

Korupcja

2 stycznia 2014

W krajach o najwyższym poziomie przestępczości skorumpowani urzędnicy państwowi kradną publiczne pieniądze i wchodzi w zmywy z prywatnymi firmami, aby sprzedawać prawa, reguły, regulacje i kontrakty rządowe. Bank Światowy donosi, że „wyższy poziom korupcji jest związany z niższym dochodem per capita”[1]. Korupcja rodzi biedę, a bieda zabija. Innymi słowy, korupcja zabija.

W jaki sposób? Korupcja sabotuje gospodarkę i podważa instytucje polityczne. W najbardziej niszczycielski sposób wpływa na inwestycje. Zniechęcając do inwestowania, korupcja tłamsi wzrost gospodarczy i zmniejsza dochód per capita. Według Paolo Mauro[2] na przykład, jeśli Bangladesz zmniejszyłby korupcję w okresie od 1960 do 1985 r. do poziomu jednego z najbardziej wolnych od korupcji krajów na świecie (Singapuru), jego stopa wzrostu podwyższyłaby się o 1,8 proc. w skali roku. Do 1985 r. jego dochód per capita byłby o 50 proc. wyższy. Kraje o niskim dochodzie per capita cierpią na wyższą śmiertelność niemowląt – 54 zgony na 1000 żywych porodów w Bangladeszu w porównaniu z 3 na 1000 w Singapurze – oraz niższą średnią oczekiwaną długością życia – pięćdziesiąt dziewięć lat w Bangladeszu w porównaniu z osiemdziesięcioma latami w Singapurze[3]. Kolejny podstępny sposób, w jaki zabija korupcja, to zniekształcenie wydatków publicznych poprzez zachęcanie do wyższych wydatków rządowych – jak np. wydatki wojskowe, przy których łatwiej otrzymać łapówki – kosztem wydatków o charakterze bieżącym, takich jak służba zdrowia i edukacja[4].

Korupcja szkodzi inwestycjom na przynajmniej trzy sposoby. Po pierwsze, podnosi koszty prowadzenia działalności gospodarczej, co z kolei podnosi poziom dochodów wymagany, aby firmy mogły osiągnąć próg rentowności. Po drugie, sprawia, iż producenci krańcowi[5] korumpują urzędników, zamiast

inwestować w nowe produkty lub technologie redukujące koszty. Po trzecie, jeśli fundusze publiczne lądują w kieszeniach urzędników państwowych, to podatki będą wyższe, a poziom inwestycji publicznych niższy, co szkodzi wzrostowi gospodarczemu.

Istnieje istotna różnica między korupcją w biznesie a korupcją rządową[6]. Pierwsza z nich jest niemal zawsze albo korzystna, albo ma charakter samoregulujący, podczas gdy druga nie jest ani taka, ani taka.

W najbardziej umiarkowanej i łagodnej formie, przekupstwo w biznesie ułatwia komunikację i pomaga zacieśnić relacje pomiędzy zleceniodawcami (klientami) a zleceniobiorcami (dostawcami). „Gratyfikacje” (od hojnych prowizji po bezpłatne posiłki i rozrywkę) mogą zastąpić kosztowne umowy przedwstępne umowami domniemanymi gwarantującymi jakość, ilość oraz terminowość dostaw. W takim wypadku łapówkarstwo w biznesie niesie ze sobą korzyści, rekompensujące możliwe straty: obniża koszty transakcyjne i jest smarem w kołach handlu.

Przypadki szkodliwych łapówek pomiędzy firmami zazwyczaj dotyczą osiągania prywatnych zysków bez żadnych korzyści kompensujących. Ta bardziej złowieszcza forma jest jak robak, który pożera zyski przedsiębiorstw. Dla przykładu, poprzez zatajanie długu i zawyżanie przychodów managerowie korporacyjni mogą nadmuchać ceny akcji firmy, tym samym zwiększając wartość swoich opcji na akcje. W przypadku nadużyć finansowych i księgowych, ofiarami są akcjonariusze. Taka korupcja, o ile ujawniona jest wcześniej, podlega samoograniczeniu ponieważ akcjonariusze chcą uniknąć kosztów. Jeśli ujawniona jest zbyt późno wynikiem jest bankructwo. Uczciwe i przejrzyste instytucje rynkowe to wszystko, czego potrzeba – nie oznacza to jednak, że osiągnięcie uczciwości i przejrzystości jest zawsze łatwe.

