

Piotr Koryś, Cezary Trutkowski

Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? : Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych

Zarządzanie Publiczne nr 28 (2), 63-83

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr Koryś, Cezary Trutkowski

Nie jest tak dobrze czy nie jest tak źle? Zmiany poziomu percepcji korupcji w Polsce w świetle badań społecznych

Artykuł podejmuje problem analizy zmian mierzonego w badaniach społecznych poziomu korupcji i jej postrzegania w Polsce w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Autorzy przedstawiają i interpretują wiele miar poziomu korupcji i percepcji korupcji tworzonych na podstawie różnego rodzaju badań i analiz, próbując odpowiedzieć na pytania o powody zmienności wskazań, a także – na bazie danych – o skuteczność polityk antykorupcyjnych podejmowanych w Polsce.

Słowa kluczowe: korupcja, percepcja korupcji, zapobieganie korupcji, polityka antykorupcyjna, Polska.

U progu XXI w. zmierzająca ku Unii Europejskiej Polska borykała się z wieloma problemami natury społecznej i ekonomicznej, wśród których ważne miejsce zajmowała kwestia przejrzystości i uczciwości życia gospodarczego i politycznego. Doświadczenia systemu komunistycznego nie sprzyjały bowiem utrwaleniu regulacji gwarantujących sprawne, wolne od korupcji funkcjonowanie państwa. Autorzy raportu opublikowanego w 2002 r. przez Open Society Institute podkreślali, że: „systemy komunistyczne wykorzystywały korupcję jako sposób na konsolidację władzy oraz budowę systemów ekonomicznych, których przetrwanie zależało od korupcji i – przynajmniej na późniejszym etapie swego rozwoju – przekształciły się w kleptokrację, gdzie rozpowszechniona korupcja i defraudacja majątku stanowiły normę. To z kolei pozostawiło spadek w postaci wzorów zachowań niesprzyjających ustanowieniu dobrze funkcjonujących demokracji czy kultur potępiających korupcję” (OSI 2002, s. 43). Problem rozpowszechnionej korupcji i nepotyzmu w krajach postkomunistycznych dostrzegany był w owym czasie przez licznych

analityków, komentatorów i twórców polityk publicznych. Komisja Europejska w raporcie opublikowanym w 2001 r. (przed poszerzeniem UE o dziesięć nowych państw) stwierdziła np., że: „(...) korupcja, przekupstwo i przestępstwa ekonomiczne wciąż są bardzo rozpowszechnione w krajach kandydackich, gdzie przyczyniają się do zaniku zaufania ze strony obywateli i dyskredytują wprowadzane reformy” (ibidem, s. 19). W podobnym duchu wypowiadali się analitycy Banku Światowego (2000), podkreślając, że we wszystkich krajach przechodzących postkomunistyczną transformację ustrojową korupcja była jednym z głównych problemów hamujących rozwój ekonomiczny. W Polsce jej poziom na przełomie wieków utrzymywał się na dość wysokim pułapie w obydwu wyróżnianych przez Bank wymiarach: „zawłaszczenia państwa” i „korupcji administracyjnej”¹.

Piotr Koryś – Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Cezary Trutkowski – Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

Prezentowany artykuł rozwija, uzupełnia i poszerza tezy sformułowane we wstępie do: Trutkowski, Koryś 2013.

¹ Pierwszy z nich oznacza działania jednostek, grup lub instytucji zmierzające do nieformalnego wpływania na stanowienie prawa w celu zabezpieczenia prywatnych interesów (na ogół ze znaczną szkodą dla dobra publicznego). Działania te są przeważnie związane z nielegalnym i niejawnym przekazywaniem korzyści osobom sprawującym funkcje publiczne. Drugi wymiar związany jest z kolei ze świadomym omijaniem bądź łamaniem obowiązującego już prawa w celu osiągnięcia prywatnych korzyści oraz z uzyskiwaniem nielegalnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych (zob. Trutkowski 2006).

„Temat korupcji stał się w Polsce modny głównie za sprawą mediów pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Kilka lat później, w okresie przygotowań do akcesji do struktur Unii Europejskiej, stał się także obszarem mniej lub bardziej intensywnych działań rządowych” (Kopińska 2011). Warto przy tym zauważyć, że w 2002 r. polskim życiem publicznym wstrząsnęła tzw. afera Rywina. Zmieniła ona w trwały sposób układ sił politycznych w Polsce, osłabiła zaufanie obywateli do państwa i pokazała, jak silne i korupcjogenne mogą być potencjalne związki biznesu i administracji. Znalazło to odzwierciedlenie w wynikach niemal wszystkich badań społecznych i indeksów – począwszy od wskaźników indeksu percepcji korupcji Transparency International, poprzez badania Banku Światowego, po rodzime analizy prowadzone przez CBOS. Wszystkie one dowodzą, że przekonanie o występowaniu korupcji czy jej wpływie na życie społeczne, polityczne i gospodarcze w Polsce wzrosło w latach 2002–2004. Wydaje się, że to właśnie „afera Rywina”, która wybuchła w końcowej fazie przygotowań naszego kraju do akcesji do UE, sprawiła, iż problematyka korupcji stała się gorącym tematem przekazów medialnych oraz rzeczywistych debat politycznych i działań administracyjnych, w wyniku czego w instytucjach publicznych podjęto decyzje prowadzące z założenia do wprowadzenia skutecznych mechanizmów kontrolnych i prewencyjnych.

Wysiłki te, jak się wydaje, realizowano dwutorowo, a ich natura uzależniona była od dominującej opcji politycznej. Z jednej strony, przyjmowano rozwiązania o charakterze instytucjonalnym – mające istotny wymiar śledczy i penalizacyjny: na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. powołane zostało Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jako służba specjalna, której celem jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, głównie w instytucjach państwowych i samorządowych, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa². Pomijając nieistotne w tym miejscu wątki polityczne, należy zauważyć, że zgodnie

ze sprawozdaniami tej służby odsetek prowadzonych przez nią śledztw zakończonych postawieniem aktu oskarżenia wzrósł z 38% w 2009 r. do 48% w 2012, a w 2013 osiągnął poziom 46%. Zgodnie z tymi informacjami „w jednostkach organizacyjnych CBA w 2013 r. wszczęto 221, a zakończono 199 spraw operacyjnych. Funkcjonariusze prowadzili ich łącznie 495. (...) Śledztwa prowadzone przez Biuro w 2013 r. najczęściej dotyczyły administracji samorządowej, a w dalszej kolejności sektora gospodarczego, służby zdrowia i farmacji, administracji centralnej, terenowej administracji samorządowej oraz programów unijnych” (CBA 2013).

Z drugiej strony, administracja rządowa (w wymiarze centralnym i systemowym) oraz administracja samorządowa podejmowały działania o charakterze prewencyjnym. Ich głównym przejawem były, na poziomie centralnym, akcje związane z realizacją rządowych programów antykorupcyjnych. Jeszcze w 2002 r. rząd koalicji SLD-UP-PSL, na którego czele stał premier Leszek Miller, przyjął strategię antykorupcyjną – *Program Zwalczania Korupcji*. Za jego cel obrano budowę zintegrowanego, długookresowego programu skoordynowanych działań instytucji publicznych mającego służyć ograniczeniu skali korupcji. Został on podzielony na kolejne etapy – pierwszy wdrażano do 2005 r., drugi – w latach 2005–2009.

Strategia miała dostosować polskie rozwiązania prawne i instytucjonalne do wymogów europejskich, poprawić skuteczność wykrywania przestępstw korupcyjnych, w szczególności w administracji publicznej, promować postawy etyczne i zwiększyć świadomość publiczną dotyczącą korupcji. W następnej kolejności w ramach strategii zamierzano wdrożyć mechanizmy zapobiegające i przeciwdziałające korupcji, miały też być podjęte działania zwiększające respektowanie antykorupcyjnych regulacji prawnych oraz ograniczające społeczną tolerancję dla korupcji. Ostatnim z celów strategicznych wymienionych w dokumentach było stworzenie przyjaznej dla obywateli i przejrzystej administracji publicznej. Wśród obszarów szczególnie narażonych na zagrożenia korupcyjne zostały zidentyfikowane zamówienia publiczne, służba cywilna, prywatyzacja, administracja centralna i samorządowa, wymiar sprawiedliwości, usługi publiczne,

² Zob. www.cba.gov.pl. Warto podkreślić, że od kliku lat CBA prowadzi także działalność edukacyjną w ramach portalu www.antykorupcja.gov.pl.

ochrona zdrowia i finanse publiczne, a w drugim etapie strategii – również edukacja, kultura i środki masowego przekazu (*Sprawozdanie podsumowujące...* 2004, s. 3; *Sprawozdanie końcowe...* 2010, s. 3–10)³.

Realizacja *Strategii Antykorupcyjnej* została przez niezależnych ekspertów oceniona dość krytycznie (Makowski, Zbieranek, Gałkowski 2012). Wskazywano m.in. na słabe zarządzanie jej realizacją i brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi jednostkami realizującymi założone zadania, podejmowanie działań antykorupcyjnych niezwiązanych ze strategią i niezgodzonych z jej celami, niewłaściwy sposób jej finansowania czy wreszcie brak kontynuacji przewidzianej w niej strategii.

W efekcie krytyki związanej szczególnie z tym ostatnim zarzutem – tj. biernością rządu w zakresie zwalczania korupcji po zakończeniu formalnego okresu realizacji drugiego etapu, w 2010 r. MSW rozpoczęło prace nad nowym *Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji*, który został przyjęty dopiero 1 kwietnia 2014 r. Była to czwarta wersja dokumentu. Trzy poprzednie (pierwsza jako horyzont działań wskazywała lata 2011–2016, druga: 2012–2016 i trzecia: 2013–2018) były dość powszechnie krytykowane przez ekspertów i organizacje zajmujące się tą problematyką (przede wszystkim zrzeszone w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych – AKOP⁴ oraz Koalicji na rzecz Otwartego Rządu⁵). Na przykład w stanowisku organizacji pozarządowych dotyczącym trzeciej wersji projektu wskazano m.in. na: „brak definicji korupcji, zbyt ogólne sformułowanie celu głównego i celów szczegółowych, niedopracowanie mierników celów, nadmierne rozbudowanie części zawierającej opis problemu w stosunku do opisu planowanych działań, zbyt ogólnikowy i nieuporządkowany charakter diagnozy i niepowiązanie jej w czytelny sposób z celami i planowanymi działaniami, brak oddzielnego budżetu przeznaczanego na realizację *Programu*, rozmięk-

czenie lub wykreślanie z tabeli zadań i działań umieszczonych w obu wcześniejszych wersjach”⁶. Również czwartej, przyjętej, wersji nie ominęła krytyka ekspertów. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim rezygnacji z gwarancji efektywnej ochrony prawnej tzw. sygnalistów. W stanowisku opracowanym przez Koalicję na rzecz Otwartego Rządu podkreślano, że „zagwarantowanie takiej ochrony to ważny element skutecznej walki z korupcją. Nie jest przypadkiem, że do jej zapewnienia obligują Polskę dwie konwencje międzynarodowe – Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz cywilno-prawna konwencja Rady Europy o korupcji. Badania – zarówno w obszarze skuteczności polskiego prawa, jak i postaw społecznych wobec sygnalistów – nie pozostawiają wątpliwości, że w Polsce jeszcze nie udało się zbudować sprzyjających warunków do sygnalizowania nadużyć, a tym samym wspomniane zobowiązania międzynarodowe nie zostały spełnione”⁷.

