

JAN BURZYŃSKI, TOMASZ BURZYŃSKI

RYZIKO ZACHOWAŃ KORUPCYJNYCH W INSTYTUCJACH PAŃSTWOWYCH NA PRZYKŁADZIE SŁUŻBY CELNEJ RP

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNO-METODOLOGICZNE BADAŃ SOCJOLOGICZNYCH

Korupcja jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń sfery publicznej i politycznej w Polsce. Jest czynnikiem wyraźnie obniżającym skuteczność funkcjonowania aparatu państwowego i tym samym realnie wpływającym na szanse rozwojowe i obraz państwa na arenie europejskiej i międzynarodowej. Do obszarów administracji państwowej szczególnie narażonych na występowanie korupcji zalicza się służbę celną. Wynika to nie tylko ze specyfiki pracy celnej, lecz jest także wpisane w polityczną i gospodarczą logikę transformacji jednoczącej się Europy, Polska bowiem jest jej wschodnią granicą.

Jest zatem całkowicie zrozumiałe, że problem korupcji został wpisany w ramy szerokich działań modernizacyjnych obejmujących swym zasięgiem Służbę Celną RP. „Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010-2013+” jest odpowiedzią na zagrożenia korupcyjne przez próbę wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych zapobiegających korupcji. Niniejszy artykuł prezentuje założenia teoretyczno-metodologiczne badań socjologicznych stanowiących część wspomnianego programu antykorupcyjnego¹.

I. KORUPCJA Z PERSPEKTYWY MYŚLI SOCJOLOGICZNEJ

Cechą charakterystyczną metodologii badań socjologicznych jest podejmowanie prób szerszego, kontekstualnego wyjaśniania jednostkowych i zbiorowych działań ludzkich za pomocą pojęć opisujących takie ponadjednostkowe wymiary życia społecznego, jak struktury i systemy społeczne oraz normy, wartości i symbole kultury. Nie inaczej jest w wypadku zjawiska korupcji w sferze publicznej, którego szerszym, socjologicznym kontekstem są przemiany strukturalne i kulturowe charakteryzujące współczesne społeczeństwo polskie, a w szczególności przekształcenia systemu aksjo-normatywnego zachodzące po 1989 r.²

¹ Autorami badań (i poszczególnych części raportu) zleconych przez Izbę Celną w Katowicach w 2011 r. byli: Jan Burzyński, Tomasz Burzyński, Andrzej Górny i Wojciech Świątkiewicz.

² Por. S. Rose-Ackreman, *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001, s. 179-214; A. Doing, *Political Corruption*, w: V. Gogdanor (red.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Sciences*, Oxford 1991.

Zjawisko korupcji – jeśli przyjmiemy najszerszą z socjologicznych perspektyw – może być zobrazowane w kategoriach patologii dotyczącej struktury społeczeństwa nowoczesnego, w którym nieprzejrzystość i złożoność instytucji społecznych idzie w parze z procesem postępującej deregulacji norm i wartości moralnych w następstwie szybkich przemian społecznych³. Korupcja staje się wówczas społecznie usankcjonowanym (choć częstokroć moralnie potępianym) mechanizmem radzenia sobie z niejasnymi regułami rządzącymi rzeczywistością społeczną, w której legalnie ustalone wzory postępowania jawią się jednostkom jako niezrozumiałe oraz, co gorsza, kosztowne w realizacji. W realiach rodzimych pisze się np. o wykrystalizowaniu się swoistej kultury korupcji, która obejmowała normę społecznego przyzwolenia na zachowania korupcyjne zachodzące w służbie zdrowia, policji, czy urzędach państwowych⁴. Dobrym przykładem są tutaj także zawilości systemów prawa podatkowego i celnego, które przekładają się na wzrost gotowości do podejmowania działań pozaprawnych przy jednoczesnym spadku zaufania do instytucji państwowych, których władza zaczyna być postrzegana jako arbitralna lub pozbawiona wszelkich ograniczeń moralnych⁵.

W kontekście strukturalnych przekształceń społeczeństwa nowoczesnego korupcję można również rozpatrywać w kategoriach aksjologicznych i normatywnych, w których zjawisko to przybiera postać zachowania dewiacyjnego występującego na skutek procesów anomii. Oznacza to, że nagminne występowanie praktyk korupcyjnych może wskazywać na brak kulturowo określonych reguł ułatwiających osiąganie własnych celów z wykorzystaniem społecznie akceptowanych sposobów⁶. W tej sytuacji praktyki korupcyjne – by odwołać się do klasyfikacji mechanizmów radzenia sobie z anomią zaproponowanej przez Roberta K. Mertona⁷ – mogą uchodzić za przejaw zachowań innowacyjnych, zakładających akceptację celów postulowanych przez obowiązujące wartości społeczne (bogacenie się, awans społeczny) przy jednoczesnym odrzuceniu norm regulujących ich realizację (wymóg uczciwej pracy).

Zjawisko korupcji jest również wpisane w proces powstawania rozbieżności pomiędzy społecznymi oczekiwaniami względem pozycji społecznych, które jednostka zajmuje w ciągu swojego życia. Proces ten prowadzi do konfliktu ról społecznych i w kontekście problematyki korupcji występującej w służbach celnych jest często określany jako „konflikt interesów” zachodzący pomiędzy sformalizowanymi wymogami roli zawodowej a prywatnymi dążeniami pracowników wynikającymi z ich udziału (zajmowanej pozycji społecznej) w innych grupach społecznych, takich jak rodzina czy grupa koleżeńska.

