

Anna Lewicka-Strzałecka
Polish Academy of Sciences
Institute of Philosophy and Sociology
e-mail: alewicka@ifispan.waw.pl

Pomiar korupcji i jego ograniczenia

Corruption Measures and Their Limitations

This paper analyzes how corruption is measured and presents some doubts connected with various measurements. It starts by discussing the complex and unclear epistemic status of the concept of corruption. Then it briefly reviews the different types of data used to estimate levels of corruption. The next section examines major recognized indicators and indexes. Finally, some of their specific qualities are analyzed to show their limitations and the mistakes made by inappropriate use of these instruments.

Keywords: corruption, measurement, data, indicators, indexes

JEL Classification: C83, Z13

1. Wprowadzenie

Problematyka korupcji jest przedmiotem ogromnej i stale rosnącej liczby analiz i badań naukowych, a ograniczanie tego zjawiska – celem wielu inicjatyw legislacyjnych, programów politycznych oraz projektów zarządczych. Współcześnie korupcja traktowana jest jako zło, tak w wymiarze jednostkowym, jak i społecznym. W tym pierwszym wymiarze przyczynia się do degradacji człowieka jako osoby, pozbawiając go podmiotowości oraz utrudniając bądź uniemożliwiając realizację praw przynależnych każdej jednostce ludzkiej, w tym prawa do materialnej egzystencji. W wymiarze społecznym korupcja niszczy tkankę wspólnotową i zaufanie ludzi do poszczególnych instytucji państwa oraz hamuje rozwój gospodarczy stanowiący podstawę bogactwa narodów¹. Szerokie zainteresowanie zagadnieniami korupcji jest również spowodowane przyśpieszeniem procesów globalizacyjnych. Przejawia się ono w zacieśnianiu wszelkiego rodzaju kontaktów między krajami, firmami i instytucjami, co sprawia, że korupcja w danym miejscu nie jest obojętna dla wszystkich mających powiązania z tym miejscem. Poziom korupcji w danym kraju musi być brany pod uwagę przez inwestorów kalkulujących opłacalność potencjalnych inwestycji w tym kraju, przez międzynarodowe instytucje finansowe rozważające udzielenie mu pożyczki, organizacje spieszące z pomocą humanitarną czy instytucje podejmujące walkę ze zorganizowaną przestępczością.

Ekonomiści traktują korupcję jako ważny czynnik rozwoju gospodarczego i próbują znaleźć statystyczne zależności między wskaźnikami tego rozwoju i wskaźnikami korupcji². Określa się na przykład korelację między wskaźnikami korupcji i poziomem PKB na głowę, poziomem edukacji, poziomem regulacji gospodarki³. Ocena poziomu korupcji w danym kraju jest nie tylko poznawczo interesująca, ale może mieć istotne znaczenie praktyczne. Może wpływać na decyzje dotyczące lokowania inwestycji w tym kraju, a także na decyzje dotyczące udzielania mu pomocy, w szczególności pomocy humanitarnej. Wysoki poziom korupcji w danym państwie może być podstawą do ograniczenia lub wstrzymania pomocy przeznaczonej na jego rozwój, udzielanej przez międzynarodowe instytucje finansowe. Pomiar korupcji umożliwiający śledzenie zmian jej poziomu w reakcji na rozmaite posunięcia jest istotnym warunkiem skutecznej polityki antykorupcyjnej prowadzonej przez rządy państw, kierownictwa międzynarodowych organizacji, a także przeciwdziałania temu zjawisku na poziomie regionalnym i lokalnym.

Powyższe względy przyczyniły się do ugruntowania poglądu o potrzebie ilościowego uchwycenia fenomenu korupcji i, pomimo teoretycznych zastrzeżeń co do sensowności takiego przedsięwzięcia, zapoczątkowały w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku tworzenie wielu rozmaitych indeksów, wskaźników i rankingów korupcji. Są one wykorzystywane w opracowaniach naukowych, tekstach publicystycznych, a także w progra-

¹ A. Lewicka-Strzałecka, *Nędzza korupcji*, Salwator, Kraków 2011. W monografii tej poddałam również krytycznej analizie głoszony niekiedy w literaturze ekonomicznej i publicystyce pogląd wskazujący na pozytywne aspekty korupcji.

² P. Mauro, *Corruption and Growth*, "The Quarterly Journal of Economics" 1995, Vol. 110, nr 3, s. 681–712; S.J. Wei, *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle*, referat przygotowany na Workshop on Integrity in Governance in Asia, Bangkok, 1998.

³ J. Svensson, *Osiem pytań na temat korupcji*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 9, s. 77–106.

mach politycznych. Na przykład wskaźnik Corruption Perceptions Index (CPI) został uznany za podstawowy miernik głównego celu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 w naszym kraju. W programie zakłada się wzrost wartości tego wskaźnika od poziomu 58 punktów w 2012 roku o 10% – do poziomu 64 punktów w 2019 roku⁴. Ten wskaźnik posłużył również za pretekst dla uzasadnienia decyzji o zdymisjonowaniu szefa urzędu antykorupcyjnego w Mołdawii w 2015 roku. Chociaż prawdziwym powodem tej dymisji było ujawnienie przez urząd korupcji w sferach partii rządzącej, uzasadniając swoją decyzję, premier Strelet powołał się na niższe miejsce Mołdawii w rankingu CPI w porównaniu z ubiegłymi latami⁵.