W przeciwieństwie do biznesowej, korupcja rządowa nie pociąga za sobą samokorygującego mechanizmu rynkowego. Występuje,

ponieważ urzędnicy państwowi, czy to politycy, czy biurokraci, posiadają władzę i swobodę decyzyjną umożliwiającą wyświadczenie przysług w postaci dotacji, kontraktów, ulg podatkowych, odpowiednich regulacji i zezwoleń.

Podczas gdy korupcja jest najbardziej dotkliwa w najbiedniejszych i najmniej liberalnych krajach, w żadnym wypadku nie ogranicza się ona tylko do nich. Weźmy przypadek młodego kongresmena Lyndona B. Johnsona, który powiększył swoją rodzinną fortunę wynoszącą około zera w 1943 roku, do przynajmniej czternastu milionów dolarów w 1964 roku, gdy został pierwszy raz wybrany na prezydenta USA. Około połowa majątku jego rodziny pochodzi z jednego zezwolenia przyznanego jego małżonce, które umożliwiło jej uruchomienie KTBC, stacji radiowej w Austin w Teksasie. Żona Johnsona kupiła licencję za bardzo niską cenę, a następnie złożyła wniosek o zezwolenie na prowadzenie stacji radiowej przez dwadzieścia cztery godziny na dobę, na zdecydowanie lepszej części pasma AM. Federalna Komisja Łączności udzieliła jej zezwolenia w ciągu jednego miesiąca. W zamian Johnson pomógł uratować Komisję przed cięciami budżetowymi[7]. Jest to przypadek korupcji, która jest prawdopodobnie całkowicie legalna. Kluczem do korupcji jest połączenie władzy i swobodnego uznania w rękach państwowych urzędników.

Większość korupcji rządowej jest grą o „sumie ujemnej”: przegrani tracą więcej, niż zyskują wygrani. To wyjaśnia, dlaczego literatura ekonomiczna skupiła się niemal wyłącznie na korupcji rządowej. Przykładowo, ekonomistka z Yale Law School, Susan Rose-Ackerman, autorka jednej z nielicznych książek przedstawiających wyniki badań nad ekonomią korupcji, poświęciła dziesięć z jedenastu rozdziałów korupcji rządowej.

Korupcja rządowa pozwala firmom z długim stażem działania i powiązaniami politycznymi monopolizować rynki. Zazwyczaj to one dowiadują się najwcześniej, który urzędnik ma władzę lub może otrzymać władzę umożliwiającą mu powstrzymanie nowych firm od wejścia na rynek; następnie przekupują go albo

bezpośrednimi łapówkami albo obietnicami przyszłego zatrudnienia i udziałami. Łapówki te pożerają część zysków wynikających z utrzymywania monopolu. Konkurencja przenosi się z rynku na arenę polityczną. Zamiast inwestować w lepsze produkty lub procesy, firmy inwestują w usankcjonowane przez rząd bariery (licencje na wyłączność, kontrakty, zezwolenia, etc.) albo w przywileje polityczne (regulacje, cła, kontyngenty etc.), aby zdobyć i utrzymać pozycję rynkową. Krueger[8] i Tullock[9] określili to jako „pogoń za rentą”, a Bhagwati[10] wprowadził termin „bezpośrednio nieproduktywnej pogoni za zyskiem”. Prawdopodobnie lepszym terminem byłaby „pogoń za przywilejem”. Laureat nagrody Nobla George Stigler również zwraca uwagę, iż rządowa regulacja stwarza możliwości dla zaistnienia korupcji, która, jak to ujął, „zamienia regulacje w złoto”[11]. Przykład Lyndona B. Johnsona wspomniany wcześniej ilustruje ten przypadek.

Weźmy pod uwagę najbiedniejszy region na ziemi – Afrykę Subsaharyjską. W wielu krajach afrykańskich koalicje polityczne i grupy interesu wzbogacają się i zachowują swoją władzę polityczną kosztem społeczeństwa. W całym regionie rządy kontrolują wiele spośród najcenniejszych zasobów. Afrykańskie rządy często są w swoich krajach głównymi inwestorami, importerami i bankierami, a także zatrudniają znaczną część wykształconej siły roboczej. Niewiele pozostaje dla nowych firm. Jednocześnie, aby zachować kontrolę nad rządem, dominujące koalicje polityczne wymuszają transfery dochodu i majątku do swoich zwolenników i wyborców. Wyniki tego stanu rzeczy są przygnębiające. Według Indeksu Percepcji Korupcji autorstwa Transparency International, z sześćdziesięciu krajów na świecie, które osiągnęły wynik poniżej 3 (10 oznacza najniższy poziom korupcji, a 0 największy), ponad jedną trzecią stanowiły państwa z Afryki Subsaharyjskiej. Nie jest więc zaskoczeniem, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy donosi[12], iż stosunek inwestycji do PKB w tym rejonie oscylował wokół 17 proc. przez całe lata 90. – znacznie poniżej wskaźnika notowanego w krajach rozwijających

się w Ameryce łacińskiej (20-22 proc.) oraz Azji (27-29 proc.)[13].

