

Bartosz Czepil

Uwarunkowania i charakterystyka wzorów korupcji  
w systemie demokratycznym i niedemokratycznym  
na przykładzie USA i ZSRR

Opole 2009

Korupcja władzy jest zjawiskiem tak starym jak pierwsze organizmy państwowe. Już w czasach starożytnych praktyki korupcyjne były zjawiskiem powszechnym<sup>1</sup>, dlatego można powiedzieć, że korupcja w różnej postaci występowała we wszystkich systemach społeczno-politycznych<sup>2</sup>. Uwagę politologa przyciąga szczególnie zróżnicowanie poziomu korupcji w poszczególnych państwach oraz strefach geopolitycznych. Różnice w zachowaniach korupcyjnych skłaniają do pytania o zależność między zasadami sprawowania władzy a jej nadużywaniem dla prywatnych korzyści w ramach danego systemu politycznego. Jeśli korupcja jest zarówno ontologicznie, jak i strukturalnie powiązana z władzą, a właściwie procesem jej sprawowania, czyli polityką, to należałoby podjąć zagadnienie wpływu reguł sprawowania władzy na specyfikę korupcji. Przy czym warto podkreślić, że w grę wchodzi nie tylko stopień rozpowszechnienia praktyk korupcyjnych, a więc aspekt ilościowy, ale także jakościowa specyfika zjawisk korupcyjnych wyrażająca się w odmiennych wzorach korupcji<sup>3</sup>.

Celem tej pracy jest próba analizy powyższych zależności, biorąca za empiryczne odniesienie dwa systemy polityczne, ekonomiczne i kulturowe o historycznej randze: Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Dwa polityczne imperia zbudowane na odmiennych ideologicznych podstawach. Wybór akurat tych systemów politycznych, jako przykładów do przeanalizowania zjawiska korupcji politycznej, wynika z przekonania, że komparatystyka dwóch krańcowo różnych typów organizacji politycznej ułatwia eksplorację zależności między specyfiką korupcji a jej politycznym otoczeniem<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Na temat korupcji w greckiej polis zob. W. Bokajło, *Korupcja - wymiar teorioekonomiczny, teoriopolityczny i kulturowopolityczny*, „Politologia Wroclawska”, 2000, nr 27, s. 84-85.

<sup>2</sup> Tu należy poczynić pewne zastrzeżenia. Według Elemera Hankissa „w hordach i we wspólnotach pierwotnych, żyjących we fragmentarycznych związkach szczepowych, nie mogły ukształtować się praktyki korupcyjne”. Autor uważa, że jednym z warunków istnienia praktyk korupcyjnych jest ukształtowanie się pojęć dobra wspólnego, zdefiniowanie tego dobra i przekazanie uprawnień do jego rozdziału wyodrębnionym ze wspólnoty jednostkom. E. Hankiss, *Putapki społeczne*, Warszawa 1986, s. 55.

<sup>3</sup> Korupcję rozumiemy nie ograniczając jej tylko do naruszeń natury formalno-prawnej, których dopuścili się funkcjonariusze publiczni. Zarówno w USA, jak i ZSRR mamy przykłady zachowań korupcyjnych, które niekoniecznie polegają na łamaniu prawa. Uważam, że możemy określić je mianem korupcji ponieważ są sprzeczne z doktrynalnymi podstawami władzy, niezależnie od tego, czy weźmiemy pod uwagę demokratyczną zasadę współuczestnictwa w procesie decyzyjnym czy socjalistyczną ideę egalitaryzmu ekonomicznego. Optymalna wydaje się definicja korupcji Andrzeja Kojdera, według którego jest to „taka wymiana dóbr, usług, świadczeń i innych zasobów, która narusza obowiązujące prawo lub dobro publiczne (materialne lub symboliczne, jak na przykład dobre imię urzędników państwowych)”. A. Kojder, *Strategie przeciwdziałania korupcji doświadczenia polskie*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, 2001 Warszawa, s. 47.

<sup>4</sup> W tym miejscu warto przywołać opinię Susan Rose-Ackerman, która naświetla podjęty problem: „Czy ustanowienie demokracji to strategia antykorupcyjna? Pragnienie ponownego wyboru ogranicza chciwość polityków. Ochrona praw obywatelskich i wolność słowa, która zwykle towarzyszy wyborom demokratycznym umożliwia jawność i przejrzystość sprawowania władzy. Państwa niedemokratyczne są zaś szczególnie podatne na korupcję dlatego, że ludzie rządzący w nich dysponują potencjałem organizowania rządów, podlegając nielicznym ograniczeniom i mechanizmom równoważącym. Kontrast ten jest jednak zbyt ostry. Nie trzeba patrzeć daleko poza Newark czy Chicago w Stanach Zjednoczonych, aby znaleźć zadomowione systemy

Zaznaczam, że moją intencją nie jest odpowiedź na pytanie, czy to amerykańskie czy radzieckie elity polityczne były bardziej skorumpowane. Moim celem nie jest deprecjacja rozwiązań systemowych państwa radzieckiego, ale raczej wskazanie, że również demokracja liberalna jest podatna na patologie polityczne, wynikające z jej immanentnych reguł instytucjonalnych<sup>5</sup>. Chodzi o to, aby odpowiedzieć, w jaki sposób każdy z ustrojów stwarza strukturalne możliwości dla nadużywania władzy w formie praktyk korupcyjnych. Według mnie funkcjonowanie przedstawicieli radzieckiej i amerykańskiej elity władzy w diametralnie różnych środowiskach politycznych powoduje, że angażują się oni w odmienne wzory praktyk korupcyjnych<sup>6</sup>.

W pierwszej części artykułu postaram się przedstawić, jak uwarunkowania z poziomu systemu politycznego generują na poziomie mikrostrukturalnym określony, względnie przewidywalny, przebieg kariery politycznej w każdym z państw. Z ustrukturalizowaną w ten sposób biografią polityczną splecione są określone wzory korupcji, których specyfika uwarunkowana jest ograniczeniami, możliwościami i priorytetami, jakie pojawiają się podczas przebiegu typowej kariery politycznej. Przez wzór korupcji rozumiem przewidywalną i stanowiącą pewną prawidłowość formę nadużywania władzy dla celów prywatnych, dla której prawdopodobieństwo wystąpienia w określonych warunkach jest wyższe, niż prawdopodobieństwo wystąpienia wszystkich innych możliwych form w tych warunkach. Druga część artykułu poświęcona jest charakterystyce wyodrębnionych wzorów korupcji, jej mechanizmów wraz z przykładami zaczerpniętymi z doświadczeń amerykańskich i radzieckich. Dla uściślenia zaznaczam, że w analizie koncentruję się na przypadkach, które miały miejsce w latach 1945-1989, co jest granicą dość umowną, podyktowaną raczej dążeniem do nadania pracy pewnej struktury czasowej<sup>7</sup>.

---

korupcji, które z powodzeniem wytrzymują porównanie z systemami autokratycznymi”, S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Warszawa 2001, s. 217-218.

<sup>5</sup> Tak na przykład lobbiny traktowany w USA jako ważna instytucja partycypacji politycznej i oddziaływania na rząd, pomimo poprawy standardów etycznych lobbiny w ciągu ostatnich stu lat, nadal prowadzi do korupcji. Takim symbolicznym przykładem był działający w kręgach republikańskich lobbysta Jack Abramoff. W 2006 roku przyznał się do płacenia łapówek kongresmanom republikańskim. Za 9 milionów dolarów zorganizował spotkanie prezydenta Gabonu z Georgem Bushem. Wyłudził również ponad 80 milionów dolarów od plemion indiańskich, którym zależało na prawie do zakładania kasyn poza własnym rezerwatem. Ponieważ pracował dla plemion konkurujących ze sobą, wykorzystywał jednych kosztem drugich., T. Zalewski, *Układ smarowania*, „Polityka”, 21 stycznia 2006, s. 52.

<sup>6</sup> O wzorach korupcji w odniesieniu do systemów komunistycznych pisze Jacek Tarkowski - jeden z ważniejszych polskich badaczy tych systemów. Według niego „autentyczne podobieństwo wszystkich tych systemów w latach pięćdziesiątych i duży stopień ich podobieństwa w późniejszych dziesięcioleciach przesądzały o paralelności takich zjawisk jak korupcja. Wiele praktyk korupcyjnych tkwi korzeniami w samej naturze systemu centralistycznego”, J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, Tom 1, Warszawa 1994, s. 234.