Upowszechniającemu się przekonaniu, że korupcję można mierzyć i coraz szerszemu posługiwaniu się różnymi wskaźnikami nie towarzyszy na ogół refleksja nad istotą pomiaru tego zjawiska i jego ograniczeniami. W artykule podjęto próbę uzupełnienia tego braku. Jego przedmiotem jest przegląd wybranych metod mierzenia korupcji i ich krytyczna analiza mająca na celu identyfikację zasadniczych problemów związanych z ilościowym uchwyceniem tego fenomenu, odwołująca się z jednej strony do teoretycznej refleksji nad samym pojęciem, zaś z drugiej rekonstruująca ułomności funkcjonujących w literaturze i życiu publicznym wybranych miar korupcji.

2. Rozmytość pojęcia korupcji

Podstawową trudnością związaną z mierzeniem korupcji jest niepewny status epistemiczny pojęcia, które ma być uchwycone za pomocą ilościowych wskaźników, czyli nie jest jasne, co właściwie ma być mierzone, ponieważ przedmiot pomiaru jest odmiennie rozumiany przez różnych badaczy. Trwająca od dłuższego czasu w światowej literaturze dotyczącej korupcji dyskusja na temat sensu tego pojęcia nie doprowadziła do ustalenia jego znaczenia, a nawet niektórzy badacze dochodzą do wniosku, że korupcji w ogóle nie da się zdefiniować w powszechnie uznany sposób⁶. Funkcjonujące w piśmiennictwie naukowym czy publicystyce określenia korupcji, a także potoczne pojmowanie tego zjawiska wskazują na jego nieostrość i złożoność oraz wymiary, które zyskują lub tracą na wadze w zależności od kontekstu. Rozległe obszary tej wieloznaczności ilustrują definicje proponowane zarówno w dokumentach sygnowanych przez instytucje, jak i w autorskich tekstach.

Bank Światowy definiuje korupcję jako „nadużycie funkcji publicznej dla własnej korzyści”, co stawia poza zasięgiem zainteresowania działania korupcyjne w sektorze prywatnym oraz takie, które choć nie naruszają prawa, są nieetyczne⁷. Definicja Transparency International ujmująca korupcję jako „nadużycie powierzonej funkcji dla prywatnej korzyści” jest szersza i wykracza poza sektor publiczny, ale określenie „prywatna korzyść” wy-

⁴ Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, Monitor Polski, 28 kwietnia 2014.

⁵ A. Mungiu-Pippidi, R. Dadasov, *Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity*, „European Journal on Criminal Policy and Research” 2016, Vol. 22, nr 3, s. 369–397.

⁶ F. Anechiarico, J.B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996, s. 3–5.

⁷ D. Kaufmann, *Myths and Realities of Governance and Corruption*, World Bank Institute 2005, November.

łącza korzyści grupowe, czyli takie działania korupcyjne, które są podejmowane na rzecz organizacji czy partii politycznych. Ponadto termin ten pozostawia szerokie pole interpretacyjne, ponieważ prywatna korzyść nie ogranicza się do pozyskania pieniędzy czy zasobów materialnych, ale obejmuje również poszerzenie zakresu władzy i wzrost statusu⁸. Warto zauważyć, że prywatna korzyść bywa także rozumiana jako odroczone w czasie wymiana przysług⁹. Może ona polegać na faworyzowaniu przez funkcjonariusza publicznego określonej firmy w zamian za obietnicę zatrudnienia w tej firmie w przyszłości.

Badacze analizujący korupcję, w szczególności ekonomiści, koncentrują się na korupcji biurokratycznej, bazującej na ścisłym rozgraniczeniu między sferą publiczną i prywatną¹⁰. Jednak, jak wskazują studia antropologiczne z obszaru krajów rozwijających się, takie rozgraniczenie jest bardzo trudne, ponieważ jest ono historycznie i kulturowo zmienne. Na przykład to, co współcześnie uznawane jest za defraudację publicznych pieniędzy, było formalnie uznanym przywilejem osób piastujących wysokie urzędy w starożytnym Rzymie. Z kolei osoby takie były zobowiązane do działań na korzyść publiczną – wznoszenia imponujących budowli użyteczności publicznej czy organizowania festiwali lub igrzysk na własny koszt. Nieokreślona okazała się również granica między sferą prywatną i publiczną w okresie transformacji do gospodarki rynkowej, ponieważ:

demokracja w gospodarce rynkowej wymaga od uczestników operowania środkami prywatnymi dla prowadzenia gry publicznej. Tych środków przeważnie nie było (...) moralne prawo do udziału w grze politycznej rozumiało się z zasobami finansowymi. Stąd wymuszony przez okoliczności niezdrowy alians między tymi, którzy gotowi byli środki zaoferować dla realizacji swoich partykularnych interesów, a tymi, którzy potrzebowali tego wsparcia po to, by realizować interesy publiczne¹¹.