Wymienione powyżej przykłady pokazują złożoność mechanizmów korupcyjnych, u których podstaw mogą leżeć czynniki natury organizacyjnej (złożoność

³ W kontekście korupcji dotyczącej służby celne mówi się w tym miejscu o „socjologicznych przyczynach korupcji”. Por. G. Mosiej, *Korupcja w systemie celnym państwa – przyczyny i konsekwencje*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2007, nr 3.

⁴ A. Kubiak, *Korupcja w doświadczeniu codziennym*, Warszawa 2001.

⁵ Por. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 318-319.

⁶ Zob. R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982.

⁷ Ibidem, s. 205-212, 238-242.

i nieprzejrzystość instytucji publicznych), kulturowej (nieformalne normy dopuszczające społeczne przyzwolenie praktyk korupcyjnych, konflikty odgrywane ról, procesy anomii) oraz uwarunkowania czysto podmiotowe określające indywidualną podatność jednostek na uczestnictwo w praktykach korupcji czynnej i biernej. Bez względu na charakter uwarunkowań sprzyjających jej występowaniu, korupcja zawsze prowadzi do wytworzenia się zakamuflowanej rzeczywistości społecznej, która pozostaje realną alternatywą dla oficjalnych procedur prawnych i prawno-ekonomicznych składających się na tzw. państwo prawa. Sytuacja taka prowadzi do wykrystalizowania się nowej formy podziałów i zależności społecznych, które nakładają się na już ukształtowane różnicowania klasowo-warstwowe. Jak zauważa Paweł Rybicki:

Spółczesność dzieli się na dwie części: tych, którzy uwikłani są w misterną sieć korupcyjnych praktyk, i tych, którzy siłą przekonania czy siłą faktu stoją poza nią. Relacja tych dwu części należy do socjologicznie najciekawszych zarówno poprzez niejawną podział, jak i przez rodzaje dystansu, rodzaje barier, które oddzielają obydwie wspomniane części. Rozprzestrzenianie się korupcji w różnych i przeciwstawnych sobie ustrojach świadczy, że nie jest to zjawisko ustrojowo określone. Powstaje interesujący problem, czy społeczeństwa stosujące systemy jawnych przywilejów, czy społeczeństwa o tendencjach egalitarnych znoszących jawne uprzywilejowania są bardziej narażone na wyrastanie korupcji i na działanie jej następstw⁸.

Postulowany podział społeczeństwa na systemy „jawne” i „skryte” jest o tyle symptomatyczny dla zjawiska korupcji, o ile prowadzi on do wykrystalizowania się struktur gospodarki nieoficjalnej (tzw. szarej strefy). Proces ten jest szczególnie zauważalny w wypadku korupcji dotyczącej służby celne, której bezpośrednim następstwem jest powiększanie się rynku towarów nielegalnych lub nieoclonionych, co w oczywisty sposób wiąże się z zagrożeniami ładu prawnego oraz budżetu państwowego. Jednocześnie proces powstawania szarej strefy najdobitniej pokazuje, że badanie zjawiska korupcji nie może być jedynie ograniczone do instytucji narażonej na jego występowanie. Społeczne znaczenie korupcji wyraża się właśnie w jej udziale w tworzeniu nieformalnych sieci podziałów i zależności społecznych, których zasięg znacznie wykracza poza wymiar funkcjonowania poszczególnych urzędów lub instytucji państwowych. W tym wypadku powstawanie sieci zależności korupcyjnych stanowi bardzo specyficzny przykład akumulacji zasobów „kapitału społecznego”⁹, który prowadzi do wzmocnienia nieformalnych grup interesu kosztem ogólnie pojętego dobra publicznego.

Jak każde inne zjawisko patologiczne występujące w społeczeństwie korupcja jest zagrożeniem społecznym, któremu może zostać przypisana określona wielkość ryzyka występowania. Oznacza to, że jeśli zostaną spełnione określone wstępne warunki (np. nieprzejrzystość instytucji publicznych czy rozchwianie

⁸ P. Rybicki, *Struktura społecznego świata*, Warszawa 1979, s. 306-307.

⁹ Pojęcie to dotyczy występowania sieci interakcji i zależności społecznych opartych na zaufaniu interpersonalnym i normie uogólnionej wzajemności. Zob. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995.

systemu aksjo-normatywnego), wzrasta lub maleje prawdopodobieństwo wystąpienia zachowań uznanych za korupcyjne. Posługiwanie się metodologią opartą na pojęciu „ryzyko korupcji” nie oznacza porzucenia deskryptywnej analizy socjologicznej opisującej społeczno-kulturowe uwarunkowania tego zjawiska. Jest to raczej próba innego rozłożenia akcentów teorii i praktyki socjologicznej: ryzyko jest właściwością podlegającą procesowi zarządzania¹⁰, a zatem socjologiczne badania nad ryzykiem korupcji zyskują wymiar jednoznacznie preskryptywny, zmierzający do identyfikacji czynników mogących minimalizować prawdopodobieństwo wystąpienia zachowań korupcyjnych.