Niektórzy ekonomiści twierdzą, iż płacenie łapówek odpowiednim urzędnikom może łagodzić szkodliwe skutki nadmiernej regulacji rządowej. Jeśli firmy mają wybór pomiędzy przedzieraniami się przez biurokrację a zapłaceniem za jej obejście, wtedy zapłata łapówki rzeczywiście może poprawić efektywność i pobudzić inwestycje. Chociaż pogląd ten jest wiarygodny, pionierskie badania przeprowadzane przez Mauro pokazały, że korupcja „jest silnie i negatywnie skorelowana ze stopą inwestycji, bez względu na stopień biurokratyzacji”[14]. W istocie, pozwalanie firmom na płacenie łapówek, w celu obchodzenia regulacji, zachęca urzędników publicznych do stwarzania nowych okazji dla przekupstwa.

Rządy podejmują różne kroki, aby korupcja stała się nieopłacalna. Sprowadzają się one głównie do zwiększania kar albo zwiększenia prawdopodobieństwa wykrycia popełnionego przestępstwa. W USA zarówno przekupujący, jak i przekupowany są karani na mocy tytułu 18, sekcji 201 zatytułowanej „Bribery of public officials and witnesses” („Przekupstwo urzędników publicznych oraz świadków”) Kodeksu Stanów Zjednoczonych. Prawo stanowi, iż sprawca „podlega (...) karze grzywny w wysokości nie większej niż trzykrotna wartość przedmiotu łapówki, karze więzienia na okres nie dłuższy niż 15 lat, lub obu wymienionym karom”. Co ciekawe, choć Foreign Corrupt Practices Act (Ustawa o zagranicznych praktykach korupcyjnych) z 1977 roku zabrania amerykańskim firmom płacenia zagranicznym urzędnikom, nie wyklucza „posmarowania” (w oryginale „grease payments” – przyp. tłum.), tzn. płatności przyspieszającej lub w inny sposób wspomagającej międzynarodowe transakcje[15]. Traktat antykorupcyjny OECD z 1998 roku [16] podąża tym śladem. Chociaż szkodzi on międzynarodowym korporacjom, korumpującym zagraniczne rządy, jego ukrytym niebezpiecznym skutkiem jest zachęta do bardziej kreatywnych sposobów oszukiwania. Niestety instytucje międzynarodowe, jak MFW i

Bank Światowy, mimowolnie same przyczyniają się do korupcji przez kredytowanie działań skorumpowanych rządów[17].

Istnieją trzy główne strategie ograniczające korupcję. Pierwsza – zdaniem autora najlepsza – to ograniczenie władzy i swobody decyzyjnej urzędników państwowych. Im mniej zasad, regulacji i kontraktów będzie podlegać urzędniczej władzy do tworzenia, zmieniania i egzekwowania prawa, tym mniej będzie możliwości dla korupcji. Im bardziej przejrzyste są ich działania i im więcej mają do stracenia, tym lepiej. W niektórych przypadkach do eliminacji korupcji wystarcza pozbycie się rządu poprzez deregulację i prywatyzację. Clarke i Xu dostrzegli[18], że rosnąca konkurencja zmniejsza korupcję. Mohtadi, Polasky oraz Roe zauważyli[19], że gdy znikają bariery handlowe, zanika także korupcja. Ponadto przekazanie większego zakresu uprawnień dotyczących podejmowania decyzji i ustalania podatków na szczebel stanowy i lokalny, ogranicza monopol władzy rządu centralnego i redukuje zyski możliwe do uzyskania drogą korupcji[20].

