

**MOŻLIWOŚCI OSZACOWANIA I PREZENTACJI
SKALI ZAGROŻENIA KORUPCJĄ
NA PODSTAWIE STATYSTYK PRZESTĘPCZOŚCI**

Grzegorz Makowski, Marek Dudkiewicz

WSTĘP	3
1 ANALIZA DOTYCHCZASOWYCH SPOSOBÓW GROMADZENIA I PREZENTACJI DANYCH NT. PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ	5
1.1 POTRZEBA DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH O SKALI PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ I DZIAŁANIACH ANTYKORUPCYJNYCH	5
1.2 MAPA KORUPCJI – RECENZJA RAPORTU	7
2 MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA OFICJALNYCH DANYCH O PRZESTĘPCZOŚCI DO OPISU ZJAWISKA KORUPCJI	21
2.1 KILKA SŁÓW O ZŁOŻONOŚCI ZJAWISKA KORUPCJI	22
2.1.1 <i>Polityka globalna a pojęcie korupcji</i>	22
2.1.2 <i>Współczesna wieloaspektowość fenomenu korupcji</i>	24
2.2 DANE OFICJALNE I ICH PRZYDATNOŚĆ DO ANALIZY ZJAWISKA KORUPCJI	32
2.2.1 <i>Problem obiektywizmu</i>	33
2.2.2 <i>Problem kontroli badawczej</i>	35
2.3 MOŻLIWOŚĆ ANALIZY ZJAWISKA KORUPCJI W OPARCIU O DANE OFICJALNE A POLSKIE UWARUNKOWANIA	42
2.3.1 <i>Zalecenia dotyczące gromadzenia i opracowania danych statystycznych na temat przestępczości korupcyjnej</i>	47
3 REKOMENDACJE ODNOŚNIE PRZYGOTOWANIA KOLEJNYCH EDYCJI MAPY KORUPCJI	53
3.1 MOŻLIWOŚCI WZBOGACENIA MAPY KORUPCJI A KWESTIA ZMIAN W SYSTEMIE GROMADZENIA DANYCH O PRZESTĘPCZOŚCI	54
3.2 ZMIANA SPOSOBU ANALIZY I PREZENTACJI DANYCH POD KĄTEM KOLEJNYCH EDYCJI MAPY KORUPCJI	57
3.2.1 <i>Główne założenia</i>	57
3.2.2 <i>Mapa Korupcji – stan obecny. Wątpliwości i przykłady możliwych nadinterpretacji</i>	59
3.2.3 <i>Propozycja nowego sposobu prezentacji danych</i>	67
3.2.4 <i>Przykładowe rozwiązania prezentacyjne</i>	71
3.2.5 <i>Przykład możliwego innego opracowania jednego z rozdziałów obecnej Mapy Korupcji</i>	71
3.2.6 <i>Propozycja nowej struktury Mapy Korupcji</i>	79

Wstęp

Ambicją autorów i pierwotnym celem niniejszego opracowania było dokonanie analizy sposobów gromadzenia i szacowania skali korupcji w oparciu o oficjalne dane o przestępczości. Głównym rezultatem miał być model statystyczny przy pomocy, którego było by możliwe przedstawienie ogólnych wniosków co do zasięgu i charakteru zjawiska korupcji. Tego rodzaju narzędzie miałoby też służyć opracowaniu ulepszonej wersji *Mapy korupcji* – raportu obrazującego poziom zagrożenia korupcją, przygotowywanego przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zakładane cele udało się osiągnąć tylko częściowo. Przyglądając się aktualnym sposobom opracowywania *Mapy korupcji*, analizując kwestię operacjonalizacji pojęcia korupcji w celach badawczych oraz możliwości wykorzystania danych o przestępczości, autorzy doszli do konkluzji, iż w zasadzie nie ma szans na skonstruowanie statystycznego modelu opisu tego zjawiska. Korupcja jest zjawiskiem, które jest bardzo trudno badać przy pomocy dostępnych na gruncie nauk społecznych metod i technik ilościowych, czy statystycznych. Rozważamy ten problem w drugiej części niniejszego opracowania. Co więcej, chcąc użyć do opisu tego zjawiska statystyk przestępczości badacz musi sobie zdawać sprawę z tego, że korupcja nie sprowadza się li i jedynie do zachowań sankcjonowanych prawnie. Chcąc opisać ją w sposób pełny musimy brać pod uwagę kwestie obyczajowe, moralne, czy też związane z całokształtem stosunków społecznych i instytucjonalnych. Statystyki przestępczości mogą być, zatem jedynie wycinkowym opisem wąskiej kategorii zachowań korupcyjnych, ale nie całości zjawiska. Ponadto trzeba sobie zdawać, iż opis przestępczości korupcyjnej bazujący wyłącznie na danych oficjalnych zawsze będzie daleko niedoskonały. Statystyki kryminalne mają bowiem wiele immanentnych wad wynikających ze sposobu w jaki są gromadzone i przetwarzane. Co więcej, w polskich realiach owe niedostatki są zwielokrotnione przez wadliwość krajowego systemu statystyki przestępczości. Nie oznacza to jednak, że owe dane są zupełnie bezużyteczne. Mogą służyć do celów informacyjnych i edukacyjnych, a ich główne ograniczenia są związane z możliwością wykorzystania w celach stricte naukowych.

Główne wnioski z przeprowadzonych analiz sprowadzić można do kilku punktów:

- Uwzględniając ogólne mankamenty oficjalnych statystyk przestępczości oraz niedostatki polskiego systemu gromadzenia tych danych nie istnieje możliwość stworzenia na tej podstawie schematu opisu zjawiska korupcji.
- Dostępne dane mogą jednak służyć w celu edukacji publicznej i powinny być wykorzystywane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (jedyną w kraju instytucję wyspecjalizowaną w kwestii przeciwdziałania korupcji) do opracowania odpowiednich materiałów informacyjnych przez co Polska realizowałaby zobowiązania wynikające z przyjętych regulacji międzynarodowych (w tym zwłaszcza Konwencji ONZ przeciwko korupcji).
- W związku z powyższym zasadnym jest przygotowywanie opracowań poświęconych korupcji, na podstawie statystyk przestępczości, przy czym tego rodzaju opracowania nie powinny aspirować do miana wyczerpujących analiz zjawiska korupcji

Powinny natomiast mieć możliwie najprostszą formę, przystępną dla przeciętnego odbiorcy, nie wprowadzającą go w błąd co do zakresu prezentowanych danych. Powinny bazować na źródłach gromadzących dane o przestępczości o możliwie najwyższym stopniu standaryzacji (np. bazy KCIK, czy KRK) i ograniczać się do prezentacji najczęściej spotykanych kategorii przestępstw korupcyjnych. Co za tym idzie, ewentualne kolejne edycje *Mapy korupcji*, powinny nosić również inny tytuł, lepiej odzwierciedlający zakres prezentowanych danych.

1 Analiza dotychczasowych sposobów gromadzenia i prezentacji danych nt. przestępczości korupcyjnej

1.1 Potrzeba działań informacyjnych o skali przestępczości korupcyjnej i działaniach antykorupcyjnych

Zanim przejdziemy do szczegółowego omówienia tzw. *Mapy korupcji*, które jest punktem wyjścia dla dalszych analiz i wniosków, przyjrzyjmy się koncepcji tego opracowania z nieco szerszej perspektywy.

Otóż, oprócz gromadzenia i analizy danych na temat przestępczości korupcyjnej w związku z bieżącymi działaniami operacyjnymi CBA może wykorzystywać (i wykorzystuje) część tego rodzaju informacji w celu wykonania ustawowej delegacji określonej w art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹. Stanowi on, że Biuro prowadzi działalność analityczną dotyczącą zjawisk występujących w obszarze jego właściwości oraz przedstawia informacje w tym zakresie najwyższym organom państwa, w tym Premierowi, Prezydentowi oraz obu izbom Parlamentu. **Wykonując ten obowiązek CBA od momentu utworzenia, rok rocznie przedstawia wymienionym organom informację o swojej działalności, realizując w ten sposób jednocześnie zapisy art. 12 ust. 4 ustawy. Od początku w informacji tej zawierano również mniej lub bardziej rozbudowaną część, poświęconą analizie danych na temat skali przestępczości korupcyjnej.**

Zważywszy, że informacja o działalności CBA składana Sejmowi i Senatowi ma charakter jawny i jest przedmiotem otwartej debaty w obu izbach Parlamentu, wykonanie tego zobowiązania nosi również cechy działań wchodzących w zakres edukacji publicznej. Za pośrednictwem tego dokumentu społeczeństwo ma szansę poznać przynajmniej niektóre fakty pozwalające wyrobić sobie zdanie o zagrożeniu korupcją oraz zyskać podstawową wiedzę o tym, w jaki sposób działa jedna z najważniejszych służb odpowiedzialnych za przeciwdziałanie temu zjawisku. Jest to również jeden z niewielu mechanizmów społecznej kontroli nad Biurem – ocena jego efektywności. Należy, zatem stwierdzić, że wskazane jest podejmowanie wszelkich wysiłków zmierzających do rozbudowania tej informacji, tak aby była możliwie treściwa, bogata i przystępna dla

¹ Dz.U.06.104.708, ze zm.

przeciętnego odbiorcy. Tym bardziej, że na informacyjne kompetencje Biura trzeba też patrzeć w szerszym kontekście (do czego skłania zresztą sama ustawa o CBA).

W art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawa o CBA stanowi, że Biuro podejmuje inne działania określone w ustawach odrębnych i umowach międzynarodowych. W tym kontekście warto, więc wspomnieć o Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 r., której sygnatariuszem jest Polska. Art. 6 tej Konwencji stanowił jeden z argumentów na rzecz powołania Centralnego Biura Antykorupcyjnego². Zobowiązuje on państwa-sygnatariuszy do tworzenia wyspecjalizowanych organów antykorupcyjnych, których zadaniem będzie między innymi „podnoszenie i upowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania korupcji”. Zobowiązanie do tworzenia tego rodzaju instytucji jest wzmocnione zapisami art. 36. W art. 61 Konwencja przewiduje także, że każde państwo-sygnatariusz będzie opisywało trendy korupcji i badań okoliczności, w jakich popełniane są przestępstwa korupcyjne oraz monitorowało własną politykę antykorupcyjną dokonując oceny jej skuteczności i efektywności. Nadto art. 13 Konwencji nakłada obowiązek zapewniania udziału społeczeństwa i organizacji obywatelskich w działaniach ukierunkowanych na podnoszenie świadomości problemu korupcji i strategiach zapobiegających występowaniu zjawisk korupcyjnych, między innymi poprzez zapewnianie skutecznego dostępu do informacji.

Według stanowiska polskich władz utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest realizacją art. 6 Konwencji ONZ³. W konsekwencji można oczekiwać, że Biuro będzie, co najmniej zaangażowane (jeśli nie będzie głównym wykonawcą) w realizację wspomnianych postanowień, w tym w szczególności art. 6 ust. 1 pkt b Konwencji, który mówi, że jednym z zadań tego rodzaju organów jest upowszechnianie wiedzy na temat zapobiegania korupcji. Wspomniane sprawozdanie przedstawiane przez Biuro corocznie Parlamentowi można, więc traktować, jako jedną z form realizacji tego obowiązku. Przy czym należyte przygotowanie tego dokumentu byłoby wykonaniem wspomnianego zobowiązania na poziomie niezbędnego minimum⁴.

² Uzasadnienie do projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 2006 r. (druk sejmowy nr 275)

³ Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości na temat Centralnego Biura Antykorupcyjnego, z dn. 14.08.2007 (syg. DWM I 084-26/07)

⁴ Trzeba przy tym odnotować, że CBA jest twórcą serwisu informacyjnego www.antykorupcja.edu.pl, który jest cennym zasobem różnych informacji nt. problemu korupcji i działań antykorupcyjnych. Serwis ten ma jednak charakter stricte informacyjny, ponadto gromadzi i upowszechnia wiadomości z całego świata. Nie jest

Tymczasem pierwsze sprawozdania o działalności CBA (z lat 2007-2008) przedkładane posłom i senatorom wzbudzają duże zastrzeżenia. W zakresie, w jakim informowały o funkcjonowaniu samego biura były nader zdawkowe. Również prezentowane w nich dane na temat charakteru i skali zagrożenia korupcją były niepełne i wyrywkowe⁵. Jakość tych opracowań uległa istotnej poprawie w 2009 r.. Wówczas opracowano też innego rodzaju opracowania o tytule *Mapa korupcji*, które zaczęły być kierowane bezpośrednio do opinii publicznej za pośrednictwem stron prowadzonych przez Biuro (zwłaszcza poprzez portal www.antykorupcja.edu.pl). Jednak konstrukcja obu dokumentów i ich zawartość budzi wiele wątpliwości. Podstawowym pytaniem jest zwłaszcza to, czy *Mapy* korupcji mające pełnić funkcję materiałów informujących o trendach przestępczości korupcyjnej i polityki w tym zakresie w obecnej postaci może służyć jako narzędzie realizacji opisanych postanowień Konwencji ONZ przeciwko korupcji.

1.2 Mapa korupcji – recenzja raportu

Analizując *Mapę korupcji* (wydanie z 2010 roku) warto zacząć od ustalenia celów, dla których powstał ten dokument. Niestety autorzy nie określają go w żadnym miejscu. Nie chcemy jeszcze w tym miejscu wchodzić głębiej w dokładną krytykę poszczególnych elementów tego dokumentu, niemniej ten istotny mankament trzeba odnotować już na wstępie. **Brak jasnej deklaracji autorów o tym, czemu ma on służyć sprawa, bowiem istotne trudności interpretacyjne zarówno przeciętnemu czytelnikowi jak i recenzentowi. Można się jedynie domyślać, że dokument ten ogólnie jest przygotowywany w celach informacyjnych, a do jego podstawowych odbiorców należy szeroko rozumiana opinia publiczna. Cel ten nie jest jednak wyrażony explicite w treści dokumentu, a jego konstrukcja w wielu miejscach przeczy temu dążeniu.** Stąd też ocenę *Mapy korupcji* rozpoczniemy od swego rodzaju egzegezy celów tego opracowania.

Biorąc jednak pod uwagę rozważania zawarte w poprzednim podrozdziale, omawianemu dokumentowi należałoby przypisać funkcje wynikające ze zobowiązań przyjętych przez Polskę wraz z podpisaniem Konwencji ONZ przeciwko korupcji dotyczących informowania

instrumentem dzięki któremu przeciętny obywatel mógłby zyskać wiedzę na temat korupcji i trendów w rozwoju tego problemu w Polsce.

⁵ Grzegorz Makowski, Socjologiczna analiza funkcjonowania centralnych organów antykorupcyjnych. Międzynarodowa perspektywa i polskie doświadczenia, ISP, Warszawa 2010

społeczeństwa o skali korupcji, kierunkach polityki antykorupcyjnej oraz upowszechniania świadomości tego problemu i konieczności podejmowania działań prewencyjnych.

Mapa powinna być, zatem materiałem, którego grupą docelową jest po prostu społeczeństwo, dokumentem o charakterze informacyjnym, dzięki któremu przeciętny obywatel będzie w stanie samodzielnie ocenić skalę zagrożenia korupcją i sformułować opinię na temat działań mających na celu ograniczenie tego zjawiska, podejmowanych przez ośrodki władzy. Określając w ten sposób nadrzędny cel, któremu miałyby służyć niniejszy dokument musimy zgodzić się na konsekwencje takiego założenia, mianowicie musiałby on mieć odpowiednią strukturę, aby spełniać funkcje, o których mówi Konwencja ONZ. Nie znajdziemy w niej oczywiście szczegółowych wytycznych odnośnie tego jak mają wyglądać metody informowania i uświadamiania społeczeństwa o problemie korupcji i polityce antykorupcyjnej. Biorąc jednak pod uwagę główne kierunki, jakie wyznacza prawo międzynarodowe, możemy poczynić w tym zakresie pewne dalsze założenia (w ostatniej części rozwijamy do postaci konkretnych zaleceń odnośnie konstrukcji *Mapy*):

- **Jeśli grupą docelową opracowania ma być całe społeczeństwo, wówczas język takiego dokumentu musi być dostosowany do przeciętnego odbiorcy.** Sposób przedstawiania poszczególnych tematów, zagadnień, danych, czy informacji musi być możliwie jak najprostszy, tak aby obywatel średnio zaznajomiony z omawianą tematyką zainteresował się nią i miał szansę zyskać pewną wiedzę w tym zakresie. Zbyt hermetyczny język, niejasne (bądź niewytłumaczone w wystarczającym stopniu) pojęcia, nieprzyjazny czytelnikowi układ treści, będą utrudniały bądź wręcz uniemożliwiały dotarcie do ogółu społeczeństwa.
- **Dążąc do wypełnienia celów wyznaczonych przez Konwencję ONZ przeciwko korupcji należałoby również oczekiwać, że w zawartości *Mapy* przeciętny obywatel odnajdzie nie tylko „suche” dane na temat skali problemu korupcji, ale także informacje o trendach w polityce antykorupcyjnej.** Jeśli nawet CBA, jako autor tego dokumentu nie aspiruje do roli animatora polityki antykorupcyjnej, to w tego rodzaju opracowaniu powinien zawrzeć przynajmniej informację o własnej funkcji w tym obszarze.

- ***Last but not least*, jeśli Mapa jest tworzona przez instytucję, której powstanie wedle stanowiska polskiego rządu jest realizacją postanowień art. 6 Konwencji ONZ przeciwko korupcji, wówczas powinna ona być instrumentem, poprzez który wykonuje ona zadania z zakresu edukacji publicznej.** Dokument taki jak *Mapa* powinien, zatem nie tylko być napisany przystępnym językiem, pełnić funkcje informacyjne opisując skalę i charakter korupcji, ale i edukacyjne wyjaśniając społeczeństwu ukazując, w jaki sposób polityka państwa odpowiada na zjawiska ilustrowane prezentowanymi danymi.

Za punkt wyjścia do recenzji *Mapy korupcji* przyjmijmy te ogólne założenia, odwołujące się do wytycznych zawartych w prawie międzynarodowym. W tym kontekście, niewątpliwym plusem *Mapy* jest sam fakt, iż ona powstała. Różne instytucje zajmujące się przeciwdziałaniem przestępczości (w tym przestępczości korupcyjnej), pracą na rzecz podnoszenia standardów funkcjonowania instytucji publicznych, czy ogólnie, jakości życia publicznego, jak Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, policja, czy Najwyższa Izba Kontroli, rok rocznie publikują wiele cennych materiałów i danych. Dzięki nim można zdobyć wiedzę na temat zagrożenia korupcją i działań podejmowanych przez agendy państwowe, aby to zjawisko ograniczyć. Instytucje te przygotowują raporty ze swojej działalności, które następnie są przedstawiane i dyskutowane (na przykład w parlamencie), są one ogólnodostępne i mogą stanowić cenny zasób wiedzy. Zwykle nie są to jednak materiały dedykowane wyłącznie zjawisku korupcji. Najczęściej jest ona jednym z omawianych elementów. Nadto, ich głównym celem nie jest szerokie propagowanie wiedzy na temat problemu korupcji, czy polityki antykorupcyjnej. Raporty ABW, czy NIK mają charakter czysto informacyjny, są pisane trudnym, urzędowym językiem, a grono ich odbiorców zwykle ogranicza się do wąskiej grupy decydentów, ewentualnie badaczy danego zagadnienia.

Istnieją też publikatory, w których zainteresowani mogą poszukiwać informacji na temat zjawiska korupcji lub polityki antykorupcyjnej. Zwykle mają one jednak charakter wysoce specjalistyczny, bądź naukowy, jak na przykład periodyk NIK *Kontrola Państwowa*. **Brak natomiast syntetycznych opracowań poświęconych korupcji, które przy tym byłyby napisane względnie prostym i przystępnym dla przeciętnego odbiorcy językiem.**

W tej sytuacji większość zainteresowanych skazana jest na korzystanie wyłącznie z doniesień i analiz prasowych, które niestety nie zawsze pozwalają na uzyskanie pełnego obrazu sytuacji.

Jednocześnie warto odnotować, że CBA prowadzi specjalny internetowy serwis informacyjny poświęcony korupcji (www.antykorupcja.edu.pl), który ogólnie rzecz biorąc jest bardzo udanym przedsięwzięciem. Zawiera wiele cennych informacji – od bibliografii, przez wybrane raporty i analizy, po doniesienia i informacje na temat korupcji i polityki antykorupcyjnej, pochodzące z całego świata. Co więcej, serwis ten jest na bieżąco aktualizowany, przez co zyskuje na atrakcyjności, jako źródło informacji. Jednakże sama natura narzędzia takiego jak serwis internetowy (jest to w dużej mierze medium „samoobsługowe” – to na ile skorzysta z niego użytkownik zależy od niego samego). Z kolei formuła, w jakiej prowadzony jest ten konkretny portal (tzn. zakładającej prezentację różnych typów informacji w szerokiej, międzynarodowej perspektywie) sprawia, że przeciętny obywatel również tą drogą nie zyska kompleksowego obrazu zagrożenia korupcją w Polsce (czy dokładniej rzecz ujmując obrazu skali zagrożenia przestępczością korupcyjną).