II. RYZYKO KORUPCJI W SŁUŻBACH CELNYCH. PRÓBA DEFINICJI

Zmienną pozwalającą skutecznie zaprezentować problem korupcji w służbach celnych jest wymiar „ryzyka korupcji”, który w kontekście pracy służb celnych można zdefiniować jako wielkość prawdopodobieństwa wystąpienia zachowań korupcyjnych o wymiernych konsekwencjach negatywnych. Jest to przykład tzw. parametrycznego definiowania ryzyka, który skupia się na ilościowym oszacowaniu zarówno prawdopodobieństwa wystąpienia określonych zjawisk negatywnych, jak i strat z nimi związanych¹¹. Posługiwanie się parametrycznymi definicjami obrazuje wielkość ryzyka obiektywnego, obliczonego na podstawie statystyk opisujących wypadki zachowań korupcyjnych w latach przeszłych. W ten sposób można w miarę dokładnie określić wielkość ryzyka korupcji dla określonego stanowiska pracy i zastosować uzyskane wyniki w celu zaprojektowania programu zarządzania ryzykiem.

Ujmując problem na sposób czysto ilościowy, można zauważyć, że parametryczna definicja ryzyka korupcji traktuje tę wielkość w kategoriach iloczynu dwóch dających się opisać ilościowo zmiennych:

– wielkość prawdopodobieństwa wystąpienia zachowań korupcyjnych mierzona dla określonego stanowiska pracy w służbie celnej na podstawie dostępnych danych wskazujących na częstość takiego zachowania w latach wcześniejszych,

– wielkość szkód utożsamianych z wystąpieniem określonych zachowań korupcyjnych (np. straty finansowe wynikające z braku uiszczenia odpowiednich opłat celnych).

Warto w tym miejscu zauważyć, że wymierne i bezpośrednie straty finansowe nie są jedynymi negatywnymi konsekwencjami zachowań korupcyjnych w służbie celnej. Możliwe są również straty pośrednie, które mogą wynikać z powodu wwiezienia na teren RP towarów nielegalnych (broń, narkotyki) oraz ludzi zagrażających ładowi prawnemu (przemyt nielegalnych imigrantów). Do

¹⁰ N. Crockford, *Risk Management*, London 1991. Zarządzanie ryzykiem jest rozpowszechnioną praktyką menedżerską zmierzającą do minimalizacji kosztów utożsamianych z występowaniem określonych rodzajów ryzyka biznesowego.

¹¹ Zob. O. Renn, *Concepts of Risk. A Classification*, w: S. Krinsky, D. Golding (red.), *Social Theories of Risk*, Westport 1992, s. 58-61; R. Studenski, *Ryzyko i ryzykowanie*, Katowice 2002, s. 20.

grona negatywnych konsekwencji zachowań korupcyjnych można zaliczyć również spadek społecznego zaufania do instytucji państwowych (Służby Celnej RP) powstały w wyniku upublicznienia przypadków korupcji przez środki masowego przekazu.

Parametryczne definiowanie ryzyka korupcji prowadzi do powstania obiektywnych i rzetelnych danych pomiarowych, lecz posiada dwie wady, które są niezwykle istotne z punktu widzenia prewencji korupcji. Definicje obiektywne odzwierciedlają zastany porządek rzeczy i nie mówią wiele na temat psychologicznych, społecznych i kulturowych uwarunkowaniach zachowań korupcyjnych. Ich podstawowym celem jest jedynie stwierdzenie faktu występowania ryzyka o określonym natężeniu (wielkości). Innymi słowy, jeżeli nie są znane przyczyny warunkujące osiągnięcie danego poziomu ryzyka korupcji, jego parametryczne definiowanie posiada bardzo ograniczoną wartość poznawczą i praktyczną.

Po drugie, definicje parametryczne nie oddają całości rzeczywistych ludzkich przeświadczeń co do wielkości doświadczanego ryzyka, co przekłada się na występowanie istotnych rozbieżności między statystycznie szacowanym ryzykiem obiektywnym a społecznie odczuwanym ryzykiem subiektywnym¹². Oznacza to, że w życiu codziennym jednostki kierują się raczej osobowościowymi i społecznie wyuczonymi wzorami oceniania niepewności i są skłonne akceptować ryzyko, nawet gdy obiektywne analizy odradzają takie zachowanie (np. skłonność do szybkiej jazdy samochodem). Możliwy jest też biegunowo odmienny typ reagowania zachodzący wówczas, gdy jednostki są skłonne unikać akceptacji ryzyka nawet wbrew stwierdzeniu jego obiektywnie niskiego poziomu (powszechny strach przez energetyką atomową jest tutaj dobrym przykładem).

III. SOCJOLOGICZNA METODOLOGIA W BADANIACH NAD RYZYKIEM KORUPCJI

Socjologiczne teorie ryzyka opierają się na przekonaniu, że wiedza potoczna ma pierwszorzędne znaczenie w procesie powstawania społecznych reprezentacji ryzyka, które funkcjonują w danej zbiorowości społecznej jako wzorce radzenia sobie z sytuacjami niepewności i zagrożenia¹³. Innymi słowy, socjologiczne pojmowanie ryzyka może być ujmowane w kategoriach „społecznej fenomenologii ryzyka”, ponieważ koncentruje się ono na problemach poznania i interpretacji jako sposobów uczestnictwa w społeczeństwie oraz mechanizmów powstawania społecznych reprezentacji rzeczywistości składających się na tzw. myślenie potoczne. Jednostkowe sądy dotyczące wielkości ryzyka korupcji są zatem interpretacyjnie zakotwiczone w rutynowych przeświadczeniach charakteryzujących daną zbiorowość społeczną (np. przekonanie o małej

¹² Zob. P. Slovic, *Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm*, w: S. Krimsky, D. Golding (red.), *Social Theories of Risk*, Westport 1992, s. 34-35; M. Douglas, *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*, London-New York 1994, s. 11.