Druga strategia, paradoksalnie, polega na płaceniu więcej tym urzędnikom rządowym, którzy posiadają władzę uznaniową, tak aby mieli więcej do stracenia egzekwując swoje uprawnienia w sposób niegodziwy. Na przykład w czasach dynastii Qing okręgowy magistrat otrzymywał dodatkowe świadczenie zwane yang-lien yin, czyli „pieniądze do karmienia uczciwości”[21]. Dzisiaj jeden z najczystszych krajów, Singapur, płaci swoim urzędnikom publicznym tzw. płacę efektywnościową, która zawsze jest wyższa niż dominująca płaca; rządowi urzędnicy, którzy są kuszeni przez korupcję, wiedzą, iż mogą stracić lukratywną posadę. Oczywiście, aby takie bodźce zadziałały, urzędnicy muszą być przekonani, że jeśli zostaną złapani, naprawdę stracą swoją pracę.

Trzecim sposobem ograniczenia korupcji w biurokracji jest ograniczenie monopolu władzy biurokraty. Shleifer i Vishny pokazali[22], że jeśli pojedynczego skorumpowanego urzędnika zastąpimy grupą skorumpowanych urzędników konkurujących ze

sobą, konkurencja może spowodować spadek łapówkarstwa do niemalże zera. Rose-Ackerman zasugerowała[23], że istnienie wielu urzędników z zachodzącymi na siebie kompetencjami może wpłynąć na ograniczenie korupcji, gdyż potencjalny przekupujący musiałby zmierzyć się z kosztowną perspektywą przekupywania każdego urzędnika związanego z jego sprawą. Jako przykład takiego procesu wskazała zachodzące na siebie uprawnienia lokalnych, stanowych i federalnych instytucji egzekwujących ustawy antynarkotykowe jako czynnik zmniejszający korupcję w szeregach amerykańskiej policji.

Konkurencja działa dobrze, jeśli organy regulujące monitorują się wzajemnie, aby zapobiegać łapówkom lub konkurują między sobą przy przyznawaniu pozwoleń. Konkurencja nie działa dobrze, jeśli pozwolenie wymagane jest od każdej z nich. Jeśli kilku biurokratów (lub kilka agencji rządowych) ma nakładające się na siebie jurysdykcje, i każdy z nich ma prawo weta wobec decyzji reszty, gwałtownie zwiększa się koszt prowadzenia działalności gospodarczej i obniża prawdopodobieństwo sukcesu zasadnych projektów (takich jak otrzymanie pozwolenia na nowy biznes). Przypadek ten ilustruje prosty przykład: założmy, że istnieje 50-procentowa szansa na to, że pojedynczy urzędnik udzieli pozwolenia. Jednak jeśli trzeba skonsultować się z dwoma urzędnikami, i każdy z nich może odmówić, to prawdopodobieństwo sukcesu spada do 25 proc.; przy czterech prawdopodobieństwo spada aż do 6,25 proc. Rozważmy obserwację Banku Światowego, iż rozpoczęcie działalności gospodarczej w Mozambiku wymaga przejścia przez dziewiętnastoetapową procedurę, zajmuje pięć miesięcy i kosztuje równowartość rocznych dochodów[24]. Istnieje zagrożenie, że zamiast chronić konsumentów i biznes, konkurencyjne i nakładające się na siebie jurysdykcje mogą zniszczyć aktywność rynkową, inwestycje i wzrost gospodarczy.

Autor: François Melese

Tłumaczenie: Tomasz Kłosiński

Źródło oryginalne: econlib.org

Źródło polskie: [Instytut Misesa](#)

PRZYPISY

[1] World Bank. World Development Report 2002: Building Institutions for Markets. New York: Oxford University Press, 2001, str. 105.

[2] Mauro, P. „Corruption and Growth”. Quarterly Journal of Economics 110, no. 3 (1995).

[3] U.S. Census Bureau 2000.

[4] Klitgaard, R. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press, 1988; Mauro, P. „The Effects of Corruption on Growth investment and Government Expenditure”. IMF Working Paper 96/98. International Monetary Fund, Washington, D.C., 1996; Tanzi, V. i H. Davoodi. „Corruption, Public Investment and Growth”. IMF Working Paper WP/37/139. International Monetary Fund, Washington, D.C., 1997.

[5] Producenci krańcowi (ang. marginal producers) – w danych okolicznościach to takie firmy, których właściciele nie mają motywacji do ich zachowania – tj. jako pierwsze przestaną funkcjonować, jeśli te okoliczności nie ulegną zmianie – a jednocześnie wielkość ich produkcji ma zasadniczy wpływ na podaż (a więc, ceteris paribus, na cenę) dóbr przez nie produkowanych. [Definicja opracowana na podstawie W.A. Paton, Who Is The Marginal Producer, The Freeman, marzec 1972] (przyp. tłum.).

[6] Melese, F. „The Problem of Corruption”. Free Market 20, no. 6 (2002): str. 6–8.

