny system ekonomiczny. Oczywiście nie należy utożsamiać gospodarki cienia z korupcją. Pamiętajmy, że oprócz zachowań jednoznacznie korupcyjnych (np. łapówkarstwo), na szarą strefę składały się także praktyki, które niekoniecznie mogą być uznane za korupcję. W ZSRR istniał nieformalny sektor usług i sprzedaży dóbr. Przykładowo produkowano ubrania, buty, wyroby garncarskie oraz świadczone usługi naprawcze, transportowe, fryzjerskie. Działalność ta została zalegalizowana dopiero w maju 1987 roku. Louise Shelley w artykule na temat tzw. drugiej gospodarki (*second economy*) w Związku Radzieckim pisze również o „legalnej drugiej gospodarce”, na którą składała się, przede wszystkim, akceptowana przez władzę prywatna produkcja artykułów rolnych na prywatnych działkach przyzagrodowych. Jednak rolnicy, którzy zajmowali się tą działalnością, często angażowali się w nielegalną wymianę, która pozwalała im zdobyć nawozy i pożywienie dla żywego inwentarza. Podobnie było w przypadku „nielegalnej drugiej gospodarki”, w której między innymi operowali prywatni pracownicy najmujący się do pracy w państwowych gospodarstwach rolnych lub na państwowych budowach (tzw. *szabaszniki*). Byli oni często oskarżani o łapownictwo. Wydaje się więc, że istnienie nieformalnego sektora usług i sprzedaży dóbr było możliwe, między innymi, dzięki korupcji urzędników (np. milicjantów) tolerujących tego typu działalność. Osoby działające w tym sektorze były najbardziej narażone na wymuszenia łapówek ze strony przedstawicieli instytucji kontrolnych (Shelley 1990, s. 12–16). Trudno więc oddzielić od siebie te dwie sfery nielegalnej działalności, ponieważ zarówno korupcja, jak i spekulacja były ze sobą splecione siecią symbiotycznych, personalnych interesów. Gospodarka cienia pozwalająca na redukcję niedogodności związanych z chronicznym deficytem dóbr mogła funkcjonować dzięki korupcji, która pełniła tu funkcję ochronną.

materialnych podstaw władzy (Besançon 1991, s. 19–27).

Na szczególną uwagę zasługuje osoba dyrektora państwowego przedsiębiorstwa, ponieważ stanowi ona ucieleśnienie paradoksów i sprzeczności centralnie planowanej gospodarki. Główny problem komunistycznego dyrektora to nie zbyt towarów, jak to jest w przypadku firmy kapitalistycznej, ale zaopatrzenie, tzn. zdobycie surowców, komponentów, części zamiennych itd., aby zakład mógł zrealizować zadania produkcyjne. W efekcie system polityczny i ekonomiczny stawał się areną totalnych zmagania o brakujące środki. Najskuteczniejszą bronią w tych zmaganiach są znajomości, „interesowne przyjaźnie”, „wpływy” i wreszcie, co nie mniej ważne, przekonanie, że „kto nie posmaruje, ten nie pojedzie” (Tarkowski 1994, s. 235). Przykład komunistycznego dyrektora pokazuje, że bardzo często, nawet jeśli dochodzi do uzyskania surowców za łapówkę, wręczając ją nie działa dla osobistych korzyści. Robi to dla dobra zakładu<sup>10</sup>. Dyrektorzy angażowali się w korupcję, którą John Kramer określił jako korupcję dla biurokratycznych korzyści (*corruption for bureaucratic gain*). Służy ona poprawie efektów funkcjonowania danej organizacji, a w konsekwencji jej pracownikom (Kramer 1977, s. 216). Taka korupcja manifestuje się przez użycie nielegalnych znajomości personelu przedsiębiorstw państwowych oraz fałszowanie danych dotyczących produkcji. Według Johna Kramera istnieje kilka bodźców skłaniających do fałszowania danych. Po pierwsze, może to być zabezpieczenie przeciwko nieprzewidzianym wydarzeniom, które mogą utrudnić wykonanie planu. Dyrektor może na przykład zadeklarować wyższym instancjom zawyżone zapotrzebowanie na określone surowce, które później są magazynowane w razie pojawienia się braków lub są wymieniane na surowce znajdujące się w dyspozycji innych przedsiębiorstw (w konsekwencji przedsiębiorstwa gromadzą niewykorzystane środki). Po drugie, dyrektor przedsiębiorstwa jest zainteresowany