Uznanie, że korupcja polega na naruszeniu pewnych reguł publicznych zachowań dla jakiejś formy prywatnej korzyści¹², wskazuje na relatywny charakter tego zjawiska, ponieważ zmiana reguł powoduje zmianę traktowania pewnych zachowań jako korupcyjnych. Okazuje się, że to samo działanie może być traktowane jako korupcja lub nie w zależności od systemu prawnego, epoki, kultury, społecznie lub indywidualnie uznawanych systemów wartości itd.¹³ Finansowanie partii politycznych przez prywatne firmy jest w USA legalnym lobbingsiem, w Polsce – korupcją niedopuszczalną w sensie prawnym. Zapłacenie pielęgniarkie za nocny dyżur przy chorym w publicznym szpitalu stanowi przekupstwo ścigane przez prawo, ale niektóre szpitale publiczne oferują oficjalnie taką usługę i wtedy jest ona legalna. Zakresy znaczeniowe korupcji i przestępstwa nie pokrywają się całkowicie, ale raczej się krzyżują. Niektóre zachowania korupcyjne nie są nielegalne, ponieważ politycy mający władzę ustawodawczą mogą zalegalizować pewne formy dominacji interesu partyjnego bądź prywatnego nad interesem publicznym. Jako przykłady mogą

⁸ J.G. Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

⁹ D. Kaufmann, P.C. Vicente, *Legal Corruption*, World Bank Institute, Second draft, 2005, October, s. 3

¹⁰ N. Duncan, I. Dutta, *Guest Editors' Introduction*, "World Development" 2006, Vol. 34, nr 2, s. 324–327.

¹¹ J. Kurezewski, *Czy możliwa jest socjologia korupcji?*, 2000, maszynopis powielany.

¹² J.Ch. Andvig, *Corruption and Fast Change*, "World Development" 2006, Vol. 34, nr 2, s. 328–340.

¹³ A. Lewicka-Strzałecka, op. cit.

służyć wysokie diety przysługujące parlamentarzystom, uchwalane przez nich samych, manipulowanie uposażeniami przez samorządowców czy rozbudowa agencji i funduszy finansowanych z budżetu państwa, a służących jednostkom i grupom interesów. Skoro zatem prawo nie zawsze może być podstawą do kwalifikowania pewnych zachowań jako korupcyjnych, to co powinno nią być? Opinie autorytetów? Ale których, skoro bywają one skrajnie odmienne¹⁴? Trudno za taką podstawę uznać opinię publiczną, ponieważ pewne zachowania, ewidentnie korupcyjne i niedopuszczalne w sensie prawnym, nie są uznawane za przejaw korupcji przez część społeczeństwa. Na przykład zapłacenie policjantowi za to, że nie wystawi mandatu, nie jest korupcją zdaniem 13% badanych, wręczenie prezentu lekarzowi przed leczeniem nie jest korupcją według 14% badanych¹⁵.

Cechą identyfikującą pewne zachowania jako korupcyjne nie może być ich odstępstwo od normy polegające na naruszaniu pewnych wyrażonych *explicite* lub *implicite* zasad (prawnych lub etycznych) w celu osiągnięcia prywatnej korzyści¹⁶, ponieważ powszechność takiego odstępstwa w pewnych społeczeństwach sprawia, że właśnie korupcja jest normalnym zachowaniem. Wskazane wyżej różnice w definiowaniu korupcji sprawiają, że konstrukcja narzędzi służących jej pomiarowi powinna uwzględniać to szerokie spektrum interpretacyjne.

3. Dane wykorzystywane w badaniach korupcji

Złożoność pojęcia korupcji, wielość definicji i różnorodność celów, którym ma służyć ilościowe uchwycenie tego zjawiska, sprawiają, że nie istnieje uniwersalny sposób mierzenia korupcji. Jej poziom odwzorowywany jest za pomocą wielu różnych miar, wskaźników i indeksów, bazujących na różnych typach danych, które również warunkują charakter pomiaru. Dane te tworzą pewne continuum ze względu na poziom subiektywizmu/obiektywizmu, na którym wyróżnia się cztery główne typy¹⁷. Typ pierwszy obejmuje opinie dotyczące percepcji korupcji. Ich źródłem są na ogół sondaże, w których respondenci pytani są o postrzeganie korupcji w różnych obszarach sektora publicznego i prywatnego. Sondaże przeprowadzane są wśród ogółu obywateli, a także wśród ekspertów, analityków, przedstawicieli różnych profesji, przedsiębiorców. Drugi typ danych odwołuje się do osobistych doświadczeń lub wiedzy różnych grup respondentów na temat korupcji. Wybrane osoby są pytane za pomocą sondaży lub wywiadów na przykład o to, jak często, w jakich okolicznościach dawały łapówki, w jakiej wysokości, czy, kiedy i w jakiej formie zetknęły się z przestępstwami korupcyjnymi. Trzeci typ danych obejmuje zewnętrzne oceny przed-

¹⁴ Przykładem jest opinia na temat propozycji objęcia stanowisk rządowych składanych posłance Samoobrony Renacie Beger przez posła PiS Adama Lipińskiego. Prof. Hołda stwierdził, że nie miały one charakteru korupcyjnego, prof. Zoll uznał, iż była to czysta korupcja.

¹⁵ M. Osiak, *Postawy Polaków wobec korupcji. Raport z badań*, DEMOSKOP dla Fundacji Batorego 2000.

¹⁶ A. Mishra, *Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives*, "World Development" 2006, Vol. 34, nr 2, s. 349–358.