<sup>7</sup> Koncentracja na tym okresie oznacza, że nie podejmujemy kilku ważnych zagadnień dotyczących korupcji w USA i ZSRR. W przypadku USA mam na myśli rolę machin wyborczych i bossizmu oraz związany z tymi

## Systemowe uwarunkowania wzorów korupcji w USA i ZSRR

Ponieważ objętość tego artykułu nie pozwala na dogłębną charakterystykę wybranych systemów politycznych<sup>8</sup>, w poniższej tabelce przedstawione jest zestawienie podstawowych

Tabela 1. Podstawowe różnice między badanymi systemami politycznymi

Wymiary zróżnicowania	USA	ZSRR
Sposób podziału władzy	Trójpodział władzy	Jedność władzy
Stopień koncentracji władzy	Decentralizacja (zasada federalizmu i mechanizm <i>check and balance</i> )	Centralizacja władzy (zasada centralizmu demokratycznego)
Odpowiedzialność władzy	Oddolna kontrola władz poprzez procedurę wyborczą i kontrola oparta na mechanizmie <i>check and balance</i>	Brak oddolnej kontroli władz, jedyną formą jest kontrola wyższych szczebli partyjnych nad niższymi oraz rozgrywki wewnątrz elity
Decydowanie	Sformalizowane procedury	Arbitralne, niekontrolowane
Rola partii politycznych	Rywalizacja o władzę w pluralistycznym otoczeniu (cykliczna wymiana władzy)	Monopartia pozbawiona konkurencji w postaci opozycji politycznej (brak wymiany władzy, jedynie kooptacja nowych członków)
Moc regulacyjna prawa	Wysoka - rządy prawa, struktura władzy jest zgodna z konstytucyjnymi podstawami	Niska - decyzyjizm, decyzje polityczne stoją nad systemem prawnym
Przepływ informacji, alternatywne źródła informacji	Pluralizm medialny i ideologiczny, media jako czwarta władza	Monopol władzy nad infrastrukturą informacyjną, brak kontrolnej funkcji mediów
Zasady gospodarki	Wolna gra sił rynkowych, własność prywatna	Centralne planowanie, system nakazowo-rozdzielczy, własność państwowa
Relacje między państwem a gospodarką	Autonomia gospodarki względem polityki (koncepcja minimalnego państwa), słaby interwencjonizm	Upaństwowienie gospodarki, gospodarka jest sferą całkowicie upolitycznioną i zideologizowaną
Poziom biurokratyzacji życia społecznego i ekonomicznego	Niski - biurokratyzacja przede wszystkim życia politycznego (administracja państwa)	Wysoki - biurokratyzacja wszystkich dziedzin życia społecznego
Relacje między sferą publiczną a sferą prywatną	Wyraźne rozgraniczenie sfery publicznej od sfery prywatnej	Brak wyraźnego rozgraniczenia między sferą publiczną a prywatną, wzajemne przenikanie się sfery publicznej z prywatną

Źródło: Opracowanie własne

różnic między państwami. Cechy wyodrębnionych systemów politycznych znajdują odzwierciedlenie na poziomie indywidualnych strategii działania politycznego. Mam tu na myśli makrostrukturalne uwarunkowania, które na poziomie mikrostrukturalnym wyrażają się w odmiennych wzorach biografii politycznej w polityce amerykańskiej i radzieckiej. W celu scharakteryzowania tych różnic posłużę się koncepcją Zbigniewa Brzezińskiego i Samuela

---

instytucjami tzw. system łupów. Natomiast, jeśli chodzi o ZSRR, to pozostawiamy na boku problem korupcji w carskiej Rosji i wpływu dziedzictwa tego okresu na korupcję nowej, bolszewickiej władzy. Na ten temat zob. A. Peri, *Democracy and corruption in the 19<sup>th</sup> century United States: parties, „spoils” and political participation*, University of Notre Dame 2002, [http://americandemocracy.nd.edu/working\\_papers](http://americandemocracy.nd.edu/working_papers) - odczyt z dn. 09.02.2008; Z. Lewicki, *Ewolucja systemu urzędniczego w Stanach Zjednoczonych i jego znaczenie dla demokracji uczestniczącej*, [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. K. Zuba, Toruń 2007; A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 2006.

<sup>8</sup> Dokładniejszą analizę systemu politycznego USA i ZSRR czytelnik znajdzie w pracach: S. Kozłowski, *Współczesna Ameryka. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Lublin 1996; R. Wesson, *System komunistyczny - kierunki zmian*, [w:] *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej Politologii Zachodniej*, red. M. Ankwicz, Warszawa 1988; R. Bäcker, *Totalitaryzm. Geneza, istota, upadek*, Toruń 1992.

Huntingtona, którzy proponują zarys typowej kariery politycznej i metod przesuwania się w hierarchii władzy radzieckiego i amerykańskiego polityka<sup>9</sup>.

Autorzy, choć świadomi pewnych podobieństw między trajektoriami każdego z typów politycznych, stwierdzają, że „aparaczyk i wybierany polityk są raczej odmiennymi istotami politycznymi, o różnych zwyczajach, żyjącymi w odmiennym środowisku”<sup>10</sup>. Punktem wyjścia dla zdefiniowania wzorów korupcji w każdym z systemów jest dość banalna, ale ważna, teza autorów:

W Stanach Zjednoczonych zawodowy polityk jest produktem demokratyzacji rządu, w Związku Sowieckim jest produktem biurokratyzacji partii.

Dla celów tego artykułu najistotniejszy jest fakt, że rekonstrukcja otoczenia organizacyjnego typowego polityka<sup>11</sup> pozwala zwrócić uwagę na charakterystyczne praktyki korupcyjne bezpośrednio wynikające z metod uzyskiwania, utrzymywania i legitymizacji władzy. W tabelce przedstawiłem wymiary i charakter zróżnicowania między tymi dwoma „gatunkami zwierząt politycznych”. Jej analiza skłania do jednego, podstawowego wniosku, a mianowicie do stwierdzenia, że uzyskanie głosów jest jednym z podstawowych celów, do jakich dąży polityk amerykański, natomiast jego radziecki odpowiednik zabiega o awans w biurokracji partyjnej. Ponieważ głosy zdobywa się podczas kampanii wyborczej, pozyskanie odpowiedniej ilości funduszy jest ważnym czynnikiem warunkującym sukces tej kampanii<sup>12</sup>. Procedura wyborcza jest więc mechanizmem korupcjogennym, wyzwalającym presję na pozaprawne pozyskiwanie funduszy i „nabywanie głosów”. Inaczej jest w Związku Radzieckim. Tu awans partyjny zależy od umiejętności realizacji zadań narzuconych przez wyższe instancje partyjne (niezależnie od tego, czy jest to sprawne zorganizowanie czystki

---

<sup>9</sup> Z. Brzeziński, S. Huntington, *Cincinnatus i aparaczyk*, [w:] *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej Politologii Zachodniej*, red. M. Ankwicz, Warszawa 1988, s. 105-110. Przywoływany artykuł jest studium struktury władzy widzianej „od środka”, to znaczy z perspektywy tych, którzy jej doświadczają, dysponują nią i przesuwają się w jej hierarchii, wchodząc w interakcje z różnymi mechanizmami degradacji oraz awansu politycznego. Pojawia się tu wyraźny nacisk na indywidualne i zarazem układające się w pewne wzorce ścieżki polityczne zdeterminowane makrostrukturalnymi regułami reżimu politycznego. Odmiennosc otoczenia politycznego i organizacyjnego powoduje, że systemy motywacyjne i priorytety polityka radzieckiego i amerykańskiego różnią się tak, jak i metody awansu politycznego.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 106.

<sup>11</sup> Mówiąc „typowy” polityk mam na myśli to, co Max Weber nazwał typem idealnym, rozumianym jako konstrukcja teoretyczna, neutralna aksjologicznie, będąca uproszczonym odzwierciedleniem rzeczywistości empirycznej. Według Zdzisława Krasnodębskiego „typ idealny tworzy się przez uwypuklenie niektórych elementów rzeczywistości, przez jednostronne wzmocnienie jednego lub paru punktów widzenia”, Z. Krasnodębski, *M. Weber*, Warszawa 1999, s. 32.