<sup>10</sup> Pewien radziecki dyrektor oskarżony o łapownictwo bronił się w sposób następujący: „Dawałem łapówki tylko tym, którzy mogli pomóc mojemu obwodowi, łapówki te służyły społeczeństwu. Dawałem je dla dobra mojej społeczności. Bez łapówek nie zdobyłbym nawet tych środków, które już mi przydzielono” (cytat za: Tarkowski 1994, s. 236).

zaniżaniem rzeczywistych możliwości produkcyjnych swojego przedsiębiorstwa, ponieważ w ten sposób unika zawyżenia norm produkcyjnych nałożonych na jego zakład w ramach planu. Przekroczenie założeń planu, może być dla planistów bodźcem do podwyższenia wymogów produkcyjnych. Po trzecie, realizacja planu jest sposobem na zdobycie premii, nagród i awansów, natomiast jego niepełna realizacja niesie negatywne konsekwencje, dlatego fałszowanie danych może po prostu służyć zdobyciu nagród lub uniknięciu kary (Kramer 1977, s. 218).

Według szacunków od początku lat sześćdziesiątych do końca lat osiemdziesiątych nominalna wartość obrotów w radzieckiej gospodarce cienia wzrosła osiemnastokrotnie z 5 do 90 milionów rubli. W tym samym czasie nominalna wartość oficjalnego dochodu narodowego oraz nominalna wartość detalicznej sprzedaży dóbr i usług wzrosła od czterech do pięciu razy (Grossman 1998, s. 36). Jako przestrzeń zawierająca w sobie nie tylko działania *stricte* korupcyjne, ale również cały zestaw praktyk funkcjonujących na peryferiach legalności oraz niejednoznacznych do zaklasyfikowania jako czyny moralnie naganne, przez jakiś czas gospodarka cienia mogła przyczynić się do utrzymywania niewydolnego systemu ekonomiczno-politycznego. Jednak Gregory Grossman twierdzi, że szara strefa pozwoliła na akumulację ogromnego, prywatnego, bogactwa dwóm kategoriom społecznym: nielegalnym przedsiębiorcom oraz nomenklaturze lokalnego, republikańskiego oraz związkowego szczebla. Te kategorie żyły we wzajemnej symbiozie, wymieniając protekcję ze strony organów ścigania oraz dostęp do zasobów państwowych (oferta nomenklatury) na środki finansowe (oferta przedsiębiorców). Jak podkreśla autor, ważne jest to, że rozwój szarej strefy umożliwił akumulację bogactwa w formie środków finansowych. Ludzie aparatu władzy nie mogli wcześniej gromadzić bogactwa, ponieważ system uprzywilejowywał ich przede wszystkim w formie dostępu do deficytowych dóbr konsumpcyjnych, wymuszając w ten sposób lojalność wobec władzy. Szara strefa i nielegalne środki finansowe podważyły ten porządek, ponieważ

pozwołyły im na zabezpieczenie pozycji ekonomicznej poprzez korupcyjną akumulację kapitału, która uniezależniała ich od koniunktury politycznej na wyższych szczeblach hierarchii władzy. Badacz dodaje także, że szara strefa osiągnęła swój dysfunkcyjny etap dopiero w latach osiemdziesiątych i przyczyniła się do utraty produktywności całej gospodarki radzieckiej. Próby reformowania systemu, czyli *periestrojka* i *glasnost*, zalegalizowały część zgromadzonej wcześniej własności prywatnej oraz osłabiły jeszcze bardziej autorytarne struktury państwa. W ramach formalnych hierarchii nastąpiło jeszcze większe zagęszczenie sieci horyzontalnych, w których przepływał kapitał szarej strefy. Elity polityczne były coraz mniej zainteresowane podtrzymywaniem starego porządku, ponieważ zgromadzony przez nich kapitał i koneksje pozwalały na „miękkie lądowanie” (Grossman 1998, s. 37–44). Korupcja w ZSRR była więc instytucją przez długi czas podtrzymującą niewydolny system, jednocześnie prowadząc do jego stopniowego załamania. Przykład Związku Radzieckiego wydaje się wskazywać przede wszystkim pozytywne efekty korupcji w perspektywie krótkookresowej, w dłuższej perspektywie stanowiące raczej symptom niewydolności systemu i mające destrukcyjny potencjał.