¹³ D. Lupton, *Risk*, London-New York 2006, s. 24-28.

szkodliwości społecznej przemytu drobnych towarów przez tzw. mrówki może przekładać się na społeczne przyzwolenie na praktyki korupcyjne umożliwiające ten proceder). Jednocześnie założenie mówiące o społecznym wymiarze czynności poznawania, szacowania i akceptacji niepewności stanowi o *differentia specifica* socjologicznych teorii ryzyka i umożliwia ich odróżnienie od koncepcji psychologicznych (oraz psychometrycznych), w których akcent pada głównie na osobowościowe, wewnątrzpsychiczne uwarunkowania percepcji jakościowych cech zagrożeń¹⁴.

W tym kontekście metodologia badań społecznych i socjologicznych jest skoncentrowana przede wszystkim na analizie społecznych, politycznych i kulturowych prawidłowości wyłaniania się społecznych konstruktów ryzyka subiektywnego. Z kolei zagadnienie ryzyka obiektywnego staje się przedmiotem refleksji socjologicznej o tyle, o ile jest mu wtórnie przydane jakieś społeczne znaczenie, które najczęściej odbiega od pierwotnych kalkulacji statystycznych. W kontekście badań nad ryzykiem korupcji można mówić o istnieniu społecznego przeświadczenia (społeczna reprezentacja wielkości ryzyka korupcji) o częstości praktyk korupcyjnych, które mogą przekładać się, z jednej strony, na gotowość obywateli do korumpowania urzędników służb celnych lub z drugiej – na skłonność funkcjonariuszy celnych do przyjmowania nielegalnych korzyści.

W ujęciu socjologicznym ryzyko subiektywne jest nie tylko społecznie konstruowane, lecz także stanowi podzielaną przez członków określonej zbiorowości społecznej wizję świata, która została przefiltrowana przez sito symboli, norm i wartości obowiązujących w danej kulturze¹⁵. Ryzyko jest zatem społecznie wyuczonym i kulturowo usankcjonowanym sposobem pojęciowej kategoryzacji świata zewnętrznego, który stosuje działający podmiot w odniesieniu do rzeczywistości, przedstawiającej się jako zbiór dających się oszacować szans i zagrożeń. Dlatego też u podstaw socjologicznych teorii ryzyka leży postulat odwoływania się do zmiennych kulturowych pojmowanych jako społecznie obowiązujące, nieformalne wzory działania i rozumowania występujące np. w formie stereotypów (odwołuje się do tego wspomniane już pojęcie „kultura korupcji”).

W centrum perspektywy w socjologicznej refleksji nad ryzykiem znajduje się ponadto postulat powiązania ryzyka z wymiarem podmiotowego działania jednostki lub grupy społecznej. Ryzyko jest w tym wypadku korelatem jednostkowej i zbiorowej aktywności człowieka, „rodzi się jako skutek naszych działań: wyborów, jakich dokonujemy, decyzji, jakie podejmujemy”¹⁶. Podejście takie przekłada się na bardzo istotne konsekwencje metodologiczne: badania socjologiczne nie skupiają się tutaj na analizie ryzyka *per se*, ale na wszelkich działaniach ludzkich zachodzących w sytuacji niepewności, a zwłaszcza czynności poznawania zagrożeń, szacowania wielkości ryzyka, akceptacji ryzyka, radzenia sobie z następstwami sytuacji niebezpiecznych. Można zatem powie-

¹⁴ P. Slovic, *Perception of Risk*, w: R. Lofstedt, L. Frewer (red.), *The Earthscan Reader in Risk and Modern Society*, London 1994, s. 34-37.

¹⁵ O. Renn, op. cit., s. 67; H. Joffe, *Risk: From Perception to Social Representation*, „British Journal of Social Psychology” 2003, nr 42, s. 58-60.

¹⁶ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 82.

dzień, że socjologiczne teorie ryzyka skupiają się na opisie niepewności jako rezultatu określonych działań i wyborów ludzkich, przy czym uważa się, że wpływanie (np. w drodze oddziaływań wychowawczych lub edukacyjnych) na kierunek wspomnianej działalności jest koniecznym elementem wszelkich strategii zmierzających do zarządzania wielkością ryzyka. Pojęcie ryzyka odnosi się do celowych działań ludzi, do racjonalnych wyborów w warunkach niepewności, ale bytowanie ludzkie może być także obciążone ryzykiem niejako z zewnątrz¹⁷.

Wspomniana w cytacie ekspozycja na zagrożenia zewnętrzne nie zawsze musi przekładać się na doświadczenie ryzyka pojmowanego jako korelat jakichś obiektywnie istniejących zagrożeń, choć zdarzenia takie niewątpliwie mają miejsce. W ujęciu socjologicznym doświadczenie ryzyka to przede wszystkim konsekwencja styczności z działaniami innych osób i zbiorowości społecznych, których aktywność i motywacja do działania wynika z istnienia w społeczeństwie zróżnicowanych interesów, wartości, postaw światopoglądowych czy ideologii. Doświadczenie ryzyka – co wydaje się najistotniejszym aspektem socjologicznej metodologii ryzyka – jest wpisane w sieć społecznych różnicowań, dystansów i konfliktów interesów, którą tradycyjnie już opisuje się mianem struktury społecznej. Ryzyko korupcji jest bardzo dobrym przykładem opisującym tę zależność: jest ono pochodną konfliktu interesów wynikającego z tarć i napięć strukturalnych skumulowanych w jednostce jako sprawcy wielu wzajemnie ze sobą sprzecznych wymogów moralnych z jednej strony, a materialnych czy finansowych – z drugiej.