Stąd też pomysł *Mapy korupcji* – opracowania, które co prawda w sposób wycinkowy, bo tylko przez pryzmat danych oficjalnych i wyników sondaży opinii społecznej, ale jednak w syntetycznej formie przedstawia to zjawisko, należy uznać za trafiony i rzeczywiście zmierzający do wypełnienia postanowień Konwencji ONZ. Warto również odnotować, że *Mapa* jest dużym krokiem naprzód w stosunku do standardowych sprawozdań z działalności CBA przedkładanych do 2007 roku przez tę służbę parlamentowi. Wydaje się, że do 2010 roku, gdy pojawiła się pierwsza edycja *Mapy* raporty te (oprócz swojej podstawowej, sprawozdawczej funkcji) aspirowały także do bycia właśnie swego rodzaju kompleksowym źródłem informacji o skali problemu korupcji i polityce państwa wobec tego problemu, czego wizytówką miały być prezentowane tam osiągnięcia Biura. Ale jak już wspomniano, sprawozdania trafiające do posłów i senatorów miały różną jakość. Same w sobie były też mało przyjazną lekturą dla przeciętnego użytkownika, stąd też ich przydatność do kształtowania społecznej świadomości problemu korupcji, czy użyteczność w dyskursie publicznym również była mocno ograniczona.

Mapa korupcji z 2010 roku w porównaniu do regularnych, publicznych sprawozdań składanych przez CBA jest, więc materiałem o dużo większej wartości merytorycznej. Jednocześnie należy docenić starania autorów tego dokumentu zmierzające do uczynienia go możliwie czytelnym i treściwym. Nie ograniczyli się oni, bowiem wyłącznie do omówienia obrazu przestępczości korupcyjnej na podstawie własnych informacji CBA, ale sięgnęli do innych źródeł danych oficjalnych (ABW, Policji czy sądów – do omówienia źródeł danych wrócimy jeszcze w dalszej części recenzji). Mając do dyspozycji tego rodzaju informacje

czytelnik potencjalnie jest w stanie nie tylko sam wyrobić sobie zdanie na temat zagrożenia korupcją, ale także uzyskać pewien obraz funkcjonowania tak istotnej części systemu przeciwdziałania korupcji, jakim jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. **Opracowanie samo w sobie stanowi, bowiem swego rodzaju wizytówkę tej instytucji – czyni ją widoczną dla przeciętnego obywatela i pokazuje, że pełni ona również inne, niż czynności operacyjne, funkcje. Nadto, mogąc zapoznać się na przykład z ogólną liczbą postępowań prowadzonych przez CBA i inne organy, czytelnik zyskuje pewien obraz miejsca, jakie ma ta służba w polityce antykorupcyjnej państwa.**

Mapę należy, zatem traktować również, jako materiał na podstawie, którego obywatele mogą oceniać funkcjonowanie istotnych elementów systemu przeciwdziałania korupcji, w tym w szczególności samego CBA. Może, więc ona służyć spełnieniu wymogów, jakie przed państwami sygnatariuszami stawia Konwencja ONZ przeciwko korupcji. Przypomnijmy, bowiem że państwa sygnatariusze zobowiązały się między innymi do dostarczania obywatelom wiedzy nie tylko o istocie i skali problemu, ale także trendach w polityce antykorupcyjnej. Z tego punktu widzenia *Mapa* przynajmniej teoretycznie jest ważnym dokumentem. Na poziomie samej idei, w zasadzie można jednak zakończyć omawianie zalet *Mapy korupcji*.

Przejdźmy, tymczasem do krytyki tego materiału, odnosząc się najpierw do kwestii ogólnych. Przede wszystkim, jak to już wspomniano wyżej (mniej lub bardziej świadomie) choć *Mapa* aspiruje do bycia dokumentem, poprzez który polskie państwo ma realizować postanowienia Konwencji ONZ dotyczące budowania świadomości problemu korupcji w społeczeństwie i informowania go o prowadzonej polityce antykorupcyjnej, to w praktyce materiał ten nie ma jednak szans spełnić tej funkcji, z kilku powodów:

1. **Przede wszystkim, nigdzie w dokumencie nie wyjaśnia się, do jakich celów on powstał.** We wstępie autorzy w zasadzie przechodzą od razu do omówienia problematyki zjawisk korupcyjnych, nie tłumacząc dlaczego podejmują się tej analizy, dlaczego zadanie to realizuje właśnie Centralne Biuro Antykorupcyjne i dlaczego materiał ten bazuje wyłącznie na danych oficjalnych. Przyjmują, że cel tego materiału będzie dla przeciętnego odbiorcy sam przez się oczywisty. **Tymczasem, wyjście z takiego założenia uniemożliwia prezentację odbiorcom (a więc potencjalnie całemu społeczeństwu) ważnej misji jaką kieruje się podmiot publikujący *Mapę*, czyli CBA, wynikającej z art. 6 Konwencji ONZ przeciwko korupcji. Bez**

wytłumaczenia celów tego opracowania i pokazania go w szerszym kontekście *Mapa* jest po prostu jednym z wielu raportów antykorupcyjnych (czego w Polskich warunkach akurat nie brakuje). Co więcej, brak opisu tej swego rodzaju ideologii *Mapy* utrudnia również prezentowanie jej jako elementu rządowej polityki antykorupcyjnej, co również byłoby wskazane z punktu widzenia Konwencji ONZ (niezależnie od tego z jakim rządem mielibyśmy do czynienia).

Zatem autorzy przygotowując kolejne edycje *Mapy* powinni ją wyraźnie powiązać z dążeniem do wykonania postanowień Konwencji ONZ przeciwko korupcji, polityką państwa polskiego i funkcjami CBA, jako istotnego elementu systemu antykorupcyjnego i w tym kontekście wyraźnie określić, czemu ma służyć *Mapa*. W tym między innymi na pewno należałoby wspomnieć, że jest to dokument pomagający Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu w wypełnianiu funkcji polegających na podnoszeniu i upowszechnianiu wiedzy na temat korupcji, polityki antykorupcyjnej i edukacji publicznej. Owo, swego rodzaju *credo* powinno zostać klarownie wyjaśnione na początku dokumentu (czy to we wstępie, czy też w inny sposób).

Kończąc ten wątek warto również wspomnieć, że jednoznaczne osadzenie *Mapy* w kontekście wymogów stawianych przez ONZ miałoby dodatkowy walor edukacyjny. Przeciętny obywatel, czy nawet dziennikarz nie ma pogłębionej wiedzy o tym jakie jest podłoże polityki antykorupcyjnej i o tym, że jest ona zakorzeniona w wytycznych określonych w prawie międzynarodowym, w tym zwłaszcza w standardach wyznaczonych przez Konwencję ONZ. Dzięki wyraźnej prezentacji *Mapy* w tym kontekście opinia publiczna miałaby szansę spojrzeć na krajowe działania antykorupcyjne w nieco innym świetle, a przy okazji dowiedzieć się o tak istotnych dokumentach jak Konwencja.

2. Kontynuując poprzedni wątek, warto odnotować, że jeśli *Mapa korupcji* miałaby pełnić funkcję „informatora” o zagrożeniu przestępczością korupcyjną oraz polityce państwa wobec tego problemu, to wówczas w swojej formie nie może ograniczać się jedynie do postaci zbioru „suchych” liczb.

Mapa nie musi oczywiście aspirować do bycia opracowaniem wyczerpującym. Opisując problem korupcji jak najbardziej może ograniczać się do danych oficjalnych i sondaży (tak jak jest to recenzowanej wersji). Niemniej jednak dane przedstawione w opracowaniu powinny być omówione w kontekście całościowej i aktualnej polityki państwa wobec korupcji. To znaczy, w tekście czytelnik powinien znaleźć odpowiedź na pytania o to, czy trendy pokazywane w prezentowanych liczbach mają związek z realizowaną polityką antykorupcyjną, na czym ten związek polega, czy i jakie działania są podejmowane w związku z obserwowanymi zmianami, etc. Odniesienie do całości polityki antykorupcyjnej państwa powinno być integralnym elementem analizy prezentowanych danych. Powinno ono zostać wyrażone nie tylko w odpowiednio przygotowanym wstępie do dokumentu, ale także w kolejnych podrozdziałach.

3. **Niestety wbrew temu, czego można by oczekiwać po dokumencie, który ma być między innymi instrumentem edukacji publicznej, Mapa nie jest materiałem łatwym w lekturze.** Jest napisana hermetycznym językiem, który poddano tylko lekkiej korekcie.

Jednakże najistotniejszym mankamentem jest używanie przez autorów sformułowań żargonowych lub specjalistycznych, które są mało czytelne dla przeciętnego czytelnika. Na przykład: „liczba zakończonych postępowań przygotowawczych”, „jednostki penitencjarne”, „postępowania wszczęte”, „postępowania zakończone”. Terminy te częstokroć nie są w ogóle niewytłumaczone lub wyjaśnienia podawane przez autorów są lakoniczne. Czytelnik chcąc zrozumieć prezentowane informacje musi sięgać do innych źródeł, co oczywiście zniechęca do uważnego czytania i odwraca uwagę od zasadniczego przekazu.

Mapa powinna być napisana językiem bardziej publicystycznym niż urzędowym, bardziej popularno-naukowym niż naukowym. Byłoby to być może łatwiejsze gdyby rzeczywistymi autorami tego dokumentu byłyby osoby spoza CBA – niezatopione w specyfice świata tej służby, mające trochę bardziej zobiektywizowany, zdystansowany stosunek do zawartości tego dokumentu. **Nieemożność uniknięcia stosowania terminów mogłaby natomiast zostać rozwiązana na przykład przez dodanie słowniczka kluczowych pojęć i akronimów na początku tekstu.**

Hermetyczność przekazu można również w dużym stopniu zniwelować stosując odpowiednią szatę graficzną, bądź też dokonując odpowiedniej redakcji językowej.

4. **Mapa co do założenia jest dokumentem eklektycznym. Potencjalnie pełni funkcje informacyjne, edukacyjne i propagatorskie. Jednocześnie, ponieważ zasadniczym elementem jej treści jest omówienie danych oficjalnych na temat przestępczości korupcyjnej ma ona także charakter naukowy lub co najmniej popularnonaukowy i powinna zawierać odpowiednią notę metodologiczną.** W odrębnym (niezbyt długim) rozdziale autorzy powinni omówić metodologię prezentacji danych, scharakteryzować źródła, z których korzystają, przedstawić zalety i mankamenty danych oficjalnych na temat przestępczości korupcyjnej, a także danych pochodzących z sondaży opinii społecznej na temat problemu korupcji.

Nota metodologiczna byłaby pożądana w szczególności ze względu na użycie danych oficjalnych. Przeciętny odbiorca stykający się z tego rodzaju informacjami (włączając w to również dziennikarzy) ma tendencję do ich bezkrytycznego traktowania. Jakkolwiek dane te są bardzo cenne i doświadczony analityk potrafi na ich podstawie sformułować wiele daleko idących wniosków, to ich jakość jest dyskusyjna. **Szerokie upowszechnianie danych oficjalnych bez odpowiedniego, krytycznego komentarza zawsze niesie ze sobą ryzyko, iż będą one nadinterpretowane przez opinię publiczną i ekspertów-amatorów.** Wytlumaczenia wymaga przede wszystkim specyfika danych oficjalnych, konieczne jest omówienie ich wad i najczęściej powtarzających się nadinterpretacji (pokazanie na przykład, iż częstokroć pozwalają one nie tyle określić skalę danego zjawiska, co efektywność służb, które gromadzą te dane i podejmują działania zaradcze wobec problemu korupcji – policji, prokuratury, czy sądów).

Wyjaśnienie tych kwestii jest szczególnie ważne w przypadku pracy z danymi na temat przestępczości korupcyjnej, która jak wiadomo jest trudno wykrywalna. Liczby przestępstw stwierdzonych w postępowaniach przygotowawczych, czy też liczby wyroków skazujących nigdy nie będą oddawać rzeczywistej skali zjawiska. Co więcej, dane pochodzące na przykład ze zbiorów policji i wymiaru sprawiedliwości różnią się od siebie znacząco chociażby z tego względu, że liczba wyroków skazujących jest zdecydowanie mniejsza od liczby przestępstw stwierdzonych (już z aktualnej edycji

Mapy jasno wynika, że większość spraw kończy się umorzeniami). Również tego rodzaju rozbieżności między danymi wymagają klarownego, napisanego przystępnym językiem wytłumaczenia.

Autorzy we wstępie, co prawda omawiają pokrótce problemy związane z wykrywaniem i ściganiem przestępstw korupcyjnych, wzmiankują przy tym między innymi o problemie tzw. „ciemnej liczby” (czyli różnicy między liczbą przestępstw wykrytych, a faktycznie popełnionych), która w przypadku korupcji jest prawdopodobnie wyjątkowo duża, a zarazem trudna do oszacowania. Wywód ten jest jednak nader niejasny i niepowiązany z dalej prezentowanymi danymi. Stąd też przeciętny czytelnik nie ma szans na samodzielłą, krytyczną analizę przedstawionych informacji.

Dolączenie do raportu odpowiednio napisanej (tzn. zrozumiałej dla czytelnika nie stykającego się na co dzień z danymi oficjalnymi) noty metodologicznej nie zapobiegnie całkowicie nadużyciom interpretacyjnym, ale z pewnością je ograniczy, a ponadto będzie miało wartość edukacyjną i sprawi, że *Mapa* będzie spełniać standardy publikacji popularno-naukowej. Ponadto, będzie to swego rodzaju wizytówka profesjonalizmu autorów, którzy w ten sposób pokażą, że nie obawiają się krytyki i sami ujawniają mocne i słabe strony materiału, na którym opierają swoje analizy.

W opracowaniach poświęconych korupcji nie brak przykładów dobrych praktyk w zakresie prezentacji ograniczeń dostępnych metod analizy tego zjawiska. Wspomnieć można chociażby o Indeksie Percepcji Korupcji (CPI) opracowywanym przez organizację Transparency International. Indeks ten budzi wiele uzasadnionych kontrowersji. Niemniej jego autorzy nie utrudniają pracy krytykom, a wręcz przeciwnie, każda edycja Indeksu jest zaopatrzona przejrzystą, zrozumiałą nawet dla przeciętnego czytelnika notą metodologiczną, opisującą sposób dochodzenia do otrzymywanych wyników, dylematy przed, którymi stanęli autorzy opracowania i sposoby w jakie je rozwiązali⁶.

⁶ Zob. noty metodologiczne do raportów rocznych z pomiarów Indeksu Percepcji Korupcji (http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

Niedookreślenie celów *Mapy*, brak powiązania jej z wymogami stawianymi przez Konwencję ONZ przeciwko korupcji w zakresie informowania społeczeństwa o skali problemu i polityce antykorupcyjnej państwa, brak odwołań do dokumentów ilustrujących tę politykę, czy nawet kierunki działań samego CBA, trudny język i niedostatecznie dobrze przedstawione założenia metodologiczne leżące u podstaw tej analizy, to najważniejsze z zastrzeżeń natury ogólnej, które można sformułować wobec recenzowanego dokumentu. Jednocześnie dokładna lektura pozwala wskazać jeszcze inne, bardziej szczegółowe mankamenty. Omawiamy je w punktach poniżej:

5. **Głównym zadaniem rewizji byłby układ publikacji, a co za tym idzie zawartość poszczególnych części (pewne rekomendacje w tym zakresie przedstawiamy także w ostatniej części niniejszego opracowania).** Uwaga ta koresponduje z wcześniejszymi zastrzeżeniami odnośnie celów *Mapy*. Jeśli miałby to być dokument ilustrujący (przynajmniej wycinkowo, do pewnego stopnia) skalę i charakter interesującego nas zjawiska (a nie samej korupcji *sensu stricto*, a przestępczości korupcyjnej – podkreślamy to jeszcze raz, ponieważ są to odmienne kategorie), jego osią miałyby być analiza danych oficjalnych, opracowanie powinno skupiać się właśnie na tych dwóch elementach. Powinno zawierać analizę danych na temat przestępczości korupcyjnej, i w tym kontekście omawiać główne działania podejmowane przez państwo w obszarze polityki antykorupcyjnej. Z tego punktu widzenia część treści, które dziś zawiera *Mapa* wydaje się zupełnie zbędna, o czym w kolejnych punktach.
6. **Obszary i mechanizmy przestępcze – w zasadzie cały ten rozdział jest bezużyteczny.** Z niezrozumiałych względów autorzy rozważają w nim zjawisko korupcji w perspektywie historycznej, sięgając do starożytności, czy dawnej historii Polski. To zbędne dywagacje, które nadmiernie rozbudowują tekst. Nie wnoszą większej wartości zwarzywszy, że *Mapa* jest opracowaniem skupiającym się na bieżącej sytuacji i przynajmniej w założeniu ma być wydawnictwem cyklicznym. Oczywiście w dokumencie powinno się wzmiankować o złożoności zjawiska korupcji, problemach definicyjnych, etc. Niemniej, refleksja na ten temat powinna być częścią noty metodologicznej i być nie dłuższa niż akapit (autorzy mogliby jedynie w przypisie odesłać zainteresowanych do odpowiedniej literatury). *Mapa* (nawet jeśli nie akceptować zaproponowanej wcześniej, nowej logiki tego dokumentu) nie jest

bowiem naukowym esejem na temat korupcji, ale rodzajem popularno-naukowego raportu na temat aktualnego zagrożenia tym zjawiskiem, jego skali, etc. Stąd też autorzy recenzji są przekonani, że ze wspomnianych treści można zrezygnować bez uszczerbku dla jakości *Mapy*.

7. **Zbędny wydaje się również rozdział „Obszary życia publicznego zagrożone korupcją”.** Jakkolwiek treści w nim zawarte są generalnie słuszne, to nie wnoszą one niczego nowego do wiedzy na temat charakteru korupcji, czy przestępczości korupcyjnej w Polsce. Analiza zawarta w tej części jest pochodną innych opracowań na ten temat (np. NIK czy Banku Światowego). Nie jest poparta żadnymi aktualnymi danymi. Co gorsza, autorzy tylko zdawkowo odwołują się do istniejącej literatury, choć nie mogliby napisać tego rozdziału nie odwołując się do innych źródeł. Brak więc odpowiednich przypisów.

Podrozdział ten nie koresponduje też w żaden sposób z danymi oficjalnymi omawianymi w dalszej części *Mapy*. Stąd też, podobnie jak w przypadku poprzedniego rozdziału, również i ten mógłby zostać usunięty bez większej szkody. Ewentualnie można byłoby rozważyć zbudowanie listy obszarów zagrożonych przestępczością korupcyjną w oparciu o dane będące podstawą mapy. Wciąż byłyby to lista niedoskonała, ale przynajmniej oryginalna i odwołująca się do analizowanych statystyk. Oczywiście mogłaby ona zostać odpowiednio skomentowana. Byłby to jednak o wiele twardszy materiał niż dywagacje opierające się na analizie literatury (co gorsza, nie przywoływanej przez autorów).

8. **Zasadnicza część publikacji, rozdział zawierający omówienie danych statystycznych na temat przestępczości korupcyjnej z pozoru wydaje się uporządkowany.** Jednak uważniejsza lektura skłania do wyrażenia pewnych wątpliwości.

Zastrzeżenia budzi przede wszystkim mało klarowna prezentacja danych, brak syntetycznej charakterystyki źródeł, z których czerpali autorzy. Co prawda poszczególne bazy są lepiej lub gorzej omówione w tekście, opisy te są jednak rozrzucone, raz w treści opracowania, innym razem w przypisie. W rezultacie przeciętny czytelnik z trudnością będzie rozróżniał bazę TEMIDA od zasobów KCIK,

czy danych pochodzących bezpośrednio z policji. Opisy tych baz powinny znaleźć się w części metodologicznej, której jednak brakuje (o czym była już mowa wcześniej). Autorzy nie tłumaczą również, dlaczego danych Policji nie da się skompilować z danymi pochodzącymi z innych systemów.

Zastanawia odrębne omówienie danych pochodzących z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej i Wywiadu Skarbowego. We wszystkich tych przypadkach sprawy korupcyjne są liczone zaledwie w dziesiątkach przypadków. Są one być może sprawami „wielkiej wagi”, w które zamieszane są osoby wysoko postawione, bądź też wartość pieniężna popełnionych przestępstw jest znacząca. Być może są warte omówienia z innych powodów. Jednakże można rozważyć, czy w kolejnych edycjach *Mapy* nie byłoby właściwszym łączne omówienie tych danych, co znowuż przyczyniłoby się do skrócenia całości tekstu. Bądź co bądź liczba przypadków korupcji, którą zajmowały się te służby jest na tyle mała, że być może nie warto omawiać ich w odrębnym rozdziale.

Sytuacja byłaby inna, gdyby można było dokonać jakościowej analizy tych danych. To znaczy, móc dokonać oglądu badania dokumentacji i na tej podstawie metodą studium przypadku zaprezentować pewne specyficzne cechy tych spraw, które czynią je istotnymi z punktu widzenia polityki antykorupcyjnej. Wówczas odrębna prezentacja tych danych byłaby interesująca. Inną, alternatywną propozycją mogłoby być, łączne omówienie danych tych czterech źródeł, dla którego uzasadnieniem byłaby na przykład specyfika spraw, którymi one się zajmują. Natomiast w tej postaci w jakiej dane te zostały obecnie zaprezentowane, sprawiają wrażenie dość przyczynkarskiej analizy.