Kolejnym obszarem, ważnym z punktu widzenia postawionego tu problemu, jest Azja Południowo-Wschodnia. Tak zwany azjatycki sposób prowadzenia interesów był rozpatrywany jako czynnik, który przez trzy dekady, aż do kryzysu finansowego w roku 1997, sprzyjał rozwojowi ekonomicznemu w takich krajach jak Korea Południowa, Tajwan, Singapur czy Malezja. Dwight Perkins uważa, że przez długi czas towarzyskie relacje między azjatyckim światem biznesu a polityki były funkcjonalne, ponieważ w warunkach niewykształconych rządów prawa, więzi krewnicze i lojalności stanowiły formę zabezpieczenia transakcji gospodarczych. Elity rządowe zapewniały poparcie określonym środowiskom biznesowym w zamian za określone wsparcie finansowe (tak było szczególnie w przypadku, gdy mniejszość chińska musiała zapewnić sobie bezpieczeństwo interesów ze strony elity politycznej reprezentującej inną

grupę narodową, np. w Malezji, której przypadek rozpatrujemy na kolejnych stronach). Jednak konsekwencją zażytych relacji między politykami i biznesmenami była nadmierna pewność tych drugich, że rząd będzie interweniował w przypadku problemów finansowych firmy. W konsekwencji wdrażano ryzykowne strategie inwestycyjne, nie zawsze przemyślane i racjonalne (Perkins 2003).

Głębszy wgląd w zależność między korupcją a rozwojem gospodarczym we wspomnianych państwach azjatyckich przedstawia Mushtaq Khan. Jeśli weźmiemy pod uwagę przykłady niektórych państw azjatyckich, korupcja okazuje się wywierać zróżnicowany wpływ na dynamikę rozwoju ekonomicznego. Są przykłady państw, w których wysoki poziom korupcji współwystępował z wysokimi wskaźnikami wzrostu. Autor porównuje sieci patron–klient w Indiach, Korei Południowej, Tajlandii i Malezji, których odmiennosc wynika z występujących między tymi państwami różnic w dystrybucji władzy i struktur społecznych. Punktem wyjścia jego analiz jest teoretyczna refleksja nad przepływem korupcyjnych korzyści między klientem a patronem: „Całościowy efekt ekonomiczny korupcji może zostać rozbity na dwa komponenty. Pierwszym jest ekonomiczny efekt łapówki. Zasoby transferowane w formie łapówki często prowadzą do obniżenia dobrobytu społecznego i dlatego są ekonomicznym kosztem dla całego społeczeństwa (...) Tak dzieje się zazwyczaj, w przypadku gdy płacący łapówkę mógłby zainwestować ten kapitał w celach produkcyjnych, podczas gdy przekazanie jej urzędnikowi zazwyczaj prowadzi do bezproduktywnej ekonomicznie konsumpcji. To jest pierwszy efekt korupcji, to znaczy, efekt przepływu zasobów od aktorów społecznych do urzędników państwowych (...) Drugim efektem korupcji jest ekonomiczna konsekwencja nowych praw lub realokacji nowych praw dokonanej przez urzędnika, jako odwzajemnienie za przyjętą łapówkę” (Khan 2002, s. 471–472).