W przyjętym dokumencie rządowym zrezygnowano również z efektywnej kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych oraz z planów wdrożenia systemu przeciwdziałania nieprawidłowościom o charakterze korupcyjnym na szkodę budżetu UE, występujących w projektach współfinansowanych przez fundusze strukturalne i fundusze spójności.

Ostatnie dziesięciolecie to również okres różnego rodzaju wysiłków zmierzających do opanowania nadzwyczaj kosztownego zjawiska korupcji w skali ogólnoeuropejskiej. Pomijając oczywiste, choć trudno mierzalne koszty społeczne w rodzaju utraty zaufania do instytucji publicznych, spadku poziomu kapitału społecznego czy wzrostu poczucia niesprawiedliwości wśród obywateli, korupcja oznacza dość wymierne koszty ekonomiczne. Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej, w skali całej Unii może ona prowadzić do strat w wysokości nawet

³ Zob. także: Trutkowski, Koryś 2013.

⁴ Działalność AKOP została zainicjowana przez Fundację im. Stefana Batorego. Więcej informacji na stronie: www.akop.pl.

⁵ Informacje o działaniach Koalicji na stronie: www.otwartyrzad.org.pl.

⁶ Zob. „Odpowiedź MSW na uwagi AKOP do rządowego programu antykorupcyjnego na lata 2013–2018” – na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji [data dostępu: 22.07.2014].

⁷ Zob. „Stanowisko Koalicji w sprawie przyjęcia Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019” z dnia 8.04.2014, zamieszczone na stronie: www.otwartyrzad.org.pl [data dostępu: 22.07.2014].

120 mld euro rocznie⁸. Ostatnie badania ekonomiczne, wychodzące od analizy utraconych podatków, wskazują, że konsekwencje proceduru mogą być nawet poważniejsze: na podstawie „statystycznie istotnej korelacji pomiędzy wskaźnikami określającymi poziom korupcji a wysokością dochodów podatkowych należy szacować, że ok. 323 mld euro nie zostało pobranych w postaci podatków w 27 krajach Unii Europejskiej w 2010 r.” (Mungiu-Pippidi 2013, s. 15).

Wysiłki podejmowane zarówno wewnątrz kraju, jak i na poziomie europejskim są widoczne. Nie jest jednak oczywista ich skuteczność. Warto więc się zastanowić, czy istnieją obiektywne przesłanki, by sądzić, że skala korupcji w Polsce się zmniejszyła. Czy może raczej wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie? W poniższym opracowaniu przedstawiamy i interpretujemy wiele miar poziomu korupcji i jej percepcji tworzonych na podstawie różnego rodzaju badań i analiz, próbując odpowiedzieć na te pytania.

Jest to istotne tym bardziej, że brakuje precyzyjnych wskaźników dotyczących ekonomicznych skutków korupcji w Polsce, a tym samym trudno jednoznacznie oceniać skuteczność podejmowanych działań. Warto jednak wskazać, że według szacunkowych danych policji w 2012 r. urzędnikom publicznym wręczono korzyści majątkowe na sumę ok. 15,5 mln zł (Żaryn 2013). Jeśliby jednak uwzględnić cytowany powyżej raport dla Parlamentu Europejskiego i przyjęte w nim założenia, to podniesienie w Polsce poziomu kontroli zachowań korupcyjnych (mierzonego wskaźnikiem kontroli korupcji z Bazy WGI World Bank)⁹ do poziomu porównywalnego z jego wartością w Danii (gdzie jest on najwyższy w Europie), powinno w sumie zwiększyć dochody podatkowe o ok. 5% PKB, a zatem właściwie pozwolić ustabilizować budżet. Przy szacowanym poziomie PKB w 2012 r. na poziomie nominalnym ok. 500 mld USD oznaczałoby to ok. 25 mld USD (czyli ok. 80 mld zł) utraconych podatków. Wartość tę można przyjąć za

jeden z górnych szacunków potencjalnych ekonomicznych kosztów korupcji dla polskiej gospodarki.

Warto przy tym pamiętać, że korupcja niesie ze sobą także istotne koszty społeczne – zmniejsza poczucie dobrobytu, zwiększa nierówności społeczne, negatywnie oddziałuje na poziom bezpieczeństwa publicznego, w istotnym stopniu obniża zaufanie społeczne, prowadzi do klientelizmu i deterioracji kapitału społecznego (zob. Gurtowski, Sojak 2011; Gadowska 2002; Makowski 2008).

Nasza analiza wychodzi od krótkiej prezentacji uwarunkowań i problemów związanych z pomiarem skali korupcji. W kolejnych częściach przyjrzymy się wynikom badań, a następnie bardziej szczegółowo – źródłom i głównym obszarom występowania tego zjawiska.

1. Pomiar skali korupcji

Precyzyjne oszacowanie rozmiarów korupcji i jej wpływu zarówno na trudno mierzalny kapitał społeczny, jak i na kwantyfikowalne parametry ekonomiczne gospodarki narodowej jest właściwie niemożliwe. Możliwe są tylko pewne przybliżenia, opierające się na badaniach społecznych (demoskopijnych), mierzących głównie percepcję – czyli postrzeganie – skali korupcji. Badania takie realizuje się na próbach reprezentatywnych dla ogółu dorosłej ludności kraju, ale i w wybranych grupach (np. menadżerów czy przedsiębiorców). Ich uzupełnieniem mogą być rozmaite próby rozpoznania uwarunkowań zjawiska korupcji realizowane z wykorzystaniem jakościowych technik badawczych. Jedne i drugie umożliwiają nakreślenie mapy korupcji, jednak dają tylko cząstkową i niepełną wiedzę o jej faktycznej skali. Tym bardziej trudno w oparciu o nie wnioskować o jej rozmiarach w międzynarodowych analizach porównawczych.

Pewnym sposobem zapewnienia porównywalności wyników jest jednoczesne przeprowadzanie takich samych sondaży w wielu krajach. Tego typu badania mają miejsce np. w państwach UE. Jedno z nich, realizowane na zlecenie Komisji Europejskiej, to Eurobarometr, który co pewien czas zajmuje się tą problematyką. Innym przykładem są badania prowadzone przez firmę

⁸ Informacje pochodzą ze strony internetowej Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm [dostęp: 15.07.2014].

⁹ Wskaźnik Control of Corruption: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp [dostęp: 15.07.2014].

doradczą Ernst&Young. Odpowiedzią na problem porównywalności wyników stały się także indeksy syntetyczne opierające się na „triangulacji”¹⁰ różnych badań społecznych dotyczących korupcji, zarówno zamawianych przez instytucje tworzące takie indeksy, jak i powstających niezależnie. Efektem tego podejścia jest stworzenie indeksów przybierających wartości zestandaryzowane do pewnego przedziału. Przykładem indeksu syntetycznego może być Indeks Percepcji Korupcji konstruowany przez Transparency International. Jest on „sondażem sondaży”¹¹. Oznacza to, że przy jego konstrukcji wykorzystywane są badania na próbach losowanych w różny sposób oraz rozmaite metody zadawania pytań. Wynik kraju mieści się w określonym przedziale [0÷10] do 2011 r. i [0÷100] od 2012 r., w którym „10” (a od 2012 r. – 100) oznacza brak korupcji, a „0” – bardzo dużą jej skalę¹². Podobne możliwości porównań daje indeks będący składnikiem *World Governance Indicators* publikowanych przez Bank Światowy. Przyjmuje on wartości w przedziale [-2,5÷2,5], gdzie wyższe oznaczają lepszą kontrolę zjawisk korupcyjnych. Jest on również indeksem złożonym, budowanym na bazie sondaży i mierzącym percepcję korupcji w sferze publicznej oraz stopień zawłaszczania państwa przez elity polityczne¹³.

Analizując wyniki badań porównawczych, należy pamiętać, że – po pierwsze – w przypadku badań nad korupcją mamy z reguły do czynienia z odzwierciedleniem stanu świadomości społecznej, a nie rzeczywistym rozprzestrzenieniem się zjawiska. Po drugie – w sytuacji wielu porównawczych badań międzynarodowych (w tym

i Eurobarometru) możemy spotkać się z problemami natury metodologicznej i z oddziaływaniem specyfiki kulturowej. Pytanie zadane w badaniach Komisji Europejskiej dotyczyło „najważniejszego problemu kraju”, a nie jedynie postrzegania wagi korupcji. Stąd część respondentów, np. w Polsce, skłonna była wskazywać inne problemy, ważniejsze w ich przekonaniu od tego zjawiska.

Należy przy tym pamiętać, że na przekonania społeczne oddziałuje wiele rozmaitych czynników. Opinie na temat korupcji w znacznej mierze kształtowane są na podstawie medialnych doniesień i zasłyszanych opinii, a w mniejszej – jak to pokazują realizowane na przestrzeni wielu lat badania – osobistych doświadczeń respondentów. Dlatego też, klasyczny i chyba najczęściej cytowany w publikacjach *Indeks Percepcji Korupcji* (*Index Corruption Perceptions – CPI*) Transparency International w najlepszym razie służyć może do obserwacji trendów przemian opinii publicznej, a nie jako pomiar skorumpowania kraju (choć *de facto* często w ten sposób jest wykorzystywany w debacie publicznej). „Jak każde tego typu badanie, obrazuje on nie sytuację w konkretnym roku, a stan świadomości społecznej, zazwyczaj z 2–3-letnim opóźnieniem. (...) Indeks percepcji [korupcji] jest odzwierciedleniem stanu świadomości, wiedzy badanych na dany temat, a nie tzw. twardych danych” (Kopińska 2011, s. 9). W dodatku zmiany metodologii tworzenia indeksu ograniczają wartość porównań międzyokresowych, na co wskazują sami jego twórcy.

Ważnym uzupełnieniem badań społecznych, opierających się na subiektywnej percepcji zjawiska, są oficjalne statystyki dotyczące przestępczości korupcyjnej. W Polsce udostępniane są one przez instytucje zajmujące się zwalczaniem tego typu przestępstw: m.in. policję, ABW, CBA, prokuraturę (w tym wojskowe), Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową. Zbiorczo prezentowane są w wydawanych cyklicznie przez CBA publikacjach zatytułowanych *Mapa korupcji*¹⁴. Dotyczą one wyłączenie przestępstw wykrytych – takich, w których wszczęto postępowania, bądź

¹⁰ Triangulacji polegającej, z jednej strony, na stosowaniu różnych technik badawczych, a z drugiej – na sięganiu do różnych źródeł informacji.

¹¹ Na ogół są to trzy badania realizowane w każdym kraju: na ogólnokrajowej reprezentatywnej próbie dorosłej ludności, na próbie firm (wywiady z biznesmenami) oraz badanie ekspertów zajmujących się tematyką korupcji w danym kraju.