¹⁷ S.E. Trapnell, *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption*, UNDP, New York 2015, www.undp.org (data dostępu: 1.10.2017).

stawiane w formie ilościowej – scoringów, ratingów lub rankingów, formułowane zarówno przez ekspertów, jak i przez zwykłych obywateli. Oceny eksperckie bazują głównie na informacjach urzędowych lub oficjalnych raportach, takich jak dane statystyczne, wyniki audytu, studia przypadków, dzięki czemu w jakiejś części mają charakter obiektywne. Oceny zewnętrzne dawane przez zwykłych obywateli, gdy są oni proszeni o przedstawienie swoich opinii w formie ilościowej, odwołują się do zdroworozsądkowych oszacowań opartych na codziennych doświadczeniach i wiedzy zaczerpniętej z obserwacji najbliższego otoczenia. Oceny eksperckie koncentrują się na korupcji w wymiarze makro w rodzaju afer korupcyjnych w przemyśle wydobywczym czy braku przejrzystości w finansach publicznych, natomiast oceny obywateli są zorientowane na poziom mikro, na przykład drobną korupcję w edukacji, służbie zdrowia. Czwarty typ danych ma charakter danych obiektywnych, ponieważ opiera się na oficjalnych dokumentach wymiaru sprawiedliwości, aparatu ścigania, raportach, wynikach audytu, zestawienia statystycznych. Źródłem tych danych są na ogół instytucje państwowe, ale bywają one także wytwarzane przez organizacje pozarządowe.

4. Wskaźniki, indeksy i miary korupcji

Wspomniane wyżej typy danych stanowią bazę, na której opierają się zarówno proste wskaźniki, jak i złożone indeksy korupcji, mierzące to zjawisko bezpośrednio i pośrednio, w skali lokalnej i globalnej. Najbardziej znanym i ugruntowanym w światowej opinii publicznej indeksem jest ogłaszany co rok przez Transparency International ranking krajów ze względu na poziom korupcji – Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index – CPI). Opracowany przez Johanna Grafa Lambsdorffa – niemieckiego ekonomistę z Uniwersytetu w Getyndze – indeks CPI został opublikowany po raz pierwszy w 1995 roku. Ma on odzwierciedlać poziom szeroko rozumianej korupcji w poszczególnych krajach na podstawie wiarygodnych źródeł i dostarczyć narzędzie pozwalające na porównywanie krajów ze względu na ten poziom. W 2016 roku objął on 176 państw. Indeks CPI oddaje poziom postrzeganej korupcji, lecz nie przez opinię publiczną, ale przez specyficzną grupę respondentów, którymi są zagraniczni rezydenci, analitycy rynkowi i różnego rodzaju eksperci. Indeks CPI jest swojego rodzaju sondażem sondaży, ponieważ stanowi syntezę kilkunastu sondaży zaczerpniętych z różnych źródeł, opierających się na różnych metodologiach. W 2016 roku opierał się na 13 wskaźnikach pochodzących z 12 źródeł. Poszczególne cząstkowe sondaże mają charakter międzykrajowy, czyli wszystkie są przeprowadzane w co najmniej kilkunastu krajach, jednak żaden z nich nie jest przeprowadzany we wszystkich krajach uwzględnionych w CPI. Chociaż większość tych sondaży cząstkowych jest stała, tzn. przeprowadzana co rok w tej samej formie przez te same ośrodki badawcze, to jednak część zostaje z różnych względów wymieniana. W ciągu 20 lat funkcjonowania CPI jego metodologia była sukcesywnie weryfikowana i udoskonalana, w 2012 roku dokonano najbardziej istotnych zmian polegających na zmodyfikowanym sposobie transponowania wyników poszczególnych sondaży na skalę od 0 do 100. CPI reprezentuje syntetyczny wskaźnik korupcji, który ma następujące zalety: obejmuje

więcej krajów niż każdy z jego składników; jest bardziej rzetelny niż każde z jego źródeł traktowane oddzielnie; efektywnie różnicuje kraje ze względu na poziom korupcji; godzi różne sposoby ujmowania korupcji¹⁸, a także funkcjonalnie ujmuje wiele pojedynczych wskaźników, uśredniając je, redukuje błąd pomiaru i umożliwia oszacowanie marginesu błędu pomiaru¹⁹.

Na percepcji korupcji w skali międzynarodowej opiera się również Globalny Barometr Korupcji (Global Corruption Barometer), odwzorowujący postrzeganie korupcji przez zwykłych obywateli z różnych krajów. Stanowi on systematycznie powtarzane badanie, przeprowadzane na zlecenie Transparency International od 2002 roku. Jest ono realizowane za pomocą kwestionariusza zawierającego zestaw pytań, zadawanych respondentom z kilkudziesięciu krajów w Europie i Azji. W 2016 roku przebadano 60 000 osób z 42 krajów. W większości krajów badania są przeprowadzane na ogólnokrajowych reprezentatywnych próbach ogółu obywateli, chociaż w pewnych biednych państwach reprezentowane są tylko zurbanizowane rejony bądź stolica. Kwestionariusz zawiera pytania dotyczące oceny poziomu korupcji w biznesie, polityce i w życiu codziennym oraz w wyróżnionych sferach życia społecznego. Respondenci są pytani o własne doświadczenia w zakresie płacenia łapówek, proszeni o oszacowanie kosztów, jakie muszą ponosić ich gospodarstwa domowe, płacąc łapówki w celu załatwienia zwykłych spraw, a także o ocenę antykorupcyjnych działań rządu.