[7] Caro, R. The Years of Lyndon Johnson: Means of Ascent. New York: Knopf, 1990, str. 82–111.

[8] Krueger, A. „The Political Economy of Rent Seeking”. American Economic Review 64, no. 3 (1974): 291–303.

[9] Tullock, G. „Efficient Rent-Seeking”. In J. Buchanan, R. Tollison i G. Tullock, eds., *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press, 1980.

[10] Bhagwati, J. „Directly Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities” (dostęp online po rejestracji – przyp. tłum.), *Journal of Political Economy*, 90 (1982): 988–1002.

[11] Cytowane w „Corporate Bribery”, *Cato Policy Report*, luty 1980.

[12] IMF 2000.

[13] Hernández-Catá, Ernesto. „Raising Growth and Investment in Sub-Saharan Africa: What Can Be Done?” Policy Discussion Paper PDP/00/4 (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000), str. 6.

[14] Mauro, P. „Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics* 110, no. 3 (1995), str. 695.

[15] Bardhan, P. „Corruption and Development: A Review of the Issues”. *Journal of Economic Literature* 35 (1997), str. 1337

[16] Konwencja OECD została podpisana 17 grudnia 1997 r., a weszła w życie 15 lutego 1999 r.

[17] Easterly, W. „The Cartel of Good Intentions: Bureaucracy Versus Markets in Foreign Aid”. Center for Global Development Working Paper no. 4. Center for Global Development, Washington, D.C., 2002; McNab, R. i F. Melese. „Corruption international Donors and Governance”. In S. Rahid, ed., *Rotting from the Head: Donors i LDC Corruption*. Bangladesh: University Press Limited, 2004.

[18] Clarke, G. i L. Xu. „Ownership, Competition and Corruption: Bribe Takers vs. Bribe Payers”. World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper no. 2783. February, 2002.

[19] Mohtadi, H., S. Polasky i T. Roe. „Trade information and Corruption: A Signalling Game”. Paper presented at American Economic Association meetings in Philadelphia, January 2005

[20] Martinez-Vasquez, J. i R. McNab. „Decentralization and Governance”. International Studies Program Working Paper. irew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2002a; Martinez-Vasquez, J. i R. McNab. „Decentralization inflation and Growth”. International Studies Program Working Paper. irew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 2002b; Martinez-Vasquez, J. i R. McNab. „Fiscal Decentralization, Economic Growth and Democratic Governance”, International Studies Program Working Paper. irew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, 1998.

[21] Bardhan, P. „Corruption and Development: A Review of the Issues”. Journal of Economic Literature 35 (1997): str. 1320–1346.

[22] Shleifer, A. i R. Vishny. „Corruption”. Quarterly Journal of Economics 108, no. 3 (1993): str. 599–617

[23] Rose-Ackerman, S. „Reducing Bribery in the Public Sector”. In D. Trang, ed., Corruption and Democracy. Budapest Institute for Constitutional i Legislative Policy, 1994.

[24] World Bank. World Development Report 2002: Building Institutions for Markets. New York: Oxford University Press, 2001.

BIBLIOGRAFIA

Lista została uszczuplona o tytuły już wymienione w przypisach (przyp. tłum.).

1. Becker, G. „Crime and Punishment: An Economic Approach”. Journal of Political Economy 76 (1968): 169–217.

2. Bowles, R. „Corruption”, [w:] Encyclopedia of Law and

Economics. University of Utrecht, Holli, 1999. Online: <http://allserv.rug.ac.be>.

3. Gordon, D. „Air Force Procurement: Protests Challenging Role of Biased Official Sustained”. Testimony before the U.S. Senate, April 15, 2005. Government Accountability Office, GAO-05-436T, 2005.

4. Heritage Foundation. Index of Economic Freedom. Washington, D.C.: Heritage Foundation, 1997.

5. Leff, N. „Economic Development Through Bureaucratic Corruption”. American Behavioral Scientist 8, no. 3 (1964): 8–14.

6. Mbaku, J. „Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups”. Cato Journal 16, no. 1 (1996): 99–118.

7. Rose-Ackerman, S. Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978.

8. U.S. Code (z 26-01-1998). Title 18 (Crimes and Criminal Procedures), Part 1 (Crimes), Chapter 11 (Bribery, Graft and Conflicts of Interest), Section 201 (Bribery of Public Officials i Witnesses).

9. Wei, S. „Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?” Paper presented at the Sixth Mitsui Symposium on Economic Freedom i Development, Tokyo, June 17–18, 1999.