<sup>12</sup> Według analiz finansowania polityki w USA rozmiar budżetu wyborczego ma znaczący wpływ na wynik wyborów do Izby Reprezentantów. Kandydat, który chce wygrać z członkiem Kongresu ubiegającym się o reelekcję, bez dużego funduszu wyborczego ma małe szanse: „W latach 1972 i 1974 kandydat walczący z kongresmanem uzyskiwał dodatkowy 1% głosów za każde 10 tys. dolarów wydane więcej niż jego konkurent na kampanię”, M. Duschinsky - Pinto, *Rola pieniędzy politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 10.

Tabela 2: Charakterystyka różnic między typowym politykiem radzieckim i amerykańskim

Wymiary różnicowania	Polityk amerykański	Polityk radziecki
Stopień przywiązania do polityki jako drogi kariery życiowej	Niższy - kariera polityczna połączona z karierą biznesową lub prawniczą, wyjście z polityki nie oznacza końca kariery zawodowej, ponieważ gdy zakończy się jego kariera w polityce może kontynuować karierę prywatną, korzystając z dawnego doświadczenia i koneksji <sup>13</sup>	Wyższy - wejście w aparat partyjny nie pozostawia alternatyw, nie ma zawodu, do którego można wrócić <sup>14</sup> , co powoduje wysoki stopień związania z partią i lęk przed utratą stanowiska
Profesjonalizacja	Niższa - łączenie polityki z innymi profesjami powoduje, że jednostka kształci się w wielu innych dziedzinach, brak sformalizowanych wymogów uczestnictwa	Wyższa - polityka jest podstawową profesją, doskonałą podczas służby od najniższych do coraz wyższych szczebli w partii lub administracji; oczekuje się od niego poszerzania swej wiedzy na kursach partyjnych i bezwzględnej lojalności, kierowanie na studia partyjne <sup>15</sup>
Źródła władzy	Głosy uzyskane w wyborach	Pozycja w organizacji partyjnej
Bezpośrednie otoczenie polityczne	Niski stopień biurokratyzacji, względnie egalitarne środowisko polityczne, możliwości pomagania sobie i szkodzenia przepływają w obu kierunkach, polityk musi perswadować równym sobie	Wysoce zbiurokratyzowane, zinstytucjonalizowana asymetryczność relacji, polityk jest na łasce swoich przełożonych, sprawując jednocześnie wszechstronną kontrolę nad swymi podwładnymi; polityk musi okazywać lojalność i uległość wobec przełożonych i wydawać polecenia podwładnym
Płaszczyzny rywalizacji	Raczej forum publiczne i walka o głos wyborców	Raczej gabinety partyjne i długość stażu partyjnego - lojalność wobec przełożonych
Mechanizmy awansu politycznego	Zwycięstwo w wyborach oznacza względną otwartość systemu politycznego na jednostki pochodzące z organizacji niepolitycznych	Awans w organizacji partyjnej; system polityczny jest zamknięty na jednostki niezwiązane z biurokracją partyjną, co powoduje, że członkostwo w partii jest jedynym kanałem uzyskiwania stanowisk politycznych i mechanizmem zapewniającym prawomyślność ideologiczną i kontrolę
Niezbędne umiejętności	Wyczuwanie zmian opinii publicznej i umiejętność pozyskiwania tej opinii; pozyskiwanie funduszy na kampanie wyborczą; ekspert strategii działania na forum	Wyczuwanie zmian opinii politbiura, umiejętności charakterystyczne dla człowieka organizacji: obserwacja walk wewnątrz biurokracji, przewidywanie zmian na poszczególnych szczeblach organizacji partyjnej i odpowiednie dostosowywanie się do nich, poparcie odpowiednich osób w odpowiednim czasie; ekspert strategii gabinetów
Czołowy przywódca polityczny	Albo polityk (np. John F. Kennedy) albo biurokrata (np. Dwight Eisenhower)	Polityk i biurokrata w jednej osobie (np. Nikita Chruszczow), dominacja „zawodowych aparatczyków”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Z. Brzeziński, S. Huntington, *op. cit.*

czy realizacja planu gospodarczego) oraz poparcia (protekcji) ważnych osobistości politycznych. Dlatego zadania realizowane są bardzo często z pominięciem obowiązujących przepisów a poszukiwanie wpływowych patronów na wyższych szczeblach partyjnych

<sup>13</sup> Brzeziński i Huntington tak opisują ten wymiar biografii amerykańskiego polityka: „Jego związanie się z polityką nawet w przybliżeniu nie jest tak mocne, jak u sowieckiego odpowiednika. Nawet dla zawodowców polityka w Ameryce jest raczej zajęciem ubocznym niż zawodem. Tylko 5 spośród 513 czołowych polityków w Stanach Zjednoczonych w latach 1789-1953 traktowało politykę jako jedyną drogę kariery. W dodatku zawodowy polityk może robić karierę polityczną z myślą o korzyściach w innych dziedzinach, o tym, że drabina polityczna może mu posłużyć do wspięcia się na szczyty biznesu czy hierarchii społecznej”. Z. Brzeziński, S. Huntington, *op. cit.*, s. 106.

<sup>14</sup> Pisz na ten temat Thomas Rigby, nazywając ZSRR społeczeństwem monoorganizacyjnym: „Porażka w polityce biurokratycznej na ogół nie zostawia żadnej ścieżki wiodącej do sukcesu i może nieść ze sobą ciężkie kary: drastyczną degradację czy nawet, jak w czasach Stalina, śmierć”. T. Rigby, *Polityka w społeczeństwie monoorganizacyjnym*, [w:] *Władza i polityka. Wybór tekstów ze współczesnej Politologii Zachodniej*, red. M. Ankwicz, Warszawa 1988, s. 264.

<sup>15</sup> Taką kuźnią kadr była Wyższa Szkoła Partyjna Komitetu Centralnego w Moskwie.

prowadzi do ukształtowania się nieformalnych układów patronacko - klientelistycznych w ramach formalnych struktur. Ze względu na powyższe obserwacje przedmiotem szczególnej uwagi w przypadku Związku Radzieckiego będzie mechanizm kształtowania się układów patron-klient oraz tzw. korupcja zalegalizowana, której fundamentem jest nomenklatura partii komunistycznej monopolizującej władzę polityczną. Natomiast w Stanach Zjednoczonych nadużycia wiążą się z rolą tzw. pieniądza politycznego<sup>16</sup>, dlatego analiza wymiany różnego rodzaju korzyści na linii sponsor - polityk wydaje się kluczowa dla zrozumienia korupcji władzy w USA.

### Korupcja a finansowanie kampanii wyborczej. Koszty demokracji w Ameryce

Kwestia pozyskiwania funduszy wyborczych należy do żywotnych problemów każdego polityka w USA. Część jego aktywności politycznej całkowicie koncentruje się na pozyskiwaniu funduszy od osób prywatnych i grup interesu<sup>17</sup>. Politycy, jeśli nie dysponują własnym majątkiem, praktycznie są uzależnieni od zewnętrznych źródeł finansowych<sup>18</sup>.

W USA istnieją trzy rodzaje źródeł finansowania polityki<sup>19</sup>:

- 1) sponsorzy indywidualni, którzy dostarczają największą ilość pieniądza politycznego (w latach osiemdziesiątych XX wieku było to około 2/3 budżetu kandydata),
- 2) *political action committees* (PACs), czyli komitety akcji politycznej,
- 3) partie polityczne (stanowią marginalne źródło finansów wyborczych).

Związek na linii sponsor - polityk jest do dziś najbardziej krytykowanym wymiarem amerykańskiej kampanii wyborczej<sup>20</sup>. Za badaczem zagadnienia pieniędzy w polityce - Michaeliem Pinto - Duschinskyem możemy powiedzieć, że „pieniądze polityczne prowadzą do

---

<sup>16</sup> Pod pojęciem pieniądza politycznego rozumiem zarówno środki gotówkowe, jak i bezgotówkowe, które używane są do finansowania kampanii wyborczych (ogólnokrajowych i lokalnych) oraz organizowania partii politycznych. Więcej na ten temat zob. M. Duschinsky - Pinto, *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002, s. 91.