Systematycznie powtarzanym badaniem percepcji korupcji przez polskich obywateli są sondaże przeprowadzane przez CBOS oraz TNS OBOP. Badane osoby są proszone o określenie zakresu występowania korupcji w wybranych dziedzinach życia społecznego, ocenę poziomu różnych form korupcji politycznej i urzędniczej, w szczególności nepotyzmu i kumoterstwa. Respondenci są pytani o codzienne doświadczenia związane z przekupstwem, o znajomość osób biorących łapówki, o moralną ocenę różnych form łapownictwa. Powtarzalność pewnych pytań pozwala śledzić zmiany nastawienia wobec korupcji oraz poziom jej nasilenia w różnych obszarach życia społecznego. W Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji przyjęto, iż rezultaty tego typu badań będą stanowiły miernik realizacji jednego z celów szczegółowych programu. Założono, iż do 2019 roku nastąpi spadek wartości odsetka respondentów: deklarujących osobistą znajomość osób, które biorą łapówki o 2 punkty procentowe, deklarujących wręczanie łapówek o 1 punkt procentowy, negatywnie oceniających działania rządu podejmowane w celu walki z korupcją o 6 punktów procentowych²⁰.

Powyższe pomiary korupcji ujmują to zjawisko z perspektywy mikro, szacującej zakres zachowań jednostek nadużywających powierzonych im funkcji dla własnej korzyści. Nowsza generacja indeksów korupcji zorientowana jest na pomiar korupcji na poziomie makro odwzorowywanej przez poziom rzetelności życia publicznego. Zakłada się, że ów poziom rzetelności jest w poszczególnych krajach wyznaczony przez jakość funkcjonowania pewnych formalnych i nieformalnych instytucji, od których zależy sprawiedliwa dystrybucja dóbr. Ilustratywny przykład takiego indeksu stanowi Indeks Publicznej Integral-

¹⁸ M. Saisana, A. Saltelli, *Corruption Perceptions Index 2012 Statistical Assessment*, JRC Scientific and Policy Reports, European Commission 2012.

¹⁹ D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators Project*, World Bank Publications 2007.

²⁰ *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji...*, op. cit.

ności²¹ (*IPI*), wyrażający zdolność społeczeństwa do uczciwego zarządzania publicznymi zasobami. IPI ma charakter agregatowy, bazujący na sześciu składowych: niezależność sądów, ograniczenia administracyjne, wolność gospodarcza, transparentność budżetu, e-obywatelstwo i wolność prasy. Składowe te odwzorowywane są za pomocą wskaźników zaczerpniętych z szerokiego katalogu międzynarodowych indeksów i sondaży eksperckich. Na przykład niezależność sądów została wyrażona ilościowo w oparciu o sondaż przeprowadzony wśród uczestników Światowego Forum Ekonomicznego, ograniczenia administracyjne i wolność gospodarcza zostały zmierzone za pomocą danych liczbowych uzyskanych na podstawie rankingu *Doing Business*, takich jak liczba procedur i czas potrzebne, by zarejestrować firmę, liczba i czas płaconych podatków, liczba i czas potrzebny na załatwienie procedur związanych z eksportem i importem. IPI odwzorowuje w miarę obiektywnie zdolność społeczeństwa do kontrolowania korupcji w 105 krajach. Indeks ten może służyć jako narzędzie diagnostyczne pozwalające określić poziom ryzyka korupcji, zaś każdy z jego komponentów może stać się podstawą do budowania polityki antykorupcyjnej w odpowiednim obszarze.

Inny sposób kwantyfikacji korupcji opiera się na publicznie dostępnych danych statystycznych pokazujących zakres przestępstw korupcyjnych, prowadzonych postępowań oraz doniesienia medialne na temat afer korupcyjnych. Podejmowane są także próby wykorzystania rozproszonych i zróżnicowanych danych funkcjonujących w publicznym obiegu, w szczególności potężnych zasobów dostępnych w internecie, tzw. *Big Data*. Próbuje się mierzyć zakres zinstytucjonalizowanej korupcji, na przykład przez szacowanie różnic między planowanymi i faktycznymi kosztami określonych przedsięwzięć i inwestycji publicznych. W oparciu o *Big Data* opracowywane są takie miary, jak: indeks ryzyka korupcji odwzorowujący prawdopodobieństwo otrzymania przez firmę publicznego zamówienia w niekonkurencyjny i nietransparentny sposób, indeks wpływów politycznych określający, w jakim stopniu sukces bądź niepowodzenie firmy zależy od siły poszczególnych partii politycznych, indeks politycznej kontroli odwzorowujący poziom powiązań politycznych właścicieli lub zarządzających firmą, która dostaje publiczne zamówienia²².

5. Metodologiczne słabości pomiaru korupcji

Źródłem zastrzeżeń wobec pomiaru zjawiska korupcji są z jednej strony niepewności epistemiczne związane z niejasnym statusem tego pojęcia, a z drugiej – ograniczenia natury metodologicznej. Wskaźniki oparte na percepcji i osobistych doświadczeniach są uwarunkowane przez wiele jednostkowych i środowiskowych czynników, które wymykają się poznawczej kontroli. Respondenci proszeni o ocenę poziomu ogólnie pojmowanej korupcji, na przykład przez pytanie *Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?*, mogą warunkować swoją odpowiedź zarówno różnym rozumieniem

²¹ *The Index of Public Integrity*, www.integrity-index.org (data dostępu: 8.10.2017).