¹² W 2012 r. TI wprowadziło zmiany do sposobu wyliczania wyników, by dokładniej obserwować trendy. Podczas gdy zasada generalnie pozostała taka sama, to – odmiennie niż w latach ubiegłych – zastosowano skalę od 0 do 100, w której „0” nadal oznacza kraj najbardziej skorumpowany, a „100” – najmniej.

¹³ Opis indeksu: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/cc.pdf> [dostęp: 15.07.2014].

¹⁴ Zob. http://www.cba.gov.pl/portal/pl/56/1731/PUBLIKACJE_W_JEZYKU_POLSKIM.html [dostęp: 15.07.2014].

tych, które zostały udowodnione. Dlatego też, w najlepszym przypadku, stanowią one przede wszystkim informację o efektywności działania organów państwa odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, a nie ilustrację skali występowania tego zjawiska w Polsce. Jak wskazują Grzegorz Makowski i Marek Dudkiewicz (2012, s. 244), „z uwagi na złożoność zjawiska korupcji zawężanie go wyłącznie do kategorii zachowań przestępczych jest niezasadne”, a ze względu na „niedostatki polskiego systemu gromadzenia tych danych nie istnieje możliwość stworzenia na tej podstawie schematu opisu zjawiska korupcji” (ibidem, s. 218).

Wśród najważniejszych problemów związanych z wykorzystaniem istniejących statystyk w celu oszacowania skali korupcji w Polsce wskazać należy przede wszystkim ich wybiórczość (dotyczą wyłącznie przestępstw ujawnionych), niejednorodny sposób klasyfikacji przestępstw przez poszczególne organy państwa, niedoskonałości rejestracji danych czy utrudnienia w wymianie informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami (Bzymek 2012). Ponadto, liczba wykrytych przestępstw korupcyjnych jest potencjalnie słabo skorelowana z liczbą przestępstw popełnionych. To raczej pochodna skuteczności działania organów państwa.

2. Korupcja w Polsce w świetle badań i analiz

Zgodnie z wynikami badań Komisji Europejskiej (Special Eurobarometer 2012) opublikowanymi w 2012 r. 77% Europejczyków uznało korupcję za jeden z najważniejszych problemów kraju, w którym żyją. Polska w tym zestawieniu wypadła stosunkowo dobrze: 67% obywateli uważało korupcję za najważniejszy problem trapiący nasz kraj, zatem poniżej europejskiej średnicy i mniej niż w większości krajów UE (zob. ryc. 1).

Dane zgromadzone przez Komisję Europejską wskazują, że społeczne przekonania Europejczyków na temat skali występowania korupcji są zmienne. W Polsce odsetek tych, którzy twierdzą, że jej poziom zmniejszył się w ciągu ostatnich trzech lat, wyniósł 18%, wobec 28% przekonanych, iż wzrósł. Porównanie danych z lat 2009 i 2011 wskazuje, że grupa

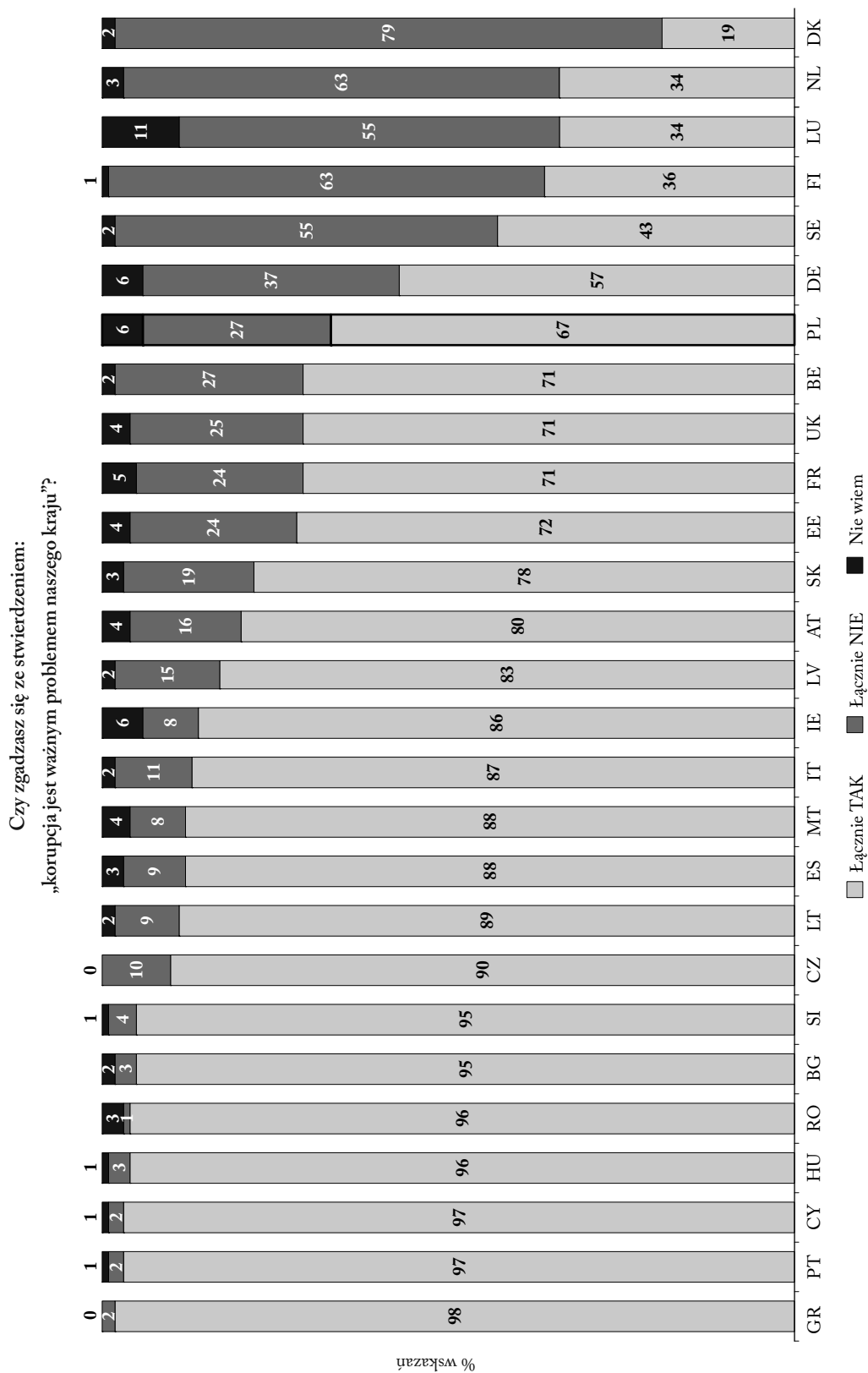
obywateli naszego kraju uznających, iż korupcja jest jednym z najważniejszych problemów Polski, zmniejszyła się z 81 do 67% ogółu badanych. W porównaniu z 2005 r., kiedy jako poważny problem wskazało ją 88% respondentów, zmiana jest jeszcze bardziej widoczna (Special Eurobarometer 2006, 2008, 2009, 2012).

W okresie prowadzenia badań nastąpiła istotna zmiana percepcji zjawiska korupcji wśród Polaków, co pokazuje rycina 2. Choć nadal jest ona poważnym problemem, od 2005 r. obserwujemy wyraźną poprawę, bezwzględnie i w porównaniu z krajami UE, w szczególności sąsiednimi i Europą Południową. W 2011 r. po raz pierwszy wyniki wskazań korupcji jako poważnego problemu były dla Polski niższe niż średnia dla UE27 (odpowiednio 67 i 74%).

Interesującego odniesienia dla tych danych dostarczają wyniki badań środowiska biznesu przeprowadzone przez Ernst&Young w 36 krajach świata. Analiza objęła członków zarządów, menedżerów i przedstawicieli wyższego kierownictwa firm, których zapytano o największe problemy i utrudnienia, z jakimi borykają się w działalności biznesowej. Wśród pytań znalazły się także kwestie dotyczące zagrożeń korupcyjnych. Odpowiedzi udzielone w Polsce podobne są w swojej wymowie do wyników ogółu populacji (Ernst&Young 2013).

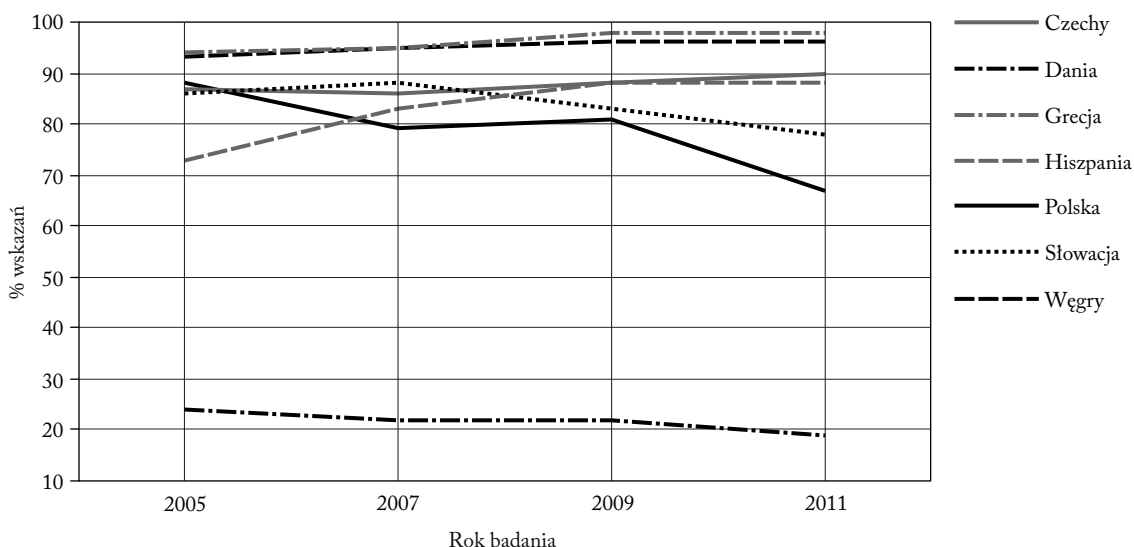
Innym źródłem danych dotyczących poziomu korupcji na świecie są, wspomniane wcześniej, badania prowadzone cyklicznie przez Transparency International. W ostatnim raporcie rocznym (2013) Polska uzyskała 60 punktów, co oznacza 38. miejsce w rankingu (na 175 krajów objętych zestawieniem). Spośród naszych sąsiadów lepszą pozycję miały Niemcy (78 pkt, 12. miejsce), a słabsze wyniki stały się udziałem Litwy (57 pkt, 43.), Czech (48 pkt, 57.), Słowacji (47 pkt, 61.), Białorusi (29 pkt, 123.), Rosji (28 pkt, 127.) i Ukrainy (25 pkt, 144.). Na czele zestawienia znalazły się kraje skandynawskie oraz Nowa Zelandia (Dania i Nowa Zelandia, z wynikiem 91 pkt, zajęły *ex aequo* miejsce pierwsze jako państwa najmniej skorumpowane na świecie). Najgorzej wypadły (podobnie jak w latach ubiegłych) Korea Północna i Somalia (8 pkt).