<sup>17</sup> Były gubernator stanu Floryda - Reubin Askew, ubiegając się w 1988 roku o mandat w Senacie stwierdził: „Coś jest naprawdę nie tak z naszym systemem, skoro wielu ubiegających się o mandaty senatorskie musi poświęcać aż 75 procent swojego czasu na zbieranie funduszy”., cytat za: R. Davidson, W. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, Warszawa 1994, s. 79.

<sup>18</sup> W 1974 roku wprowadzono finansowanie wyborów prezydenckich ze środków publicznych, co ograniczyło rolę zewnętrznego finansowania, ale tylko w stosunku do urzędu prezydenckiego. Z funduszu publicznego mogą korzystać ci kandydaci, którym uda się samodzielnie zebrać 100 tysięcy dolarów w przynajmniej dwudziestu stanach. Natomiast kandydaci do Kongresu są wciąż uzależnieni od sponsorów., A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 53.

<sup>19</sup> Ł. Wordliczek, *Finansowanie wyborów w USA: (Jeszcze) Wybór osobowości i programu czy (już) dyktat sponsorów?*, „Politeja”, 2005, nr 2, s. 64.

<sup>20</sup> „Często podkreśla się, że skoro pieniądze odgrywają zasadniczą rolę w trakcie kampanii wyborczych, to niekiedy odgrywają one rolę również w trakcie późniejszych głosowań parlamentarnych ( kupowanie ustaw). Problemem nierozwiązanym do dzisiaj jest to, czy takie powiązania należy traktować raczej jako wyjątek czy też jako regułę. Niektórzy z amerykańskich badaczy podsumowują działalność PACs lakonicznie, a zarazem wymownie: jeżeli uznać, że komitety korumpują demokrację, to przynajmniej czynią to jawnie”., Ibidem, s. 66.



korupcji polityków, gdyż po swoim zwycięstwie muszą oni spłacić dług tym, którzy sponsorowali ich kampanię<sup>21</sup>. Przykładem może być kampania Richarda Nixona, podczas której około milion siedemset tysięcy dolarów wpłynęło od ludzi, którzy po zwycięstwie Nixona objęli placówki dyplomatyczne<sup>22</sup>. Sponsorzy otrzymują rekompensatę nie tylko w formie prestiżowych stanowisk publicznych. Ważniejszym celem jest uzyskiwanie sprzyjających rozwiązań legislacyjnych i decyzji administracyjnych<sup>23</sup>.

Wpływ sponsorów na procesy legislacyjne i decyzje rządowe jest integralnie związany z rolą grup interesu<sup>24</sup> i lobbingu jako instrumentu wykorzystywanego przez te grupy do zabezpieczenia swoich interesów<sup>25</sup>. Choć współczesnych standardów lobbingu nie można porównywać do tych z przełomu XIX i XX wieku<sup>26</sup>, nadal prowadzi on do podważenia norm prawnych i demokratycznych. Korupcyjna wymiana na linii polityk – lobbysta może przybierać różne formy. Oddziaływanie na wpływowych polityków może polegać na przekazywaniu środków finansowych, ale może przybrać również formę niepieniężnych korzyści. Jedną z typowych technik były obiady w luksusowych restauracjach lub wystawne

---

<sup>21</sup> M. Duschinsky - Pinto, *Pieniądze a polityka... op.cit.*, s. 92.

<sup>22</sup> T. Lis, *Jak to się robi w Ameryce*, Warszawa 2000, s. 195-197. W opinii dziennikarza Tomasza Lisa taka nieformalna wymiana jest w amerykańskiej polityce oczywista: „Cynicy mówią, że nie ma sensu pytanie o to, czy prezydent powinien się odwdziżyć ludziom, którzy wyścielili mu dolarami drogę do Waszyngtonu. Pytać należy, według nich, jedynie o formę okazania wdzięczności. Czasem jest to stanowisko ambasadora, czasem koncesja, ulga podatkowa, pomoc w interesach z zagranicznym partnerem, korzystna regulacja prawna lub ochrona interesów, a niekiedy bezczynność”.

<sup>23</sup> Jeden z biznesmenów, który wpłacił 150 tysięcy dolarów na rzecz kampanii wyborczej kandydata na urząd gubernatora Florydy, zeznając przed Komisją Kefauvera (senacka komisja śledcza powołana w roku 1950, której celem było dochodzenie przeciwko zorganizowanej przestępczości w USA i jej wpływie na politykę i związki zawodowe) wyraził to dobitnie: „(...)byłem zainteresowany w rozwoju przemysłu przetwórczego owoców cytrusowych i w uzyskaniu ustawodawstwa, które by temu sprzyjało”. Cytat za: S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1967, s. 201.

<sup>24</sup> Więcej na temat roli grup interesu w amerykańskim systemie politycznym zob., K. Oświecimski, *Miejsce grup interesu w amerykańskim krajobrazie politycznym i nauce*, „Politeja”, 2005, nr 2 (4); L. Porębski, *Amerykańska nauka o polityce. W poszukiwaniu modelu demokracji*, [w:] *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, red. T. Biernat, A. Siwik, Toruń 2001.

<sup>25</sup> Relacje na linii ośrodek władzy - grupa interesu na poziomie operacyjnym przybierają formę kontaktów między lobbystami a członkami kongresu, personelem administracji prezydenckiej lub aktywistami partyjnymi. Jest to system wzajemnych wpływów i wymiany. Według Marii Jarosz lobbing jest „normalną i korzystną metodą wpływania na decyzje rządu i parlamentu, pod warunkiem, że jest to lobbing ucywilizowany, działający zgodnie z obowiązującym prawem: legalny i w miarę przejrzysty”. Natomiast Artur Ławniczak nazywa lobbing w USA akceptowanym przez opinię publiczną korumpowaniem kongresmanów przez przedstawicieli kręgów przemysłowo - handlowych w celu uchwalenia korzystnych aktów prawnych, zob. M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004 s. 240; A. Ławniczak, *op. cit.*, s. 85.

<sup>26</sup> Taktyka grup interesów uległa głębokim przeobrażeniom w ciągu ostatnich dwustu lat. Ogólnie rzecz biorąc, zmiana polegała na przejściu od jawnego korumpowania urzędników państwowych do unormowanych prawem i poddanych kontroli technik wpływu. Stanisław Ehrlich pisze o korupcji w drugiej połowie XIX wieku w kontekście budowy kolei żelaznych: „Tak zwana era kolejowa to nie tylko masowa, jawna korupcja, jaką stosowały kompanie kolejowe (w razie potrzeby kupowały całe legislatury) lecz również terror (...) Słynne było w swoim czasie licytowanie się w przekupywaniu legislatury stanu New York przez dwa rody Vanderbiltów i Gouldów. Rywalizacja ta zakończyła się pewnego dnia w ten sposób, że na Kapitolu w Albany (stolica stanu New York - B. C.) pojawił się Gould z walizką wypchaną banknotami na sumę 500 000 dolarów”. S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 393-394.



przyjęcia, na które zaprasza się ważniejsze osoby polityczne. Popularną metodą przekazywania środków finansowych politykom było zapraszanie ich do wygłoszenia wykładu na forum danej grupy interesu, co pozwalało na ich gratyfikację finansową<sup>27</sup>. System ten działa również w odwrotnym kierunku i służy do pozyskiwania funduszy wyborczych. W 1987 roku demokrata z Teksasu Lloyd Bentsen został przewodniczącym senackiej komisji budżetowej. Mając tak wpływową pozycję, zaproponował około dwustu lobbystom i członkom PAC wspólne śniadania organizowane co miesiąc. Jak pisze Tomasz Lis „cenę za jajecnicę, grzanki i towarzystwo przewodniczącego ustalono na 10 tysięcy dolarów”<sup>28</sup>.