²² M. Fazekas, I.J. Tóth, *New Ways to Measure Institutionalised Grand Corruption in Public Procurement*, U4 Brief, Bergen: Chr. Michelsen Institute 2014, <http://www.u4.no/publications/new-ways-to-measure-institutionalised-grand-corruption-in-public-procurement> (data dostępu: 8.10.2017).

tego pojęcia, jak i odmiennym aksjologicznym pozycjonowaniem zjawiska korupcji. Dla jednych korupcja jest bardzo ogólnym, abstrakcyjnym, zdarza się, że niezrozumianym pojęciem, dla innych wąsko pojmowanym działaniem, najczęściej kojarzonym z przekupstwem, czasem nepotyzmem, kumoterstwem itp. Z kolei przyznanie, że korupcja jest w naszym kraju „małym problemem” nie jest jednoznaczne, ponieważ może oznaczać opinię, iż jest ona rzadko spotykana, ale może też wynikać z akceptacji dla pewnych jej form. Osoby, które usprawniają swoje działania za pomocą przekupstwa, nie są skłonne dostrzegać w tym większego społecznego problemu. Podobne wątpliwości budzi wskazywany przez raport Ernst & Young malejący w naszym kraju odsetek osób postrzegających korupcję w biznesie jako poważny problem²³. Z jednej strony ów wynik może świadczyć o faktycznym ograniczaniu tego zjawiska, ale z drugiej może oznaczać rosnące wśród menedżerów przyzwolenie na zachowania korupcyjne.

Wątpliwości nasuwają także opinie dotyczące postrzegania poziomu korupcji w poszczególnych obszarach życia, ponieważ można przypuszczać, że jest on oceniany przez badane osoby nie tyle na podstawie własnych doświadczeń w tych sferach, ile w oparciu o informacje zaczerpnięte z mediów, opinii panującej w środowisku zawodowym, towarzyskim, często na podstawie stereotypów. Sugerują to wyniki jednej z edycji Globalnego Barometru Korupcji, który między innymi zawierał pytania o to, czy respondenci mieli w ciągu ostatniego roku kontakt z instytucjami bądź organizacjami reprezentującymi poszczególne sfery życia publicznego. I chociaż większość z nich nie miała takiego kontaktu²⁴, prawie wszyscy wypowiadali opinie na temat poziomu korupcji w tych sferach. Podobnie w cyklicznych sondażach CBOS opinie dotyczące częstotliwości występowania korupcji w poszczególnych sferach życia (polityka, służba zdrowia, sądy i prokuratura, urzędy niższego szczebla, policja, urzędy centralne, firmy państwowe, firmy prywatne, szkolnictwo i nauka, banki, wojsko) wyrażają prawie wszystkie badane osoby, a przecież zaledwie część spośród nich miała do czynienia z instytucjami funkcjonującymi w tych obszarach. Na przykład systematycznie powtarzająca się opinia Polaków, że najbardziej skorumpowaną grupą społeczną są politycy: posłowie, senatorowie, działacze partyjni, radni, nie wynika zapewne z personalnych kontaktów, ale jest raczej efektem szczególnego zainteresowania mediów osobami pełniącymi ważne funkcje publiczne i nagłaśniania afer korupcyjnych z ich udziałem. Udział zewnętrznych czynników w kształtowaniu opinii Polaków na temat rozmiarów korupcji ilustruje także rozbieżność między częstotliwością osobistych doświadczeń i jej ogólną oceną. Jak wynika z ostatnich sondaży CBOS, zaledwie 10% respondentów zna osobiście kogoś, kto przyjmuje łapówki i tylko 6% spośród nich przyznało, że w ciągu ostatnich kilku lat wręczało łapówki²⁵, ale na przykład blisko dwie piąte uważa, że korupcja występuje w służbie zdrowia²⁶.

Czynniki zewnętrzne mają także istotny udział w kształtowaniu opinii profesjonalistów na temat korupcji w sferze publicznej, składających się na indeks CPI. Korupcja jest postrzegana w większym stopniu w oparciu o medialne relacje dotyczące zdarzeń i pro-

²³ *Światowe Badanie Nadużyć Gospodarczych EY*, www.ey.com (data dostępu: 8.10.2017).

²⁴ Kontakt z edukacją miało 36%, z wymiarem sprawiedliwości – 14%, ze służbą zdrowia – 57%, z policją – 19%, z lokalnymi urzędami – 14%, z urzędami świadczącymi usługi komunalne – 48%, z urzędem skarbowym – 29%. Źródło: www.transparency.org (data dostępu: 8.10.2017).

²⁵ *Korupcyjne doświadczenia Polaków*, Komunikat z badań, 72/2017, CBOS.

²⁶ *Opinie na temat korupcji w Polsce*, Komunikat z badań, 63/2017, CBOS.

cesów gospodarczych niż na podstawie własnych obserwacji. Wskaźniki ocen państwowej kontroli korupcji w Grecji, Hiszpanii, Włoszech i Portugalii obniżyły się zdecydowanie po wybuchu ostatniego kryzysu finansowego, podobnie zareagowały na ujawnienie skandali korupcyjnych w Indonezji w 1997 roku²⁷. Czynnikiem kształtującym postrzeganie korupcji są także wyniki poprzednich, mocno nagłaśnianych sondaży. Podkreśla się, iż jednym z poważniejszych wyzwań dla obiektywizmu CPI jest ogromny rozgłos tego rankingu, przyczyniający się do tworzenia stereotypów korupcji w poszczególnych krajach²⁸, co polega na tym, że ludzie pytani o poziom korupcji w celu sporządzenia rankingu w danym roku opierają odpowiedzi na wynikach rankingów z lat poprzednich. Można przypuszczać, że ta szeroko upowszechniona wiedza ma znaczący wpływ na korelację, jaka zachodzi między pozycją określonych krajów w rankingach w poszczególnych latach.