Podobnie rozdział poświęcony profilowi osób popełniających przestępstwa korupcyjne, także wydaje się zbyt naskórkowy. Analiza dokonana w tym rozdziale jest interesująca, niemniej, ponieważ bazuje przede wszystkim na bardzo ograniczonych zbiorach danych ABW i CBA, stanowić może jedynie przyczynek do zagadnienia analizowanego przez autorów w tym miejscu. Rozdział ten jest napisany, tak jak gdyby zawarta w nim analiza dawała reprezentatywny obraz przeciętnego przestępcy korupcyjnego. Tymczasem jest to co najwyżej wizerunek osób popełniających bardzo specyficzne przestępstwa korupcyjne

Zastrzeżenia co do zasadności budzi również wyodrębnienie podrozdziału poświęconego korupcji w organach ścigania. Autorzy nie tłumaczą, dlaczego zdecydowali się to zrobić, można się jedynie domyślać, że uczynili tak uznając, że problem korupcji w tym obszarze jest specyficzny, ponieważ wydatnie osłabia zdolność państwa do przeciwdziałania temu problemowi. Nigdzie jednak nie jest wytłumaczony cel odrębnego potraktowania tej odmiany korupcji. W zasadzie, więc biorąc pod uwagę główne cele, jakie powinna spełniać *Mapa* można by zrezygnować z tego podrozdziału włączając przedstawione w nim dane w ogólniejszy kontekst i omówić po prostu w ramach podrozdziału pierwszego.

Z kolei dane dotyczące wyroków skazujących za przestępstwa korupcyjne są nader zdawkowe. Po części wynika to niewątpliwie z mankamentów baz danych Ministerstwa Sprawiedliwości. Z drugiej strony jednak nawet te niepełne informacje domagają się nieco głębszego omówienia, zwłaszcza w kontekście danych na temat wykrytych przestępstw korupcyjnych oraz wszczętych postępowań przygotowawczych, czy omawianych następnie danych dotyczących liczby osadzonych w zakładach karnych. Interesująca byłaby interpretacja uderzających rozbieżności między liczbami pochodzącymi ze wszystkich tych źródeł oraz omówienie ich w kontekście antykorupcyjnej polityki państwa. Tego jednak w *Mapie* nie odnajdziemy.

W końcu pewnego komentarza wymaga rozdział, w którym prezentowane są dane pochodzące z sondaży opinii społecznej. Prezentacja tych danych w raporcie takim jak *Mapa* jest oczywiście potrzebna. Autorzy jednak niepotrzebnie brną w omawianie skądinąd ciekawych, ale wycinkowych lub nieaktualnych już danych. Omawiają na przykład wyniki sondażu 2010 roku, w którym zadawano pytanie o obszary zagrożenia korupcją. W innym miejscu analizują dane o opinii nt. skorumpowania urzędników państwowych, które kończą się na 2004 roku. Zwarzywszy, że *Mapa* jest dokumentem (przynajmniej co do idei) wydawanym cyklicznie, który teoretycznie obrazuje zmiany zjawiska korupcji w czasie oraz kierunki w polityce antykorupcyjnej, w tego rodzaju publikacji należałoby raczej analizować dane pozwalające na ukazanie trendów w opinii publicznej. Autorzy powinni, więc uważnie wyselekcjonować i omawiać tylko takie wskaźniki, które ukazują opinie o zjawisku korupcji w możliwie

szerokiej, co najmniej kilkuletniej perspektywie czasowej. Bez większej szkody dla raportu można natomiast pominąć być może nawet interesujące, ale wycinkowe rezultaty badań, które punktowo pokazują pewną specyfikę zjawiska korupcji, ale nie pozwalają na uzyskanie szerszej jego perspektywy.

Poważnym mankamentem, który powinien być uzupełniony w części metodologicznej (także brakującej w raporcie) jest brak jakiegokolwiek krytycznej refleksji o badaniach opinii społecznej na temat korupcji. Dziennikarze i przeciętni czytelnicy tego rodzaju opracowań mają tendencję do traktowania rezultatów tych badań, jako miary korupcji, tymczasem są one swego rodzaju odbiciem najróżniejszych, ogólnych przekonań i postaw wobec władzy, instytucji publicznych, aktualnej polityki i tylko w niewielkim stopniu, trudnym nawet do oszacowania. Pokazywanie tego rodzaju danych w publikacji takiej jak *Mapa* wymaga takiego krytycznego komentarza. Podobnie dane pochodzące z indeksu percepcji korupcji Transparency International. Jest to kontrowersyjny estymator, którego nagminnie nadużywa się jako wskaźnika realnego poziomu korupcji. Przywołanie tego indeksu bez adekwatnego komentarza stwarza wrażenie jakby autorzy chcieli dodatkowo zlegitymizować jego stosowanie.

Autorzy przywołują także inne badania międzynarodowe, omawiają je jednak tylko hasłowo, nie prezentując wyników tych badań w formie graficznej. W zasadzie dane te przedstawione w taki sposób mówią bardzo niewiele. Można zrezygnować, zatem z ich prezentacji, co pozwoliłoby ograniczyć objętość publikacji lub też w kolejnej edycji *Mapy* należałoby rozbudować ich analizę, a przede wszystkim przedstawić je w szerszym horyzoncie czasowym.

9. W końcu, wśród drobnych zastrzeżeń, ale wartych odnotowania, należy wspomnieć o tym, że w publikacji z nazwiska i imienia nie zostali wymienieni jej autorzy. *Mapa* co do idei jest dość ważnym opracowaniem analitycznym, jej autorzy nie powinni być anonimowi.

Podsumowując, *Mapa korupcji* potencjalnie może być cennym dokumentem, prezentującym dane oficjalne na temat przestępczości korupcyjnej. Przez to może być jednym z instrumentów za pomocą, którego państwo wywiązuje się z obowiązków informacyjnych w zakresie własnej polityki antykorupcyjnej, które nakładają nań postanowienia Konwencji

ONZ przeciwko korupcji. Ponadto, odpowiednio przygotowane opracowanie może pełnić także funkcje edukacyjne – docierać do opinii społecznej z wyjaśnieniami co do tego czym jest problem korupcji, czym jest przestępczość korupcyjna, na czym polegają problemy w gromadzeniu i analizie danych na ten temat, jakie są główne kierunki polityki państwa w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej, itd. *Mapa* może być również swoistą wizytówką Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które jest nie tylko jedną z kluczowych służb zajmujących się przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji, ale także jednym z głównych wykonawców art. 6 i 13 Konwencji ONZ przeciwko korupcji. Niestety obecny kształt tego dokumentu nie pozwala na realizację celów i funkcji, które można przypisać temu dokumentowi. Przyczyna tego stanu rzeczy po części leży w specyfice źródeł danych, które są podstawą opracowania *Mapy* a po części sposobu jej przygotowania.

W kolejnych rozdziałach ekspertyzy proponujemy sposób opracowywania danych o przestępczości korupcyjnej, który pozwoli na wierniejsze oddanie rzeczywistości oraz sposoby prezentacji danych tak, aby lepiej można było realizować cele informacyjne i edukacyjne.

2 Możliwości wykorzystania oficjalnych danych o przestępczości do opisu zjawiska korupcji

Korupcja należy do fenomenów, które bardzo trudno poddają się badaniu metodami i technikami dostępnymi w naukach społecznych. Główne bariery uniemożliwiające precyzyjny pomiar skali tego zjawiska (w tym zwłaszcza z wykorzystaniem danych oficjalnych), a co za tym idzie dokładne jego opisanie, a następnie wykorzystanie analiz na przykład w celu projektowania rozwiązań instytucjonalnych wiążą się po pierwsze, z problemami definicyjnymi, na jakie natrafiamy chcąc badać to zjawisko. Po drugie, bariery są związane z ogólnymi problemami związanymi z naturą danych oficjalnych i dotyczącymi ich ograniczeniami w zakresie analiz ilościowych. Zanim, więc przejdziemy do zasadniczej części tego rozdziału, w której określimy możliwości opisu korupcji przy pomocy danych na temat przestępczości zatrzymajmy się na moment przy kwestiach ogólniejszych, które dotyczą definicji korupcji i ogólnych zagadnień związanych z pracą na danych oficjalnych.

2.1 Kilka słów o złożoności zjawiska korupcji

Przedstawiciele różnych gałęzi nauk społecznych (prawnicy, ekonomiści, socjologowie, czy politologowie) od lat podejmują się badania i analizy korupcji. Co więcej zjawisko to chyba nigdy nie wzbudzało większego zainteresowania niż w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku, gdy projekty i prace badawcze poświęcone korupcji były prowadzone na niemal masową skalę. Co ciekawe przyrost danych, analiz i wszelkiego rodzaju publikacji na temat korupcji faktycznie nie przyczynił się do wyklarowania obrazu tego zjawiska. Wręcz przeciwnie, uczynił go bardziej skomplikowanym.

2.1.1 Polityka globalna a pojęcie korupcji

We wspomnianym okresie w badania poświęcone korupcji ogromne środki inwestowały organizacje międzynarodowe (np. Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, ONZ, czy Unia Europejska), ośrodki akademickie i poszczególne rządy. Przyczyny tego dynamicznego rozwoju badań naukowych poświęconych korupcji, miały (co samo w sobie jest interesującym przedmiotem analizy) swoje źródła głównie w czynnikach natury politycznej⁷.

Ujmując w skrócie, w połowie lat 90-tych większość wiodących organizacji międzynarodowych stawiających sobie za cel rozwijanie demokratycznych i wolnorynkowych form organizacji rządów i stosunków międzynarodowych doszło do wniosku, że jedną z głównych barier utrudniających osiągnięcie tych celów jest właśnie korupcja⁸. Dodatkowo analityków Banku Światowego, MWF czy urzędników Komisji Europejskiej utwierdzały w tym poglądzie doświadczenia państw rozwijających się (w tym między innymi krajów Europy Środkowo-Wschodniej), które faktycznie cierpiały z powodu wielu niedowładów instytucjonalnych spowodowanych częstym występowaniem różnych

⁷ Zob. Grzegorz Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, TRIO, Warszawa 2006, Sajó András i Kotkin Stephen (red.), *Political corruption in transition: a skeptic's handbook*, CEU Press, New York 2002, Ivan Krastev, *The Strange (Re)Discovery of Corruption*, [w:] Dahrendorf Ralph (red.), *The Paradoxes of Unintended Consequences*, CEU Press, Budapest 2000

⁸ Zob. Ivan Krastev, *When "Should" Does Not Imply "Can" The Making of the Washington Consensus on Corruption*, Fribourg Institute of Federalism 2003 Luís de Sousa: *Anti-Corruption Agencies as Central Pieces in A National Integrity System*-Luís de Sousa (rękopis 2008) oraz Nicholas Charron: "Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: A New Dataset", referat przygotowany na konferencję: "New Public Management and the Quality of Government conference.", 13-15 Listopad 2008, Göteborg.

form korupcji (w przypadku krajów takich jak Polska, będących głównie spuścizną okresu komunizmu⁹). Jednocześnie to właśnie państwom rozwijającym się, które aspirowały do zajęcia miejsca na arenie międzynarodowej i silniejszej pozycji w gospodarce światowej stawiano pewne wymogi dotyczące przeciwdziałania korupcji uzależniając od tego na przykład udzielenie pomocy ekonomicznej, czy wsparcia politycznego.

Dobrym przykładem może być tutaj proces akcesji do Unii Europejskiej, którego doświadczyły państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Jego elementem była między innymi akceptacja tak zwanych Kryteriów Kopenhaskich (zbioru warunków politycznych i ekonomicznych, określających między innymi konieczne zmiany w prawie, które muszą spełnić państwa starające się o wejście do Wspólnoty). Zawierały one także wskazówki dotyczące wdrożenia polityki antykorupcyjnej i mechanizmów sprzyjających wprowadzeniu zasad dobrego rządzenia (*ang. good governance*). Od momentu, gdy w 1993 roku przyjęto Kryteria Kopenhaskie państwa chcące wejść do Unii muszą je spełniać i ze względu na nie oceniany jest poziom przygotowania do akcesji. Szczegółowe warunki dla Polski i innych krajów, które weszły do Unii w 2004 roku określono w dokumencie *Agenda 2000* zawierającym także zalecenia dotyczące polityki antykorupcyjnej. Odwołując się właśnie do tego dokumentu Komisja Europejska w okresie przedakcesyjnym co roku publikowała raporty obrazujące stan przygotowań do wejścia do Unii.

Podobne mechanizmy, na mniejszą lub większą skalę, stosują także inne instytucje. Bank Światowy wypracował na przykład cały pakiet wskaźników korupcji i zaleceń dotyczących tworzenia strategii antykorupcyjnych. Zrobił to między innymi po to, żeby móc oceniać stopień ryzyka przy udzielaniu pomocy krajom beneficjentom i mieć podstawy do wywierania nacisków na wprowadzenie rozwiązań, które zapobiegałyby marnotrawieniu tej pomocy¹⁰. Z kolei rząd amerykański w ramach programu pomocowego realizowanego przez *Millennium Challenge Corporation* uzależniał udzielenie pomocy rozwojowej między innymi od poziomu korupcji (mierzonego na przykład Indeksem Percepcji Korupcji Transparency International).

Wszystkie te oraz inne mechanizmy były stosowane nie tylko w ramach polityk antykorupcyjnych organizacji międzynarodowych, ale i konkretnych państw. Od połowy lat

⁹ Zob. Jacek Kurczewski, Czy możliwa jest socjologia korupcji? [w:] Kurczewski Jacek i Łaciak Beata (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, ISP, Warszawa 2000, Krzysztof Kiciński, *Korupcja a struktura społeczna*, [w:] Pawełczyńska Anna (red.), *Praca i uczciwość*, Wydawnictwo Archidiecezji Warszawskiej 1992, 316, Tarkowski Jacek, 1994, *Socjologia świata polityki*, ISP PAN, Warszawa

¹⁰ Zob. Helen Sutch, *Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka*, Zeszyty BRE Bank-CASE, Warszawa 1999

90-tych polityki owe tworzone zgodnie z paradygmatem *evidence based policy* żywiąc przekonanie, iż będą lepsze, jeśli powstaną w oparciu o badania i analizy naukowe. Stąd, też intensyfikacji działań decydentów w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku towarzyszył również widoczny przyrost dorobku naukowego poświęconego zagadnieniu korupcji.

2.1.2 Współczesna wieloaspektowość fenomenu korupcji

Z naszego punktu widzenia najciekawsze być może jest to, iż mimo owego wzrostu zainteresowania świata naukowego problematyką korupcji nie zdołano rozwiązać problemu definicji tego zjawiska. Kwestia ta była (i wciąż jest) o tyle istotna, że biorąc pod uwagę skąd płynął impuls do podejmowania kolejnych badań, liczone na to, że pomogą one w operacjonalizacji tego pojęcia w stopniu umożliwiającym racjonalne konstruowanie, a następnie ocenę realizacji polityk antykorupcyjnych.

Z czysto naukowego punktu widzenia definicja korupcji nie jest niezbędna do tego, aby móc prowadzić badania tego zjawiska (biorąc na przykład za punkt wyjścia perspektyw konstruktywistyczne definicja korupcji może być po prostu jednym z przedmiotów obserwacji¹¹).

Weźmy na przykład pojęcie kultury. Odkąd przeniknęło ono na grunt nauk społecznych i zaczęło być stosowane do opisu otaczającej nas rzeczywistości budzi nieustające kontrowersje¹². W obiegu naukowym, od antropologii, przez psychologię, po socjologię, ekonomię czy prawo funkcjonuje co najmniej kilkadziesiąt (jeśli nie kilkaset) definicji kultury, które są uznawane za obowiązujące i stosowane wymiennie przez badaczy zjawisk umieszczanych w zakresie pojęcia kultury. Jednak wszelkie próby usystematyzowania tego pojęcia nie dały rezultatów. Mimo to nie zaprzestano jego stosowania na gruncie nauk społecznych uznając (słusznie zresztą), że jest ono przydatne i nie dałoby się bez niego prowadzić badań wielu zjawisk.

Podobnie jest z pojęciem korupcji, które jak zaraz się przekonamy, już dawno wykracza poza proste utożsamienie go z łapówkarstwem, nepotyzmem, czy płatną protekcją. Przykładowo zachowania takie jak przekupstwo, nadużywanie stanowisk funkcji publicznych, ochrona

¹¹ Grzegorz Makowski, *Korupcja jako problem...*, wyd. cyt.

¹² Zob. Antonina Kłoskowska, *Kultura Masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1964

interesów rodziny, czy znajomych ze szkodą dla interesu publicznego, sprzeniewierzenie pieniędzy publicznych już od dawna są uznawane za typowe formy korupcji. Zwykle są potępiane i penalizowane. Jednak w kontekście dorobku naukowego na temat zjawiska korupcji, który wypracowano w okresie ostatniej dekady XX i pierwszej dekady XXI wieku oraz współczesnych trendów w polityce antykorupcyjnej analiza tego zjawiska nie może się już ograniczać jedynie do wspomnianych zachowań.

Przede wszystkim, przełomem, który dokonał się w połowie lat 90-tych było radykalne odejście od teorii (głównie ekonomicznych i politologicznych) propagujących poglądy, że nowoczesne państwo i gospodarka wolnorynkowa mogą tolerować różne formy korupcji, jeśli te pomagają na przykład w przezwyciężeniu barier biurokratycznych, czy ułatwiają fluktuację elit politycznych¹³. Zdecydowane porzucenie tego rodzaju poglądów otworzyło jednocześnie możliwość „odkrywania” nowych form i obszarów występowania korupcji. Uznano na przykład, że korupcja, (niezależnie od tego jakby jej nie definiować) wcale nie musi być wyłącznie cechą sektora publicznego. Dostrzeżono, że na takich samych zasadach jak przekupywani są urzędnicy, korumpowani mogą być managerzy firm prywatnych, również ze szkodą dla dobra wspólnego (np. dla transparentności funkcjonowania giełd). Szukając źródeł korupcji „odkryto”, że ma ona o wiele większą różnorodność niż odzwierciedlały to dotychczasowe analizy. Korupcja może mieć na przykład charakter systemowy – wspomagając, jak to było na przykład w państwach komunistycznych, niewydolny, nadmiernie scentralizowany mechanizm sprawowania władzy¹⁴. Wiążąc problematykę korupcji z zagadnieniem przestępczości zorganizowanej, uznano z czasem, że na przykład tzw. „pranie brudnych pieniędzy” należy uznać także za formę korupcji (pogląd ten ma dziś wielu zwolenników). To tylko kilka przykładów rozszerzania pojęcia korupcji, które przytaczamy po to, żeby zobrazować jak jest dziś ujmowane to zjawisko.

Dokładne analizowanie tej kwestii nie jest oczywiście głównym przedmiotem niniejszego opracowania stąd też zmierzając ku końcowi tego wątku jedynie ogólnie scharakteryzujemy

¹³ Jose Abueva V., 1966, The contribution of nepotism, spoils and draft to political development, East-West Center Review, t. 3, nr 1, Samuel.P. Huntington, Modernization and corruption, in Political order in Changing Societies, [w:] Political Corruption . A Handbook.; Yale University Press. Pp. 59–71, New Haven, Connecticut 1968, Nathaniel Leff, 1964, Economic Development Through Bureaucratic Corruption, American Behavioral Scientist, t. 8, nr 3

¹⁴ Rychard Andrzej, Władza i interesy w gospodarce polskiej u progu lat osiemdziesiątych, Oficyna Naukowa, Warszawa 1995, Jacek Tarkowski, Socjologia świata polityki, ISP PAN, Warszawa 1994

współczesną perspektywę, w jakiej podejmuje się badania nad korupcją. Zwróćmy uwagę na cztery aspekty¹⁵:

1. **Po pierwsze, o czym wspomniano już wcześniej, korupcja we wszelkich jej formach jest traktowana, jako zjawisko o jednoznacznie negatywnym zabarwieniu, mające negatywne skutki społeczne, polityczne i ekonomiczne.** Kwestię tę warto odnotować o tyle, że w całkiem niedalekiej przeszłości funkcjonował zgoła odmienny paradygmat w ramach, którego analizowano możliwe, pozytywne efekty zachowań korupcyjnych. Nie będziemy jednak dalej rozwijać tego wątku. Dodajmy jedynie, że rozpatrywanie pozytywnych stron korupcji było nie tylko cechą dyskursu naukowego, ale znajdowało swoje praktyczne przełożenie.

Wspomnijmy chociażby fakt, iż do wejścia w życie Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 1997 roku, wiele dojrzałych zachodnich państw demokratycznych (jak na przykład Niemcy, Francja, czy Belgia) nie tylko tolerowało, ale wręcz promowało zachowania korupcyjne rodzimych firm starających się o kontrakty w innych częściach świata, udzielając im ulg podatkowych.

We współczesnych analizach poświęconych korupcji niemal całkowicie pomija się również szerszą perspektywę historyczną. Tymczasem analiza systemów politycznych istniejących przed drugą połową XIX wieku wyraźnie pokazuje, że rozmaite zachowania, które dziś uznawane są za typowe przykłady korupcji (jak na przykład handel urządami, czy relacje klientelistyczne) w dalszej przeszłości były całkowicie racjonalnymi i powszechnie stosowanymi mechanizmami, wspomagającymi funkcjonowanie najróżniejszych instytucji społecznych, w tym przede wszystkim instytucji państwowych¹⁶.