Khan uważa, że z punktu widzenia analizy pozytywnych lub negatywnych konsekwencji korupcji, ważniejsze znaczenia ma

ten drugi efekt związany z realokacją zasobów, którymi dysponuje decydent i odwzajemnia się nimi w korupcyjnej transakcji. W tym przypadku częściej pojawiają się możliwości zaistnienia pozytywnych, ekonomicznych konsekwencji korupcji. Autor analizuje relacje klientelistyczne w Indiach w latach sześćdziesiątych, które blokowały rozwój ekonomiczny, podczas gdy przykład Korei Południowej, Malezji i Tajlandii pozwala mówić o pozytywnym wpływie klientelizmu na rozwój ekonomiczny. W Indiach, obok wyłaniającej się klasy kapitalistów przemysłowych pełniących rolę klienteli biurokratów i polityków, wyłoniła się znacząca klasa średnia składająca się z przedstawicieli wolnych zawodów, ale również tych, którzy dysponowali władzą polityczną w formie prawa głosu. Poparcie tej licznej grupy było kupowane za kapitał zgromadzony w formie łapówek przez polityków i biurokratów od innej grupy klientów – przedsiębiorców. W ten sposób kapitał przepływał od jednej klienteli do drugiej, a pośrednikami w tym przepływie stali się decydenci różnych szczebli władzy organizujący wokół siebie sieci klientów w poszczególnych okręgach wyborczych. Decydenci za łapówki od kapitalistycznej klienteli kupowali poparcie polityczne „niekapitalistycznej klienteli” niezbędne, aby zachować władzę, podczas gdy kapitaliści mieli zagwarantowany uprzywilejowany dostęp do zasobów, takich jak licencje, subsydia, kredyty czy ziemia. W ten sposób powstał system wzajemnej zależności, blokujący ewentualną realokację raz przyznaných przywilejów ekonomicznych. Przetrawanie polityczne decydentów zależało od dobrych relacji z płacącymi łapówki przedsiębiorcami, którzy, będąc fundamentem całej, zaszębiającej się konstrukcji, mieli gwarancję zachowania spetryfikowanej struktury przywilejów. Reforma strukturalna, której celem byłoby wzmocnienie bardziej produktywnych przedsiębiorców, była zablokowana istniejącymi utrwalonymi sieciami klientelistycznymi (Khan 2002, s. 480).

Sytuacja wyglądała zupełnie inaczej w Korei Południowej, gdzie w systemie relacji patron-klient nie było klienteli innej niż przed-

siębiorcy. Wzorce przepływu zasobów w klientelistycznych sieciach były prostsze. Wysokiemu poziomowi koncentracji władzy politycznej towarzyszyło scentralizowane czerpanie zysków z łapówek płaconych przez warstwę kapitalistów, przy czym kierownictwo polityczne nie było związane patronackimi powinnościami wobec niekapitalistycznej klienteli, tak jak w przypadku Indii. Przedstawiciele ścisłego kierownictwa politycznego dzielili korupcyjną rentę z warstwą biurokratów, która kontrolowała alokację zasobów państwowych i kierowała je do wyodrębnionej grupy dobrze prosperujących przedsiębiorstw. W ten sposób powstał system bodźców skłaniający biurokratów do stymulowania rozwoju określonych przedsiębiorstw, ponieważ „ekonomiczna zdolność inwestorów do płacenia łapówek jest proporcjonalna do produktywności inwestora” (Khan 2002, s. 481). Maksymalizacja zysków z korupcji dzielonych między biurokratami i kierownictwem politycznym stymulowała więc uprzywilejowane traktowanie najbardziej produktywnych przedsiębiorstw. Najważniejszym czynnikiem powodującym produktywność ekonomiczną w tym systemie był brak niekapitalistycznej klienteli, która partycypowałaby w korupcyjnej rencie płaconej przez przedsiębiorców.

Inny jest przykład Malezji, w której centralną rolę odgrywała chińska mniejszość stanowiąca silną i dynamiczną warstwę kapitalistów, zabiegających o korzystny klimat dla swojej działalności biznesowej poprzez korupcję malajskich elit politycznych skupionych w dominującej partii politycznej Zjednoczonej Organizacji Narodowej Malajów. Nakładanie się wyraźnych podziałów etnicznych i ekonomicznych pozwoliło na stworzenie jasnej, efektywnej, scentralizowanej struktury klientelistycznej, w której malajska elita polityczna czerpała rentę z zysków chińskiej mniejszości, część z nich transferując w kierunku malajskiej klasy średniej. Ponieważ istniało ogólne przyzwolenie większości na eksploatację zasobów chińskiej mniejszości, system klientelistycznych transferów opierał się na oficjalnych partyjnych i państwowych strukturach, wykluczając w ten sposób tajność oraz personalne powiązania między