Istotnym czynnikiem zakłócającym pomiar doświadczanej korupcji jest dyskrecjonalny charakter czynów korupcyjnych. Wiele tych czynów jest zagrożonych sankcjami karnymi, co sprawia, że zarówno dający, jak i biorący łapówki są zainteresowani ukryciem wzajemnej relacji i zatarciem wszelkich śladów. Zarówno nielegalny status, jak i oficjalne potępienie łapownictwa, nepotyzmu czy kumoterstwa zderzone z indywidualnymi korzyściami czy społecznym przyzwoleniem na tego typu praktyki nie sprzyjają szczeroci odpowiedzi respondentów na pytania o ich ocenę czy częstość uczestniczenia w nich.

Zastrzeżenia wobec syntetycznych indeksów korupcji budzi agregowanie skrajnie różnych jej rodzajów i redukowanie do pojedynczych wskaźników liczbowych. Na przykład cząstkowe sondaże składające się na ogólny wynik w CPI dotyczą korupcji politycznej, biurokratycznej, administracyjnej, pytania w nich zawarte obejmują szerokie spektrum, poczynając od korupcji wielkiej, aferalnej związanej z kontraktami paliwowymi, a kończąc na drobnych przekupstwach w postaci zapłacenia położnej za dodatkową opiekę przy porodzie. Podczas gdy ta pierwsza jest wyrazem chciwości czy pazerności osób sprawujących wysokie funkcje publiczne, ta druga świadczy o słabości zarządzania w pewnych obszarach usług publicznych. Tina Søreide²⁹ zauważa, że w indeksie CPI zagregowane zostają tak odmienne komponenty, iż właściwie nie wiadomo, czego on jest miarą, zaś jego wartość informacyjna może być porównana do wskaźnika inteligencji mieszkańców poszczególnych krajów zbudowanego na podstawie kilku następujących sondaży. Sondaż pierwszy bada osiągnięcia matematyczne w dwudziestu krajach, sondaż drugi – skłonności do czytania wśród polityków w pięćdziesięciu krajach, trzeci – umiejętności językowe w siedemdziesięciu krajach i czwarty – umiejętności budowania zamków z klocków Lego przez dzieci. Każdy z tych sondaży oddzielnie może dostarczać pożytecznych informacji, ale wnioskowanie na podstawie ich połączonych wyników o poziomie inteligencji mieszkańców poszczególnych krajów jest, zdaniem norweskiej badaczki, nonsensem.

²⁷ A. Mungiu-Pippidi, R. Dadasov, op. cit.

²⁸ T. Søreide, *Is it right to rank? Limitations, implications and potential improvements of corruption indices*, Referat przygotowany na IV Global Forum on Fighting Corruption, Brasilia, Brazil, 7–10 June 2005, <http://www.cmi.no/publications/file/2120-is-it-wrong-to-rank.pdf> (data dostępu; 1.10.2017).

²⁹ Ibidem.

Powyższe porównanie nie jest całkiem trafne w stosunku do CPI, ponieważ analiza struktury kowariancji źródeł tego indeksu potwierdza jego statystyczną koherencję³⁰. Analiza wskazuje, że wysoka korelacja między indeksem i jego składnikami nie jest symptodem redundancji, ale odzwierciedla fakt, iż wszystkie źródła odnoszą się do wspólnego fenomenu, jakim jest postrzegany poziom korupcji w sektorze publicznym. CPI jest zatem użytecznym narzędziem do dokonywania porównań międzykrajowych, ale nie może stanowić podstawy do analizowania i kształtowania polityki antykorupcyjnej. Ten syntetyczny indeks redukuje złożone zjawisko korupcji do pojedynczego wskaźnika w oparciu o znormalizowane składniki i nie pozwala odtworzyć struktury korupcji oraz ustalić, jaki jej typ jest dominujący, jakie sektory są nią dotknięte, kto ponosi koszty, a więc nie daje podstaw do podjęcia określonych działań oraz do oceny skuteczności tych, które zostały podjęte.

Na nieco inne ograniczenia napotyka kwantyfikacja korupcji odwołująca się do twardej danych mających postać statystyk dostarczanych przez wymiar sprawiedliwości i organy ścigania, urzędowych sprawozdań, raportów przygotowywanych przez media lub organizacje pozarządowe lub zasobów informacji legalnie pozyskiwanych z różnych źródeł, czyli *Big Data*. Niski poziom ujawnionych przestępstw korupcyjnych nie musi być świadectwem niskiego poziomu korupcji, ale może świadczyć o nieudolności wymiaru sprawiedliwości czy wręcz o jego skorumpowaniu. Z kolei medialne lub organizacyjne doniesienia o korupcji mogą w większym stopniu odwzorowywać interesy rozmaitych grup niż jej faktyczny poziom. Wiarygodność twardej danych może być ograniczona przez wiarygodność ich źródła, dane typu *Big Data* są niejednolite, niesystematycznie gromadzone, trudne do segregowania i porównywania.