IV. SPOŁECZNO-KULTUROWE UWARUNKOWANIA RYZYKA KORUPCJI

Z socjologicznego punktu widzenia każdy rodzaj ryzyka zachowań przestępczych jest wynikiem decyzji i działań osób (lub dających się zidentyfikować grup społecznych) działających w określonych warunkach społecznych i kulturowych. Wynika to z faktu, że wszelkie działania ludzkie przebiegają w ramach zastanych warunków strukturalnych (np. wzory dystrybucji dóbr w społeczeństwie, struktury organizacyjne w miejscu pracy) i kulturowych (np. wartości i wzory zachowań wyniesione z domów rodzinnych lub powstałe w grupach pracowniczych). Innymi słowy, wybór ostatecznej opcji działania przez jednostkę nie wynika tylko i wyłącznie z jej osobistego przekonania, ale jest odzwierciedleniem zastanych warunków społeczno-kulturowych, które mogą motywować (lub demotywować) do podjęcia danego działania.

W wypadku analizy społeczno-kulturowych uwarunkowań zachowań korupcyjnych pierwszorzędne znaczenie można przypisywać wartościom i normom kultury wskazującym jednostkom społecznie akceptowane wzory zachowania. W grę wchodzi nie tylko wartości wyniesione z domu rodzinnego w procesie socjalizacji (np. poszanowanie prawa, lojalność, szacunek dla wykonywanej

¹⁷ L. W. Zacher, *Ryzyko społeczne*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Warszawa 2000, s. 357.

pracy), lecz także wartości powstałe w środowisku pracy i tworzące nieformalny klimat, który w wielu wypadkach może charakteryzować się daleko idącą kontestacją wartości formalnie uznawanych i stanowiących misję służby celnej. Tak zdefiniowane wartości i normy kultury wyrażają się w zachowaniach i postawach pracowników i mogą podlegać modyfikacji na podstawie programu szkoleń lub innych działań motywujących.

Drugą grupą czynników społeczno-kulturowych, które mogą stanowić uwarunkowania zachowań korupcyjnych, stanowią różnorodne luki strukturalne, przejawiające się w postaci niewłaściwych rozwiązań w zarządzaniu pracą (np. niejasne procedury delegacji obowiązków, brak kontroli). Istotnym czynnikiem jest także wpływ nieformalnego klimatu miejsca pracy, a zwłaszcza różnego rodzaju presja wywierana na pracowników, konflikty interpersonalne prowadzące do odbierania środowiska pracy jako wrogiego, niemotywuującego do rzetelnego wykonywania obowiązków zawodowych. Ta grupa czynników organizacyjnych i strukturalnych wyraża się w braku właściwych rozwiązań menedżerskich i może podlegać modyfikacji przez restrukturyzującą samego procesu zarządzania i organizacji pracy.

Trzecią grupę czynników stanowią istniejące w społeczeństwie kanały dystrybucji cenionych dóbr (np. zasoby finansowe, władza, prestiż), które określają przypisany do danej pozycji społecznej pułap szans na realizację potrzeb wynikających z uczestnictwa w życiu społecznym. Z tej perspektywy korupcja może być traktowana jako jeden ze sposobów wyjścia poza istniejące ograniczenia ekonomiczne podyktowane np. relatywnie niskim zarobkami w administracji państwowej lub skomplikowanymi procedurami awansu, które znacznie spowalniają dostęp do cenionych dóbr.

W kontekście uwarunkowań pracy służb celnych można przyjąć wstępną hipotezę badawczą, która stanowi, że prawdopodobieństwo występowania zachowań korupcyjnych jest:

1. Wprost proporcjonalne do stopnia, w jakim pracownik czuje się zmotywowany do zachowania korupcyjnego przez zinternalizowane zachęty w postaci: a) świadomości społecznego przyzwolenia na takie zachowania, b) swojej trudnej sytuacji ekonomicznej, c) niedostatecznej internalizacji wartości wskazujących na obowiązkowość i uczciwość w miejscu pracy, d) trudności w zrozumieniu procedur prawnych, e) wypalenia zawodowego i poczucia bezsensowności swojej pracy, f) czynników osobowościowych, jak nieodpowiedzialność lub chciwość; g) osobowościowo podyktowanej skłonności do zachowań ryzykownych.

2. Wprost proporcjonalne do występowania zewnętrznych, strukturalnych ułatwień (luk strukturalnych) dla korupcji w postaci: a) niejasnych lub wieloznacznych przepisów prawnych pozostawiających zbyt dużo miejsca na interpretację, b) braku odpowiednich procedur i standardowych wzorów zachowania w sytuacji korupcji będących odzwierciedleniem panujących norm prawnych, c) skomplikowanych procedur delegacji obowiązków pracowniczych, d) stresującego, niemotywuującego środowiska pracy, e) konfliktów w miejscu pracy, zwłaszcza konfliktów przełożony-podwładny, f) niedostatecznej kontroli pracowników, g) braku szkoleń w zakresie przeciwdziałania zjawisku korupcji, h) braku troski przełożonych o wdrażanie kultury uczciwości i zaufania, i) dużej

dysproporcji w zarobkach pomiędzy administracją państwową a sektorem prywatnym.