Aktywność grup interesu i korzystających z ich wsparcia polityków prowadzi do nadmiernej koncentracji władzy politycznej i ekonomicznej, co osłabia demokratyczną kontrolę procesów decyzyjnych. Przejawem takiej koncentracji jest istnienie tzw. żelaznych trójkątów, czyli trwałych interesownych związków między komisjami kongresu, agencjami rządowymi i grupami interesu<sup>29</sup>. Żelazne trójkąty są nieformalnymi strukturami, które w praktyce monopolizują władzę, wypierając zasadę jej trójpodziału, na rzecz kooperatywnej jedności<sup>30</sup>. Przykładowo agencje federalne mogą kierować środki finansowe do stanu, z którego wywodzi się przewodniczący komisji kongresowej, nadzorującej daną agencję. Rozproszenie władzy ekonomicznej i politycznej zastępowane jest kumulacją tych władz, czyli w praktyce następuje wysoka koncentracja władzy ekonomicznej (lobby) i politycznej (komisje i agendy). Konsekwencją takiego układu sił jest blokada grup interesów, polegająca na ograniczeniu dostępu do procesów decyzyjnych grupom niezainstalowanym w żelaznych trójkątach oraz ogólne odejście od realizacji interesów wyborców na rzecz interesów oligarchii polityczno – ekonomicznej. Myśl tę rozwija Andrew McFarland:

„(...) te specyficzne grupy interesów ekonomicznych zaczynają hamować rozwój gospodarczy, wpływając na rząd, by sponsorował pożyczki lub dotacje, ustalał zawyżone

---

<sup>27</sup> Do połowy lat siedemdziesiątych mogły to być sumy nieograniczone, potem do 2000 dolarów za wystąpienie, a obecnie wprowadzono całkowity zakaz pobierania honorariów za takie wystąpienia., K. Oświecimski, *Lobbying w Stanach Zjednoczonych*, „Politeja”, 2007, nr 1(7), s. 412.

<sup>28</sup> Ponieważ pojawiło się wielu chętnych wywołało to skandal i Lloyd Bentsen musiał zwrócić pieniądze. Pięć lat później z nominacji Clintona został sekretarzem skarbu., T. Lis, *op. cit.*, s.199.

<sup>29</sup> W Kongresie pod koniec lat osiemdziesiątych (XX wiek) istniało około 120 nieformalnych grup legislacyjnych. Większość z nich utrzymuje powiązania z grupami zewnętrznymi. Przykładowo Klub Stali ma powiązania z przemysłem stalowym, a Klub Tekstylny z producentami tekstyliów. Po 1981 roku, gdy wprowadzono przepis zakazujący grupom legislacyjnym przyjmować fundusze ze źródeł zewnętrznych, niektóre nieformalne grupy powołały prywatne instytuty i fundacje. Pozwoliło to uniknąć im opodatkowania i przyjmować pieniądze od grup zewnętrznych., R. Davidson., W. Oleszek, *op. cit.*, s. 350.

<sup>30</sup> Według Ryszarda Herbuta ich „siła polityczna jest tak znacząca, iż mogą storpedować wszelkie inicjatywy ciał pochodzących z wyborów powszechnych (Kongresu czy prezydenta)”, R. Herbut., *Interes polityczny jako kategoria politologiczna*, [w:] *Studia z teorii polityki*. Tom I, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wrocław 1999, s. 65.

ceny, podtrzymywał rynki oligopolistyczne, stawiał bariery eliminujące nową konkurencję zarówno krajową, jak i zagraniczną lub ograniczał ilość produktów. Z czasem wzrastający wpływ lobbingu ze strony grup interesów prowadzi do zniszczenia rynków i konkurencji i zahamowania wzrostu ekonomicznego<sup>31</sup>.

Powyższe wywody mają na celu zobrazowanie faktu, że konstytucyjna dekoncentracja władzy w USA nie powinna zaciemniać istnienia nieformalnych struktur, które są instytucjami monopolizującymi władzę na wielu arenach decyzyjnych<sup>32</sup>. Są to obszary bardzo często nieprzejrzyste, w których rolę grają interesy tzw. *big bussinesu* i wielkiej polityki, w związku z tym obszary korupcjogenne. Można również zadać pytanie, czy istnienie tego typu powiązań nie jest pewną formą zinstytucjonalizowanej korupcji, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że korupcja nie musi polegać na łamaniu praw, ale na pogwałceniu określonych standardów aksjologiczno – normatywnych. W tym sensie korupcja władzy polega na niszczeniu zasad demokracji przez wykluczenie z partycypacji politycznej<sup>33</sup>. Otwartość, jako cecha amerykańskiej kultury politycznej, może być również wadą. Paradoksalnie pierwotne, uzasadnione konstytucyjnie otwarcie ośrodka decyzyjnego na grupy interesu<sup>34</sup>, zapewniające inkluzję polityczną różnym środowiskom społecznym, może doprowadzić do ukonstytuowania się wokół tego ośrodka oligarchicznej struktury, która zamyka dostęp innym grupom działając na niekorzyść obywateli<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> A. S. McFarland, *Grupy interesów i proces kształtowania polityki: Źródła przeciwwagi sił w Ameryce*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 189.

<sup>32</sup> Chciałbym jednak zaznaczyć, że nie wszystkie obszary, do których odnoszą się decyzje polityczno-administracyjne, są zdominowane przez oligarchiczne interesy. Są argumenty empiryczne świadczące o wpływie wielu innych środowisk społecznych na procesy polityczne. Przykładem może być wpływ na politykę społeczną obrońców środowiska naturalnego., zob. Ibidem, s. 191.

<sup>33</sup> Taką koncepcję korupcji przedstawia amerykański politolog z Uniwersytetu British Columbia - Mark Warren. Autor twierdzi, że koncepcja korupcji rozumiana w kategoriach nadużycia publicznego stanowiska dla prywatnych korzyści, nie jest wystarczająco wrażliwa na różne rodzaje korupcje, które szkodzą demokratycznym procedurom i instytucjom, choć niekoniecznie muszą być niezgodne z prawem. Wobec tego proponuje rozumienie korupcji jako wykluczenie obywateli ze współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji, które mają wpływ na ich życie, co do których obywatele mają prawo współdecydować. Dane zjawisko jest więc korupcją, ponieważ działa wbrew demokratycznym normom., zob. M. E. Warren, *Political corruption as duplicitous exclusion*, „Political Science & Politics”, October 2006, number 4, s. 803-807.

<sup>34</sup> Według zwolenników lobbingu jest to metoda umożliwiająca realizację jednego z zapisów pierwszej poprawki do konstytucji amerykańskiej, który mówi: „Kongresowi nie wolno stanowić żadnych praw, które (...) ograniczałyby możliwość przedkładania rządowi petycji o zapobieżenie lub usunięcie przyczyn niezadowolonia obywateli”. Oddziaływanie na rząd przez grupy interesu traktowane jest więc jako realizacja koncepcji obywatelskiego współuczestnictwa w procesie rządzenia i ochrona interesów tychże obywateli., K. Jasiński, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2006, s. 55.

<sup>35</sup> Na przykład w stanie Montana Spółki Miedziowe (szczególnie Anaconda) przez długi czas blokowały decyzje niezgodne z ich interesem. Kontrolowały wszystkie ważniejsze gazety stanowe i uzależniały poparcie finansowe lokalnych polityków od korzystnego, mało restrykcyjnego, ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. Wskutek tego, podczas wydobycia surowców, wielu robotników miało kontakt z toksycznym pyłem

Analizując korupcyjny przepływ pieniądza politycznego, należy poświęcić uwagę wielokrotnie przywoływanym już komitetom akcji politycznej (PAC). Ich szczególny rozwój nastąpił w wyniku reformy finansów wyborczych w latach siedemdziesiątych<sup>36</sup>, kiedy uznano prawo korporacji i związków zawodowych do wspierania organizacji zajmujących się finansowym wsparciem określonych kandydatów. Pierwotnie, komitety akcji politycznej miały gromadzić drobne składki wyborców, z których miała powstać stosunkowo duża pula pieniędzy. Wkrótce jednak stały się instrumentem za pośrednictwem, których korporacyjne i związkowe pieniądze trafiały (i wciąż trafiają) na konta kandydatów w wyborach. Od roku 1974 do 1988 liczba tych komitetów wzrosła z 608 do 4200, a ich udział w kosztach kampanii wyborczej w latach osiemdziesiątych wynosił 1/3<sup>37</sup>. Należy zaznaczyć, że większość PAC-ów dokonuje wpłat na rzecz kandydatów ubiegających się o reelekcję, czyli tych, którzy aktualnie sprawują władzę i zasiadają w komisjach. Celem pieniądza politycznego nie jest zwycięstwo kandydata, ale raczej wpływanie na to, co będzie on robił, gdy już zasiądzie w odpowiedniej komisji, i gdy przyjdzie mu głosować.