Uznając aktualny paradygmat, w którym opisywana jest korupcja, warto jednak pamiętać o wątkach, które wcześniej skupiały uwagę badaczy i animatorów życia społecznego.

¹⁵ Por. Grzegorz Makowski, *Korupcja jako problem...*, wyd. cyt.

¹⁶ Zob. Antoni Mączak, *Rządzący i rządzeni. Władza i społeczeństwo w Europie wczesnonowożytnej*, PIW, Warszawa 1986, Jacek Tarkowski, *Socjologia...*

2. **Drugim ważnym aspektem w kontekście, którego należy analizować zjawisko korupcji jest jego wymiar ekonomiczny.** W okresie wzmożonego zainteresowania problematyką korupcji, to właśnie z tej perspektywy najczęściej podejmowano analizy zmierzające do wyjaśnienia jej źródeł i skutków. W kontekście badań inicjowanych przez ekonomistów korupcja zwykle ujmowana jest w kategoriach „nienależnej renty” (stąd też zachowania korupcyjne w tym paradygmacie często opisuje się angielskim terminem *rent seeking*), którą w sposób nieuprawniony czerpią uczestnicy tego procederu lub ukrytej, nielegalnej formy opodatkowania działalności gospodarczej. Korupcja jest traktowana jako śmiertelne zagrożenie dla swobody działalności gospodarczej. W ekonomicznych analizach korupcji uwaga badaczy koncentruje głównie na opisie czynników sprzyjających pojawianiu się tego zjawiska, które jednocześnie leżą poza rynkiem. Jest to paradygmat, który cechuje liberalna myśl ekonomiczna. Przegląd literatury przedmiotu ujawnia, że głównych przyczyn korupcji upatruje się na przykład w różnego rodzaju ograniczeniach swobody wymiany gospodarczej (np. cłach, podatkach, licencjach), systemach subsydiów rządowych, mechanizmach regulacji cen, nieefektywnym systemie podatkowym, a także niskich płacach urzędników (przede wszystkim tych, którzy podejmują decyzje odnośnie zastosowania tego czy innego instrumentu regulacji rynku). Wśród skutków korupcji natomiast zwykle opisuje się utratę inwestycji, obniżenie aktywności gospodarczej, a co za tym idzie spadek dochodów państwa¹⁷. W związku z czym postuluje się najczęściej ograniczenie wpływu państwa na sferę gospodarczą, prywatyzację, upraszczanie systemu podatkowego, znoszenie ograniczeń w postaci licencji, pozwoleń, wzmożenie mechanizmów kontroli finansowej, czy reformę systemu zamówień publicznych¹⁸. Główny nurt w analizach ekonomicznych uwarunkowań korupcji co ciekawe skupia się przede wszystkim na udowadnianiu, że problem ten jest pochodną wadliwie funkcjonującego sektora publicznego. Mało jest natomiast analiz, które ukazywałyby korupcję z perspektywy dysfunkcji samego rynku.
3. **Kolejnym aspektem w kontekście, którego korupcja jest dziś szeroko analizowana jest perspektywa polityczna.** Ogromna część analiz i badań poświęconych temu zjawisku ujmuje je w kategoriach problemu dotyczącego

¹⁷ Daniel Kaufmann i Shang-Jin Wei, 2000, Does ‘Grease Money’ Speed Up the Wheels of Commerce, International Monetary Fund

¹⁸ Zob. Antoni Z. Kamiński i Bartłomiej Kamiński, Korupcja rządów, Wydawnictwo TRIO/ISPPAN, Warszawa 2004

podstaw ustrojowych państwa – systemu politycznego oraz systemu zarządzania państwem, czyli administracji (w szczególności w przypadku demokracji). Wiele prac skupia się na wykazaniu, że korupcja stanowi zagrożenie dla idei dobrego rządzenia (*good governance*) i zagraża takim podstawowym wartościom jak rządy prawa. Wśród politycznych przyczyn występowania korupcji najczęściej wspomina się brak odpowiednich, ustrojowych mechanizmów kontroli władzy, niewydolność systemu sprawiedliwości, zawilość i niejasność stanowionego prawa, zbytnie uprzywilejowanie elit politycznych. Przyczyn korupcji natury politycznej upatruje się również w niedostatecznych gwarancjach przejrzystości (np. braku rozwiązań prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej), braku klarownego podziału między sferą prywatną i publiczną, co często prowadzi do konfliktu interesów, a w konsekwencji korupcji (jest to na przykład sytuacja w której nie kontroluje się w wystarczający sposób działalności gospodarczej podejmowanej przez osoby pełniące funkcje publiczne). Jako naturalną przyczynę wzrostu skali korupcji wskazuje się również procesy transformacji ustrojowej, które osłabiają instytucje publiczne i ośrodki sprawowania władzy.

Co ciekawe, mniej lub bardziej *explicite* w większości analiz przebiega opinia, że te dysfunkcje aparatu państwa najczęściej dotyczą ustroje niedemokratyczne¹⁹. Nie wchodząc głębiej w rozważania na ten temat, zaznaczmy jedynie, iż jest to dość kontrowersyjna teza, zważywszy chociażby na fakt, że i w ustrojach scentralizowanych i niedemokratycznych kontrola aparatu państwowego bywa o wiele silniejsza niż w demokracjach i nie występuje problem skorumpowania elit politycznych, ponieważ te po prostu mają całą władzę. Inni z kolei udowadniają, że w państwach niedemokratycznych korupcja jest po prostu systemowa, jest częścią aparatu mechanizmu sprawowania władzy (jak to było na przykład w państwach bloku komunistycznego). Nie będziemy jednak głębiej wchodzić w tę dyskusję. Natomiast jeśli chodzi o czynniki sprzyjające korupcji charakterystyczne przede wszystkim dla państw demokratycznych można jeszcze wspomnieć o niedoskonałościach systemów wyborczych (w tym głównie regulacji prawnych w tym zakresie), czy nieefektywnych mechanizmach finansowania partii politycznych.

¹⁹ Susan Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Sic!, Warszawa 2001

Kończąc natomiast omawianie tego wątku wspomnijmy, że w kontekście rozważań o politycznym aspekcie problemu korupcji najczęściej wskazuje się, że zjawisko ma takie negatywne konsekwencje jak delegitymizacja systemu politycznego i podstawowych instytucji życia publicznego (w tym przede wszystkim instytucji państwa), deficyt zaufania obywateli do państwa, obniżenie poziomu kultury prawnej, osłabienie kraju w relacjach międzynarodowych, a w ekstremalnych przypadkach kryminalizację aparatu władzy.

4. W końcu ostatnim, najczęściej spotykanym dziś ujęciem korupcji, jest przedstawienie tego zjawiska w kategoriach problemu społeczno-kulturowego.

W tej perspektywie korupcja jawi się jako fenomen będący pochodną całokształtu relacji w ramach określonego społeczeństwa – systemu normatywnego, siatki obyczajowej, postaw społecznych, mentalności, tradycji, kluczowych instytucji jak na przykład religia, etc. Jest to bodajże najszersze i najbardziej kompleksowe z ujęć korupcji, w którym jak łatwo się domyślić mieszczą się w pewnym sensie także wszystkie wcześniej opisane. Jednocześnie większość badań wykonywanych w tej perspektywie koncentruje się na analizowaniu uwarunkowań korupcji związanych z takimi cechami społeczeństw jako poziom rozwoju instytucjonalnego. Dowodzi się na przykład, że społeczeństwa bardziej „tradycyjne”, o przewadze relacji opierających się na bezpośrednich związkach o charakterze rodzinnym są zarazem bardziej podatne na korupcję (zaznaczmy jedynie, że głównym zastrzeżeniem wobec takiego argumentu jest to, iż trudno rozpatrywać kwestię skorumpowania, czy nieskorumpowania społeczeństw z punktu widzenia standardów społeczeństw wysokorozwiniętych, co jest nagminną praktyką). Innym często analizowanym aspektem jest na przykład system religijny. Istnieje co najmniej kilka szeroko cytowanych prac, w których wykazuje się na przykład, że społeczeństwa o przewadze katolików cechują się częstszym występowaniem korupcji niż na przykład społeczeństwa o przewadze wyznawców protestantyzmu. Analizowane są również takie czynniki jak zróżnicowanie w systemie wartości – na osi wartości materialistyczne, niematerialistyczne (jak łatwo się domyśleć społeczeństwa o nastawieniu materialistycznym wydają się bardziej podatne na korupcję)²⁰.

²⁰ Seymour M. Lipset i Gabriel S. Lenz, Korupcja, kultura i funkcjonowanie rynków, [w:] Harrisom Lawrence E. i Huntington Samuel P. (red.), Kultura ma znaczenie, Zysk i S-ka, Poznań 2003

Wśród społeczno-kulturowych skutków korupcji często wspomina się natomiast demoralizację społeczeństwa (czy wręcz anomię rozumianą tradycyjnie jako rozmycie systemu normatywnego społeczeństwa). W tym kontekście szczególny nacisk kładzie się na udowodnienie, iż korupcja stanowi zagrożenie dla praw człowieka, a przede wszystkim dla prawa do wolności, co jest tak istotne z punktu widzenia państwa demokratycznego²¹.

Tak w największym skrócie przedstawia się współczesne spojrzenie na korupcję. Jak widać jest ono szerokie, multidyscyplinarne i wielowątkowe. Stąd też nikogo nie mogą dziwić trudności na jakie napotykają badacze, którzy podejmując wysiłek analizy tego zjawiska starają się zoperacjonalizować je w postaci definicji nadającej się do praktycznego wykorzystania, np. w celu pomiaru skali zjawiska, rozpisania go na wskaźniki, etc. A jeśli dodatkowo opis taki ma ambicję być wyczerpującym i popartym twardymi, ilościowymi danymi, wówczas jego sporządzenie staje się niezwykle trudne lub wręcz niewykonalne.

Nieostrość pojęcia, które opisuje interesujące nas zjawisko z naukowego punktu widzenia nie musi być problemem, a nawet może być interesującym wyzwaniem badawczym. Jeśli jednak analizy naukowe mają mieć konkretne, praktyczne zastosowanie względnie jasnej definicji korupcji może sprawiać kłopot. Bez tego elementu trudno, bowiem określić na przykład skalę zjawiska, a co za tym idzie, zaprojektować instrumenty polityki antykorupcyjnej, których efektywność mogłaby być następnie w jakiś sposób oceniana (na przykład poprzez określenie zmian w jego charakterze, czy zasięgu).

Dodatkowo na złożoność zjawisk kryjących się pod pojęciem korupcji, która utrudnia sformułowanie definicji tego zjawiska nadającej się następnie do dalszej operacjonalizacji na potrzeby badań stosowanych nakłada się również problem ocennego charakteru tego określenia. Znowuż, podobnie jak pojęcie kultury, także i pojęcie korupcji ma charakter wartościujący. Jego zastosowanie na gruncie nauki, a zwłaszcza w celu opisu określonych zjawisk, czy zachowań zawsze nastęrcza trudności i jest obarczone ryzykiem, że wyniki danego badania lub analizy będą potraktowane jako nieobiektywne. Stąd też słusznie zauważył niegdyś Andras Sajó, znany węgierski politolog, że „Eksperti nigdy nie zdołają

²¹ Anna Lewicka-Strzałecka, 2001, Indywidualny i społeczny wymiar korupcji, <http://www.cebi.pl/texty/indywidualny%20i%20spoleczny%20wymiar%20korupcji.doc>

uzgodnić jednej definicji. [...] Problem współczesnej korupcji polega na tym, że definicja tego zjawiska prawie zawsze odzwierciedla moralne potępienie jednych przez drugich.”²².

Zdecydowaliśmy się na zarysowanie tego skomplikowanego obrazu zjawiska korupcji głównie po to, żeby przekonać czytelników niniejszego opracowania, iż z perspektywy aktualnego stanu wiedzy ujmowanie korupcji wyłącznie w kategoriach konkretnych zachowań o negatywnym zabarwieniu, takich jak łapownictwo, nepotyzm, nadużywanie funkcji publicznych, etc jest niemożliwe. Natura tego zjawiska wymyka się, bowiem prostym typologiom. Stąd też autorzy niniejszego opracowania rezygnują z propozycji sformułowania definicji korupcji, bądź przyjęcia jednej ze spotykanych w literaturze przedmiotu, pozostając jedynie przy jej charakterystyce. Sformułowanie definicji korupcji nie pomoże bowiem w realizacji kluczowego celu niniejszej ekspertyzy, jakim jest zaproponowanie formuły opisu zjawiska korupcji przy pomocy oficjalnych danych o przestępczości.

Trzeba po prostu przyjąć do wiadomości, że korupcja to zjawisko, w którego zakres wchodzi kwestie obyczajowe, polityczne, ekonomiczne, a nawet filozoficzne. Ponadto jego nieodłącznym elementem jest zabarwienie emocjonalne, które powoduje, że pojęcie to ma często charakter oceny.

Stąd też w kontekście zagadnień, które w niniejszym opracowaniu interesują nas najbardziej, mianowicie możliwości opisu zjawiska korupcji na podstawie oficjalnych danych o przestępczości musimy sobie jasno uzmysłwić, że przedmiotem naszej analizy będzie zaledwie mały (choć oczywiście istotny) wycinek rzeczywistości. Zjawiska korupcji nie da się, bowiem sprowadzić do listy czynów sankcjonowanych prawnie, opisanych w kodeksie karnym, ujmowanych w oficjalnych statystykach.

Ma to istotne konsekwencje dla rezultatów niniejszej analizy. Jej efektem nie będzie, bowiem formuła służąca opracowaniu czegoś co można by nazwać *Mapą korupcji*, ale co najwyżej *Mapy przestępczości korupcyjnej*. Pracując na danych oficjalnych nie nakreślimy mapy zagrożenia korupcją, ale co najwyżej mapę obszarów **w związku z czym już w tym miejscu rekomendujemy odejście od sformułowania *Mapa korupcji* w stosunku do opracowań, których pierwsza edycja była przedmiotem recenzji w pierwszej części ekspertyzy. *Mapa korupcji* musiałaby być bowiem zupełnie innym dokumentem, wymagającym o wiele większego nakładu pracy, uwzględniającym zarysowaną wcześniej złożoność tego zjawiska**

²² András Sajó, 2003, From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption, *Crime, Law & Social Change*, t. 40

i opierającą się na wielu innych, oprócz oficjalnych statystyk przestępczości, źródłach danych. Mając zatem w pamięci to zastrzeżenie przejdźmy do następnej części, w której omówimy możliwości wykorzystania oficjalnych danych o przestępczości do opisu zjawiska korupcji.

2.2 Dane oficjalne i ich przydatność do analizy zjawiska korupcji

Wiemy już, że z uwagi na złożoność zjawiska korupcji zawężanie go wyłącznie do kategorii zachowań przestępczych jest niezasadne. Stąd też skupiając się na analizie kryminalnych aspektów korupcji musimy przyjąć, że skupiamy się jedynie na pewnym wycinku tego fenomenu i jakkolwiek interesujące nie byłyby to dociekania, ich wyniki nie będą nas uprawniać do formułowania jednoznacznych generalizacji na temat tego zjawiska.

Jednym z głównych celów niniejszego opracowania, przypomnijmy, jest przedstawienie propozycji odnośnie wykorzystania statystyk dotyczących przestępczości korupcyjnej do opisu tego zjawiska. Przyjmując to co zostało napisane w poprzednim rozdziale musimy wyjść z założenia, iż statystyczny opis zjawiska korupcji przy użyciu tych danych, choć będzie opierać się na zestawieniach liczbowych, de facto zawsze będzie miał charakter jakościowy, a nie ilościowy. **Decyduje o tym kilka czynników, o jednym pisaliśmy już szerzej, jest nim natura zjawiska korupcji. Drugim ważnym czynnikiem jest ogólna ułomność danych oficjalnych, której poświęcimy niniejszy rozdział. Trzecim dostępność danych na temat przestępczości korupcyjnej w polskich warunkach oraz charakter źródeł, z których owe informacje można zaczerpnąć.**

Warto zacząć od przypomnienia najważniejszych, uniwersalnych ograniczeń z jakimi musimy się liczyć chcąc posługiwać się danymi oficjalnymi w celu opisanie zjawiska korupcji. Niezależnie od szczegółowych rozwiązań w zakresie gromadzenia danych na temat przestępczości obowiązujących w tym czy w innym kraju zwykle instytucje publiczne (organy ścigania, sądy, zakłady karne, etc.) gromadzą trzy typy informacji:

- Dane dotyczące postępowań będących w trakcie przygotowania, gromadzenia dowodów, etc. a w tym również na temat osób podejrzanych oraz tych, którym

postawiono zarzuty. Tego rodzaju informacje zbierają najczęściej organy ścigania (Policja i inne służby) lub prokuratura.

- Dane dotyczące procedur sądowych, w tym przede wszystkim informacje o osobach uznanych za niewinne w wyniku postępowań lub skazane, rodzajach orzeczonych kar, w tym grzywnien, wielkości szkód wynikłych z faktu popełnienia przestępstwa, etc. Te informacje zwykle są gromadzone przez resort sprawiedliwości lub związane z nim instytucje.
- W końcu dane pochodzące z systemów więziennictwa – na temat osadzonych, przebiegu odbywania kar, przedterminowych zwolnień, etc.

Wymienione źródła obarczone są dwoma podstawowymi rodzajami błędów. Pierwszy z nich, związany z immanentnymi cechami tego rodzaju danych, nastęcza istotnych trudności z zachowaniem obiektywizmu analiz. Drugi problem ma wymiar bardziej techniczny i jest związany głównie z niemożnością zachowania dostatecznej kontroli badawczej nad procesami gromadzenia i przetwarzania oficjalnych informacji o przestępczości. Oba problemy trzeba przynajmniej krótko omówić zanim przejdziemy do przedstawienia propozycji wykorzystania informacji na temat przestępczości korupcyjnej.

2.2.1 Problem obiektywizmu

Po pierwsze, dane oficjalne jak sama nazwa wskazuje są gromadzone i przetwarzane przez instytucje publiczne. W naszym przypadku chodzi o instytucje działające na rzecz bezpieczeństwa publicznego. Te oraz inne instytucje tego rodzaju określane czasem w literaturze zachodniej jako *helping professions*²³ wykonują swoje zadania mając na względzie dążenie do wykazywania własnej efektywności. Realizują polityki zaprojektowane przez ośrodki decyzyjne według określonych paradygmatów ideologicznych.

Przykładowo, kryminologowie amerykańscy wyróżniają kilka okresów charakteryzujących się specyficznym podejściem do zwalczania przestępczości²⁴. W latach 60-tych ubiegłego stulecia dominował pogląd, iż polityka kryminalna powinna koncentrować się przede

²³ Zob. Adam Jamrozik i Luisa Nocella, 1998, *The Sociology of Social Problems. Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*, Cambridge University Press, Joseph R. Gusfield, 1989, *Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State*, *Social Problems*, t. 36 nr 5 (December 1989)

²⁴ Alfred Blumstein, *Interaction of Criminological Research and Public Policy* *Journal of Quantitative Criminology*, Vol 12, No. 4, 1997

wszystkim na resocjalizacji i przywracaniu sprawców przestępstw na łono społeczeństwa (tzw. *rehabilitation period*). Nurt ów został następnie wyparty przez schemat, w którym uznawano, że wyłącznie surowe kary są w stanie zapobiegać przestępczości i recydywie (tzw. *just deserts period*). O ile wcześniej gros studiów kryminologicznych dotyczyło zagadnień związanych z oceną postępów w resocjalizacji przestępców i programowania odpowiednich modeli i technik pracy ze skazanymi. O tyle w kolejnym okresie skupiano się przede wszystkim na badaniu i śledzeniu zależności między powagą popełnianych przestępstw a surowością kar.

Połowa lat 70-tych to kolejna zmiana paradygmatów w amerykańskiej kryminologii i polityce karnej. Pojawił się nurt pragmatyczny (*utilitarian period*), który skupiał się na dwóch zasadniczych kwestiach – odstraszeniu i zniechęcaniu do popełniania przestępstw. W tym czasie badania z wykorzystaniem danych oficjalnych skupiały się na samej polityce karnej. Do kryminologii zaadaptowano różnego rodzaju metody badań wykorzystywane wcześniej w ekonomii i socjologii. Kryminologowie zaczęli również spoglądać w kierunku nauk politycznych.

Kolejny wyróżniany przez badaczy amerykańskich okres przenikania się badań nad przestępczością i działań z zakresu projektowania i realizacji polityk publicznych to połowa lat 80-tych. W literaturze możemy spotkać się z określeniem tego nowego paradygmatu mianem „jawnego upolitycznienia” (*overt politicization*), w którym jak łatwo dostrzec kryje się pewien krytycyzm wobec wykorzystania z danych oficjalnych. W tym czasie statystyki kryminalne często wykorzystywano, bowiem w celu legitymizowania restrykcyjnych polityk antynarkotkowych.

W samym związku badań naukowych, czy to wykorzystujących dane oficjalne, czy też inne techniki i metody z bieżącą polityką nie ma jeszcze nic niepokojącego. Badania naukowe mogą być motywowane i wspierane przez decydentów tak samo jak przez biznes, czy kościół. Mogą mieć charakter stosowany i służyć realizacji określonych polityk publicznych. Powinny jednak zawsze dążyć do zachowania obiektywizmu i ukazania pewnej prawdy.