6. Podsumowanie

Zaprezentowany przegląd sposobów mierzenia korupcji potwierdza tezę, że żaden z tych sposobów nie jest uniwersalny. Poszczególne wskaźniki i indeksy opierają się na bardziej lub mniej precyzyjnym definiowaniu zjawiska, które ma być ilościowo uchwycone, są konstruowane w różnych celach i bazują na danych zaczerpniętych z różnych źródeł. Pomiar te są względem siebie komplementarne, wszystkie mają określone ograniczenia, wynikające zarówno ze złożonego statusu epistemologicznego samego pojęcia korupcji, jak i przyjmowanych założeń metodologicznych. Chociaż twórcy indeksów informują na ogół o tych ograniczeniach, ich użytkownicy często o nich zapominają, co prowadzi do mylnej interpretacji indeksów i niewłaściwego ich wykorzystywania. Na przykład przyjęte w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji³¹ traktowanie indeksu CPI jako instrumentu do oceny skuteczności działań antykorupcyjnych jest błędem, ponieważ ta agregatowa miara nie pozwala ustalić, skutkiem jakich działań były takie czy inne zmiany jej wielkości. Nieprawidłowe jest również uznanie jako miernika realizacji jednego z celów

³⁰ M. Saisana, A. Saltelli, op. cit.

³¹ Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji..., op. cit.

szczegółowych (wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych) wyników sondażu CBOS na temat korupcyjnych doświadczeń Polaków. Nieuzasadnione jest założenie, że działania antykorupcyjne podejmowane w urzędach administracji rządowej będą miały bezpośredni wpływ na redukcję zakresu łapownictwa w codziennym życiu Polaków. Chociaż ostatni sondaż CBOS wskazuje na taką redukcję, to trudno uznać, że była ona efektem wspomnianego programu, szczególnie w kontekście istotnych zastrzeżeń wobec jego wdrożenia wysuniętych przez NIK³². Spadek w ciągu ostatnich czterech lat wartości odsetka respondentów deklarujących osobistą znajomość osób, które biorą łapówki, i to o 6 punktów procentowych³³, a nie o 2, jak zakładano w rządowym programie, jest efektem splotu wielu czynników i uwarunkowań, które powinny stać się przedmiotem dociekliwych badań. Warto również pamiętać, że sondaż stanowi obraz zjawiska widziany tylko z jednej strony, która powinna być skonfrontowana z innymi perspektywami.

Bibliografia

- Andvig J.Ch., *Corruption and Fast Change*, "World Development" 2006, Vol. 34, nr 2, s. 328–340.
- Anechiarico F., J.B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago 1996.
- Duncan N., I. Dutta, *Guest Editors' Introduction*, "World Development" 2006, Vol. 34, nr 2, s. 324–327.
- Fazekas M., I.J. Tóth, *New Ways to Measure Institutionalised Grand Corruption in Public Procurement*, U4 Brief, Bergen: Chr. Michelsen Institute 2014. <http://www.u4.no/publications/new-ways-to-measure-institutionalised-grand-corruption-in-public-procurement>.
- Kaufmann D., *Myths and Realities of Governance and Corruption*, World Bank Institute 2005, November.
- Kaufmann D., A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators Project*, World Bank Publications 2007.
- Kaufmann D., P.C. Vicente, *Legal Corruption*, World Bank Institute, Second draft, 2005, October.
- Korupcyjne doświadczenia Polaków*, Komunikat z badań, CBOS 72/2017.
- Lambsdorff J.G., *The Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Lewicka-Strzałecka A., *Nędza korupcji*, Salwator, Kraków 2011.
- Mauro P., *Corruption and Growth*, "The Quarterly Journal of Economics" 1995, Vol. 110, nr 3, s. 681–712.
- Mishra A., *Persistence of Corruption: Some Theoretical Perspectives*, "World Development" 2006, Vol. 34, nr 2, s. 349–358.
- Mungiu-Pippidi A., R. Dadasov, *Measuring Control of Corruption by a New Index of Public Integrity*, "European Journal on Criminal Policy and Research" 2016, Vol. 22, nr 3, s. 369–397.
- Opinie na temat korupcji w Polsce*, Komunikat z badań, CBOS 63/2017.
- Osiak M., *Postawy Polaków wobec korupcji. Raport z badania*, DEMOSKOP dla Fundacji Batorego 2000.

³² NIK o wdrażaniu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji, www.nik.gov.

³³ *Korupcyjne doświadczenia Polaków...*, op. cit.

-
- Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, Monitor Polski, 28 kwietnia 2014.
- Saisana M., A. Saltelli, *Corruption Perceptions Index 2012 Statistical Assessment*, JRC Scientific and Policy Reports, European Commission 2012.
- Svensson J., *Osiem pytań na temat korupcji*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 9, s. 77–106.
- Søreide T., *Is it right to rank? Limitations, implications and potential improvements of corruption indices*, Referat przygotowany na IV Global Forum on Fighting Corruption, Brasilia, Brazil, 7–10 June 2005, <http://www.cmi.no/publications/file/2120-is-it-wrong-to-rank.pdf>.
- Światowe Badanie Nadużyć Gospodarczych EY*, www.ey.com
- The Index of Public Integrity*, www.integrity-index.org
- Trapnell S.E., *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption*, UNDP, New York 2015, www.undp.org.
- Wei S.J., *Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle*, referat przygotowany na Workshop on Integrity in Governance in Asia, Bangkok, 1998.