Ponieważ od 1974 roku istnieją limity wpłat, pozwalające PAC-om wpłacić nie więcej niż 5 tysięcy dolarów na konto kandydata, większość pieniędzy politycznych to tzw. *soft money* (miękkie pieniądze). Miękkie pieniądze nie są przeznaczane bezpośrednio na koszty kampanii wyborczej, ale na tzw. „budowanie struktur partii”, czyli działalność pozornie nie związaną z kampanią kandydata. W praktyce mają one ogromne znaczenie dla kandydatów. Pokrywają płace aktywistów partyjnych, koszty rejestracji kandydatów, a przede wszystkim służą do finansowania tzw. reklam tematycznych (*issue adds*). Chociaż kandydat nie ma prawa w nich występować, przekaz reklamy jest wyraźnie powiązany z jego osobą i kwestiami poruszonymi w jego platformie wyborczej. Przykładowo w roku 1980 miękkie pieniądze (9,5 miliona dolarów) posłużyły do ogólnokrajowej kampanii republikanów zorientowanej na podkreślanie niepowodzeń demokratów. W reklamie pojawił się aktor przypominający wyglądem demokratę i przewodniczącego Izby Tipa O’Neilla. W 1988 roku

---

azbestowym, co prowadziło do śmiertelnej choroby płuc., zob. T. Nace, *Gangi Ameryki. Współczesne korporacje a demokracja*, Warszawa 2004, s. 253-255.

<sup>36</sup> W 1971 uchwalono Ustawę o kampanii wyborczej, która zaostrzyła kwestię sprawozdawczości finansów wyborczych, co unaocznilo zakres lekceważenia dotychczasowych przepisów prawnych. W wyniku wprowadzenia nowych standardów sprawozdawczości wielkość wydatków poniesionych przez kandydatów do Kongresu podskoczyła z 8,5 miliona dolarów (1968 rok) do 88,9 miliona dolarów (1972 rok). Afera Watergate, podczas której ujawniono również korupcję w otoczeniu Nixona, skłoniła Kongres do wprowadzenia w 1974 roku poprawek do ustawy z 1971. Powołano Federalną Komisję Wyborczą, która przyznaje publiczne pieniądze na kampanię prezydencką. Zalegalizowano komitety akcji politycznej, wprowadzono limity wpłat od sponsorów indywidualnych (do tysiąca dolarów) i komitetów akcji politycznej (do pięciu tysięcy dolarów) oraz ograniczono wydatki kandydatów., zob. *Federal Election Campaign Laws: A short history*, Federal Election Commission, August 2005., [www.fec.gov/info/appfour.htm](http://www.fec.gov/info/appfour.htm) - odczyt z dn. 27.05.2008.

<sup>37</sup> R. Davidson, W. Oleszek., *op. cit.*, s. 89.

podczas kampanii prezydenckiej *soft money* podniosły wydatki do poziomu dwukrotnie przewyższającego legalną ilość pieniędzy, którą można było wydać<sup>38</sup>.

Reformy lat siedemdziesiątych, których celem było osłabienie wpływu tzw. tłustych kotów (*fat cats*)<sup>39</sup> na wynik kampanii wyborczej, zostały zakwestionowane już w roku 1976 przez Sąd Najwyższy (w ramach procesu Buckley v. Valeo) jako niekonstytucyjne. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że limity wydatków są ograniczeniem wolności słowa. Możliwość wpłat finansowych zdefiniowano jako gwarancję realizacji zasady wolności słowa. Wyrok ten w praktyce dał podstawy do stopniowego podwyższania limitów wpłat i wydatków, wzmacniając rolę pieniędzy politycznych<sup>40</sup>.

### ZSRR. Uprzywilejowani patroni i ich klienci

W przypadku Związku Radzieckiego wyodrębniłem dwa wzajemnie uzupełniające i wzmacniające się wzory praktyk korupcyjnych. Są to tzw. korupcja zalegalizowana oraz układ patron-klient. Wzory te nachodzą na siebie w praktyce polityczno-społecznej. Swoistym wspólnym mianownikiem, łączącym te wzory, jest zcentralizowana oraz zbiurokratyzowana struktura polityczna i ekonomiczna, zmonopolizowana przez jedną partię. Monopol władzy partii bolszewickiej, na poziomie operacyjnym przybierający formę biurokratycznej nomenklatury, był podstawą instytucjonalizacji licznych przywilejów wśród funkcjonariuszy partyjnych. Jacek Tarkowski określa to zjawisko zalegalizowaną korupcją<sup>41</sup>, natomiast Józef Smaga pisze o tzw. korupcji grupowej<sup>42</sup>. Uprzywilejowana pozycja, związana z zajmowaniem strategicznego miejsca w hierarchii aparatu władzy, generowała system nieformalnych powiązań między patronem a siecią jego klientów.

Formalnie rzecz biorąc, nomenklatura to wykaz stanowisk kierowniczych w państwie pozostających w kompetencji decyzyjnej organów partii, natomiast potocznie określa się tak warstwę kierowniczą ZSRR i państw satelickich<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> Ibidem, s. 88.

<sup>39</sup> Tak mówi się w USA na majątnych ludzi zaangażowanych w działalność polityczną, finansujących kampanie wyborcze w zamian za różnego rodzaju korzyści. Tłuste koty kojarzą się z naruszaniem prawa lub obchodzeniem jego przepisów. Wykorzystują swój majątek i nieformalne więzi do uzyskiwania korzyści publicznych., M. Berezowski, *Ameryka. Nowy Leksykon*, Wrocław 1998, s. 239.

<sup>40</sup> S. Wilkos, *Finansowanie partii politycznych przez duże korporacje*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000, s. 74.

<sup>41</sup> J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Władza...*, op. cit., s. 238.

<sup>42</sup> J. Smaga, *Korupcja w pierwszym państwie robotników i chłopów(1917-1995)*, posłowie do: Chwalba A., *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 2006, s. 312.

<sup>43</sup> Stanisław Ehrlich definiuje ją w sposób następujący: „Nomenklaturę traktuję jako monopolistyczny ośrodek i sieć decyzyjną partii komunistycznej w państwie. Powstał on w sposób samowolny, wbrew własnej

Nomenklatura jest wewnętrznie zhierarchizowana, poczynając od oligarchii kremlowskiej, przez kadry republik związkowych, po kierownictwo regionalne i lokalne. Wyewoluowała z zawodowych rewolucjonistów, reprezentujących tzw. awangardę klasy robotniczej, która z czasem przekształciła się we wciąż rozrastający aparat partyjny, kontrolujący poszczególne wymiary administracji. Niekontrolowana oddolnie władza aparatu partyjnego jest podstawą jego licznych przywilejów. To dobra ilustracja maksymy Lorda Actona, według której władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje absolutnie. System monopartyjny staje się systemem nieegalitarnej redystrybucji zasobów, wbrew marksistowskim dogmatom, stając się systemem jawnej nierówności. Przy czym od miejsca w hierarchii partyjnej uzależniony jest tzw. porządek dziobania<sup>44</sup>. Porządek ten instytucjonalizuje się w system zalegalizowanych przywilejów, w których partycypują ludzie partii. Leszek Kołakowski dokonuje charakterystyki tej warstwy:

„Sowiecka klasa wyzyskiwaczy jest nową formacją społeczną, która przypomina pod pewnymi względami biurokrację orientalnych systemów despotycznych, pod innymi - klasę lordów feudalnych, pod innym jeszcze-kolonizatorów kapitalistycznych w krajach zacofanych. Pozycja tej klasy określona jest przez całkowitą, nieznaną przedtem w Europie, koncentrację władzy ekonomicznej, politycznej i militarnej oraz przez konieczność ideologicznej legitymizacji swojego panowania. Przywileje konsumpcyjne tej klasy są tylko konsekwencją jej pozycji społecznej”<sup>45</sup>.

Jedną z klasycznych prac na temat nomenklatury jako warstwy uprzywilejowanej jest książka Michaiła Woslenskigo „Nomenklatura. Uprzywilejowani w ZSRR”<sup>46</sup>. Autor oszacował liczebność nomenklatury w 1970 roku na 3 miliony (wliczając rodziny), czyli 1,5% populacji w 260 milionowym ZSRR. Nie należy mylić członków nomenklatury z członkostwem partyjnym. Liczebność partii jest znacznie większa i według autora w latach siedemdziesiątych wynosiła 17 milionów członków (9% populacji). Przynależność partyjna

---

konstytucji i wbrew własnemu statutowi partii (...) istotny charakter nomenklatury musiał być kamuflowany. Konspirowane musiały być nadużycia i korupcje i coraz częściej zbrodnie. Każdy bowiem system polityczny pozbawiony mechanizmów kontroli społecznej ma charakter kryminogenny”. S. Ehrlich, *Norma, grupa, organizacja*, Warszawa 1998, s. 152.