Problem ze wszystkimi wyróżnionymi przez Alfreda Blumsteina okresami przenikania się badań kryminologicznych z politykami karnymi polega na tym, że częstokroć służyły one uprawomocnianiu różnego rodzaju mało efektywnych (jak później się okazywało) działań

w zakresie ograniczania przestępczości²⁵. Wraz z ogólnym rozwojem badań nad przestępczością coraz częściej były one wykorzystywane na szerszą skalę w projektowaniu różnego rodzaju polityk publicznych i nie zawsze z zachowaniem odpowiednich standardów naukowych i dystansu do postaw ideologicznych ucieleśnianych przez decydentów. A szczególnie narażone na upolitycznienie są właśnie przedsięwzięcia badawcze bazujące na danych oficjalnych, których dysponentem są sami decydenci. Wtedy najłatwiej o naciski na badaczy, aby ci wykorzystywali te dane zgodnie z wizją ich właściciela. To niebagatelny problem, który zawsze towarzyszy pracy badawczej ze wszelkiego rodzaju danymi oficjalnymi.

2.2.2 Problem kontroli badawczej

O ile kwestia naturalnego „upolitycznienia” danych oficjalnych ogranicza ich zastosowania z punktu widzenia dążeń do opisanie „prawdziwego” obrazu rzeczywistości społecznej. O tyle, dane oficjalne są ułomnym źródłem informacji także z czysto technicznego punktu widzenia. Co do zasady dane te są gromadzone przecież dokładnie w ten sam sposób jak wszelkie inne informacje na temat zachowań społecznych. Głównym „narzędziem pomiarowym” są konkretni ludzie wypełniający i interpretujący druki i formularze rejestracji przestępstw. Ludzi tych z kolei cechują określone postawy, kompetencje, wartości, stopień w jakim mniej lub bardziej poważnie traktują swoje obowiązki, etc. Żeby nie miały one wpływu na jakość gromadzonych danych musi zostać zachowany odpowiedni poziom kontroli badawczej.

W każdego rodzaju badaniach społecznych (czy to o charakterze jakościowym, czy ilościowym) zakłada się, że osoby je wykonujące będą gromadzić dane zgodnie z wcześniej przyjętą metodologią i przy pomocy ustalonych technik (np. przy pomocy wywiadów kwestionariuszowych, obserwacji, czy standaryzowanych wywiadów swobodnych). Badacze pracujący w terenie (np. ankierzy) zwykle są profesjonalistami, szkolonymi specjalnie w zakresie metod technik badawczych. Jeżeli dane przedsięwzięcie jest przeprowadzane zgodnie ze wszystkimi prawidłami sztuki, osoby takie podlegają dodatkowemu treningowi na okoliczność konkretnego projektu. W różnych badaniach różni są, bowiem respondenci, różny

²⁵ Por. Ewelina Kuźmich, Zofia Mielecka-Kubień, Dorota Wiszejko-Wierzbicka, Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii - koszty czas, opinie, ISP, Warszawa 2009

zakres tematyki, okoliczności, w jakich gromadzone są dane. Umiejętności badacza często muszą być, zatem sprofilowane pod kątem konkretnego projektu²⁶.

Cały wysiłek związany z przygotowaniem osób do udziału w określonym przedsięwzięciu badawczym wykonuje się głównie po to, aby ograniczyć różnego rodzaju efekty uboczne wynikające stąd, że ankieter, czy obserwator stykają się bezpośrednio z materia, która jest przedmiotem ich zainteresowania. Żadna dziedzina nauki nie jest zupełnie wolna od tego, że obserwacja zmienia obserwowaną rzeczywistość. Każde badanie jest jednocześnie ingerencją w przedmiot badania. Jednak nigdzie kwestia ta nie stanowi większego problemu niż w naukach społecznych.

Sposób i kolejność zadawania pytań w kwestionariuszu, ubiór ankietera, okoliczności przeprowadzania wywiadu, czy obserwacji, sposób kodowania, etc. wszystkie te elementy mogą mieć wpływ na cechy uzyskiwanego materiału²⁷. Starania wkładane w szkolenie tych, którzy pracują bezpośrednio przy gromadzeniu danych mają tego rodzaju efekty zminimalizować lub co najmniej pozwolić na oszacowanie możliwych błędów, jakie mogą się pojawić w trakcie procesu badawczego. Mimo to badania społeczne nigdy nie staną się zupełnie wolne od błędów i kontrowersji.

W przypadku danych oficjalnych problem kontroli nad procesem badawczym i kwestia określenia możliwych błędów jest podwójny. Badaczami w tym przypadku zazwyczaj nie są, bowiem specjalnie trenowane w tym celu osoby, ale funkcjonariusze, urzędnicy, stażyści, etc. Wypełnienie formularza kwalifikującego zgłoszenie o przestępstwie, dokumentu opisującego wyrok wydany przez sąd, czy sytuację skazanego, który trafia do więzienia dla osób wykonujących to zadanie będące jedną z wielu innych czynności, które należą do ich codziennych obowiązków. Nie oszukujmy się przy tym, że jest to jeden z najważniejszych obowiązków, które musi wykonać prokurator, policjant, urzędnik sądowych, czy funkcjonariusz służby więziennej.

Odkąd prowadzi się analizy z użyciem danych oficjalnych o przestępczości, niezależnie od kraju, czy systemu gromadzenia tego rodzaju informacji, pojawia się ten sam problem. Jednym z podstawowych źródeł błędów, którymi obarczone są tego rodzaju dane, jest prozaiczny brak wystarczającej dbałości w wypełnianiu dokumentów będących ich podstawowym źródłem. Problem ten do pewnego stopnia można ograniczać wprowadzając na

²⁶ Zob. Zbigniew Sawiński, *Podręcznik ankietera*, OWN PAN, Warszawa 2000

²⁷ Zob. Jan Lutyński, *Metody badań społecznych*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2000

przykład elektroniczne systemy dokumentowania przypadków przestępstw. Podstawowym problemem zawsze jednak pozostają braki w przeszkoleniu osób posługujących się tymi formularzami. Skutkują one nie tylko błędami we wprowadzaniu informacji, ale także (co stanowi kolejny czynnik istotnie obniżający jakość oficjalnych danych o przestępczości) dużym stopniem dyskrecjonalności w interpretacji materiału, którym posługują się te osoby.

Funkcjonariusze i urzędnicy rejestrujący i przetwarzający dane na temat przestępstw mają tendencję do ulegania pokusie zmian kwalifikacji czynów, o których informacje wprowadzają do formularzy i baz, pomijania zgłoszeń lub po prostu zwykłego fałszowania danych. Czasem jest to wynik nacisku tych, którzy czyny zabronione popełnili, czasem (jak w przypadku drobnych przestępstw) chęć uniknięcia dodatkowego obciążenia pracą. Uznaniowość w kwalifikowaniu przestępstw najczęściej zdarza się na etapie jego stwierdzenia przez odpowiedni organ (np. policję, czy prokuraturę).

Zjawisko to jest znane w literaturze przedmiotu. Często opisują je badacze pracujący na danych oficjalnych o przestępczości lub analizujący sposoby ich gromadzenia. Znowuż pionierami na tym polu są Amerykanie. Już pod koniec lat 60-tych znany amerykański kryminolog i socjolog prawa Donald Black, używając techniki obserwacji uczestniczącej przeprowadził jedno z pierwszych badań poświęconych pracy policji, a w tym przede wszystkim temu, w jaki sposób rejestrowane są doniesienia o przestępstwach²⁸. Jego badacze przez kilka miesięcy obserwowali pracę policjantów w kilku głównych miastach USA (m.in. w Bostonie, Waszyngtonie i Chicago). Stwierdzono między innymi, że odnotowanie bądź nieodnotowanie przestępstwa w policyjnych statystykach zależy od takich czynników, jak źródło informacji – większe szanse na uwzględnienie w statystykach miały te czyny, o których policję osobiście powiadomiły ofiary lub świadkowie. Policjanci mieli tendencję do ignorowania anonimowych doniesień lub zgłoszeń o podejrzeniu popełnienia przestępstwa sygnalizowanych im przez ich kolegów. Na decyzję o odnotowaniu przestępstwa (a co za tym idzie o otwarciu dalszej procedury) miały wpływ również inne czynniki, jak na przykład znajomość czy stopień pokrewieństwa między ofiarą a przestępcą, płeć, pozycja społeczna, subiektywna ocena powagi (czy też założenie o powadze) przestępstwa i wiele innych.

Ogólna konkluzja Blacka sprowadzała się do stwierdzenia, iż oficjalnych danych o przestępczości nie sposób traktować inaczej jak swego rodzaju konstruktów społecznych.

²⁸ Donald J. Black, Production of Crime Rates, American Sociological Review, Vol. 35, No. 4 (Aug., 1970), pp. 733-748

Nie mogą być one analizowane w kategoriach faktów, co zdaniem Blacka nie czyni jednocześnie danych oficjalnych zupełnie bezużytecznymi. Uznając, że dane te są konstruowane (czy też „produkowane” jak pisał sam Black) przyznajemy, iż do pewnego stopnia mają one jednak obiektywny charakter. Są one, bowiem niczym innym jak odzwierciedleniem przekonań funkcjonariuszy organów ścigania o stopniu, w jakim określone zachowania naruszają porządek normatywny. Są zapisem wiedzy osób dokonujących rejestracji przestępstw o określonych zajściach, zapisem oceny tych zająć i konsekwencji tej oceny wyrażającej się w liczbie aresztowań, zatrzymań (czy też zastosowań innych środków zapobiegawczych), oskarżeń, etc. Statystyki oficjalne są użyteczne i stanowią cenne źródło wiedzy na temat określonych zachowań społecznych, sposobu funkcjonowania instytucji takich jak policja. Nie mogą być jednak podstawą obiektywnej oceny skali przestępczości, co jest dość istotnym zastrzeżeniem z punktu widzenia naszej ekspertyzy.

Opracowania przygotowywane w oparciu o badania Donalda Blacka, jak i jego własne publikacje były przełomowe dla zachodniej kryminologii. Rzuciły nowe światło na źródła problemu tzw. „ciemnej liczby”, czyli różnicy między przestępstwami ujawnianymi w danych oficjalnych, a liczbą tych faktycznie popełnianych, ale nierejestrowanych, niezgłaszanych, ukrywanych, błędnie opisywanych, etc. Jednocześnie w tym samym czasie także wielu innych (głównie amerykańskich i brytyjskich socjologów i kryminologów) poddawało krytycznej ocenie możliwość prowadzenia badań naukowych w oparciu o dane o przestępczości²⁹. Wspomnijmy chociażby o problemie liczenia wielu przestępstw popełnianych przez jedną osobę – nie zawsze są one klarownie odnotowywane w oficjalnych statystykach³⁰. Decyzja na przykład o tym, czy zgłaszane przestępstwo zakwalifikować jako „przestępstwo ciągłe”, czy też jako ciąg wielu przestępstw może istotnie wpływać na liczbę określonych czynów odnotowywanych w oficjalnych statystykach.

Last but not least, w okresie, w którym swoje badania prowadził Black udokumentowano jeszcze jeden istotny czynnik obniżający wartość danych oficjalnych. Stało się jasne, że duża część przestępstw (w przypadku najczęściej spotykanych przestępstw takich jak włamania, kradzieże, czy pobicia prawdopodobnie około nawet jedna trzecia) w ogóle nie jest zgłaszana. Problem stał się ewidentny w momencie, gdy dane oficjalne zaczęto zestawiać z informacjami

²⁹ Charles Sampford, Arthur Shacklock, Federik Galtung, Carmel Connors, *Measuring Corruption*, Ashgate 2006

³⁰ Dylematy związane z kwalifikowaniem w statystykach oficjalnych tzw. „przestępstw ciągłych” lub też „ciągu przestępstw” omawia na przykład Janina Błachut w swojej książce pt. *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007

uzyskiwanymi dzięki sondażom wiktyimizacyjnym³¹. Problem polega na tym, że oprócz wiedzy, iż dane oficjalne na temat przestępczości są niepełne, nie wiele można zrobić, aby ten go zniwelować, czy nawet oszacować wynikający stąd błąd (może z wyjątkiem najbardziej pospolitych przestępstw i wykroczeń).

Problem dyskrecjonalności i „produkowania” danych oficjalnych dotyczy nie tylko policji, ale także innych organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, pojawia się wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z kwalifikowaniem określonych informacji, rejestrowaniem w systemie, przekładaniem na język formularza przez urzędników, czy funkcjonariuszy. W istocie jest to problem podobny do zjawisk „efektu ankierskiego” czy „efektu respondenckiego”, znanych z badań sondażowych³². Z tym, że w tych przypadkach źródła błędu pomiaru, tkwią w cechach ankierów i respondentów – płci, postawach, wartościach, światopoglądzie, etc., które mimowolnie mogą przenosić się na interakcję w momencie prowadzenia wywiadu. Wynikające stąd błędy możemy korygować poprzez odpowiednie szkolenie i dobór, osób prowadzących wywiady, możemy próbować szacować skalę odstępstwa. W przypadku gromadzenia danych oficjalnych, gdzie mamy do czynienia przede wszystkim z samodzielnym działaniem funkcjonariusza, czy urzędnika podejmującego decyzję o takim a nie innym sposobie rejestracji i opisu danego wydarzenia, możliwość ograniczenia błędów, które są efektem jego działania jest o wiele mniejsza. Jak bowiem już wspomniano, czynności związane z rejestracją i kwalifikowaniem przestępstw, pracą z narzędziami, dokumentami, służącymi gromadzeniu danych zazwyczaj nie są kształcone poprzez regularne szkolenia i treningi, nie podlegają też szczegółowej kontroli, tak jak ma to miejsce w przypadku pracy profesjonalnych ankierów.

Poza czysto technicznymi niuansami dane oficjalne są również zakłócane przez inne, bardziej ogólne czynniki³³. Istotny jest na przykład kontekst polityczny. Malcolm Young analizując brytyjskie dane z lat 60-tych wykazał na przykład, że organy ścigania są bardziej zmotywowane do rejestracji przestępstw, stosowania środków zapobiegawczych, stawiania osób w stan oskarżenia wówczas, gdy wykazywanie większych liczb w oficjalnych statystykach ma szansę przełożyć się na zwiększenie ich budżetów.

³¹ Clive Coleman, *Understanding Crime Data: Haunted by the Dark Figure*, Open University Press 1996

³² Jan Lutyński, *Metody badań...*, wyd. cyt.

³³ Clive Coleman, *Understanding Crime Data...*, wyd. cyt.

Nie mniej ważny jest kontekst organizacyjny. Profesjonalizacja funkcjonariuszy i urzędników może przełożyć się na wzrost rejestrowanych przestępstw, czy liczby osób, którym postawiono zarzuty, co wielu badaniach wykazali to na przykład Amerykanie³⁴.

Ponadto, zmiany w prawie (które bądź co bądź zawsze są pochodną określonej polityki państwa) – zmiany definicji, opisów i kwalifikacji prawnej czynów przestępczych, kreowanie nowych typów przestępstw to kolejny czynnik obniżający wartość statystyk kryminalnych. Weźmy na przykład sytuację w Polsce. Jak porównać skalę przestępczości korupcyjnej dajmy na to między rokiem 2001 i 2011, skoro w 2002 gruntownie przebudowano Kodeks karny penalizując kilka form korupcji nieobjętych uprzednio przepisami – m.in. przekupstwo wyborcze, przekupstwo w sektorze prywatnym, czy w sporcie zawodowym³⁵? Nowelizacja z 2002 roku zmieniła rzeczywistość społeczną, którą statystyki kryminalne miały opisywać.

Techniczne błędy mające wpływ na jakość danych oficjalnych mają jeszcze jedno istotne źródło. Są pochodną całościowej organizacji procesu gromadzenia tego rodzaju danych. W 2003 roku Departament ds. Gospodarczych i Społecznych Organizacji Narodów Zjednoczonych opracował analizę poświęconą systemom statystyki kryminalnej³⁶. Oprócz rekomendacji dotyczących budowy i modernizacji krajowych systemów gromadzenia danych o przestępczości opracowanie zawiera także omówienie najistotniejszych zalet i wad najczęściej spotykanych modeli systemów statystyki kryminalnej. Autorzy tego opracowania nie rozstrzygają, który system jest najgorszy, a który najlepszy, analizując jednak przytaczane zestawienia wad i zalet poszczególnych rozwiązań, wydaje się, że z punktu widzenia dbałości o jakość danych statystycznych najlepsze są modele scentralizowane.

W systemie scentralizowanym za gromadzenie danych i opracowanie statystyk kryminalnych odpowiedzialna jest jedna instytucja. Zbiera ona informacje ze wszystkich dostępnych źródeł – policji, prokuratury, sądów, etc. Dbą o standardy rejestrowania wydarzeń kryminalnych na wszystkich etapach postępowań – od momentu zgłoszenia, aż do ewentualnego osądzenia i wymierzenia kary. Jedną instytucję przygotowuje również analizy, raporty i opracowania, publikuje je i upowszechnia. Tego rodzaju ośrodki są też odpowiedzialne za szkolenie pracowników i funkcjonariuszy instytucji dostarczających danych. Główną zaletą systemu scentralizowanego polega, więc na tym, że ułatwia ono kontrolę nad procesem zbierania informacji. Wiadomo dokładnie, kto stoi na straży standardów i kto jest odpowiedzialny za

³⁴ Ibidem

³⁵ Dz.U. 2002 Nr 111, poz. 1061

³⁶ Manual for the Development of A System of Criminal Justice Statistics, ONZ, Nowy Jork 2003

jakość danych. Dodatkowo, jeżeli przy tym tego rodzaju instytucja nie jest agendą rządową, ale urzędem rozliczanym przez parlament, ma szansę wówczas zyskać względnie duży stopień niezależności od bieżącej polityki, co także przyczynia się do ograniczenia liczby ewentualnych błędów. Jednak system scentralizowany jest drogi. Kreuje biurokrację i wymaga dużych zasobów ludzkich. Centralna instytucja nie zawsze jest też zdolna do efektywnej współpracy z innymi ośrodkami.

Pewnym pośrednim rozwiązaniem pomiędzy systemami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi jest przydzielenie zadań związanych z gromadzeniem i analizą danych o przestępczości krajowemu ośrodkowi statystycznemu. W tych przypadkach jednak pojawia się problem z rozłożeniem priorytetów. Centralne urzędy statystyczne zwykle koncentrują się na pracy z innego rodzaju danymi – ekonomicznymi, czy demograficznymi – te z kolei wymagają odmiennego podejścia metodologicznego, innych technik analizy, etc. Częstokroć okazuje się, więc że wśród priorytetów działalności urzędów statystycznych nie ma już miejsca na statystykę przestępczości.

Alternatywą dla systemów scentralizowanych jest, jak łatwo się domyśleć, model zdecentralizowany, w którym kilka instytucji równolegle gromadzi dane statystyczne na temat przestępczości. Zwykle są to systemy, w których policja, prokuratura, sądy oraz służby więzienne prowadzą własne statystyki kryminalne. Tego rodzaju system jest tańszy w utrzymaniu i bardziej elastyczny. Jednocześnie powszechnie występującym problemem tam gdzie przyjęto model zdecentralizowany jest brak koordynacji między różnymi ośrodkami. Stąd biorą się kolejne problemy – brak współpracy między poszczególnymi służbami i instytucjami powoduje, że część danych po prostu ginie. Brak koordynacji oznacza również różnicowanie standardów w zakresie rejestracji zdarzeń kryminalnych co skutkuje, np. niemożnością łatwego śledzenia historii osób popełniających przestępstwa, rozbieżnościami między statystykami kryminalnymi, etc. W modelu zdecentralizowanym praktycznie niemożliwe jest podniesienie jego efektywności poprzez szkolenie pracowników poszczególnych instytucji gromadzących dane kryminalne, byłyby one zwyczajnie zbyt kosztowne.

Podsumowując, wszystkie te oraz wiele innych deficytów statystyk przestępczości powodują, że zastosowanie ich w celach naukowych zawsze będzie ryzykowne. Nie eliminuje ich to całkowicie jako obiektu zainteresowania badacza. Statystyki te same w sobie mogą być przedmiotem badań. Będąc świadomym wszystkich obciążeń, jakim podlegają, można

używać ich tak jak postulował Donald Black – do oszacowania skali przestępczości interpretowanej, czy konstruowanej przez urzędników i funkcjonariuszy. Z pewnością jednak dane te nie pozwalają na obiektywny opis interesujących nas zjawisk.

Dane oficjalne tylko w ograniczony sposób pozwalają na dokonywanie porównań w czasie, a więc na śledzenie dynamiki zmian skali i charakteru przestępczości³⁷. Nie wspominając już o porównaniach międzynarodowych. Stąd też nie dziwi, że na przykład w *Europejskim Roczniku Statystyki Kryminalnej* (*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*) na samym wstępie możemy przeczytać ostrzeżenie, iż informacje przywoływane w tej publikacji należy interpretować i czytać z ostrożnością – nie cytować bez opisu ograniczeń i błędów dotyczących tych danych, nie nad interpretować niewielkich różnic między liczbami przestępstw w poszczególnych krajach, z uwagą interpretować duże skoki liczby przestępstw w poszczególnych kategoriach, ponieważ mogą być one na przykład rezultatem zmian w prawie, etc.³⁸. Przykład ten dobitnie pokazuje, że analizując dane oficjalne o przestępczości trzeba zachować do nich duży dystans.