konkretnymi kapitalistami a frakcjami politycznymi. Centralizacja klientelistycznych powiązań zapobiegła więc instytucjonalizacji gęstych, lokalnych sieci patron–klient (charakterystycznych dla przypadku indyjskiego), co nadało systemowi elastyczności i podatności na zmiany strukturalne, ponieważ potencjalny opór lokalnych interesów był słaby. Dodatkowo Khan wskazuje na bogactwo zasobów naturalnych Malezji, które pozwoliło na wykorzystanie wpływów budżetowych do polityki klientelistycznej (Khan 2002, s. 483–484).

Przykład azjatyckiego klientelizmu jest wciąż inspiracją dla koncepcji rozwojowych w krajach afrykańskich. W 2007 roku kilka ośrodków naukowo-badawczych z Europy, USA i Afryki rozpoczęło projekt badawczy „Władza i polityka w Afryce” (*Africa Power and Politics*)<sup>11</sup>, w ramach którego postulowana jest koncepcja „rozwojowego patrymonializmu”. Według uczestników tego projektu, postulowany przez globalne instytucje prorozwojowe paradygmat „dobrego rządzenia” jest mało efektywny i nie uwzględnia strukturalnych cech państw afrykańskich, oczekując od ich przywódców wdrożenia porządku instytucjonalnego charakterystycznego dla wysoko rozwiniętych demokracji. Zgodnie z tą zachodniocentryczną, „neoweberowską ortodoksją”, roszczącą sobie prawa do uniwersalizmu, źródeł zacofania krajów afrykańskich należy upatrywać w neopatrymonialnym modelu rządzenia, przesyconym klientelizmem i spersonalizowanymi relacjami (Kelsall, Booth 2010, s. 1–3). Autorzy badań wskazują, że filozofia kryjąca się za paradygmatem „dobrego rządzenia”, oczekująca impersonalnych metod zarządzania i separacji sfery publicznej od prywatnej, jest nierealistyczna. Jednocześnie są zdania, że pewne formy patrymonialnego rządzenia (opartego na spersonalizowanych i klientelistycznych relacjach wokół autorytarnego przywódcy), okazują się sprzyjać rozwojowi ekonomicznemu i politycznemu. Punktem wyjścia ich analiz jest przypadek Indonezji w czasie rządów Mohameda Suharto (1967–1998), który stworzył specyficzny, oparty na korupcji, model rzą-

<sup>11</sup> Strona internetowa projektu: <http://www.institutions-africa.org/page/home>.



dzenia państwem. Suharto kierował scentralizowanym systemem czerpania i redystrybucji korupcyjnej renty, zakotwiczonym w klientelistycznej wymianie między armią, środowiskiem biznesowym (w tym mniejszością chińską) a swoją rodziną. Ten konglomerat kontrolował najważniejsze sektory indonezyjskiej gospodarki, korzystając z odpowiedniej polityki kredytowej banków oraz, usankcjonowanych dyskrecyjną władzą przywódcy, monopoli. Gospodarka Indonezji rozwijała się bardzo dynamicznie, ponieważ scentralizowany aparat władzy efektywnie koordynował i monitorował przepływ korupcyjnych profitów, ograniczając niekontrolowane działania korupcyjne urzędników niższych szczebli, czyniąc korupcję przewidywalną i wykorzystując jej profity do celów inwestycyjnych (Kelsall, Booth 2010, s. 4–5).

Doświadczenie Indonezji posłużyło do sformułowania tezy, według której pewne formy patrymonialnych, skorumpowanych rządów mogą sprzyjać rozwojowi. Są to te rządy, w których istnieje scentralizowany aparat biurokratyczny zdolny do koordynowania korupcji a jego liderzy polityczni myślą w kategoriach długookresowych, sprzyjając polityce inwestycyjnej i określonym, długofalowym przedsięwzięciom biznesowym, z myślą o przyszłych możliwościach eksploatacji dobrze prosperujących podmiotów. Na podstawie tych dwóch wymiarów wyróżniono cztery typy reżimów i charakterystycznych dla nich sposobów czerpania i redystrybucji renty. Zostały one zaprezentowane w formie rysunku na następnej stronie, a poniżej przedstawiam zwięzłą charakterystykę każdego reżimu (Kelsall, Booth 2010, s. 8–10):