Warto zauważyć, że miejsce Polski w Indeksie ulegało na przestrzeni lat modyfikacjom – wyni-



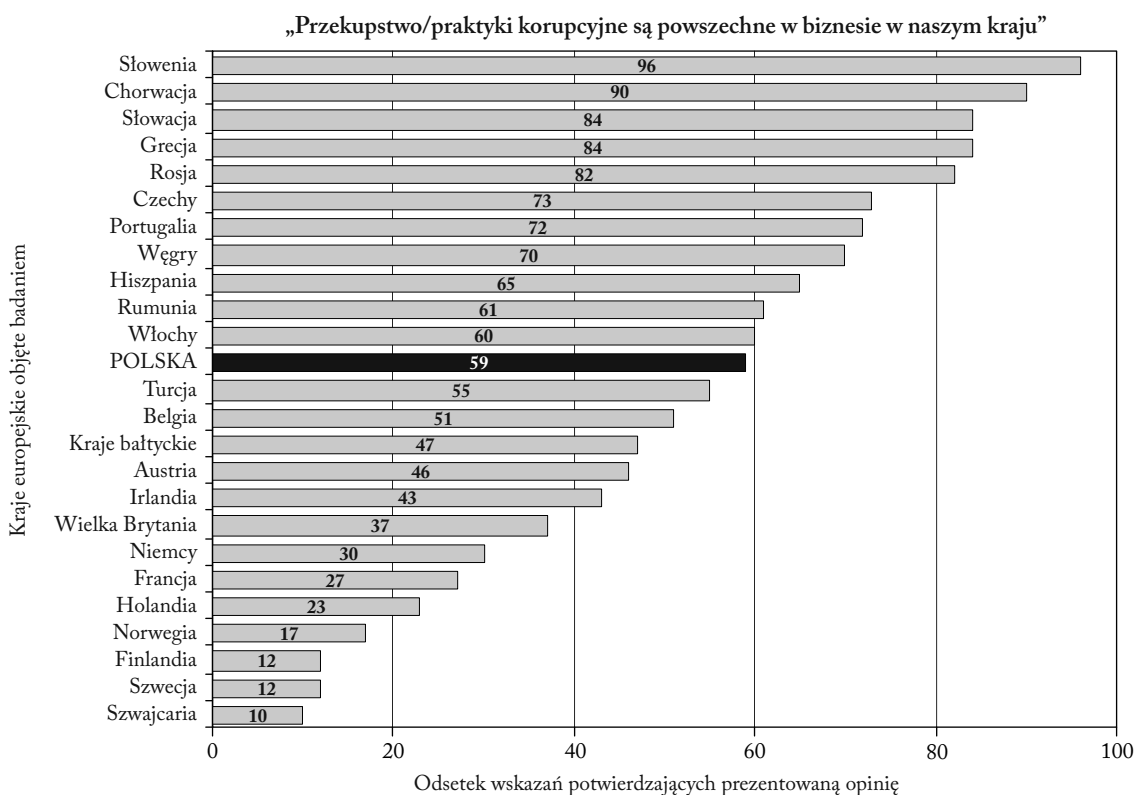
Ryc. 1. Znaczenie problemu korupcji w oczach Europejczyków (EUROBAROMETR)

Źródło: Eurobarometr (Special Eurobarometer 2012).



Ryc. 2. Opinia społeczna wybranych krajów europejskich o korupcji. Odsetek odpowiedzi na pytanie, czy korupcja jest ważnym problemem w kraju respondenta

Źródło: Eurobarometr.



Ryc. 3. Opinie menedżerów o skali korupcji w biznesie (Ernst&Young) – poparcie dla zaprezentowanej opinii (2013)

Źródło: Ernst&Young 2013.

kały one zarówno ze zmian w postrzeganiu poziomu korupcji przez badanych, jak i ze zwiększania się liczby krajów objętych Indeksem; niektórzy autorzy dostrzegają nawet pewien pozytywny trend CPI w Polsce (Czubek et al. 2010, s. 21–22). Analizując poziomy Indeksu na tle regionu oraz krajów Europy Południowej (a więc dwóch najslabiej rozwiniętych i najmocniej skorumpowanych obszarów UE z wyjątkiem krajów bałkańskich, zob. ryc. 4), dostrzec można, że przynajmniej w dziedzinie percepcji korupcji od 2000 r. widoczne są efekty intensyfikacji działań antykorupcyjnych w administracji publicznej wywołanych aferą Rywina. Dodatkowo, kryzys gospodarczy, który po 2008 r. był dotkliwy dla krajów Europy Południowej i Środkowo-Wschodniej, przyczynił się do wyraźnego spadku indeksów w tych państwach. W efekcie od kilku lat Polska pozytywnie wyróżnia się zarówno na tle regionu, jak i krajów południa Europy

– postrzegana korupcja okazuje się niższa niż we Włoszech i Grecji oraz pozostaje na poziomie państw Półwyspu Iberyjskiego (dystans jest historycznie najniższy; po raz pierwszy percepcja w tym obszarze w Polsce jawi się jako niższa niż w Hiszpanii).

Wartości indeksu *Control of Corruption* w przypadku Polski zachowują się bardzo podobne jak CPI (zob. ryc. 5). Kontrola zjawisk korupcyjnych w Polsce od 2007 r. jest postrzegana lepiej niż w Grecji i we Włoszech, a od 2008 – niż w regionie. Od 2004 r., kiedy wartość indeksu osiągnęła minimum, następuje powolny wzrost (choć maksimum osiągnięte w 1998 r. nie zostało przekroczone). Wciąż wyraźnie wyższy niż w Polsce poziom kontroli korupcji jest w Portugalii i Hiszpanii, choć dystans między tymi krajami a naszym nie był nigdy tak wielki jak teraz (analogicznie, dystans między Polską a państwami regionu pozostaje najwięk-



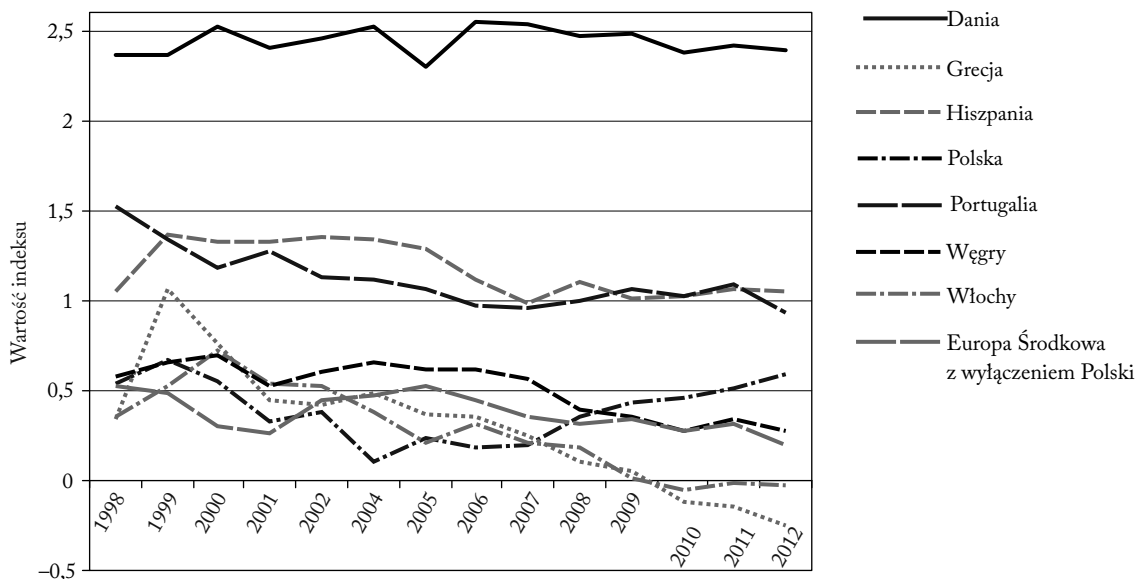
Ryc. 4. Indeks Percepcji Korupcji (CPI) Transparency International*

* Wartość indeksu dla lat 2012 i 2013 została podzielona przez 10 w celu zachowania porównywalności z latami poprzednimi. Średnia dla Europy Środkowej – nieważona.

Źródło: Transparency International, opracowanie własne.

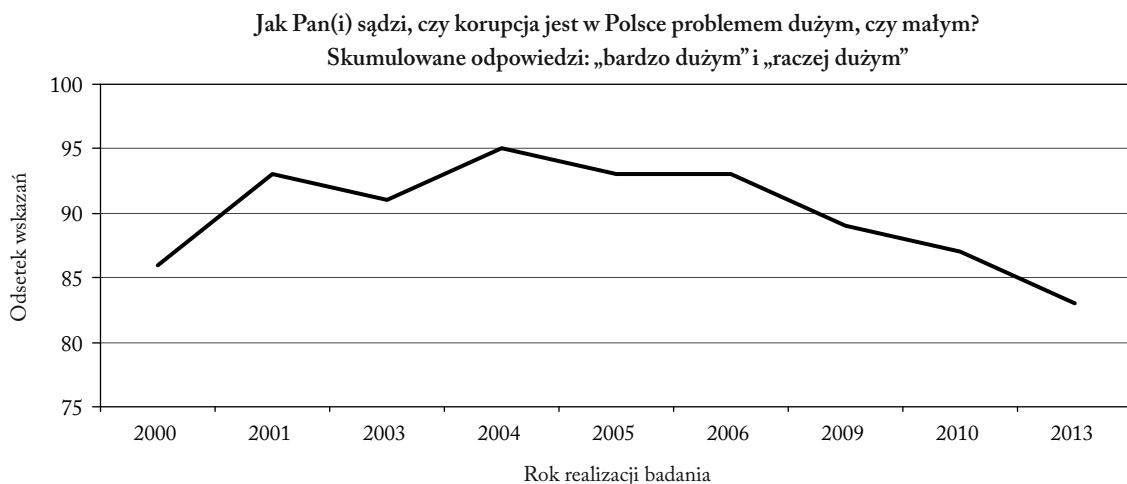
szy w perspektywie możliwej do opisania tym indeksem – nigdy nasz kraj nie wypadł tak dobrze i tak różnie od państw sąsiednich). Wnioski są zatem właściwie także takie same, jak w przypadku analizy indeksu CPI.

Dla pełnego obrazu warto przyrzeć się także lokalnym badaniom zjawiska. W polskich sondażach charakter społecznego postrzegania opisywanego zjawiska jest dość zróżnicowany. Z jednej strony, mamy do czynienia z pró-



Ryc. 5. Indeks *Control of Corruption*

Źródło: Baza WGI World Bank.