2.3 Możliwość analizy zjawiska korupcji w oparciu o dane oficjalne a polskie uwarunkowania

Wszystkie wspomniane czynniki powodujące, że kontrola nad procesem gromadzenia danych oficjalnych o przestępczości jest ułomna, a co za tym idzie ich wartość badawcza jest niska, odnoszą się także do polskich realiów. Wszak sposób gromadzenia tych informacji w Polsce, co do zasady nie różni się od rozwiązań zachodnich.

Niestety polska literatura naukowa nie obfituje w pogłębione studia na ten temat. Niemniej odnosząc się do istniejącego dorobku nie będzie wielkim ryzykiem stwierdzić, że podobnie jak na zachodzie tak też i w Polsce statystyki przestępczości są silnie obciążone błędami związanych z czynnikiem ludzkim (niedbałego lub świadomie błędnego sposobu dokumentowania przypadków przestępstw, kontekstem politycznym, etc.), czy w końcu

³⁷ David F. Greenberg, Time Series Analysis of Crime Rates, *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 17, No. 4, December 2001

³⁸ *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* – 2010, WODC, Haga 2010

systemem gromadzenia tego rodzaju danych³⁹. Świadczą o tym chociażby wypowiedzi samych pracowników i funkcjonariuszy Policji, o czym otwarcie mówiono w czasie debaty w sprawie statystyki policyjnej i sprawozdawczości Policji, jesienią 2008 roku. W trakcie tego spotkania jeden z prelegentów omawiając wyniki kontroli związanych z gromadzeniem statystyk kryminalnych wspominał między innymi o nagminnym zawyżaniu liczby czynów wykrytych, błędnym kwalifikowaniu przestępstw i wykroczeń oraz datowaniu rozpoczęcia postępowań przygotowawczych, etc.⁴⁰. Debata miała rozpocząć proces reformy systemu statystyki kryminalnej, niestety do chwili powstania niniejszego opracowania niewiele zmieniło się na tym polu.

Przede wszystkim wciąż nie ma ośrodka koordynującego, kontrolującego całość procesu gromadzenia danych statystycznych i dbającego o ich jakość. Nie istnieje też centralna baza danych, w której gromadzone byłyby wszystkie informacje o przypadkach przestępstw – od momentu ich stwierdzenia, aż do chwili ewentualnego skazania, bądź uniewinnienia sprawców, dzięki czemu byłaby możliwa pełna, pogłębiona analiza skali i charakteru przestępczości.

W Polsce istnieje natomiast co najmniej kilkanaście źródeł danych na temat przestępczości, z których przynajmniej teoretycznie mogliby skorzystać badacze. W *Mapie korupcji* będącej wcześniej przedmiotem recenzji poza odwołaniem się dwóch podstawowych zasobów, tzn. Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) oraz Policyjnego Systemu Statystyki Przestępczości TEMIDA oraz KSIP – Krajowym Systemem Informacji Policji, skorzystano między innymi ze zbiorów Ministerstwa Sprawiedliwości (włączając w to Krajowy Rejestr Karny), Centralnego Zarządu Służby Więziennej, wewnętrznych baz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prokuratury Wojskowej, Wywiadu Skarbowego.

Główny problem (oprócz wszystkich omówionych już wcześniej), wobec którego staje każdy, kto chciałby skorzystać z tych danych polega na tym, że wszystkie te zbiory są ze sobą niekompatybilne. Baza KCIK to zbiór zawierający informacje na temat spraw będących przedmiotem czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz będących na różnych etapach postępowania karnego⁴¹. Systemy TEMIDA oraz KSIP są z kolei zbiorami danych

³⁹ Błachut, Roman Zdybel, 2011, Policyjna statystyka wykrywalności w planowaniu dyslokacji służb oraz neutralizacji przestępczości pospolitej, Prokurator 4(44)

⁴⁰ Sprawozdanie z debaty <http://www.nszzpwlkp.pl/imgWYSIWYG/File/STATYSTYKA.doc>

⁴¹ Dz.U. Nr 110 poz. 1189

policyjnych, w których gromadzone są informacje na temat liczby i kategorii przestępstw w przypadku, których wszczęto lub zakończono postępowania przygotowawcze. Baza ta obejmuje zatem wyłącznie dane o przypadkach znajdujących się na wczesnych etapach postępowania. Nadto sposób rejestracji spraw w obydwu systemach jest regulowany odpowiednio zarządzeniami Komendanta Głównego Policji i jest wykonywany według innych standardów niż te, które obowiązują w przypadku bazy KCIK. I tak na przykład, gdy dany przypadek dotyczy więcej niż jednego postępowania, to w systemach policyjnych rejestrowana jest wyłącznie jedna sprawa – za którą przewiduje się najsurowszą karę. Z kolei dane resortu sprawiedliwości również są tworzone według innego schematu, obejmują między innymi dane na temat prawomocnych skazań, umorzeń, aresztowanych za wykroczenia, tymczasowo aresztowanych, etc. Większość tych danych można pozyskiwać z Krajowego Rejestru Karnego (KRK), problem w tym, że baza ta w żaden sposób nie jest bezpośrednio połączona ze wspomnianymi wcześniej zbiorami. Podobnie jest w przypadku pozostałych zbiorów, które wymieniliśmy wcześniej – żadne z nich nie są ze sobą bezpośrednio połączone.

Zatem możliwość dokonania kwerendy przypadków, która pozwoliłaby ocenić na przykład ile odnotowano zgłoszeń o przestępstwach, a następnie w ilu z tych przypadków zakończono postępowanie przygotowawcze wnioskiem o postawienie zarzutów, po czym w kolejnych krokach wyliczyć w ilu przypadkach doszło do skazania bądź uniewinnienia oraz jakiego typu ewentualnie sankcje zastosowano, jest bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Polski system trudno, bowiem określić nawet mianem zdecentralizowanego. Ten bowiem zakłada, że mimo braku centralnej instytucji gromadzącej dane o przestępczości, istnieje ośrodek koordynujący proces gromadzenia danych, a co za tym idzie istnieje możliwość zbudowania zbioru spraw, które będą w pełni udokumentowane – od momentu rejestracji do takiego lub innego zakończenia. A tylko w takim przypadku analiza skali przestępczości korupcyjnej miałaby jeszcze jakiś sens.

Mając na względzie fakt, iż korupcja jako fenomen społeczny nie poddaje się łatwiej operacjonalizacji (tym bardziej, że trudno nawet o uzgodnienie względnie akceptowanej definicji tego zjawiska), próba pomiaru skali tego zjawiska przy pomocy bardzo niedoskonałych narzędzi nie tylko nie da nam większej wiedzy, ale wręcz może przyczynić się do zafałszowania obrazu rzeczywistości.

Stąd też nie dziwnego, że przegląd literatury naukowej poświęconej zagadnieniu badania korupcji ujawni, że praktycznie brak w niej propozycji metodologicznych, w których do pomiaru i opisu tego fenomenu korzystano by ze statystyk przestępczości. We wspomnianym wcześniej okresie rozkwitu zainteresowania problemem korupcji dogłębnie przeanalizowano możliwości naukowego opisu tego zjawiska uznając, że relatywnie najlepszymi jego miernikami (choć wciąż bardzo niedoskonałymi) są badania opinii społecznej, kompleksowe indeksy bazujące na sondażach eksperckich (przykładem takiego indeksu może być *Corruption Perception Index* Transparency International⁴², czy tzw. *KKZ Index* autorstwa badaczy Banku Światowego⁴³), miary pośrednio wskazujące na skalę korupcji (jak na przykład różnego rodzaju techniki szacowania skali korupcji na podstawie charakteru i skali wydatków publicznych, przykładem takiej techniki jest wykorzystanie sondaży PETS – *Public Expenditure Tracking Surveys*⁴⁴) oraz wszelkiego rodzaju badania jakościowe. Jednakże wszystkie, a zwłaszcza ilościowe próby ujęcia korupcji dotychczas spotkały się z dogłębną krytyką i trudno byłoby wskazać, która z używanych technik badawczych miałaby na tym polu wyraźną przewagę⁴⁵.

Techniki sondażowe, poza typowymi dla tego rodzaju badań problemami (związanymi chociażby z trudnością z konstruowaniem poprawnych reprezentatywnych prób badawczych) mają tę wadę, że respondenci wyraźnie unikają deklarowania, że zdarzyło im się popełnić czyn korupcyjny, bądź paść jego ofiarą. Należy więc zakładać, że wyniki sondaży dają zaniżony obraz częstotliwości występowania zachowań korupcyjnych. Poza tym, badania korupcji tymi technikami zwykle musi się ograniczać do wybranych, prostych form korupcji. Trudno, bowiem w pytaniach kwestionariuszowych ująć wszystkie aspekty tak wielowymiarowego zjawiska jakim jest korupcja. Zasięg geograficzny sondaży również jest ograniczony, czy to ze względu na koszty, czy na różnice kulturowe. Zatem możliwość porównywania wyników badań dotyczących różnych społeczeństw, czy państw jest niewielka. Bazą złożonych, kompleksowych indeksów są znowuż zwykle sondaże. Do problemów, o których już wspomniano w tym przypadku dochodzą jeszcze kontrowersje związane z technikami łączenia danych i standaryzowania wyników. Badania jakościowe

⁴² Zob. <http://www.transparency.org>

⁴³ Zob. Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton, 1999, *Aggregating Governance Indicators*, Bank Światowy, Policy Research Working Paper (2195)

⁴⁴ Ritva Reinikka, Jakob Svensson, 2003, *Survey Techniques to Measure and Explain Corruption*, Bank Światowy

⁴⁵ Zob. Charles Sampford, Arthur Shacklock, Federik Galtung, Carmel Connors, *Measuring Corruption*, Ashgate 2006, Francisco - Javier Urra, *Assessing Corruption An analytical review of Corruption measurement and its problems: Perception, Error and Utility*, Georgetown University 2007

dostarczają zazwyczaj bogatego i wiarygodnego materiału, jednakże ich główną wadą jest to, że nie sposób na ich podstawie generalizować i formułować definitywne wnioski co do prawidłowości rządzących zachowaniami korupcyjnymi.

Poprzestańmy na tej krótkiej, siłą rzeczy krytycznej analizie możliwości badania korupcji, rozważanie tego zagadnienia nie jest, bowiem głównym przedmiotem niniejszego opracowania. Zainteresowanych czytelników odsyłamy w przypisie do najważniejszych pozycji literatury. W podsumowaniu podkreślimy jedynie, że możliwość uzyskania względnie pełnego obrazu zjawiska korupcji (czy też, nawiązując do naszego punktu wyjścia, „mapy korupcji”) istnieje, jeśli zastosujemy triangulację metod badawczych, to znaczy podejmiemy wysiłek zgromadzenia interesujących nas danych z wykorzystaniem co najmniej kilku technik badawczych. Opieranie się wyłącznie na jednym źródle danych nie dostarczy nam informacji pozwalających na formułowanie ogólnych wniosków na temat natury, przyczyn i skali korupcji. Ale co najważniejsze z punktu widzenia niniejszego opracowania, w hierarchii technik badawczych użytecznych do opisu zjawiska korupcji, analiza statystyk przestępczości zajmuje bodajże najniższą pozycję.

W wymienionych wcześniej, w przypisie, podręczniku i artykułach omawiających możliwości badania korupcji, o użyciu danych oficjalnych w zasadzie w ogóle się nie wspomina. Co więcej, w dobrze znanym w zachodnich kręgach naukowych kompendium kryminologii, *The Oxford Handbook of Criminology*, jego współautor Mike Maguire, omawiając źródła danych i statystyk, z których potencjalnie mogą korzystać badacze przestępczości, specjalny podrozdział poświęcił danym na temat przestępstw „ukrywanych” lub „trudnych do pomiaru”. Wśród nich omawia ogólne kategorie zachowań niezgodnych z prawem, w których zazwyczaj mieszczą się także przypadki korupcji, jak „przestępstwa popełniane w instytucjach”, „przestępstwa biznesowe”, „przestępczość zorganizowaną” czy „przestępczość korporacyjną”, wskazując że w tych przypadkach korzystanie z danych oficjalnych w celu opisu tych zjawisk będzie niemiarodajne⁴⁶. Do celów badawczych bardziej użyteczne są jego zdaniem metody i techniki jakościowe – monografie, wywiady pogłębione, ewentualnie sondaże wiktyimizacyjne na starannie dobieranych próbach celowych (np. *Commercial Victimization Survey*).

⁴⁶ Mike Maguire, Rod Morgan, Robert Reiner, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford Univ. Press, Oxford 2007, s. 279-283

Podsumowując, zastosowanie statystyk przestępczości do analizy zjawiska korupcji, z uwagi na trudność w operacjonalizacji tego zjawiska oraz immanentne wady danych oficjalnych, musi mieć bardzo ograniczony charakter. Dane te nie są zupełnie bezwartościowe. Dla badacza mogą stanowić ciekawy przedmiot obserwacji, ale nie tyle pod kątem możliwości opisu samego zjawiska korupcji, ile bardziej charakteru polityki antykorupcyjnej.

Dane oficjalne mogą być również przydane w celach informacyjnych, jeśli zostaną zaprezentowane w odpowiedni sposób i z zastrzeżeniem dotyczącym sposobów ich możliwej interpretacji. I na tym ostatnim wątku będą się koncentrować nasze rekomendacje odnośnie możliwości opracowania jednolitego modelu prezentacji danych statystycznych o przestępczości korupcyjnej.

2.3.1 Zalecenia dotyczące gromadzenia i opracowania danych statystycznych na temat przestępczości korupcyjnej

Mając na uwadze wcześniejsze rozważania i cel niniejszego opracowania konkludujemy, że analiza zjawiska korupcji opierająca się na statystykach przestępczości może mieć jedynie charakter prostych statystyk opisowych (np. liczby przestępstw stwierdzonych w postępowaniach przygotowawczych).

Przedstawiamy poniżej kilka rekomendacji w zakresie możliwości analizy statystyk przestępczości korupcyjnej. Część z nich ma charakter ogólny i dotyczy całości systemu gromadzenia tego rodzaju danych w Polsce. Nie można jednak nie nawiązać do tego wątku, bowiem to jak przedstawia się ów system przekłada się również na możliwość pracy na danych dotyczących przestępczości korupcyjnej. W dalszej kolejności przechodzimy do zaleceń bardziej szczegółowych skupiając się jednocześnie na propozycjach, które będą przydatne przede wszystkim do opracowania „mapy korupcji” – materiału, który w opinii autorów powinien być dokumentem prostym, kierowanym do szerokiej publiczności, ale spełniającym jednocześnie podstawowe wymogi publikacji naukowej. Zaczniemy zatem od kilku spostrzeżeń na temat systemu gromadzenia statystyk przestępczości.

Przed wszystkim, na podstawie istniejących źródeł danych o przestępczości praktycznie niemożliwe jest prowadzenie analiz polegających na śledzeniu poszczególnych przypadków korupcji poprzez wszystkie etapy postępowania (ang. *caseload data*) – od

momentu zgłoszenia podejrzenia o przestępstwie, przez etap przygotowawczy, postawienie w stan oskarżenia, etap sądowy, wyrok, aż po ewentualne wykonanie kary. Nie ma więc możliwości wykonania czegoś na wzór ankiety, czy metryki konkretnego przypadku korupcji, w której byłyby odnotowywane kluczowe informacje o danym wydarzeniu (ang. *criminal event*) – tzn. charakterze czynu (lub czynach), sprawcy (lub sprawcach) i poszkodowanym (lub poszkodowanych). Dopiero tego rodzaju opisy przypadków korupcji, tak jak poprawnie wypełnione kwestionariusze ankiet w badaniu sondażowym mogłyby być ewentualnie podstawą bardziej zaawansowanych analiz statystycznych.

Trzeba przy tym zastrzec, że teoretycznie, tego rodzaju badanie byłoby do wykonania, jednakże przez wzgląd na wzajemną niekompatybilność, niespójność i brak bezpośredniej łączności między głównymi źródłami statystyk przestępczości (tzn. KCIK, TEMIDA, KRK i bazy Służby Więziennej) wymagałoby to zaangażowania dużego, multidyscyplinarnego zespołu badawczego, a co za tym idzie kosztów i czasu. Samo połączenie tych zbiorów wymagałoby dużego wysiłku, nie tylko koncepcyjnego, ale i informatycznego, nie wspominając już o dalszej obróbce. Realizacja tego rodzaju badania w cyklu jedno, czy nawet dwu letnim na potrzeby przygotowania materiału takiego jak *Mapa korupcji* byłoby po prostu nieopłacalne. **Dopóki więc nie zmieni się całokształt systemu gromadzenia danych o przestępczości w takim kierunku, który umożliwiałby łatwe łączenie danych gromadzonych przez policję, prokuraturę, sądy i służby więzienne opracowywanie zaawansowanych modeli ilościowej analizy przestępczości korupcyjnej jest bezcelowe.**

Zatem pierwszy postulat jaki pozwalamy sobie w tym miejscu sformułować sprowadza się do stwierdzenia, że aby móc rzucić nieco więcej światła na charakter i skalę korupcji przy pomocy statystyk przestępczości niezbędny jest nowy model gromadzenia tego rodzaju danych. Stworzenie takiego systemu stanowi kwestię polityczną. Natomiast uszczegółowienie tego postulatu wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Poprzestańmy więc jedynie na tym, iż punktem wyjścia dla ewentualnego opracowania reformy systemu statystyki przestępczości mogły by być wytyczne ONZ (choć zostały sformułowane w 2003 roku to w naszym przypadku wciąż nie straciły na aktualności)⁴⁷ i wprowadzenie modelu scentralizowanej statystyki przestępczości, ewentualnie utrzymanie rozproszonej formuły gromadzenia danych, ale uzupełnienie jej o silny ośrodek koordynacyjny.

⁴⁷ Manual for the Development of A System of Criminal Justice Statistics, ONZ, Nowy Jork 2003

Pracując tymczasem w realiach aktualnych na dzień sporządzenia niniejszego opracowania i chcąc skorzystać możliwie jak najwięcej z istniejących źródeł danych na temat przestępczości korupcyjnej wydaje się, że najrozsądniejszym rozwiązaniem będzie skupienie się na opracowaniu i prezentacji najprostszych statystyk opisowych, przyjmując jednocześnie następujące założenia:

- Zakres przedmiotowy i źródła danych

Zaznaczyliśmy wcześniej, że opis zjawiska korupcji nie może być wyczerpujący wyłącznie poprzez odwołanie się do kategorii zachowań kwalifikowanych jako przestępstwa. Wiele z form korupcji mieści się bowiem w sferze obyczaju, tradycji lub ma charakter na tyle złożony, iż nie sposób ująć go odwołując się do kategorii stricte prawnych. Niemniej oczywiście niektóre podstawowe formy korupcji są skatalogowane w przepisach karnych, a co za tym idzie są uchwytnie w statystykach przestępczości.

W idealnej sytuacji zakres analizy powinien dotyczyć całego katalogu przestępstw będących przedmiotem zainteresowania Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Ustawodawca przygotowując projekt ustawy o CBA słusznie dokonał przeglądu form przestępczości mieszczącej się w zakresie pojęcia korupcji i nawiązując do standardów międzynarodowych określonych na przykład w Konwencji ONZ przeciwko korupcji stworzył odpowiedni katalog opisujący jednocześnie zakres kompetencji Biura. Wymienionych jest tam kilkadziesiąt typów przestępstw występujących z różnym natężeniem.

Zważywszy jednak na immanentne deficyty, którymi obarczone są statystyki przestępczości oraz wadliwość polskiego systemu gromadzenia tych informacji proponujemy radykalne zawężenie zakresu przedmiotowego ewentualnej analizy ilościowej, wyłącznie do najczęściej występujących (według dostępnych danych) tych typów przestępczości korupcyjnej, to jest przestępstw opisanych w kodeksie karnym w:

- art. 228 – przekupstwo bierne osób pełniących funkcje publiczne;
- art. 229 – przekupstwo czynne osób pełniących funkcje publiczne;
- art. 230 – płaćna protekcja bierna osób pełniących funkcje publiczne;
- art. 230a – płaćna protekcja czynna osób pełniących funkcje publiczne;

- art. 231 – nadużycie stanowiska osób pełniących funkcje publiczne.
- art. 250a – przekupstwo wyborcze;
- art. 296a – przekupstwo bierne i czynne (§ 2) osób pełniących funkcje kierownicze w sektorze prywatnym;
- art. 296b – przekupstwo bierne i czynne (§ 2) osób biorących udział w organizacji profesjonalnych zawodów sportowych;

Wszystkie wymienione kategorie przestępstw należałoby oczywiście omówić z uwzględnieniem ich podtypów. Są to podstawowe formy korupcji, których mechanizm jest zrozumiały dla przeciętnego obywatela. Skupienie się właśnie na tych przypadkach ma istotne znaczenie z punktu widzenia rekomendowanego wcześniej kierunku, w jakim powinna ewoluować tzw. *Mapa korupcji*. Jeśli ma to być materiał poglądowy, kierowany do szerokiego odbiorcy powinno się dążyć do opisania tylko zjawisk, które nie będą budzić kontrowersji z punktu widzenia potocznego wyobrażenia o korupcji, a to jak pokazują badania opinii społecznej, ogranicza się głównie do zachowań łapówkarskich, ewentualnie przypadków protekcji⁴⁸.