Na tym etapie analizy socjologicznej zarówno czynniki podmiotowe, jak i strukturalno-organizacyjne traktowane są jako wydzielone w procesie analizy grupy uwarunkowań. Należy jednak pamiętać, że empirycznie dostępne zdarzenia są zawsze fuzją jednostkowej działalności ludzkiej oraz strukturalnych ułatwień i ograniczeń¹⁸. Przeniesienie tych założeń metodologicznych w obręb refleksji nad ryzykiem pozwala stwierdzić, że:

[...] ryzyko [...] zdaje się zajmować miejsce pomiędzy wymiarem podmiotowego działania a wymiarem struktury społecznej: jest ono korelatem refleksyjnie podejmowanych działań, lecz jego doświadczenie jest uwarunkowane miejscem aktora społecznego w strukturze społecznej¹⁹.

Idąc tropem zaprezentowanej, syntetycznej, metodologii, można sformułować tezę, że ryzyko jest wielkością opisującą określone „zdarzenia korupcyjne”, co jednocześnie oznacza, że prawdopodobieństwo wystąpienia zachowań korupcyjnych jest największe, gdy odpowiednio zmotywowani pracownicy natrafiają na obecność „luk strukturalnych” we własnym środowisku pracy oraz innych ograniczeń wpisanych w panujący schemat nierówności społecznych. Ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych o określonych konsekwencjach negatywnych jest zatem funkcją czynników podmiotowych (wyborów i motywacji pracowniczych) oraz czynników strukturalnych i organizacyjnych, które pozostają zewnętrzne wobec pojedynczego pracownika (luki strukturalne w organizacji pracy, dystrybucja dóbr w społeczeństwie).

V. „ZDARZENIE KORUPCYJNE” I JEGO UWARUNKOWANIA

Przedstawiony wyżej zespół uwarunkowań wielkości ryzyka korupcji w służbach celnych pokazuje, jak trudno jest odseparować czynniki podmiotowe oraz strukturalno-organizacyjne w procesie analizy socjologicznej. Trudno zakładać wysoki poziom ryzyka korupcji w organizacji, w której istnieją liczne i dobrze opracowane rozwiązania organizacyjne, strukturalne i prawne tłumiące niejako w zarodku ludzką motywację do podejmowania działań nielegalnych. W takiej sytuacji świadomość „szczelności” struktur organizacyjnych skutecznie odstrasza przed podejmowaniem działań pozaprawnych. Ryzyko korupcji maleje również wtedy, kiedy obywatele niejako „na starcie” nie są zmotywowani do podejmowania działań sprzecznych z prawem (np. przez wysokie zarobki lub silnie zinternalizowane normy etyczne).

¹⁸ Podejście takie jest charakterystyczne dla wielu nurtów najnowszej socjologii. Zob. P. Sztompka, *Society in Action. The Theory of Social Becoming*, Cambridge 1991; A. Giddens, *Stanowienie społeczeństwa*, Poznań 2003; M. S. Archer, *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge 1995.

¹⁹ J. Burzyński, *Ryzyko w nowoczesnym świecie. Między strukturalną determinacją a podmiotową kreatywnością*, Bielsko-Biała 2008, s. 12.

Rozważając ten problem z punktu widzenia współczesnej metodologii badań socjologicznych, można zatem powiedzieć, że „zdarzenie korupcyjne²⁰” realizuje się zawsze na styku podmiotów i podejmowanych działań oraz struktur społecznych i ich funkcjonowania. Takie nachylenie metodologiczne jest charakterystyczne dla teorii stawania się społeczeństwa Piotra Sztompki, która opiera się na postulacie dwutorowej, holistycznej analizy zjawisk społecznych:

W teorii „stawania się społeczeństwa” poziomy funkcjonującej struktury i działających podmiotów nie będą traktowane jako analitycznie oddzielne, ani jako wzajemnie redukowalne. [...] Jeśli pomyślimy o jakimkolwiek empirycznym zdarzeniu lub zjawisku w społeczeństwie, czymkolwiek, co się rzeczywiście dzieje, czy nie jest to zawsze bez wyjątku synteza struktur i podmiotów, funkcjonowania i działania? [...] Nie ma podmiotów istniejących poza strukturą, tak jak nie ma struktur pozbawionych podmiotów. Równocześnie jednak struktury nie roztapiają się w podmiotach, a podmiot nie roztapiają się w strukturach²¹.

Teoria stawania się społeczeństwa zakłada, że wszystkie empiryczne zdarzenia dziejące się w społeczeństwie podlegają podwójnemu uwarunkowaniu²². Z jednej strony przebieg zdarzeń jest zdeterminowany przez cechy podmiotowe i zasoby, które jednostka wnosi do każdej sytuacji społecznej, w której uczestniczy (wiedza, umiejętności, przekonania). Cechy te „napędzają” działalność aktora społecznego i stanowią „oddolne” uwarunkowania zdarzeń dziejących się w społeczeństwie.

Z drugiej strony zdarzenia są zawsze zorganizowane wokół jakichś trwałych reguł regulujących ich przebieg. Reguły te określają, które z cech i zasobów podmiotowych mogą być w danej sytuacji uruchomione. Zatem możliwe są też procesy determinacji strukturalnej, które „od góry” określają pułap zastanych uwarunkowań systemowych, wyrażających się w obowiązujących wzorach działania, strukturach organizacyjnych, sformalizowanych procedurach i regulaminach.