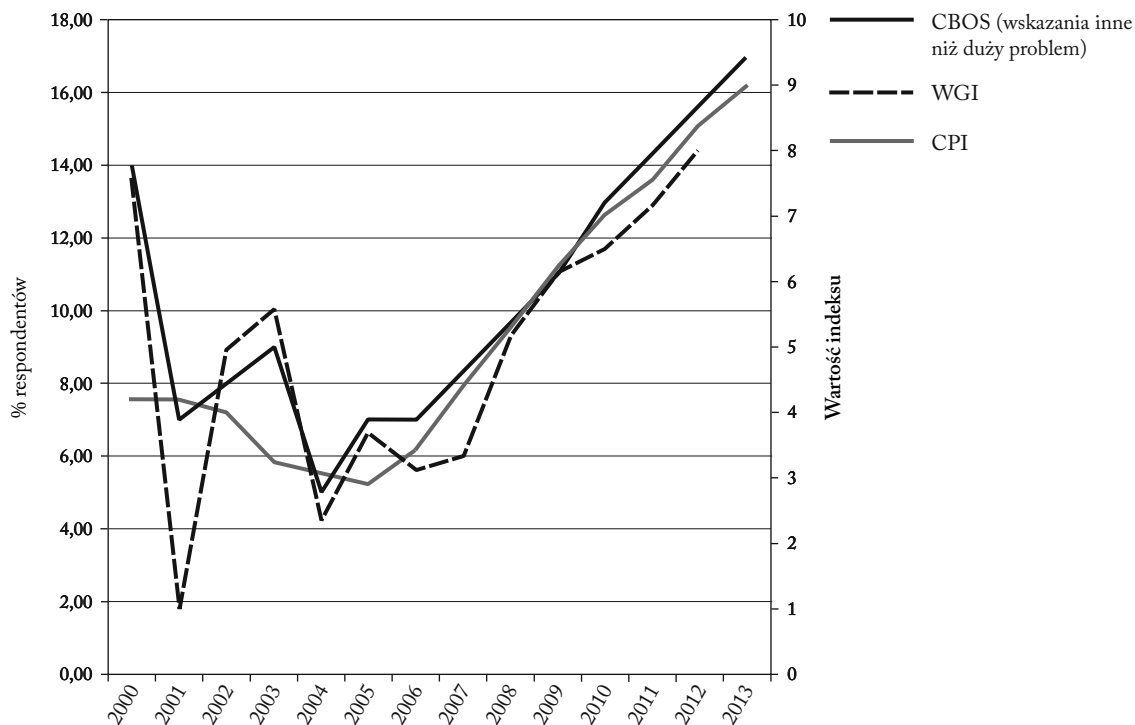
Ryc. 6. Postrzeganie korupcji w Polsce w badaniach CBOS (2000–2013)

Źródło: CBOS.

bami odwzorowania przekonań Polaków na temat znaczenia korupcji na tle innych problemów kraju, z drugiej zaś – odnajdujemy analizy sektorowe odnoszące się do praktyk i zachowań korupcyjnych w działalności różnych instytucji czy grup zawodowych. Badania ogólnokrajowe prowadzone przez CBOS pokazują, że w opinii ogółu obywateli jest ona bardzo ważnym problemem państwa (ryc. 6).

Podkreślić przy tym należy, że dane prezentowane przez CBOS są koherentne z przedstawionymi wyżej, pochodzącymi z Komisji Europejskiej. Widać też podobieństwo ze złożonymi, syntetycznymi indeksami CPI i WGI (ryc. 7) – spadek znaczenia korupcji jako dużego problemu społecznego datuje się od 2004 r., od którego następuje ciągła poprawa. Porównanie wyników

trzech niezależnie tworzonych miar percepcji pozwala nam z dużym przekonaniem stwierdzić, że postrzegana w społeczeństwie, wśród przedsiębiorców i pracowników administracji państwowej skala korupcji w sposób wyraźny się zmniejsza. Jednocześnie trzeba podkreślić, że w 2012 r. indeksy syntetyczne osiągnęły poziomy zbliżone do tych z drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych (*Control of Corruption*) lub niewiele lepsze (CPI). Podobnie, dane CBOS wskazują, że postrzeganie korupcji jest dziś podobne do tego z okresu poprzedzającego aferę Rywina. Dopiero dalsza poprawa tych wskaźników może nas utwierdzić w przekonaniu, że faktycznie następuje długookresowa zmiana na lepsze, a nie jedynie powrót do standardowych poziomów po gwałtownym załamaniu zaufania



Ryc. 7. Porównanie postrzegania korupcji w badaniach CBOS (lewa oś: odsetek osób nietraktujących jej jako dużego problemu), indeksu *Control of Corruption* i CPI TI*

* W celu lepszego zobrazowania na wykresie silnej korelacji między zmiennymi, autorzy dokonali (tylko na potrzeby ilustracji graficznej) dodatkowych przeliczeń arytmetycznych (seria CPI = $1/4 * CPI^2$, seria WGI = $WGI * 12 + 1$).

Współczynnik R^2 dla korelacji między WGI i CBOS na poziomie 0,97, WGI i CPI – 0,6. Na wykresie „wskazania inne niż duży problem” to skumulowane odpowiedzi „bardzo mały problem” i „raczej mały problem”. Uwaga: wartość ta w 2013 r. (ostatnie badanie) wynosi zaledwie 10%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CBOS, TI i World Bank.

do instytucji publicznych po okresie ujawniania afer korupcyjnych i upolitycznienia tego zjawiska. Ponadto raz jeszcze warto przypomnieć, że prezentowane tu miary dotyczą percepcji korupcji (a więc niejako odbicia rzeczywistości społecznej w ludzkich przekonaniach), a nie korupcji jako takiej.

Nieco innego obrazu istotności korupcji w polskim życiu publicznym dostarczają analizy przeprowadzone w 2010 r. przez grupę badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹⁵. W omówieniu wyników autorzy podkreślają, że „wśród 11 rozpatrywanych najważniejszych problemów społecznych korupcja znalazła się na dość odległym, piątym miejscu (22% wskazań). Zbliżony odsetek wskazań uzyskały alkoholizm/narkomania oraz kwestia rent i emerytur. Warto wszakże przypomnieć, że korupcja jest jednak postrzegana jako istotniejszy problem społeczny niż przestępczość pospolita (zaledwie 16% wskazań)” (Siemaszko Gruszczyńska, Ostaszewski 2012, s. 33). Najważniejszymi problemami społecznymi kraju w momencie realizacji badań były, zdaniem respondentów, bezrobocie (przeszło 80% wskazań) oraz bieda (niespełna połowa odpowiedzi).

Trzeba zapytać o przyczynę takich rozbieżności w wynikach: w tym samym roku z jednej strony 87% respondentów uznaje korupcję za duży problem kraju, z drugiej zaś jedynie 21% badanych wskazuje ją jako jeden z trzech najważniejszych problemów społecznych trapiących Polskę. Wyjaśnienia są przynajmniej dwa. Po pierwsze, czym innym jest pytanie o subiektywne postrzeganie ważności tego problemu jako takiego, a czym innym porównanie tej ważności z istotnością innych problemów. W tym porównaniu znaczenie korupcji w świadomości Polaków, jak widać, maleje. Po drugie, duże znaczenie w stosunku respondentów do pytania o korupcję odgrywa, jak się wydaje, prezentowane przez nich rozumienie otaczającej rzeczywistości oraz wiedza na temat mechanizmów rządzących życiem publicznym. Wiedza, dodajmy, nie normatywna,

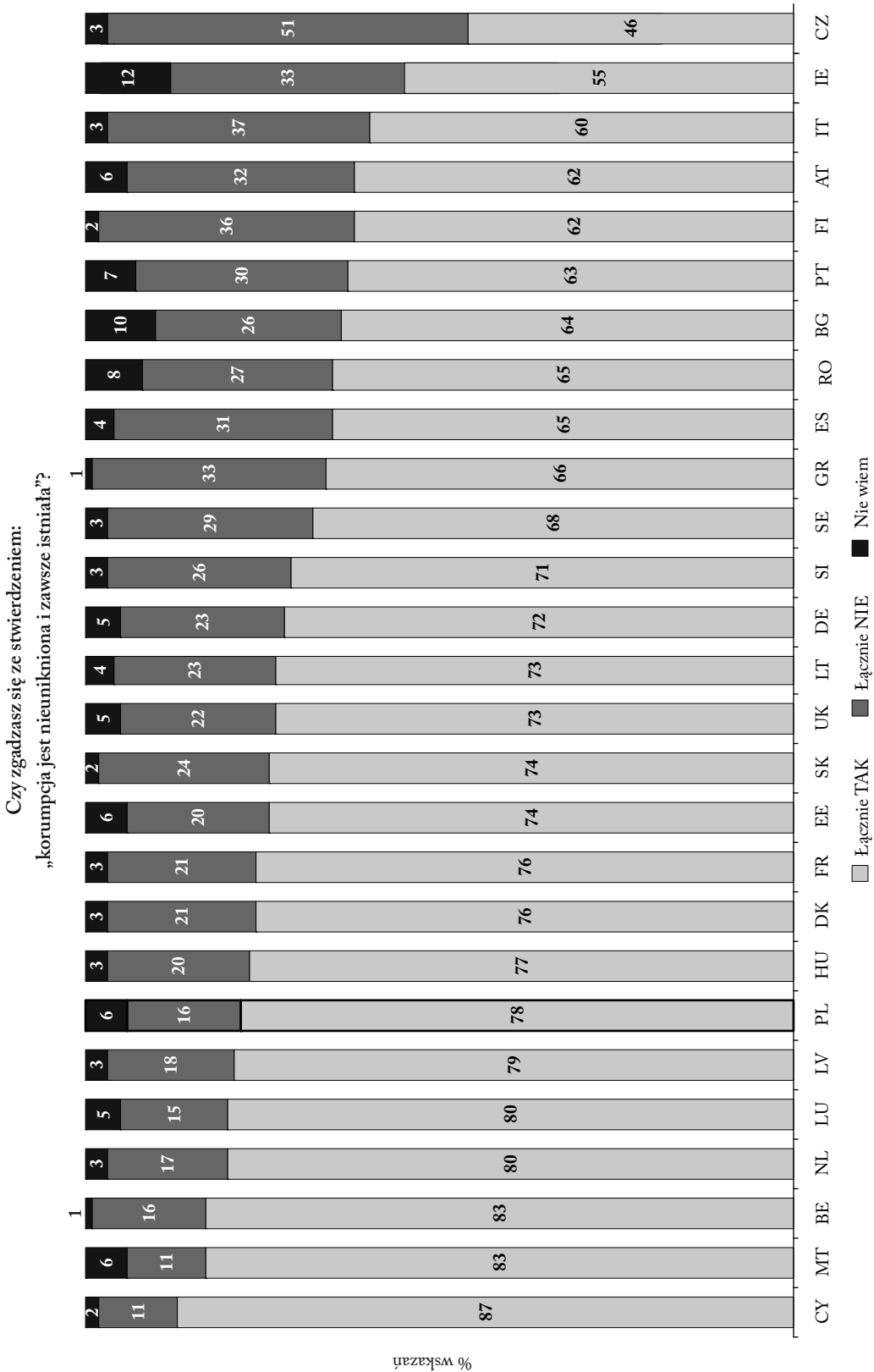
lecz praktyczna. Zgodnie z badaniami Komisji Europejskiej 78% Polaków w 2011 r. zgadzało się ze stwierdzeniem, że „korupcja jest nieunikniona, zawsze istniała” (74% takich odpowiedzi odnotowano w 2009 r.) (Special Eurobarometer 2009, 2012). Jednocześnie, co czwarty Polak w tych samych badaniach zgadzał się ze stwierdzeniem, że „wielu ludzi akceptuje korupcję jako część codziennego życia” (Special Eurobarometer 2012).