Próba ilościowej, statystycznej analizy bardziej złożonych form korupcji, takich na przykład jak przypadki niegospodarności w zakresie wydatkowania dotacji, czy subwencji państwowych, pranie brudnych pieniędzy jest zbędna. Po pierwsze, dlatego że przypadków tych przestępstw w skali roku nie jest dużo, trudno zatem analizować je metodami ilościowymi. Po drugie, dlatego że dla przeciętnego odbiorcy korupcyjny charakter tych przestępstw nie jest klarowny. Stąd też pominęlibyśmy je w opracowaniu takim jak *Mapa korupcji*. Ewentualnie, *Mapa* oprócz zasadniczej części, zawierającej omówienie najczęściej występujących kategorii przestępstw korupcyjnych mogłaby obejmować również bardziej szczegółowe opracowania jakościowe (swego rodzaju studia przypadków) dotyczące specyficznych form korupcji.

Kwestia preferowanych źródeł, które powinny podlegać analizie po części jest związana z zakresem podmiotowym. Przedmiotem naszego zainteresowania będą nie tylko kategorie przestępstw w odniesieniu do przepisów kodeksu karnego, ale także ze względu

⁴⁸ CBOS, 2000, Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym. Komunikat z badań, Lipiec 2000, CBOS, Warszawa

na etap postępowania, na którym się znajdują. Prostej i użytecznej typologii dostarcza Janina Błachut⁴⁹:

1. **Przestępczość rejestrowana** – liczba zdarzeń odnotowywanych przez organy ścigania i wstępnie kwalifikowanych jako przestępstwa;
2. **Przestępczość stwierdzana** – liczba zdarzeń wstępnie zakwalifikowanych jako przestępstwa została potwierdzona przez organy ścigania;
3. **Przestępczość wykrywana** – liczba zdarzeń, których wstępna kwalifikacja jako przestępstwa została potwierdzona przez organy ścigania, a konkretne osoby zostały wstępnie uznane za sprawców;
4. **Przestępczość osądzana** – liczba sprawców uznanych przez sąd za winnych przestępstwa;

W nawiązaniu do tego rozróżnienia proponujemy, aby skupić się na następujących kategoriach danych:

1. Liczba rejestracji zdarzeń możliwych do kwalifikacji jako przestępstwa korupcyjne.
2. Liczba zakończonych postępowań przygotowawczych w podziale na postępowania:
 - zakończone decyzją o umorzeniu;
 - zakończone decyzją o sporządzeniu aktu oskarżenia;
3. Liczba wyroków skazujących za przestępstwo główne, w tym:
 - rodzaje orzeczonych kar;
4. Liczba osób odbywających karę pozbawienia wolności.

Nie mając możliwości prostego prześledzenia historii konkretnych przypadków przestępstw będą to ewentualnie prezentacje danych pokazujące różne liczby oderwane od siebie. **Stąd też podkreślmy jeszcze raz, że jedyną właściwą formą będzie pokazanie prostej statystyki opisowej, tj. liczby poszczególnych typów przestępstw korupcyjnych, ze względu na etap postępowania.**

⁴⁹ Janina Błachut, Problemy związane z pomiarem przestępczości, Wolters Kluwer, Warszawa 2007

Dążąc jednocześnie do uproszczenia zakresu prezentowanego materiału słusznym byłoby również ograniczyć źródła wyłącznie do: Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Krajowego Rejestru Karnego oraz danych Centralnego Zarządu Służby Więziennej. Mając w pamięci wszystkie niedoskonałości tych baz danych należy jednocześnie stwierdzić, że spośród wszystkich dostępnych źródeł zawierają one najwięcej informacji, pozwalają też na opis wskazanych wcześniej kategorii przypadków, we względnie jednolity, wystandaryzowany sposób.

Wszelkie inne specyficzne źródła informacji (będące w dyspozycji poszczególnych organów ścigania, bądź instytucji, np. ABW, czy Straży Granicznej) należałoby potraktować jako materiał, który powinien stać się raczej przedmiotem analizy jakościowej. Zarówno przez wzgląd na niewielką liczbę przypadków rejestrowanych w tych bazach, jak i przez zróżnicowane standardy gromadzenia danych, nie warto włączać ich do opracowania, które ma opisywać ogólne trendy przestępczości korupcyjnej. Na ich podstawie powinny być sporządzane odrębne opracowania w oparciu o metodę studium przypadku.

- Sposób opisu danych

Z uwagi na ograniczone możliwości analizy dostępnych informacji, opis prostych statystyk prezentowanych w opracowaniu powinien ograniczać się po prostu do wyjaśnienia poszczególnych liczb. Mając do dyspozycji tego rodzaju materiał można co najwyżej pokusić się o sformułowanie hipotez odnośnie pojawiających się różnic w analizowanym okresie, czy na przykład różnic w liczbie przestępstw rejestrowanych oraz tych, gdzie postępowania przygotowawcze zakończyły się sformułowaniem aktu oskarżenia.

- Przedział czasowy analizy

W przypadku gdyby opracowania na temat przestępczości korupcyjnej miały być przygotowywane cyklicznie, zasadnym wydaje się, aby tego rodzaju analizy były wykonywane w odstępach dwuletnich. Z dostępnych danych wynika, że liczba przestępstw korupcyjnych nie zmienia się dynamicznie, ani ogólnie nie jest duża w skali roku (zwłaszcza jeśli brać pod uwagę liczbę tego rodzaju przestępstw kończących się

wyrokiem skazującym lub co najmniej sformułowaniem wniosku o postawieniu zarzutów).

Podsumowując, jedyny ilościowy sposób analizy danych oficjalnych na temat przestępczości korupcyjnej, który można przeprowadzić względnie szybko, w oparciu o źródła dostępne w polskich uwarunkowaniach musi ograniczać się do przedstawienia prostych opisowych statystyk.

Należy się skupić jedynie na najczęściej występujących typach przestępczości korupcyjnej (przekupstwie i protekcji), czerpiąc informacje z czterech źródeł nie gwarantujących co prawda, że dane będą najwyższej jakości, ale zapewniających względnie wysoką spójność i jednolity standard opisu.

Wszelkie inne dane dotyczące rzadziej występujących kategorii przestępstw korupcyjnych lub też gromadzone we własnym zakresie, przez poszczególne służby powinno się traktować jako przedmiot analiz jakościowych. Analiza tego rodzaju danych powinna być wykonywana na zasadzie studium przypadku i ujmowana w odrębnych opracowaniach (poświęconych na przykład charakterystyce przestępstw korupcyjnych wykrywanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy Wywiad Skarbowy).

W ostatniej części opracowania przedstawimy bardziej szczegółowe rekomendacje dotyczące opracowania i prezentacji danych o przestępczości korupcyjnej w ramach cyklicznego opracowania kierowanego do szerokiej opinii publicznej.

3 Rekomendacje odnośnie przygotowania kolejnych edycji *Mapy korupcji*

Przechodząc do omówienia pożądanego kształtu Mapy Korupcji nie można nie poruszyć dwóch kwestii: sposobu zbierania danych o korupcji i ich jakości oraz sposobu analizy i prezentacji danych.

Pierwszy problem dotyczy kwestii zasadniczej – całego systemu sprawozdawczości i prowadzenia statystyki kryminalnej (na temat ogólnych problemów związanych z pracą na danych oficjalnych pisaliśmy już wcześniej). Jego poprawa/zmiana nie jest możliwa bez woli

politycznej i wypracowania kompromisu pomiędzy różnymi instytucjami zaangażowanymi na różnych etapach w wykrywanie, ściganie i osądzanie przestępczości w ogóle, a nie tylko przestępstw korupcyjnych, a następnie wprowadzenia istotnych zmian prawnych i organizacyjnych.

Ten drugi problem jest raczej natury analityczno-prezentacyjno-redakcyjno-promocyjnej i dotyczy pytania, jak dane, które istnieją (nawet jeśli zgodzimy się, że są niedoskonałe) pokazać lepiej, w sposób bardziej komunikatywny i przekazujący treści istotne dla dyskursu o zjawisku korupcji w Polsce, jak i samym CBA.

Istnieją zatem dwa źródła poprawy jakości Mapy Korupcji – zmiana systemowa, co jest możliwe do wykonania w dłuższej perspektywie i przy istnieniu woli politycznej oraz zmiana doraźna – przyjęcie stanu obecnego niejako „z dobrodziejstwem inwentarza” i maksymalna poprawa tego stanu w ramach istniejących ram instytucjonalno-prawnych. O ile ta pierwsza droga wykracza poza kompetencje CBA, a samo Biuro może być ewentualnie inicjatorem i promotorem prac systemowych, o tyle ta druga droga pozostaje jak najbardziej w gestii CBA.

3.1 **Możliwości wzbogacenia *Mapy korupcji* a kwestia zmian w systemie gromadzenia danych o przestępczości**

Zacząć należy od stwierdzenia, co jest podstawową jednostką, która powinna podlegać rejestracji, analizie i monitoringowi. W światowej literaturze jest nią „zdarzenie kryminalne”, na które składają się informacje o akcie przestępstwa, ofierze oraz sprawcy. W przypadku przestępstw korupcyjnych często nie ma konkretnej ofiary, gdyż sprawcami korupcji są obie strony transakcji, ofiarą może być szersza społeczność (firma, urząd, państwo, konkurencja, itd.). Z tego **powodu dane o przestępstwie powinny zawierać informacje o tym, jakiego miejsca dotyczy zdarzenie zarówno w znaczeniu społecznym, jak i geograficznym.**

Kolejnym kluczowym elementem jest tendencja, obecna w wielu krajach, że Policja (która jest zwykle głównym „dostawcą” danych o przestępczości) posługuje się różnymi zapisami, które są potrzebne do pracy operacyjnej. Mimo to, **system zbierania danych powinien być dostosowany do potrzeb śledzenia historii danego zdarzenia kryminalnego poczynając**

od działań Policji, przez aktywność prokuratury do sądu i wreszcie wykonania wyroku.

Ważnym elementem systemu powinno być zbieranie informacji o sprawcach, aby możliwe było stworzenie portretu przestępcy korupcyjnego. Informacje te będą skrzywione przez koncentrację działań operacyjnych Policji w wybranych środowiskach i miejscach, tym niemniej warto od samego początku starać się monitorować, kim jest sprawca poprzez notowanie podstawowych danych demograficznych.

Każdy system danych kryminalnych jest odbiciem kształtu wymiaru sprawiedliwości w danym kraju – inne dane (lub inaczej zorganizowane) zbierane są dla potrzeb Policji, prokuratury, sądów i więziennictwa. Kiedy myślimy o systemie statystyki kryminalnej należy zadać pytanie o to, kto ma być odbiorcą tych danych i jak powinny być używane. Jest oczywiste, że w pierwszej kolejności powinny to być urzędy tworzące cały wymiar sprawiedliwości, jednak ograniczenie się tylko do nich niejako zamraża każdy system w podziale resortowym. Konieczne jest zatem znalezienie części wspólnej, która byłaby dostępna także dla urzędów spoza wymiaru sprawiedliwości, a także dla szeroko pojętej opinii publicznej. Właśnie ta część powinna zostać stworzona, aby bardziej wiarygodnie można było analizować stan przestępczości korupcyjnej w Polsce.

Innym ważnym problemem jest określenie pytań, na jakie powinna odpowiadać statystyka kryminalna w zakresie korupcji. Wydaje się, że częściowo są to pytania typowe w ogóle dla statystyki kryminalnej i obejmują określenie:

- częstości występowania przestępstw korupcyjnych – ich rozmiaru, częstości poszczególnych rodzajów, trendów, itp.;
- charakterystyki sprawców;
- skali przestępczości – liczba zdarzeń, liczba sprawców;
- przepływu zdarzeń korupcyjnych i sprawców przez system wymiaru sprawiedliwości – od rozpoznania i śledztwa, przez oskarżenie, osądzenie i wymierzenie kary do odbycia kary;
- społecznych i ekonomicznych kosztów przestępczości korupcyjnej;

- postaw społecznych wobec samego zjawiska korupcji i przestępczości korupcyjnej.

Jednak dla jakości analiz o przestępczości korupcyjnej (podobnie zresztą, jak każdej innej) kluczowe jest takie zbieranie danych, aby możliwe było śledzenie przebiegu danego zdarzenia korupcyjnego przez system wymiaru sprawiedliwości. Jest to o tyle trudne, że każda służba i urząd najchętniej posługują się innymi miarami lub podstawowymi jednostkami, które są przedmiotem analizy. Dla Policji będą to zdarzenia, zarzuty, podejrzani, osoby, którym stawia się zarzuty, dla prokuratury będą to oskarżenia, dla sądu sprawy, oskarżenia, skazani, wyroki. Jedno zdarzenie kryminalne rejestrowane przez Policję może zamienić się w kilku skazanych, przy czym nie każdy skazany musi trafić do więzienia.

Mimo tych oczywistych trudności dane powinny być zbierane w sposób, który pozwoli odpowiedzieć na następujące pytania:

- Ile spraw korupcyjnych staje się przedmiotem śledztwa?
- Ile spraw objętych śledztwem zamienia się w stan postawienia zarzutów?
- Jak wiele spraw, w których postawiono zarzuty kończy się wydaniem wyroku skazującego?
- Jak wiele jest wyroków skazujących na więzienie, a jak wiele na inne rodzaje kary?

Podejście takie do pewnego stopnia może pomóc w ocenie skuteczności działań poszczególnych służb i urzędów oraz wskaże główne problemy w rozpoznaniu zjawiska przestępczości korupcyjnej oraz prewencji. Inne wnioski bowiem będą płynąć z faktu, że, przykładowo, tylko bardzo mały procent spraw objętych śledztwem zamienia się w stan oskarżenia złożony do sądu, a inne wnioski, jeśli okaże się, że tylko niewielki procent spraw korupcyjnych staje się przedmiotem śledztwa. Tego typu analiza (ang. *funnel analysis*, czyli analiza lejka, co po polsku brzmi niefortunnie) pozwala zidentyfikować słabe strony systemu zwalczania przestępczości, jego słabości, marnowanie zasobów, itp. Gdyby postawić autorom niniejszego opracowania zadanie wskazania tylko jednego elementu, jaki powinien być niezwłocznie wprowadzony do polskiego systemu analiz przestępczości korupcyjnej, to byłoby nim właśnie śledzenie historii danego zdarzenia korupcyjnego w jego drodze przez system wymiaru sprawiedliwości i możliwość wykonania właśnie *funnel* analizy.

3.2 Zmiana sposobu analizy i prezentacji danych pod kątem kolejnych edycji *Mapy Korupcji*

3.2.1 Główne założenia

Mapa Korupcji jest w swojej istocie raportem – przedstawieniem danych wraz z ich analizą i wnioskami. Powinna zatem mieć cechy dobrego raportu. Zatem oprócz uwag sformułowanych już na początku niniejszego opracowania, w części obejmującej recenzję *Mapy*, poniżej przedstawiamy zbiór bardziej szczegółowych zaleceń i rekomendacji. Zaczniemy zatem od tego, czym i jaki powinien być taki raport.

Raport w swojej istocie powinien być przekazem, który:

- zawiera uporządkowane dane;
- dane te są dostosowane do potrzeb odbiorców;
- a sam raport ułatwia odbiorcom podjęcie decyzji lub wyrobienie sobie opinii – raporty bowiem przekonują, informują lub spełniają obie te funkcje jednocześnie.

Gdy przyjrzymy się *Mapie Korupcji* to, zdaniem autorów, jasne stanie się, że:

- Podane w niej dane nie są uporządkowane w sposób pokazujący problemy – obecną zasadą ich podawania jest źródło pochodzenia danych oraz chronologia.
- Nie jest jasne dla kogo przeznaczona jest Mapa Korupcji – dla szerokiej opinii publicznej, ekspertów z dziedziny korupcji (zarówno w administracji publicznej, jak i mediach), urzędników podejmujących decyzje, polityków wyznaczających kierunki strategiczne w polityce bezpieczeństwa Państwa?
- Mapa nie ma jasnego przekazu – wniosku, który ma płynąć z zawartych w niej danych. Na dobrą sprawę nie wiadomo nawet, czy Mapa ma kogoś do czegoś przekonać (nie wiadomo kogo i nie wiadomo do czego), czy kogoś poinformować (ale kogo i o czym?).

Kwestie te są o tyle ważne, że każdy raport, a zatem także Mapa Korupcji, będzie efektywny tylko wówczas, gdy:

- będzie przeczytany przez odbiorców;
- zostanie przez nich zrozumiany;
- będzie mógł być wykorzystany przez odbiorców;
- zostanie oceniony jako wartościowy – a stanie się tak wtedy, gdy zawierać będzie wiarygodną i nową dla odbiorcy treść, podaną w czytelny i atrakcyjny sposób, a przekaz raportu będzie jasny i zrozumiały.

Tak naprawdę tworzenie raportu zaczyna się dużo wcześniej, niż sam początek pisania dokumentu – to proces, który zaczyna się jeszcze zanim zostaną zebrane dane do wykorzystania w raporcie. O znaczeniu jakości zbierania danych była mowa w poprzednim rozdziale – nie wiemy, czy i kiedy postulowane w nim rozwiązania zostaną wdrożone w Polsce. Z konieczności zatem ograniczymy się do omówienia tylko części procesu tworzenia raportu.

Nawet wtedy, gdy nie mamy wpływu na kształt danych (jak obecnie w przypadku CBA przygotowującego *Mapę Korupcji*), należy przed pisaniem kolejnej edycji Mapy zadać sobie kilka kluczowych pytań:

- Kto jest głównym odbiorcą Mapy Korupcji – dla kogo ma być ona przeznaczona? Wydaje się, że główne rozstrzygnięcie powinno nastąpić na linii: szeroko rozumiana opinia publiczna czy urzędnicy i politycy podejmujący decyzje.
- Jakie jest główne pytanie (problem), na które ma odpowiadać Mapa Korupcji – czy ma być przede wszystkim opisem stanu zjawiska korupcji w Polsce (swego rodzaju sprawozdaniem) czy próbą nakreślenia kierunków działań mających na celu zwalczanie przyczyn i przejawów korupcji?
- Decyzja o tym, jakie jest główne pytanie przesądza o tym, jakie powinny być omówione pytania (problemy) cząstkowe wspierające odpowiedź na to główne pytanie. To z kolei definiuje sposób selekcji danych, ich analizy i sposobu prezentowania.
- Wreszcie należy określić, jakie jest kryterium sukcesu Mapy Korupcji – jakie zdarzenia, zjawiska autorzy Mapy uznałyby za osiągnięcie założonego efektu (to może

być przykładowo liczba pobrań dokumentu ze strony CBA, liczba artykułów prasowych/materiałów w mediach elektronicznych omawiających Mapę lub liczba zapytań ze strony urzędów państwowych o wyjaśnienie zasad postępowania lub próśb o ochronę – zależnie od tego, kto zostanie określony, jako główny odbiorca i jakie jest główne pytanie Mapy Korupcji).

Postawienie powyższych pytań i udzielenie na nie odpowiedzi pozwoli zaplanować strukturę *Mapy Korupcji*, zawartość danych i kierunek analiz. Zdaniem autorów, głównym odbiorcą *Mapy Korupcji* powinna być opinia publiczna, a podstawową funkcją jej publikacji – spełnienie wymogów Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2003 roku związanych z potrzebą upowszechniania wiedzy o kierunkach zmian zjawiska korupcji i polityki antykorupcyjnej (patrz pierwszy rozdział).

3.2.2 Mapa Korupcji – stan obecny. Wątpliwości i przykłady możliwych nadinterpretacji

Mapę korupcji poddaliśmy już recenzji w pierwszej części niniejszego opracowania. Wróćmy jednak do kilku kluczowych zastrzeżeń, aby propozycje ulepszenia tego dokumentu stały się bardziej klarowne.

Dane podane w obecnej Mapie Korupcji są zestawieniem informacji pochodzących z różnych urzędów i służb państwowych. Poszczególne rozdziały prezentują dane w odmienny sposób i bez wzajemnych odniesień. Jak wiadomo, wynika to z odmiennego sposobu zbierania tych danych. Nie znaczy to jednak, że należy w dokumencie takim, jakim jest *Mapa Korupcji* pokazywać wszystkie dane, jakie są dostępne bez żadnego ich uporządkowania i krytycznej analizy. Obecnie *Mapa Korupcji* sprawia wrażenie dokumentu, w którym umieszczono wszystkie dane, jakie udało się zebrać – w efekcie nie mają one wartości poznawczej.

Nawet w tych rozdziałach, w których przytoczone są dane pochodzące z jednego źródła (jak np. w rozdziale 2.1.1. Przestępczość korupcyjna na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych) sposób ich prezentowania budzi wiele wątpliwości, pytań i może być źródłem niejasności lub błędnych interpretacji. Przyjrzyjmy się choćby danym zamieszczonym w tym rozdziale na stronach od 18 do 21, przy czym, co ważne, okiem niefachowego czytelnika – czytelnika, który nie zna specjalnie prawa, procedur

kryminalnych, itd. **Ten ogład będzie nieco przerysowany, dla ukazania istoty problemu – tego, że obecna forma Mapy Korupcji zostawia niewprawnego czytelnika w stanie niepewności i w rezultacie zniechęca do zapoznania się z zawartością.**

1. Pierwsze pytanie, jakie się nasuwa dotyczy tego, czym w istocie jest „rejestracja przestępstwa korupcyjnego” w systemie KCIK, do tego od razu w podziale na prawną kwalifikację czynu? Czy jest to liczba faktycznie popełnionych przestępstw (ale skąd na etapie rejestracji np. przez Policję, czy inne służby pewność, że przestępstwo zostało popełnione?), liczba spraw, w których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa korupcyjnego czy może coś innego (wszystkie wykresy opatrzone są tytułem „Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych...”, tymczasem w tekście pod wykresem na stronie 21 jest mowa o „rejestracji informacji kryminalnych dotyczących przestępstw...”).