Ujmując problem z metodologicznego punktu widzenia, zarówno zasoby napędzające działania podmiotowe, jak i reguły je organizujące wpisują się w istniejące w społeczeństwie, utrwalone wzory relacji i nierówności, które można opisać jako: 1) wymiar idealny – obrazujący relacje między przekonaniami charakteryzującymi jednostki zajmujące różne pozycje społeczne; 2) wymiar normatywny – opisujący relacje między zinternalizowanymi regułami działania, obowiązkami i powinnościami przypisanymi do różnych pozycji społecznych; 3) wymiar interesów – określający charakterystyczne dla każdej pozycji społecznej szanse dostępu do społecznie cenionych dóbr; 4) wymiar interakcyjny – opisujący przypisane do danej pozycji społecznej rutynowe kanały i formy komunikowania się²³.

²⁰ W perspektywie teorii stawania się społeczeństwa zdarzenia społeczne zawsze stanowią wynik współdziałania jednostkowych działań, motywacji, zdolności, czy umiejętności oraz okoliczności zewnętrznych, strukturalno-systemowych, w kontekście których jednostki podejmują swoją działalność. Zob. P. Sztompka, *Society in Action*, s. 96.

²¹ P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005, s. 205.

²² P. Sztompka, *Society in Action*, s. 124-126.

²³ Ibidem.

„Oddolne” uwarunkowania zdarzeń korupcyjnych wynikają z istnienia wszelkich zasobów (intelektualnych, moralnych, finansowych, znajomości), które pracownik wnosi do swojego miejsca pracy. Zasoby te przejawiają się jako: 1) nabyte zasoby intelektualne i mentalnościowe opisujące indywidualne przekonania na temat społeczeństwa, praworządności czy korupcji; 2) aksjologiczne i normatywne wymogi, do realizacji których pracownik jest przyzwyczajony; 3) znajomości, układy rodzinno-towarzyskie, które pracownik „wnosi” do miejsca pracy; 4) posiadane lub wyniesione z domu rodzinnego zasoby finansowe i wynikające z nich przyzwyczajania dotyczące wzorów konsumpcji, stylu życia itp. Empirycznie rzecz biorąc, czynniki te, mimo swego społecznego pochodzenia, są nierozzerwalnie związane z wymiarem podmiotowości jednostki, określają kapitał ludzki pracownika i przejawiają się w indywidualnych procesach poznawczych, motywacyjnych i wolicjonalnych.

„Odgórne” uwarunkowania zdarzeń korupcyjnych występują w formie praktyk i wzorów postępowania obowiązujących w środowisku służby celnej, na które składają się: 1) formalne interpretacje przepisów antykorupcyjnych obowiązujące w środowisku służby celnej oraz wszelkie nieformalne przekonania, obiegowe poglądy i przesady na temat korupcji, które powstają w grupie pracowniczej; 2) ustalone regulacje i normy radzenia sobie z próbami korupcji, w tym nieformalne zasady postępowania w takich sytuacjach; 3) obowiązujące wzory podziału i delegacji obowiązków oraz kanały raportowania; 4) istniejący schemat dystrybucji zasobów (np. w formie gradacji płac czy wymogów kompetencyjnych, którymi obwarowana jest ścieżka awansu pracowniczego). Wspomniane czynniki organizacyjno-strukturalne są zewnętrzne wobec pracownika, który postrzega je jako zastane, uprzednio ustanowione, nie w pełni zależne od jego woli oraz wymagające dostosowania się pod rygorem nieformalnych sankcji społecznych i sformalizowanych przepisów instytucjonalnych.

Przedstawiona metodologia została poddana empirycznej weryfikacji w toku kwestionariuszowych badań socjologicznych dotyczących ryzyka korupcyjnego w służbie celnej²⁴. Szersza prezentacja wyników nie jest wprawdzie celem niniejszego artykułu, ale warto zauważyć, że przeprowadzone badania potwierdziły tezę o wzajemnym wzmacnianiu i uzupełnianiu się uwarunkowań podmiotowych (zwłaszcza tendencji do poznawczej i moralnej bagatelizacji zjawiska korupcji) oraz strukturalno-organizacyjnych (przede wszystkim niejasne przepisy prawne, brak skutecznego systemu motywacji i wadliwy proces rekrutacji pracowników) w kształtowaniu się społecznej dynamiki zdarzeń korupcyjnych. W ten sposób potwierdzono empirycznie, że wielkość ryzyka korupcyjnego winna być pojmowana w sposób holistyczny, uwzględniający zachodzenie swoistych sprzężeń zwrotnych między działaniami jednostek a ich strukturalno-organizacyjnym kontekstem.

Konkludując powyższe rozważania, warto nadmienić, że zaproponowane powyżej podejście należy postrzegać w kategoriach metodologii uniwersalnej, umożliwiającej wielowymiarowe badanie zjawiska korupcji dotyczącej

²⁴ J. Burzyński, T. Burzyński, A. Górny i W. Świątkiewicz, *Przyczyny korupcji w Służbie Celnej RP. Raport z badań socjologicznych* (raport niepublikowany).

wszelkich typów instytucji państwowych i publicznych, a nie jedynie wąsko pojmowanej rzeczywistości pracy służby celnej. Niezwykle szeroka stosowalność metodologii wynika z tego, że zawarte w niej twierdzenia i konstrukcje teoretyczne dotyczą podstaw ontologii społeczeństwa, w której centrum znajduje się dialektyka podmiotowości i strukturalnej determinacji²⁵.