**1. Czerpanie renty otwarte dla wszystkich** – to typ skorumpowanego reżimu, w którym brak scentralizowanej kontroli nad korupcyjnymi przepływami, a przywódcy nie przejawiają długoterminowej orientacji w kreowaniu możliwości czerpania renty, wobec tego każda jednostka stara się wzbogacić jak najwięcej i jak najszybciej, rywalizując w wymuszaniu korupcyjnych zysków.

**2. Przegrana w walce przeciwko korupcji** – to typ skorumpowanego reżimu, w którym przywódca wykazuje orientację długo-

terminową w czerpaniu renty, dlatego stara się ograniczyć niekontrolowaną i nieprzewidywalną korupcję, z myślą o przyszłych profitach, zarówno dla niego, jak i dla całego społeczeństwa, jednak nie dysponuje odpowiednią machiną biurokratyczną, która pozwoliłaby na implementację długoterminowej strategii zdyscyplinowania skorumpowanych kadr.

**3. Nierozwojowa kleptokracja** – w tym reżimie kierownictwo polityczne efektywnie scentralizowało i poddało kontroli obszary korupcyjnych profitów, jednak nie wykazuje orientacji długoterminowej (np. ze względu na perspektywę porażki w przyszłych wyborach) i jest zainteresowane szybkim wzbogaceniem się.

**4. Rozwojowy patrymonializm** – ten typ reżimu właściwie został już opisany jako najbardziej sprzyjający rozwojowi ekonomicznemu i stabilności politycznej, ze względu na zdolność kierownictwa politycznego do kierowania przepływami korupcyjnymi i wdrażanie długoterminowej strategii wykorzystania korupcyjnej renty, która służy interesom ekonomicznym elity rządzącej.

Zaprezentowany schemat analityczny został zastosowany do badań w państwach Środkowej Afryki, wśród których znalazły się przykłady „rozwojowego patrymonializmu”<sup>12</sup>. Państwa te wykazywały kombinację następujących cech (Kelsall 2011):

- silny przywódca z wizją (często bohater z czasów walki o niepodległość lub wojny),
- system jednopartyjny lub jednej partii dominującej,
- kompetentna biurokracja gospodarcza,
- strategia przynajmniej częściowego włączenia najważniejszych grup politycznych w partycypowanie w owocach ekonomicznego wzrostu,
- prokapitalistyczna i prowiejska (*pro-rural*) orientacja polityki ekonomicznej.

<sup>12</sup> Przykładowo Wybrzeże Kości Słoniowej w latach 1960–1975, Kenia (lata 1965–1975), Malawi (lata 1964–1979) i Rwanda od 2000 roku spełniały kryteria „rozwojowego patrymonializmu” z rządem „opartym na relacjach” w przeciwieństwie do „rządzenia opartego na prawie” (Kelsall 2011).

**Rysunek 1.** Cztery typy reżimów oraz charakterystyczne dla nich formy czerpania korupcyjnej rent centralizacja

		<b>centralizacja</b>	
		niska	wysoka
<b>horyzont czasowy</b>	krótki	czerpanie renty otwarte dla wszystkich	„nierozwojowa” kleptokracja
	długi	przegrana w walce przeciwko korupcji	rozwojowe spożytkowanie renty

Źródło: Kelsall, Booth 2010, s. 8.

## Podsumowanie

Powyższe rozważania nie powinny być zinterpretowane jako dowód na rzecz „dobrej korupcji”, ponieważ jestem przekonany, że korupcja niesie przede wszystkim negatywne konsekwencje. Moim celem był przegląd argumentów dotyczących pozytywnych aspektów korupcji oraz wskazanie, w jakich warunkach zachowania o charakterze korupcyjnym mogą okazać się funkcjonalne. Zazwyczaj są to bardzo niesprzyjające warunki. Może to być represyjność systemu politycznego i jego ekonomiczna nieefektywność, tak jak w przypadku Związku Radzieckiego, w którym praktyki korupcyjne nie służyły rozwojowi, ale raczej neutralizowaniu niedorozwoju. W przypadku amerykańskich machin partyjnych to szczególnie trudna sytuacja imigrantów była czynnikiem ich podatności na korupcyjną wymianę, dzięki której mieli szansę na poprawę warunków życia i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa. Jednocześnie można zauważyć, że w ten sposób stawali się narzędziem w rękach wpływowych bossów, którzy troszczyli się o swoje własne interesy. W przypadku opisywanych państw azjatyckich i afrykańskich, możemy powiedzieć, że korupcja również była narzędziem osłabiania