Na podstawie badań międzynarodowych i indeksów syntetycznych można postawić hipotezę, że w latach 2003–2004 miały miejsce wydarzenia bądź fakty, które wpłynęły na percepcję skali korupcji w Polsce. Od tego czasu notowana jest bowiem wyraźna poprawa ocen społecznych. We wskazanym czasie można wyróżnić przynajmniej cztery potencjalne grupy takich czynników: (a) dostrzeżenie przez obywateli skutków działań Komisji Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (jednym z głównych problemów podkreślanych w corocznych raportach przedakcesyjnych był brak postępów w zwalczaniu korupcji – pod naciskiem KE Polska przyjęła i zrealizowała I i II Program Zwalczania Korupcji – Strategii Antykorupcyjnej)¹⁶; (b) wejście Polski do UE, powiązane z gwałtownym wzrostem transferów z funduszy strukturalnych i rosnącymi wymogami dotyczącymi przejrzystości wydatkowania środków publicznych; (c) rozpoczęcie szeroko zakrojonych działań antykorupcyjnych przez kolejne rządy; (d) powołanie instytucji zajmującej się zwalczaniem korupcji (CBA) oraz (e) gwałtowny wzrost znaczenia kontrolnej funkcji mediów zainteresowanych problematyką korupcji i jej zwalczania.

Na podstawie zaprezentowanych tutaj i dalej danych trudno niestety jednoznacznie ocenić, który z tych czynników mógł szczególnie wyraziście wpłynąć na poglądy opinii publicznej.

¹⁵ Badania zrealizowane na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców przez TNS OBOP. Badani byli proszeni o wskazanie trzech najistotniejszych problemów społecznych.

¹⁶ Dziękujemy Grażynie Kopińskiej z Fundacji Batorego za zwrócenie uwagi na ten czynnik.



Ryc. 8. Postrzeganie zjawiska korupcji w Europie (EUROBAROMETR)

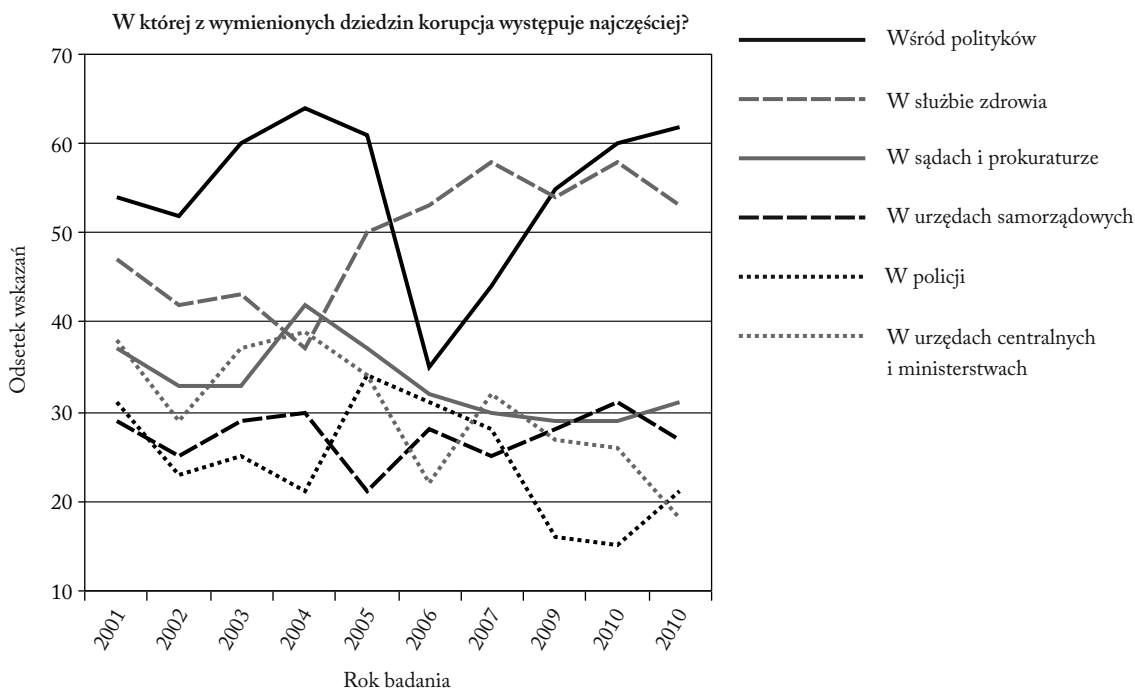
Źródło: Eurobarometr (Special Eurobarometer 2012).

3. Źródła korupcji a główne obszary jej występowania

Analiza wyników badań prowadzonych przez organizacje polskie i europejskie pozwala na pogłębienie wiedzy odnoszącej się do definiowania i postrzegania zjawiska korupcji przez obywateli naszego kraju. Kluczową kwestią umożliwiającą lepsze zrozumienie wymiarów jego społecznej percepcji jest pytanie o źródła oraz o obszary jej występowania, czy też sfery szczególnie na nią podatne. Informacje na ten temat znaleźć można w wielu publikacjach.

Według badań CBOS z 2010 r. korupcja najczęściej występuje wśród polityków (działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów) oraz w służbie zdrowia. Nieco rzadziej wskazywano sądy i prokuraturę, urzędy samorządowe (gminne, powiatowe i wojewódzkie) oraz policję (CBOS 2013).

W prezentowanych powyżej badaniach CBOS możliwe były trzy odpowiedzi (sfery życia publicznego), w których, zdaniem respondentów, korupcja występuje najczęściej. Nieco inne podejście do pytania o zagrożone obszary stosowane jest w badaniach Eurobarometru, gdzie respondenci są pytani o to, czy w danej dziedzinie w ich kraju występuje korupcja. W 2011 r. 73% Polaków uznało, że spotyka się ją w instytucjach centralnych, 76% – że w instytucjach lokalnych, a 71% – w regionalnych. Wśród najbardziej skorumpowanych zawodów Polacy wskazywali przy tym pracowników publicznej służby zdrowia (48% wskazań), polityków szczebla krajowego (37%), urzędników biorących udział w rozstrzyganiu przetargów (36%) i różnego rodzaju kontrolerów oraz inspektorów (w dziedzinie zdrowia, budownictwa, warunków sanitarnych i koncesji – 33% wskazań). Dane te dowodzą, że przynajmniej w percepcji publicz-



Ryc. 9. Sfery występowania korupcji w Polsce¹⁷

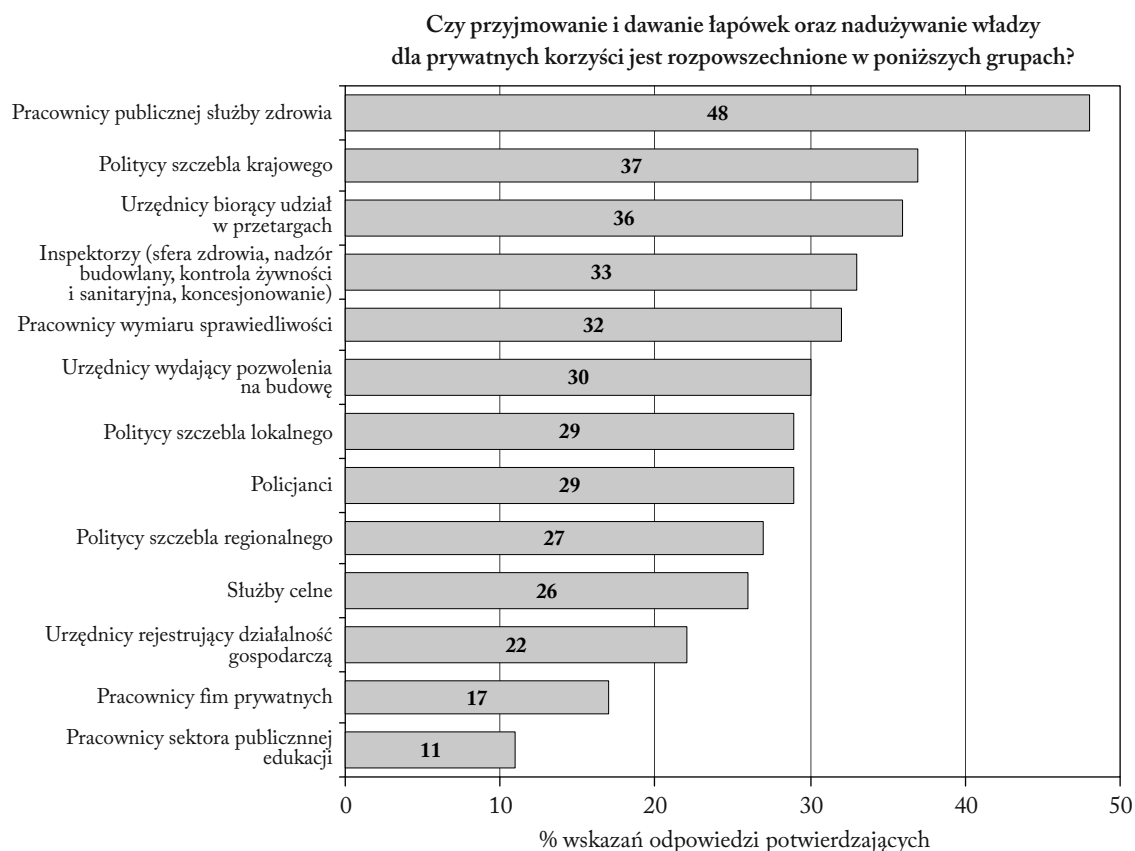
Źródło: CBOS.

¹⁷ W latach 2001–2009 analizowane tu i dalej sondaże CBOS dotyczące korupcji były finansowane przez Program Przeciw Korupcji Fundacji Stefana Batorego i realizowane na jego zamówienie.

nej działania na szczeblu centralnym (zwalczanie korupcji w urzędach centralnych, sądach, policji) przyniosły długookresowe skutki, przy czym postrzegana zmiana zachowań polityków była krótkotrwała i wszystko powróciło do dawnej normy. Znacznie mniejsza, i względnie stała, część badanych jest przekonana o występowaniu zjawisk korupcyjnych w administracji samorządowej. Na podstawie istniejących danych można przyjąć, że – przynajmniej dotychczas – wykorzystywane w samorządzie nowe rozwiązania dotyczące zarządzania jakością raczej nie mają wpływu na te opinie. Wyjątkowo niekorzystnie prezentuje się zaś społeczna percepcja korupcji w służbie zdrowia. Takie wyniki poniekąd potwierdzają dane z Eurobarometru (ryc. 10). Niestety, nie da się w tym wypadku wnioskować o dynamice zmian.