VI. ZAKOŃCZENIE: W STRONĘ KULTURY TRANSPARENCJI PRAWNEJ

Zaproponowany podział na procesy uwarunkowania „odgórnego” i „oddolnego” byłby jedynie elementem spekulacji akademickich, gdyby nie wiązały się z nim określone wnioski i konsekwencje praktyczne. Przekonanie, że prawdopodobieństwo wyboru przez pracownika zachowania korupcyjnego jest łącznym wynikiem zinternalizowanych czynników podmiotowych oraz zastanych czynników strukturalnych, przekłada się na możliwość określenia, który czynnik (podmiotowy czy strukturalny) przeważa w przebiegu zdarzeń korupcyjnych, z jakimi związana jest praca w Służbie Celnej RP. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że opisany powyżej podział na procesy determinacji „odgórnej” i „oddolnej” jest zabiegiem analitycznym, ułatwiającym procedurę interpretacji złożonych danych empirycznych. W rzeczywistości zdarzenia społeczne, w tym zdarzenia korupcyjne, są zawsze wynikiem wspólnie się dziejących i wzajemnie się modyfikujących wpływów podmiotowych i systemowo-strukturalnych.

Analityczne rozdzielenie opisywanych procesów jest też przydatne w toku wdrażania strategii działań antykorupcyjnych. W zależności od wyniku badań można bowiem zaproponować intensyfikację działań zaradczych i profilaktycznych w obszarze podmiotowym lub strukturalnym. Wszelkie pogromy mające na celu zarządzanie ryzykiem korupcji w służbach celnych winny się zatem odnosić do tych dwóch wymiarów:

– podmiotowy wymiar uwarunkowania „oddolnego”: szkolenia i propagowanie postaw uczciwości i profesjonalizmu w miejscu pracy, poprawa doboru pracowników;

– strukturalny wymiar uwarunkowania „odgórnego”: wprowadzenie lepszych procedur organizacyjnych, poprawa rozwiązań prawnych, kształtowanie pozytywnej kultury transparentności prawnej.

Z przedstawionego wyżej podziału wyjaśnienia wymaga sformułowanie „kultura transparentności prawnej”. Postawione hipotezy pokazują, że zachowania korupcyjne mogą być zakorzenione również w nieformalnych wzorach i praktykach funkcjonowania organizacji składających się na jej kulturę organizacyjną. Dlatego w badaniach nad ryzykiem korupcji w służbie celnej duże znaczenie można przypisywać „miękkim zmiennym” wskazującym na wymiary kultury organizacyjnej, czyli względnie utrwalone, powtarzalne wzorce myślenia i działania, które stanowią pewien etos charakteryzujący dane miejsce

²⁵ Zob. P. Sztompka, *Society in Action*, s. 149.

pracy²⁶. Odwołując się do rozpowszechnionego w socjologii ryzyka terminu „kultura bezpieczeństwa” (*safety culture*)²⁷, można sformułować określenie „kultura transparentności prawnej”²⁸ na zobrazowanie całokształtu praktyk i dobrych wzorów działania zmierzających do minimalizacji ryzyka zachowań korupcyjnych. Warto w tym miejscu pamiętać, że wymiary kultury organizacyjnej zawsze istnieją równoległe z rozwiązaniami prawnymi i organizacyjnymi jako ich uzupełnienie i przeniesienie w sferę niesformalizowanych zachowań ludzkich, postaw i poglądów.

dr hab. Jan Burzyński

Profesor Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej

dr Tomasz Burzyński

Uniwersytet Śląski w Katowicach

RISK OF CORRUPTIVE BEHAVIOUR IN STATE INSTITUTIONS
ON THE EXAMPLE OF THE CUSTOMS OFFICE IN POLAND: THEORETICAL
AND METHODOLOGICAL ASSUMPTIONS OF SOCIOLOGICAL STUDIES

Summary

The paper is an attempt to outline a coherent methodological framework fostering a more sociologically informed perspective on the problem of corruption risk as it is typical of the functioning of state institutions in Poland. The approach is based upon the concept of a ‘corruption event’ which combines agential dispositions to take part in corrupt exchanges as well as their structural and systemic determinants. In this way, assuming the theory of social becoming as a starting point, the postulated methodology investigates the problem of corruption from the theoretical perspective of sociologies aiming to provide a holistic and synthetic ontology whose objective is to overcome the dichotomy between agency and structure.

²⁶ Zob. G. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2007.

²⁷ N. Pidgeon, *Safety Culture: Key Theoretical Issues*, „Work and Stress” 1998, nr 1-3.

²⁸ Marek Krajewski używa terminu „kultura transparentności” dla określenia kultury dążącej do zacierania różnic pomiędzy sferą prywatną a publiczną. Zob. M. Krajewski, *Kultury kultury popularnej*, Poznań 2005.

Copyright of Journal of Law, Economics and Sociology is the property of Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University in Poznan and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.

Właścicielem praw autorskich do „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” jest Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zawartość czasopisma nie może być kopiowana, przesyłana do innych stron internetowych bądź zamieszczana na blogach bez pisemnej zgody wydawcy. Niemniej artykuły można drukować, kopiować lub przysyłać w formie elektronicznej na własny użytek.