<sup>44</sup> Hierarchia dziobania jest to tendencja występująca w większości grup społecznych, polegająca na uzależnieniu kolejności partycypacji w puli dostępnych zasobów od pozycji w hierarchii społecznej. Jednostki zajmujące najwyższe szczeble mają pierwszeństwo dostępu, biorą więc to, co najlepsze. Według Romana Bäckera: „To samo odnosi się do warstw rządzących i konkurencji po między zorganizowanymi w ramach poszczególnych instytucji oraz siatek nieformalnych powiązań grup osób. Walka o dostęp do dóbr rzadkich, (a więc m. in. o zakres udziału we władzy), o dominację lub powiększenie znaczenia jest trwałym elementem egzystencji każdej, w tym i totalitarno - ideokratycznej, warstwy rządzącej”. R. Bäcker, *Grupy interesów w systemach totalitarnych* [w:] *Grupy interesu. Teoria i działanie*, red. Z. Machelski, L. Rubisz, Toruń 2003., s. 93-94.

<sup>45</sup> L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu*, Londyn 1988, s. 922.

<sup>46</sup> M. Woslenski, *Nomenklatura. Uprzywilejowani w ZSRR*, Warszawa 1983.

jest jednak warunkiem uzyskania kierowniczych stanowisk w administracji. Ich zajmowanie jest podstawą przynależności do nomenklatury<sup>47</sup>.

W opinii Michaiła Woslenskiego system nomenklatury został stworzony przez Stalina, który wykorzystywał go do wzmacniania kontroli nad społeczeństwem. To Stalin wprowadził tzw. kopertówki. Funkcjonariusz, który był wpisany na odpowiednią listę, oprócz normalnej pensji, dostawał kopertę z banknotami. Było to otoczone ścisłą tajemnicą. Stalin używał przekupstwa do lojalizacji swoich protegowanych<sup>48</sup>.

Wraz z wymianą pokoleniową nastąpiła zmiana percepcji partii, która coraz częściej stawała się trampoliną do kariery. System przywilejów rozszerzał się na kolejne kategorie społeczne<sup>49</sup>. Najbardziej uprzywilejowane były następujące grupy: kierownictwo KPZR (politbiuro, sekretariat, Komitet Centralny, w skład którego wchodził sekretarz terenowy i dyrektorzy najważniejszych przedsiębiorstw), elita wojskowa, KGB, członkowie Akademii Nauk, biurokracja kierownicza związków twórczych, bohaterowie pracy socjalistycznej, laureaci Nagrody Leninowskiej, wybitni sportowcy i artyści<sup>50</sup>. Grupy te miały dostęp do różnego rodzaju dóbr niedostępnych zwykłym obywatelom. Był to system zamkniętego lecznictwa (słynna klinika „kremlówka”), prawo do większych i lepiej wyposażonych mieszkań, specjalne sklepy z rzadko spotykanymi towarami, kupowanymi za bezcen, korzystanie z kurortów nad Morzem Czarnym, dachy na terenach podmiejskich, luksusowe stołówki. Korzystano również z towarów „zachodnich”: filmów, płyt, kaset magnetofonowych, video, dzinsów, rajstop. W gospodarce chronicznego niedoboru był to prawdziwy luksus.

---

<sup>47</sup> Według Michaiła Woslenskiego „wielomilionowe masy partyjne zaczynają odgrywać coraz bardziej służebną rolę w stosunku do nomenklatury”. Autor w swoich obliczeniach do nomenklatury zaklasyfikował następujące kategorie: kierownictwo partii i państwa na poziomie administracji centralnej, republik federacyjnych i autonomicznych, obwodów, okręgów i dużych miast (powyżej 0,5 miliona mieszkańców), kierownictwo partii i państwa na poziomie administracji rejonowej i miast poniżej 0,5 miliona mieszkańców, kierowników przedsiębiorstw przemysłowych i rolniczych (dyrektorów kołchozów i sowchozów), kadry kierownicze instytucji naukowych szkolnictwa wyższego i średniego., zob. *Ibidem*, s. 53-55.

<sup>48</sup> Simone Montefiore w swojej książce na temat stosunków panujących na „dworze czerwonego cara” twierdzi, że Stalin osobiście przydzielał samochody i najnowszy sprzęt. Siergiej Kirow, szef partii w Leningradzie, miał mieszkanie pełne nowoczesnego sprzętu: wielką amerykańską lodówkę - General Electric - jedną z dziesięciu sprowadzonych do ZSRR, gramofon i radio lampowe. Notable partyjni dostawali też pierwsze telewizory, jakie pojawiały się w ZSRR., S. S. Montefiore, *Stalin. Dwór czerwonego cara*, Warszawa 2004, s. 50.

<sup>49</sup> Umocnienie systemu przywilejów nastąpiło szczególnie po śmierci Stalina. Dyktator dał nomenklaturze przywileje i władzę, lecz pozbawił ją bezpieczeństwa, uświadamiając, że w każdej chwili można stać się ofiarą czystek. W czasach Chruszczowa tego typu niebezpieczeństwo ustało, a „za Breżniewa” powstały wręcz idealne warunki dla bezkarności, które spowodowały, że reżim ten został nazwany kleptokracją, czyli władzą złodziei. Breżniew w jednej z rozmów z osobą, która pisała dla niego przemówienia, a która wspomniała mu o ciężkim życiu prostych, mało zarabiających obywateli, miał powiedzieć: „Pan nie zna życia. Nikt nie żyje z pensji. Pamiętam, że w młodości, gdy uczyłem się w technikum, dorabialiśmy, rozładowując wagony. I co robiliśmy? Trzy worki lub skrzynki rozładowane - jedna dla siebie. I w ten sposób żyje cały kraj”. Cytat za: *Rosja. XX wiek. Od utopii komunistycznej do rzeczywistości globalistycznej*, red. Julij Zolotowski, Kraków 2004, s. 128.

<sup>50</sup> J. Smaga, *Korupcja...op. cit.*, s. 314.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ukształtowało się coś, co można nazwać „biurokratycznym rynkiem”<sup>51</sup>. Urzędnicy poszczególnych hierarchii wyodrębnionych funkcjonalnie (przemysł, rolnictwo, aparat bezpieczeństwa) i terytorialnie handlowali swoimi uprawnieniami, „sprzedając” decyzje o pozaplanowym przydziale surowców, plany produkcji, przyznanie mieszkania. Decyzja urzędnika stała się przedmiotem targu. Można było kupić odstąpienie od wymierzenia sankcji. Sprywatyzowanie władzy przez nomenklaturę powoli osłabiało strukturę państwa, pozbawiając ją możliwości egzekwowania własnych decyzji - warunku władzy politycznej<sup>52</sup>.

W łonie sformalizowanego systemu biurokracji państwowej ukształtował się nieformalny system zależności personalnych i grupowych o charakterze patronacko - klientelistycznym<sup>53</sup>. W opinii Thomasa Rigby szczególna rola układu patron - klient w polityce sowieckiej<sup>54</sup> wynika z następujących czynników<sup>55</sup>:

1. Stosunkowa słabość zasady starszeństwa i innych formalnych kryteriów awansu.
2. Brak innych, niż partyjne, ścieżek na szczyt hierarchii.
3. Orientacja na wykonywanie zadań nakładanych przez wyższe szczeble, co w warunkach licznych barier strukturalnych (problemy z wykonaniem planu, ze względu na brak surowców) i etycznych (np. kiedy trzeba kogoś zabić lub zastraszyć), wymaga angażowania się w liczne „podejrzane operacje”. W konsekwencji nacisk położony jest na wykonanie zadania, a nie na przestrzeganie formalnych ról i oficjalnych kanałów komunikacji.