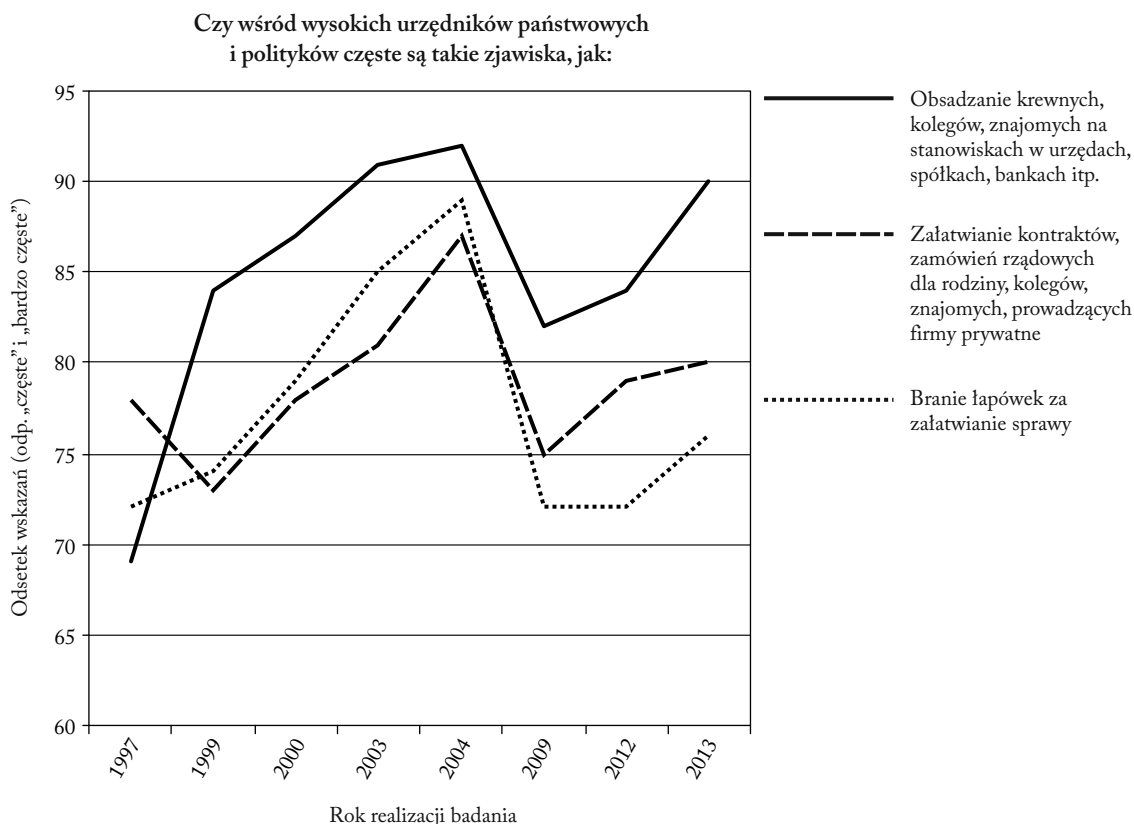
Zdecydowanie gorsze wyniki w odniesieniu do łapownictwa i nadużywania władzy dla prywatnych korzyści przez polityków i wysokich urzędników państwowych przynoszą badania CBOS (2013). Zgodnie z nimi łącznie aż 76% Polaków przyznaje, że „branie łapówek za załatwienie sprawy” jest w tych grupach raczej lub bardzo częste, a 80% za takie uznaje „załatwienie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne”. W podobnym duchu badani przez CBOS wypowiadają się o nepotyzmie: „obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.” uznano za rozpowszechnione aż 90% respondentów.

Należy przy tym zauważyć, że w ostatnich latach znacznie zmalała liczba osób przekonanych



Ryc. 10. Poziom korupcji w poszczególnych grupach zawodowych wg opinii Polaków (EUROBAROMETR)

Źródło: Eurobarometr (Special Eurobarometer 2012).



Ryc. 11. Łapownictwo, nepotyzm i wykorzystywanie władzy według opinii Polaków

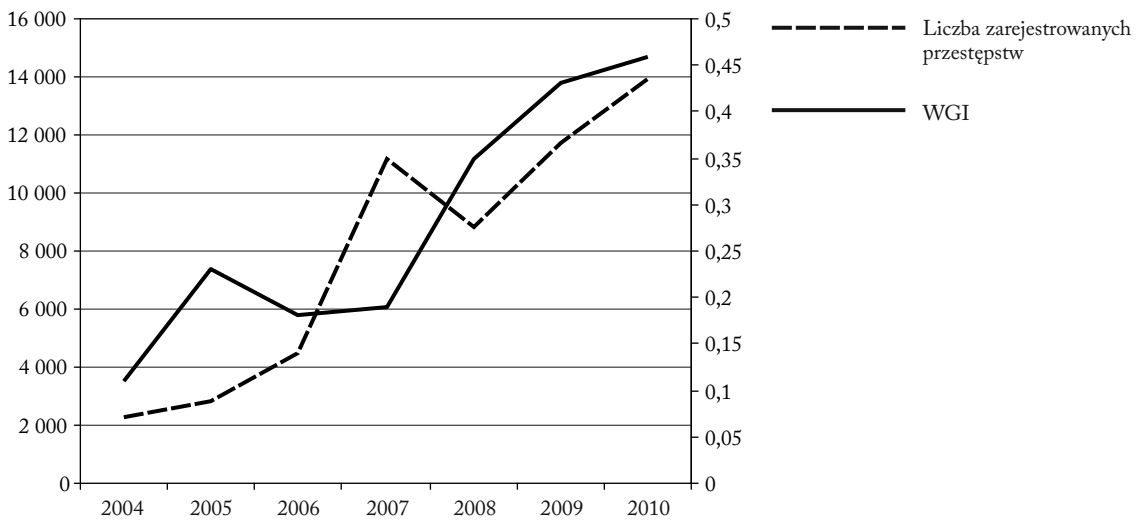
Źródło: CBOS.

nych o tym, że w Polsce istnieje polityczna wola zwalczania korupcji. O ile w latach 2009–2010 przeświadczenie takie podzielała ponad połowa badanych (odpowiednio 52% w 2009 i 56% w 2010 r.), to już w ostatnich badaniach (2013) odsetek ten zmalał do 31%.

Pojawia się pytanie, jak do społecznej percepcji korupcji mają się rzeczywiste informacje dotyczące ujawnionych przypadków przestępstw korupcyjnych? Przede wszystkim należy zauważyć, że ostatnie opublikowane dane odnoszące się do tego typu przestępczości dotyczą 2011 r. Brakuje zatem podstaw do w pełni aktualnego wnioskowania o zależnościach pomiędzy zaprezentowanymi wyżej zmianami percepcji zjawiska i postrzegania polityki antykorupcyjnej państwa a liczbą rzeczywistych, odnotowanych przypadków zdarzeń o charakterze karnym. Zgodnie z danymi przedstawionymi w *Mapie korupcji* (CBA 2012) między rokiem 2010 a 2011 licz-

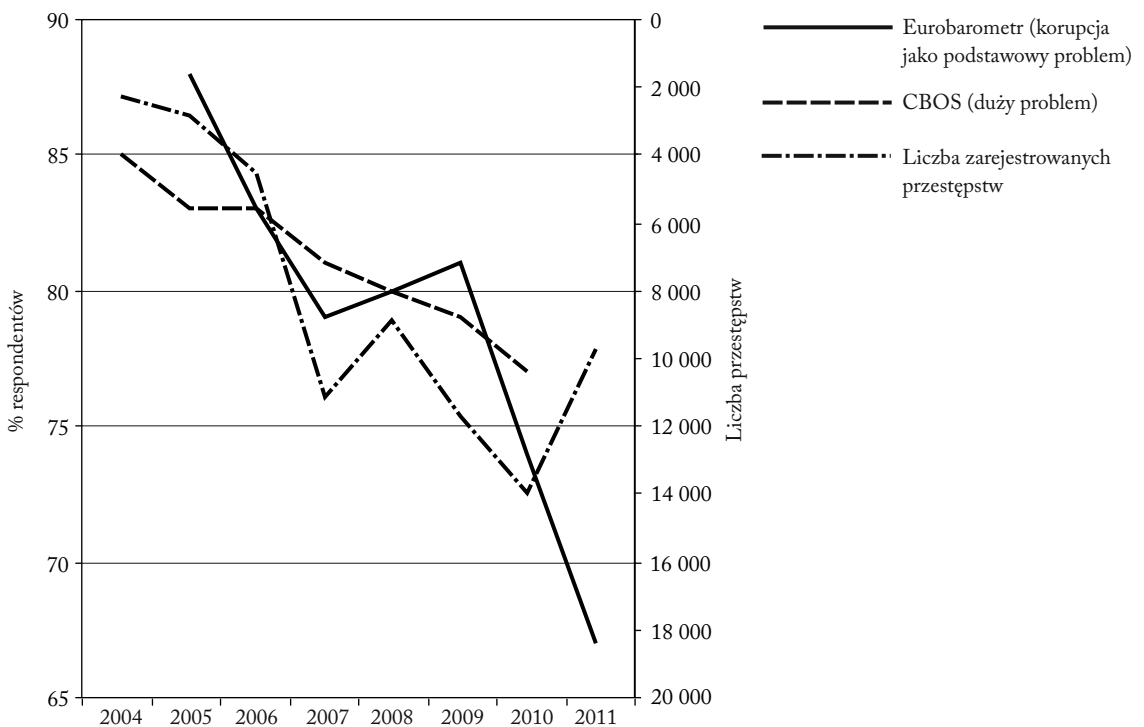
ba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych zmniejszyła się o 30% – z 13 938 takich przypadków w 2010 do 9 073 zarejestrowanych w 2011. Jak informują autorzy *Mapy korupcji*, pomiędzy rokiem 2010 a 2011 „największe spadki rejestracji dotyczą przestępstw korupcyjnych opisanych w art. 228 (sprzedajność urzędnicza), 230a (handel wpływami) i art. 231 § 2 kk (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków)”.

Warto przy tym zauważyć, że w okresie pomiędzy 2004 a 2010 r. utrzymywała się dość zaskakująca, silna korelacja między liczbą wykrywanych przestępstw i poziomem wskaźnika WGI (ryc. 12), a także CPI. Może ona wynikać z postrzegania związku zwiększenia się liczby wykrywanych (a zatem i opisywanych w mediach) przestępstw ze wzrostem skuteczności działania instytucji publicznych (a więc faktyczną poprawą zdolności do kontroli zachowań korupcyjnych). Nie da się jednak jednoznacznie



Ryc. 12. Liczba przestępstw korupcyjnych rejestrowanych w Polsce w ostatnich latach (CBA, lewa oś) a poziom WGI (prawa oś)

Źródło: Dane World Bank, CBA.



Ryc. 13. Liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych a zmiany opinii o korupcji (CBOS, Eurobarometr)*

* Wskazania CBOS, w celu lepszego zilustrowania podobieństwa przebiegu krzywych, pomniejszono o 10.

Źródło: Eurobarometr, CBA, CBOS.

wykluczyć, że zbieżność trendów w tym okresie może być również przypadkowa.