niesprawiedliwej eksploatacji mniejszości lub społeczeństwa przez kierownictwa polityczne autorytarnych reżimów. Zasadne wydaje się założenie, że społeczeństwa te rozwijałyby się równie dynamicznie, a być może jeszcze szybciej, w otoczeniu wolnym od korupcji. Tak więc korupcja w przypadku powyższych koncepcji jest funkcjonalna, na zasadzie mniejszego zła, wartościowego tylko w obliczu braku perspektyw na zmianę reguł gry politycznej i ekonomicznej. Zwrócił na to zresztą uwagę Samuel Huntington, pisząc, że „sama korupcja może być substytutem reformy” (Huntington 1978, s. 495). Należy jednak dodać, że reforma jest bardziej efektywnym środkiem przeciwdziałania barierom rozwoju, nadając korupcji raczej status symptomu niewydolności instytucji polityczno-ekonomicznych w tworzeniu warunków prorozwojowych.

## BIBLIOGRAFIA

- Bagiński P. 2007. *Amartya Sen i jego koncepcja wyjścia ze stanu ubóstwa poprzez poszerzenie zakresu wolności*, „Dialogi o rozwoju”, nr 1, [http://www.globaldevelopment.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=72%3Adialogi-o-rozwoju&catid=58&Itemid=82&lang=pl](http://www.globaldevelopment.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=72%3Adialogi-o-rozwoju&catid=58&Itemid=82&lang=pl) [dostęp 16.06.2011].
- Besançon A. 1991. *Anatomia widma. Ekonomia polityczna realnego socjalizmu*, Res Publika: Warszawa.
- Bukovansky M. 2002. *Corruption is bad: Normative dimensions of the anti-corruption movement*, Australian National University, Canberra, Working Paper No. 5, [http://ips.cap.anu.edu.au/ir/pubs/work\\_papers/02-5.pdf](http://ips.cap.anu.edu.au/ir/pubs/work_papers/02-5.pdf) [dostęp 16.06.2011].
- Ehrlich S. 1962. *Grupy nacisku w strukturze politycznej kapitalizmu*, PWN: Warszawa.
- Grossman G. 1998. *Subverted sovereignty: historic role of the soviet underground*, w: Cohen S., Schwartz A., Zysman J. (eds), *The Tunnel at the End of the Light: Privatization, Business Networks, and Economic Transformation in Russia*, University of California: Berkeley, <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1095&context=uciaspubs/research> [dostęp 20.07.2011].
- Heidenheimer J. A. 1978. *The context of analysis*, [w:] A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey.
- Huntington P. S. 1978. *Modernization and corruption*, [w:] A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey.