---

<sup>51</sup> „W odróżnieniu od zwykłego rynku towarowo-pieniężnego na rynku biurokratycznym organy władzy oraz zwykli ludzie handlują przede wszystkim samą władzą, posłuszeństwem wobec niej, karierą, przywilejami i ulgami, a także pozycją społeczną. Charakterystyczną cechą tego rynku było wykorzystanie znajomości w aparacie, stanowisk w hierarchii nomenklaturowej, specjalnie spreparowanej informacji, sprawozdawczości na pokaz”. W. Marcinek, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001, s. 85.

<sup>52</sup> Instytucje odpowiedzialne za egzekwowanie prawa same działały bezprawnie. W 1988 roku „Komsomolskaja Prawda” podała, że w latach 1985-1987 nie mniej niż 40 tysięcy funkcjonariuszy policji zostało zwolnionych ze służby za współudział w aferach łapówkarskich i sporządzanie fałszywych oskarżeń., Z. Brzeziński, *Wielkie bankructwo. Narodziny i śmierć komunizmu w XX wieku*, Paryż 1990, s. 80.

<sup>53</sup> W ramach tego systemu przepływały kontrolowane przez nomenklaturę zasoby sprzedawane na biurokratycznym rynku. Bywało, że łapówki gromadzone na najniższych szczeblach aparatu państwa, były przekazywane na coraz wyższe szczeble danego pionu administracyjnego, docierając na sam szczyt do ministrów. Taki system ukształtował się w uzbeckańskiej milicji, gdzie łapówki przekazywano od najniższych szczebli po same szczyty ministerstwa spraw wewnętrznych, na którego czele stał Chajdar Jachjajew. Ten z kolei część łupów przekazywał do Moskwy., W. Bielych, D. Lichanow, *Oblicza radzieckiej mafii*, Warszawa 1990, s. 137-152.

<sup>54</sup> Chciałbym podkreślić, że relacje patron-klient nie są tylko i wyłącznie specyfiką biurokracji komunistycznych. Występują również w państwach demokratycznych, czego przykładem mogą być demokracje południowej Europy (Włochy, Hiszpania, Grecja). Według Jacka Tarkowskiego rozwój relacji patron-klient jest uwarunkowany niedoborem dóbr. Tarkowski stawia tezę, według której im „większa skala niedoboru i/lub większe nierówności w dostępie do ważnych dóbr, tym większe są szanse na rozwój stosunków patron- klient”. J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Patroni i klienci*, Tom 2, Warszawa 1994, s. 80.

<sup>55</sup> T. H. Rigby, *op.cit.*, s. 269.



Relacje patron - klient w ZSRR funkcjonowały na dwóch poziomach. Pierwszy poziom związany jest z systemem zależności między jednostkami należącymi do aparatu państwa. Aparatczycy z wyższego szczebla pełnili rolę patronów wobec osób z niższych pięter hierarchii, ci z kolei mieli też swoich protegowanych na najniższych szczeblach aparatu państwowego. Możemy mówić w tym przypadku o relacji patron - klient wewnątrz nomenklatury partyjnej<sup>56</sup>. Drugi poziom to zależność na linii władza - społeczeństwo, w formie bardziej konkretnej wyrażająca się w relacji urzędnik państwowy - obywatel zainteresowany załatwieniem pewnej sprawy. Ten drugi typ relacji jest wynikiem możliwości decyzyjnych nomenklatury w zakresie przyznawania różnego rodzaju zasobów (rynek biurokratyczny), przy czym kategorię zasobów należy traktować dość szeroko, niekoniecznie w sensie materialnym.

Płaszczyzna relacji urzędnik - obywatel pozwala podjąć zagadnienie korupcji społecznej i jej etycznego statusu. Według Jacka Tarkowskiego układ patronacki może być funkcjonalny wobec systemu organizacji społecznej, szczególnie w warunkach chronicznego deficytu dóbr i skostniałej, zcentralizowanej biurokracji. W takim systemie układy patronackie pełnią funkcję alternatywnych kanałów komunikacji, ułatwiając dojście do ośrodków decyzyjnych i dając możliwość artykulacji interesów poszczególnych grup i jednostek<sup>57</sup>. Pozyskanie wpływowego patrona gwarantowało partycypację jego klientów w redystrybucji deficytowych dóbr<sup>58</sup>. Przy czym w tego typu gospodarce następuje jej naturalizacja, polegająca na wymianie barterowej. Pieniądz nie jest środkiem płatniczym, ponieważ na skutek inflacji pozbawiony jest wartości<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Kariera typowego polityka radzieckiego polegała na awansie dzięki posiadaniu wpływowych patronów, gdzie poziom kwalifikacji nie jest kluczowym kryterium w obsadzaniu wyższych stanowisk, ale zaufanie ze strony patrona i lojalność protegowanego. Zaufanie i lojalność mogą mieć podstawy w więzi rodzinnej, klanowej lub w pochodzeniu z tego samego regionu imperium (tzw. *zjemlżaczestwo*, czyli faworyzowanie osób pochodzących z tego samego regionu). Dlatego też „kiedy jeden przywódca upadł, wszyscy jego protegowani spadli razem z nim niczym alpiniści związani jedną liną”, S. Montefiore., *op. cit.*, s. 51.

<sup>57</sup> J. Tarkowski, *Socjologia świata polityki. Patroni...*, *op. cit.*, s. 83-91.

<sup>58</sup> Kołchozy jednej z wielu radzieckich wiosek - Kalinowki - otrzymywały wysokie dotacje od państwa. Mieszkańcy nazywali je „gwiazdzistą rentą” otrzymywaną od Nikity Chruszczowa, który w ten sposób dbał o swą rodzinną wieś., zob. R. A. Miedwiediew, *Chruszczow. Biografia polityczna*, Warszawa 1990, s. 165.

<sup>59</sup> Zcentralizowany i nieefektywny system ekonomiczny, oparty na własności państwowej, nie produkował wystarczającej ilości towarów. Luka ta była wypełniana szarą strefą, która od końca lat pięćdziesiątych zaczyna odgrywać coraz ważniejszą rolę w gospodarce, co z jednej strony było wskaźnikiem niewydolności systemu, z drugiej natomiast strategią przystosowawczą na poziomie indywidualnych zachowań. Szacuje się, że w latach osiemdziesiątych tylko 1/3 produktu krajowego według mechanizmów planowych, resztę realizowano w szarej strefie rynku biurokratycznego. Złodziejstwo w zakładach pracy doprowadziło do ukształtowania się pojęcia „niesun” (od *niesti* - nieść), oznaczającego człowieka niosącego coś z pracy. Na kolejnym etapie kryzysu gospodarczego pojawił się „wieszun” (od *wozić*), zob. W. Marciniak, *op. cit.*, s. 87; J. Smaga *Narodziny i upadek imperium. ZSRR 1917-1991*, Kraków 1992, s. 274.

Powyższe rozważania miały na celu zwrócenie uwagi na zależności między regułami sprawowania władzy a rodzajem praktyk korupcyjnych, w jakie angażują się dysponenci władzy. Częstotliwość występowania oraz specyfika jakościowa nadużyć władzy jest zdeterminowana sposobem jej organizacji, który w większym lub mniejszym stopniu wymusza lub zachęca do korupcji. Wydaje się, że ważną konkluzją poczynionych obserwacji jest trudność jednoznacznej klasyfikacji niektórych działań jako aktów korupcji, zarówno w sensie prawnym oraz, co wydaje się jeszcze trudniejsze, etycznym. W interpretacji Sądu Najwyższego możliwość finansowego wsparcia kandydatów została zdefiniowana jako realizacja prawa do swobodnej ekspresji politycznej. Tak rozumiane prawo wolności ekspresji może jednak prowadzi do zwyrodnienia demokracji amerykańskiej, poprzez negację zasady „jeden człowiek – jeden głos”, wypartej zasadą „uzależnienia słyszalności obywatelskiego głosu od grubości portfela”. Natomiast w przypadku ZSRR korupcja jest zjawiskiem systemowym. Przenika do wszystkich dziedzin życia jako egzystencjalna konieczność. Stając się funkcjonalna, jak „smar” dla skostniałych, nieefektywnych instytucji, sama przekształca się w instytucję. Jej etyczny status staje się niejednoznaczny, ponieważ nie zawsze służy zaspokajaniu osobistych interesów. Jest raczej reakcją adaptacyjną na irracjonalne otoczenie systemu, wprowadzając przewidywalność do interakcji międzyludzkich.