W latach 2004–2010 można było zaobserwować podobną zbieżność wykresów dotyczących liczby przestępstw korupcyjnych i wyników badania Eurobarometr (procent odpowiedzi, że korupcja jest ważnym problemem w Polsce). Wzrost wykrywalności przestępstw szedł w parze ze spadkiem liczby osób sądzących, że korupcja jest poważnym problemem w Polsce (i *vice versa*, spadek w zakresie wykrywanych przestępstw, jak w 2008 r., występował jednocześnie ze wzrostem liczby przestępstw wykrywanych). W 2011 r. tej zależności już nie było (ryc. 13). Najprościej wyjaśnić to w ten sposób, że do 2009 r. przyrost liczby wykrytych przestępstw korupcyjnych (który na pewno znajdował odbicie w mediach) był postrzegany jako pochodna większej skuteczności rządowych agend zajmujących się ściganiem tego typu działań. W 2011 r. liczebność przestępstw zmalała, jednocześnie zaś spadała liczba osób postrzegających korupcję jako problem w Polsce. Może więc powoli do opinii publicznej przebija się potencjalna skuteczność prowadzonych działań prewencyjnych? Wskazywać mógłby na to fakt, że połowa respondentów CBOS (52% w 2009 r. i 56% w 2010 r.) skłonna była przyznać, iż w Polsce istnieje polityczna wola zwalczania korupcji. Jednak przytoczone wcześniej dane z 2013 r., zgodnie z którymi aż 57% badanych nie dostrzega politycznej woli walki z korupcją, mogą wskazywać na zmianę tego trendu.

4. Podsumowanie

Większość zaprezentowanych tu badań pokazuje, że przynajmniej wskaźniki percepcji korupcji w Polsce się poprawiły: badania ogólnospołeczne oraz konkretnych grup zawodowych, a także indeksy syntetyczne wskazują na spadek poziomu korupcji i poprawę w obszarze kontroli zjawisk z nią związanych. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest ocena politycznej woli zwalczania korupcji – ta postrzegana jest jako coraz mniejsza. Ten wskaźnik może niepokoić, sygnalizuje bowiem – o ile ta tendencja się utrzyma – zmianę trendu spadkowego innych wskaźników percepcji.

Do tej pory na poziom wskaźników percepcji korupcji mogły mieć wpływ zarówno udane reformy instytucjonalne, jak i skuteczność PR agend rządowych. Tym samym utrata zaufania opinii publicznej odnośnie do woli politycznej władz dotyczącej zwalczania korupcji może być istotna. Bez wątpienia okres po 2001 r. to czas intensywnych reform, których skutkiem było m.in. utworzenie CBA, intensyfikacja działań antykorupcyjnych policji i innych służb, wprowadzenie dwóch etapów strategii antykorupcyjnej i, a może przede wszystkim, wiele rozproszonych działań prewencyjnych podejmowanych przez różne agendy publiczne (zob. Trutkowski, Koryś 2013). Dodatkowo, wydaje się, że przynajmniej równie silnie oddziaływać mogły elementy dostosowań wymuszonych akcesją do UE. W szczególności transfery pieniężne z UE o ogromnej skali obwarowane były wymogami dotyczącymi zarządzania finansami instytucji, które je otrzymywały. To zaś wymusiło ewolucję regulacji prawnych na poziomie ogólnopolskim, jak i zmiany na niższych szczeblach.

Przedstawione tu badania dowodzą jednak, że pomimo pewnej poprawy, korupcja w naszym kraju pozostaje poważnym problemem społecznym. Polska, podobnie jak inne kraje regionu, wciąż jest postrzegana jako bardziej skorumpowana niż państwa Europy Zachodniej, Północnej i część krajów Europy Południowej (świadczą o tym poziomy osiągnane przez indeksy syntetyczne), choć w tym ostatnim przypadku widoczna jest bardzo silna konwergencja w ostatnich latach. Obserwowana poprawa wskazań CPI czy indeksu *Control of Corruption* w chwili obecnej doprowadziła do tego, że powróciły one do poziomów sprzed kryzysu zaufania do państwa towarzyszącego aferze Rywina. Nadal jednak obszarów wymagających poprawy jest dużo, zwłaszcza że wiele analiz wskazuje, iż Polska pozostaje w grupie państw o wysokim ryzyku korupcyjnym.

Znacząca skala zagrożeń korupcyjnych w Polsce została niedawno potwierdzona w raporcie *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union* („Dobry, zły i paskudni. Kontrola korupcji w Unii Europejskiej”), opracowanym przez Hertie School of Governance (Mungiu-Pippidi 2013, s. 42). Wynika z niego, że Polska należy do grupy krajów,

w których ryzyko korupcyjne jest bardzo duże zarówno ze względu na ograniczony zakres środków zapobiegawczych i odstraszących, jak i wysoki poziom prawdopodobieństwa pojawienia się korupcji (tab. 1).

Analizy przeprowadzone przez autorów raportu wskazują, że w krajach grupy A (wysoki poziom środków zapobiegawczych i niski możliwości czy okazji korupcyjnych) prowadzona jest skuteczna polityka antykorupcyjna, administracja działa w sposób przejrzysty, a okazjonalnie zdarzające się przestępstwa korupcyjne są skutecznie wykrywane i piętnowane. W krajach grupy B (wysoki poziom środków zapobiegawczych, ale wciąż dość duże prawdopodobieństwo wystąpienia okazji korupcyjnych) udało się wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia, choć istniejące uwarunkowania wewnętrzne (gospodarcze, społeczne, historyczne) sprzyjają pojawianiu się sytuacji korupcyjnych. W grupie C (niski poziom środków zapobiegawczych, ale też niewielkie możliwości i prawdopodobieństwo pojawienia się sytuacji korupcyjnych) kryzys gospodarczy, jak wskazano w raporcie, „zadziałał co prawda jako silny czynnik antykorupcyjny, drenując zasoby i ograniczając występowanie okazji korupcyjnych”, ale ryzyko korupcyjne nie jest ograniczane przez skuteczne środki zapobiegawcze. I wreszcie, grupa D, w której znajduje się Polska, to kraje, gdzie możliwości pojawienia się korupcji są duże i istnieją sprzyjające jej oko-

liczności (gospodarcze, historyczne i społeczne), natomiast poziom zabezpieczeń pozostaje niski (Mungiu-Pippidi 2013, s. 44).

Podsumowując, warto dla porządku podkreślić, że zaprezentowane wcześniej wskaźniki stwarzają podstawę do pewnego, ograniczonego, optymizmu: w percepcji społecznej rozprzestrzenienie korupcji nie powiększa się, a co więcej, dają się zauważyć pewne pozytywne tendencje w tym zakresie. Do ich zaistnienia zapewne przyczynia się nagłaśnianie w dyskursie medialnym działań podejmowanych przez różne instytucje, zarówno publiczne, jak i społeczne/pozarządowe.

Niemniej trudno uznać stan obecny za satysfakcjonujący – nadal przeważająca większość Polaków jest przekonana, że działalność administracji to w znacznej mierze pole realizacji prywatnych interesów, nepotyzmu i łapówkarstwa. Ostatni kwartał 2013 r. pokazuje, że jest to nie tylko kwestia percepcji, lecz też słabnącej woli władzy do ograniczania korupcji – o czym świadczy model rozwiązywania ostatnich „afer”. Ponadto, pomimo reform, wciąż wiele rozwiązań instytucjonalnych wprowadzanych w Polsce jest nie dość efektywne (Koryś, Trutkowski 2013) – a w konsekwencji, jak wskazuje przedstawiona powyżej analiza grup ryzyka korupcyjnego, prawdopodobieństwo korupcji w sektorze publicznym jest nadal wysokie.

Tab. 1. Grupy ryzyka korupcyjnego wśród krajów europejskich

	Możliwości/okazje korupcyjne			
	Niskie		Wysokie	
Środki zapobiegawcze/ograniczające korupcję	Wysokie	Austria	Irlandia	Cypr
		Belgia	Luksemburg	Estonia
		Dania	Malta	Węgry
		Finlandia	Holandia	Litwa
		Francja	Szwecja	
		Niemcy	Wielka Brytania	
	Niskie	Włochy		Bulgaria
		Portugalia		Republika Czeska
		Słowacja		Grecja
		Słowenia		Łotwa
		Hiszpania		Polska
				Rumunia

Źródło: Mungiu-Pippidi (2013).

Literatura

- Bank Światowy (2000). *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. Washington: World Bank.
- Bzymek T. (2012). „Przeprowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBA (2012). *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce*. Warszawa: CBA.
- CBA (2013). *Informacja o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego w 2013 roku*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- CBOS (2013). *Opinie o korupcji w Polsce*. Komunikat nr BS/105. Warszawa: CBOS.
- Czubek G., Kopińska G., Sawicki A., Wojciechowska-Nowak A. (2010). *Jak walczyć z korupcją – zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ernst&Young (2013). *Navigating Today's Complex Business Risks. Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013*. Zürich: EYGM Limited.
- Gadowska K. (2002). *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górnictwa w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gurtowski M., Sojak R. (2011). „Opracowanie koncepcji szacowania społecznych i ekonomicznych kosztów zachowań korupcyjnych”, www.antykorupcja.gov.pl [data dostępu: 16.07.2014].
- Kopińska G. (2011). „Wstęp”, w: *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Makowski G. (2008). *Korupcja jako problem społeczny*. Warszawa: Trio.
- Makowski G., Dudkiewicz M. (2012). „Możliwości oszacowania i prezentacji skali zagrożenia korupcją na podstawie statystyk przestępczości”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Makowski G., Zbieranek J., Gałkowski J. (2012). „Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja, cz. III*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Mungiu-Pippidi A. (2013). *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union*. ERACS Working Paper Nr 35.
- OSI (2002). *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy*. Budapest: Open Society Institute.
- Siemaszko A., Gruszczyńska B., Ostaszewski P. (2012). „Społeczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce”, w: J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część III*. Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Special Eurobarometer (2006). *Organised Crime and Corruption. Report nr 245, Wave 64.3*.
- Special Eurobarometer (2008). *The attitudes of Europeans Towards Corruption. Report nr 291, Wave 68.2*.
- Special Eurobarometer (2009). *Attitude of Europeans towards corruption. Report nr 325, Wave 72.2*.
- Special Eurobarometer (2012). *Corruption. Report nr 374, Wave EB76.1*.
- Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna. II Etap wdrażania 2005–2009* (2010). Warszawa: MSWiA.
- Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna* (2004). Warszawa: Zespół do spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament Administracji Publicznej, MSWiA.
- Trutkowski C. (2006). „Wprowadzenie”, w: C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trutkowski C., Koryś P. (2013). *Przeciwdziałanie korupcji w praktyce. Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Żaryn S. (2013). „Korupcja obciąża każdego z nas”, *Gazeta Bankowa*, 5 kwietnia.

Is it not too bad or not too good? Changes in the perception of the prevalence of corruption in Poland in the light of social studies

The authors discuss the changes in the level of perception of corruption in Poland in the last 20 years. They present many measures of (perception of) corruption in order to explain their changeability in time and the differences between them. They also raise the problem of efficiency of anti-corruption policies with regard to measured levels of corruption.

Keywords: corruption, perception of corruption, preventing corruption, anti-corruption policy, Poland.