- Kaufman D., Wei Shang-Jin. 1998. *Does „Grease Money” Speed up the wheels of commerce?*, The World Bank: Washington, <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/grease.pdf> [dostęp 12.07.2011].
- Kelsall T., Booth D. 2010. *Developmental patrimonialism? Questioning the orthodoxy on political governance and economic progress in Africa*, Africa Power and Politics, Working Paper No. 9, <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110523-appp-working-paper-9-development-patrimonialism-by-kelsall-booth-july-2010> [dostęp 12.07.2011].
- Kelsall T. 2011. *Developmental patrimonialism? Rethinking business and politics in Africa*, Africa Power and Politics, Policy Brief No. 2, <http://www.institutions-africa.org/filestream/20110610-appp-policy-brief-02-development-patrimonialism-by-tim-kelsall-june-2011> [dostęp 12.07.2011].
- Khan H. M. 2002. *Patron-client networks and the economic effects of corruption in Asia*, [w:] M. Johnston, A. J. Heidenheimer (eds), *Political corruption. Concepts and contexts*, Transaction Publishers: New Brunswick, New Jersey.
- Klitgaard R. 1991. *Controlling corruption*, University of California Press: Berkeley.
- Klitgaard R. 2000. *Subverting corruption*, „Finance and Development”, t. 37, nr 2, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/pdf/klitgaar.pdf> [dostęp 13.07.2011].
- Kramer J. 1977. *Political corruption in the U.S.R.R.*, „Western Political Quarterly”, t. 30, nr 2.
- Lambsdorff G. J. 1999. *Corruption in Empirical Research – a Review*, Internet Centre for Corruption Research, [http://www.icgg.org/downloads/contribution05\\_lambsdorff.pdf](http://www.icgg.org/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf) [dostęp 10.07.2011].
- Lambsdorff G. J. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Leff H. N. 1978. *Economic development through bureaucratic corruption*, [w:] A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey.
- Lewicki Z. 2007. *Ewolucja systemu urzędniczego w Stanach Zjednoczonych i jego znaczenie dla demokracji uczestniczącej*, [w:] K. Zuba (red.), *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, Wydawnictwo Adam Marszałek: Toruń.
- Marquette H. 2004. *Donors seek the right approach to corruption*, „Local Governance Brief”, Spring, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan017499.pdf> [dostęp 10.07.2011].
- Marciniak W. 2001. *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Arcana: Kraków.
- Mauro P. 2005. *Corruption and growth*, [w:] Ajit Mishra (ed.), *The Economics of corruption*, Oxford University Press: Oxford.
- Merton R. 1982. *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN: Warszawa.
- Myrdal G. 2005. *Corruption: Its causes and effects*, [w:] Ajit Mishra (ed.), *The Economics of corruption*, Oxford University Press: Oxford.
- Nye S. J. 1978. *Corruption and development: A cost-benefit analysis*, [w:] A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey.
- Perkins D. 2003. *Przepisy prawa, więzi rodzinne oraz wschodnioazjatycki sposób prowadzenia interesów*, [w:] L. E. Harrison, S. P. Huntington (eds), *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Zysk i S-ka: Poznań.

- Rusinowa I. 1994. *Z dziejów amerykańskich partii politycznych*, Oficyna Wydawnicza „Egros”: Warszawa.
- Scott C. J. 1978. *Corruption, machine politics and political change*, [w:] A. J. Heidenheimer (ed.), *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey.
- Scott C. J. 2002. *Handling historical comparison cross-nationally*, [w:] M. Johnston, A. J. Heidenheimer (eds), *Political corruption. Concepts and contexts*, Transaction Books: New Brunswick, New Jersey.
- Shelley L. 1990. *The Second economy in the Soviet Union*, [w:] M. Łoś (ed.), *The Second Economy in Marxist States*, Macmillan: Hong Kong.
- Szczepański M., Krzysztofek K. 2002. *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego: Katowice.
- Tarkowski J. 1988. *Centralized system and corruption: The Case of Poland*, „Asian Journal of Public Administration”, t. 10, nr 1: 48–69.
- Tarkowski J. 1994. *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, t. 1, PAN: Warszawa.
- Tarkowski J. 1994a. *Socjologia świata polityki. Patroni i klienci*, t. 2, PAN: Warszawa.
- Tilly C. 2008. *Demokracja*, PAN: Warszawa.
- Valérian F. 2010. *The very questionable case for good corruption*, Task Force for Financial Integrity and Economic Development, 30 July, <http://www.financialtaskforce.org/2010/07/30/the-very-questionable-case-for-good-corruption/> [dostęp 13.06.2011].
- Witkowski J. 2008. *Ewolucja koncepcji rozwoju od końca II wojny światowej do roku 2000*, „Dialogi o rozwoju”, nr 2, [http://www.globaldevelopment.org.pl/attachments/072\\_pbublikacje\\_dialogi\\_02\\_2009.pdf](http://www.globaldevelopment.org.pl/attachments/072_pbublikacje_dialogi_02_2009.pdf) [dostęp 12.06.2011].