Pytanie jest o tyle zasadne, że bez uzyskania na nie odpowiedzi w istocie nie wiadomo, jakie zjawiska prezentowane są na wykresach i w tabeli. Co więcej, pytanie nabiera jeszcze większej wagi, gdy zestawia się dane tylko dla Policji z systemu KCIK oraz Temidy podane na stronie 22. Otóż, skoro w latach 2004 – 2009 Policja w systemie KCIK zarejestrowała łącznie 22 246 „przestępstw korupcyjnych” (idąc za opisem podanym na stronie 18 i podliczając dane podane w tabeli na stronie 19), a w tym samym okresie „wszczęto łącznie 12 002 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych prowadzonych przez Policję”, to o czym mówią te dane? Ponieważ nie wiemy, czym są „rejestracje” w KCIK możemy jedynie zgadywać, że w latach 2004 – 2009 Policja zainteresowała się 22 246 przypadkami, w których podejrzewano przestępstwo korupcyjne, ale tylko 12 002 zostało uznane za wiarygodne na tyle, aby rozpocząć postępowanie przygotowawcze. Jeśli takie rozumowanie jest prawidłowe to powstaje pytanie, dlaczego dalszy bieg jest nadawany tylko (a może aż?) w przypadku 54% spraw zarejestrowanych? Czy to oznacza, że prawie połowa to doniesienia/rejestracje dokonane w oparciu o informacje, które nie potwierdziły się (dlaczego jednak nazywa się to rejestracją przestępstw)? Czy może Policja część tych spraw przekazała innemu urzędowi do prowadzenia postępowania przygotowawczego? A może jest tak, że rejestracja dotyczy czynu, a postępowanie sprawców i stąd różnica między rejestracjami w KCIK a postępowaniami odnotowanymi w Temidzie, bo jeden sprawca dopuszcza się większej liczby czynów? Te wszystkie pytania nasuwają się niewprawnemu

czytelnikowi Mapy Korupcji, a ponieważ nie ma w niej odpowiedniej analizy tych danych, próby wyciągnięcia wniosków, to w istocie wartość tych danych jest zerowa – nie wiadomo bowiem, o jakich zjawiskach nam one mówią.

2. Idźmy jednak dalej – nawet w obrębie tych samych danych (już bez porównywania informacji pochodzących z różnych baz) mamy do czynienia z istotnymi pominięciami i brakiem analizy. Przyjrzyjmy się jeszcze raz danym z KCIK podanym na stronie 18 i 19 Mapy Korupcji. Pytanie, jakie się nasuwa dotyczy przyczyn, dla których od 2004 roku rośnie liczba rejestracji w systemie KCIK, przy czym w 2007 roku następuje gwałtowny przyrost tej liczby, ulega on wyhamowaniu w 2008 roku, a następnie znowu rośnie w 2009 i osiąga najwyższy poziom dla całego prezentowanego okresu. Czy te wahania są wynikiem rzeczywistych zdarzeń w obrębie przestępczości korupcyjnej, lepszej wykrywalności (ciągle poruszamy się w obszarze niepewności, bo nie wiemy, czym w istocie jest rejestracja w KCIK), większego nastawienia Policji i innych służb na przestępczość korupcyjną, czy może jest to wynikiem zmian w metodologii samej rejestracji w systemie KCIK. Wszystkie podane powody są pełnoprawnymi hipotezami – ale czytelnik nie powinien być pozostawiony samemu sobie i własnym domysłom, winne jest mu wyjaśnienie.

Dlatego tak ważne jest określenie przez autorów Mapy Korupcji odbiorcy tego dokumentu – w obecnej formie jest on przeznaczony wyłącznie dla specjalistów w dziedzinie badania przestępczości, którzy dobrze orientują się w specyfice poszczególnych baz (KCIK, TEMIDA, itd.) i wiedzą, co się kryje za podanymi danymi. Przeciętny obywatel, ale także dziennikarz, naukowiec, a zapewne także urzędnik lub polityk – słowem osoby nie zajmujące się na co dzień kwestiami przestępczości nie są w stanie samodzielnie zanalizować tych danych i wyciągnąć wniosków. Sytuacja taka powoduje, że nawet jeśli ktoś zacznie zapoznawać się z Mapą Korupcji, to szybko przestanie ją czytać, a dokument pozostanie martwy. Zniechęcenie czytelnika wzmacnia także ukrycie treści za paragrafami kodeksowymi – na wszystkich wykresach podane są jedynie numery poszczególnych artykułów kodeksu karnego, dla których wyjaśnienie znajdziemy tylko na stronie 7 Mapy Korupcji. Taki sposób prezentacji danych jest wyjątkowo nieprzyjazny dla przeciętnego czytelnika.

W podanych danych ukrytych jest jednak znacznie więcej pytań:

3. Przyjrzyjmy się wykresom podanym na stronie 20 i 21 – dlaczego w sposób systematyczny wzrasta liczba rejestracji w obrębie artykułu 228kk (czyli sprzedajności urzędniczej) i nie podlega ta liczba wahaniom typowym dla większości pozostałych rodzajów przestępstw (zwykle obserwujemy gwałtowny wzrost rejestracji w 2007 roku, spadek w 2008 i ponownie wzrost w 2009 roku)? Z kolei, o ile odmiennosc tendencji dla przestępstw z artykułu 250a (czyli korupcji wyborczej) jest jasna z uwagi na sezonowość tego typu przestępstw, to już dane pokazujące rejestracje w obrębie artykułu 296a oraz artykułu 296b każą postawić pytanie, czy przed 2007 rokiem takich przestępstw nie było (liczba ich rejestracji jest znikoma, zwłaszcza jeśli chodzi o korupcję w sporcie)? Autorzy opracowania zdają sobie sprawę ze zmian prawnych, zachodzących w tym okresie, ale powtórzmy – niewprawy czytelnik nie powinien być pozostawiony sam z takimi wątpliwościami.
4. Wykres nr 3 ze strony 21 z kolei pokazuje, że w latach 2004 – 2009 prawie trzy czwarte rejestracji w systemie KCIK dotyczyło sprzedajności urzędniczej (32%) oraz przekupstwa (39%) – czy jednak mówi to coś o trendach w zjawiskach korupcji w Polsce (pomijając już fakt, że udziały procentowe czytelnik musi obliczyć samodzielnie)? Wcześniejsze wykresy wskazują bowiem na stały wzrost rejestracji w obrębie sprzedajności urzędniczej, stabilizację liczby przekupstw i wzrost rejestracji dla korupcji w sporcie – czy na tej podstawie można wysnuwać jakieś wnioski odnośnie przyszłych tendencji przestępczości korupcyjnej? Mapa Korupcji nie odpowiada na takie pytanie.

Bardziej dociekliwy czytelnik, choć trochę zaznajomiony z analizami, może dokonać własnych bardziej szczegółowych obliczeń i zadać kolejne pytania. Otóż tabelę z danymi ze strony 19 można poddać analizie także w podziale na poszczególne służby. Rodzą się wtedy kolejne pytania:

5. Dlaczego od 2007 roku prokuratura dokonuje większej lub prawie takiej samej liczby rejestracji, jak Policja – w latach 2004–2006 udział Policji we wszystkich rejestracjach w KCIK był kilkukrotnie wyższy, niż prokuratury i nagle sytuacja ta zmieniła się w 2007 roku i trwa dalej:

Tabela 1. Udział poszczególnych służb w liczbie rejestracji w KCIK w latach 2004 – 2009 (obliczenia własne na podstawie tabeli nr 1 ze strony 19 Mapy Korupcji)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CBA	0%	0%	0%	0,4%	5%	5%
Policja	74%	79%	78%	47%	42%	50%
Prokuratura	23%	17%	18%	51%	52%	43%
SG	2%	3%	2%	1%	1%	1%
ŻW	1%	1%	1%	1%	1%	1%

6. Dlaczego tylko w 2007 roku gwałtownie rośnie liczba rejestracji w obrębie artykułu 231 (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków) i osiąga poziom wyższy, niż liczba rejestracji z artykułu 228 (sprzedajność urzędnicza) – czy rok 2007 był z jakiegoś powodu szczególny, jeśli chodzi o ten typ przestępstwa korupcyjnego?

Tabela 2. Liczba rejestracji w KCIK w latach 2004 – 2009 wg wybranych rodzajów przestępstw korupcyjnych (obliczenia własne na podstawie tabeli nr 1 ze strony 19 Mapy Korupcji)

Liczba rejestracji	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Paragraf 228	746	903	1646	2542	3299	4150
Paragraf 229	1054	1225	1641	4462	3779	4041
Paragraf 231	193	392	857	2636	611	1583

7. Z czego wynika widoczne przesunięcie zainteresowań CBA – w 2007 roku blisko połowa rejestracji dokonanych przez CBA dotyczyła przestępstw z par. 230 (płatna protekcja), w 2008 już ponad połowę rejestracji Biura stanowiły rejestracje z obszaru

par. 296b (korupcja w sporcie), a w 2009 roku udział rejestracji dotyczących korupcji w sporcie wzrósł do prawie trzech czwartych?

Tabela 3. Udział procentowy rejestracji poszczególnych rodzajów przestępstw korupcyjnych dokonanych przez CBA w KCIK w latach 2007 – 2009 (obliczenia własne na podstawie tabeli nr 1 ze strony 19 Mapy Korupcji)

CBA	228	229	230	230a	231	250a	296a	296b	Ogółem
2007	13%	28%	43%	5%	13%	0%	0%	0%	100%
2008	18%	9%	4%	0%	4%	0%	11%	54%	100%
2009	14%	4%	3%	2%	2%	0%	1%	74%	100%

8. I wreszcie – dlaczego praktycznie tylko CBA zajmuje się korupcją w sporcie, a w przypadku innych rodzajów przestępstw udział Biura wydaje się marginalny – wnioski takie można wyciągnąć na podstawie danych z tabeli nr 1 na stronie 19 Mapy Korupcji, tylko bowiem w obrębie korupcji sportowej udział CBA w liczbie rejestracji jest dominujący (szczególnie w 2008 roku), a w pozostałych znacząco niższy, niż Policji lub Prokuratury.

Tabela 4. Udział procentowy rejestracji poszczególnych rodzajów przestępstw korupcyjnych dokonanych przez poszczególne służby w KCIK w latach 2007 – 2009 (obliczenia własne na podstawie tabeli nr 1 ze strony 19 Mapy Korupcji)

2007	228	229	230	230a	231	250a	296a	296b	Ogółem
CBA	0%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	0,4%
Policja	34%	36%	29%	8%	85%	38%	54%	85%	47%
Prokuratura	66%	60%	69%	91%	13%	62%	46%	15%	51%
SG	0%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%

ŻW	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	1%
Ogółem	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2008	228	229	230	230a	231	250a	296a	296b	Ogółem
CBA	2%	1%	3%	1%	3%	0%	28%	94%	5%
Policja	44%	43%	39%	45%	54%	30%	33%	1%	42%
Prokuratura	54%	55%	59%	53%	36%	70%	40%	6%	52%
SG	0%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	1%
ŻW	0%	0%	0%	0%	8%	0%	0%	0%	1%
Ogółem	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2009	228	229	230	230a	231	250a	296a	296b	Ogółem
CBA	2%	0%	2%	3%	1%	0%	6%	76%	5%
Policja	59%	41%	60%	67%	48%	40%	75%	23%	50%
Prokuratura	39%	54%	38%	30%	49%	60%	19%	1%	43%
SG	0%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
ŻW	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	1%
Ogółem	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Mapa Korupcji zawiera jeszcze inne, drobniejsze już, mankamenty budzące niejasność czytelnika, jak np.:

- posługiwanie się danymi o „wartościach ujawnionych korzyści majątkowych osiągniętych z popełnienia korzyści majątkowych” (np. str. 22, 23, 25, 30 itd.) – liczby robią wrażenie, ale co z tego wynika dla przeciętnego czytelnika, który nie wie, czy są to kwoty, które wrócą do Skarbu Państwa, czy są one zagrożone przepadkiem, jakie mogą być grzywny, itd. (nie mówiąc o tym, że lepiej nie pisać o tym, że „działania CBA (...) przyniosły wymierne efekty materialne”, jeśli nie podaje się kosztów działania CBA – o efektach materialnych można mówić jedynie wówczas, gdy zestawia się ujawnione i odzyskane na rzecz Skarbu Państwa kwoty z nakładami poniesionymi przez Skarb Państwa na funkcjonowanie danej służby);
- stan korupcji w organach ścigania – wykresy pokazują liczbę podejrzanych funkcjonariuszy Policji (wykres nr 13, str. 46) lub funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Straży Granicznej (wykres nr 14, str. 48), ale nie pokazują, jaki był dalszy bieg ich spraw (w tym drugim przypadku można jedynie z danych podanych na wykresie 15 ze str. 48 wnosić, że w latach 2006 – 2008 zarzuty przedstawiono prawie wszystkim podejrzanym osobom – ale jest to jedynie domniemanie oparte na zbliżonej na obu wykresach liczbie osób podejrzanych i tych, którym postawiono zarzuty).

Powyższe przykłady pokazują, do jakich pytań i wątpliwości prowadzi obecna zasada rządząca sposobem opracowania Mapy Korupcji – czyli zamieszczania w niej danych otrzymanych z różnych źródeł bez jakiegokolwiek analizy ich zawartości i koncepcji tego, czemu ma służyć opracowanie. **Autorzy niniejszego raportu nie przesądzają, czy wskazane pytania i wątpliwości są zasadne, czy odpowiedzi na nie są proste i oczywiste dla fachowców z dziedziny kryminalistyki – są natomiast pewni, że nawet jeśli te odpowiedzi są banalne, to nie ma ich w Mapie Korupcji, a zatem nie są dostępne opinii publicznej, która nie jest fachowa w tym zakresie.**

Zanim zatem w ogóle zajmiemy się kwestią, jak mogłaby wyglądać prezentacja danych, jeszcze raz chcemy podkreślić, że podniesienie jakości kolejnej edycji Mapy Korupcji wymaga:

- Stworzenia nowej, ogólnej koncepcji *Mapy* – określenia, do kogo mają dotrzeć zawarte w niej treści oraz czy funkcją Mapy jest podanie informacji czy także przekonanie odbiorcy do jakiejś wizji.

- Selekcji danych i dokonania ich analizy pod kątem czytelności i wiarygodności płynących z nich wniosków: poszczególne dane powinny być opisane prostym językiem, a wyniki wyjaśnione i uzasadnione.
- Przygotowania Mapy w sposób czytelny dla odbiorcy – przyjazny i dostosowany do jego wiedzy i języka.

3.2.3 Propozycja nowego sposobu prezentacji danych

Dane, które znajdują się w raporcie przede wszystkim muszą zostać wyselekcjonowane – ten wybór powinien być dokonany ze względu na:

- **jakość** – czy są użyteczne dla odbiorcy (jako informacje, zalecenia, itp.) oraz czy wnoszą istotne treści (nowe lub ważne dla przesłania raportu);
- **wiarygodność** – czy są dokładne i czy można je zweryfikować;
- **samowystarczalność** – czy są na tyle czytelne, aby czytelnik sam mógł wyciągnąć z nich wnioski, czy też wymagają dodatkowych objaśnień.

Dane powinny być uporządkowane – nie można ich zamieszczać w raporcie bez żadnej koncepcji. Zależnie od tego, co chcemy przekazać czytelnikowi mogą być one uporządkowane tematycznie, chronologicznie albo według znaczenia, jakie autorzy nadają danym dla objaśnienia omawianego zjawiska. Można wyobrazić sobie różne Mapy Korupcji, z zupełnie inaczej zorganizowanym materiałem, w których kolejne rozdziały opisują np.:

- **Kolejne lata** – w każdym rozdziale opisany jest każdy rok osobno, danym towarzyszą komentarze o podejmowanych działaniach, planach na kolejne lata i spodziewanych efektach (co oznacza, że w przypadku każdego kolejnego roku należy odnieść się do poprzednich planów i ocenić, co udało się osiągnąć, a co nie). Taki sposób zorganizowania Mapy Korupcji warto zastosować wówczas, gdy celem jest pokazanie trendów i zmian zjawiska korupcji w czasie.
- **Obszary walki z korupcją** – w każdym rozdziale omawiany jest osobny typ przestępstwa korupcyjnego (albo obszar życia społecznego, branża, itp.), skala, zakres

działań, itp. Taka konstrukcja *Mapy* pozwoliłaby uwypuklić rodzaj przestępstw (albo obszary życia społecznego, branże) szczególnie ważnych, częstych, istotnych dla obrazu przestępczości korupcyjnej w Polsce nadając im właściwe proporcje w stosunku do przestępstw rzadszych (lub obszarów, branż mniej narażonych) oraz podkreślając specyfikę danego rodzaju przestępstwa (obszaru/branży) i specyfikę przeciwdziałania.

Nie wydaje się, aby wskazane było utrzymywanie obecnej konstrukcji *Mapy*, czyli podawania danych według służb i urzędów zajmujących się przestępczością korupcyjną – potęguje to wrażenie chaosu i utrudnia nakreślenie pełnego i ogólnego obrazu korupcji w Polsce (co, być może, obecna *Mapa* mimowolnie potwierdza, że stan takiego chaosu panuje).

Nie należy się obawiać selekcji danych i konstrukcji samego raportu ze względu na rodzaj przekazu, z którym chce się dotrzeć do odbiorcy. Mitem jest przekonanie, że istnieje w pełni obiektywne pisanie raportu i w pełni obiektywne przedstawienie danych – zawsze jest dokonywana selekcja, ponieważ czytelnik nie jest w stanie zapoznać się ze wszystkimi danymi. Próba przerzucenia tej selekcji na odbiorcę i zaprezentowanie w raporcie wszystkich danych, jakimi się dysponuje jest ucieczką od odpowiedzialności – próbą zasłonięcia się liczbami. Dlatego lepiej jest podać czytelnikowi, jakie przyjęło się założenia tworząc raport i jakie ma spełniać on funkcje (*vide* wcześniejszy rozdział i propozycja opisu statystycznego).

Sama konstrukcja *Mapy Korupcji*, niezależnie od selekcji danych, sposobu ich pogrupowania w raporcie powinna charakteryzować się następującymi cechami:

- **Publikacji *Mapy*** (w formie elektronicznej na stronie internetowej lub w formie drukowanej) powinien towarzyszyć krótki tekst zapraszający do jej lektury (odpowiednik listu przewodniego, gdyby *Mapa* była wysyłana np. pocztą) – jeżeli w samym dokumencie będzie streszczenie (por. dalej) tekst ten powinien być króciutki i przedstawiać jedynie cele i funkcje, jakie spełnia *Mapa*. Jeżeli w *Mapie* natomiast nie byłoby streszczenia, wówczas w takim tekście powinny znaleźć się kluczowe tezy opracowania.
- **Należy rozważyć, jaki powinien być tytuł samej *Mapy Korupcji*** – wydaje się, że obecny tytuł, po pierwsze – może być mylący i budzić oczekiwania zobrazowania zagrożenia korupcją w podziale na np. regiony Polski; po drugie – ma charakter sprawozdawczy, a nie aktywny, zachęcający do sięgnięcia po dokument; w końcu po

trzecie sugeruje, że jest całościowym opisem zjawiska, podczas, gdy faktycznie dotyczy zaledwie jego wycinka – przestępczości korupcyjnej. Idealnie byłoby, gdyby tytuł dokumentu mógł mieć charakter hasła, np. „Przestępczość korupcyjna w 2011 – stabilizacja zjawiska” albo „Przestępczość korupcyjna w 2011 – rośnie liczba płatnych protekcji”. Taki tytuł, wskazujący jednocześnie na główną tezę materiału, może być uzupełniony podtytułem sprawozdawczym.

- **Mapa Korupcji** powinna zawierać na samym początku streszczenie zawartości – powinno być ono tak przygotowane, aby otwierało drzwi do całego raportu, zaciękaowało na tyle, aby zachęcić do zapoznania się z jego treścią, a tych czytelników, którzy nie będą mieć czasu lub chęci przeczytania całej Mapy, zostawiło z porcją najważniejszych informacji wynikających z dokumentu. Streszczenie takie powinno zatem być:
 - **krótkie** – napisane na jedną, najwyżej dwie strony tak, aby zawartość streszczenia dała się opowiedzieć w ciągu 30 – 45 sekund;
 - **z najważniejszymi wnioskami/zaleceniami, raczej bez danych liczbowych** – jeśli ma zawierać jakieś liczby, to tylko starannie wyselekcjonowane i tylko w celu uzasadnienia danej tezy stawianej w streszczeniu;
 - bez informacji o samej metodologii (ta w przystępnej wersji powinna być przedstawiona np. we wstępie lub w odrębnym rozdziale) i historii powstania dokumentu.

Część główna raportu powinna zawierać główne tezy i wnioski poparte wybranymi danymi je uzasadniającymi, informacje metodologiczne pozwalające zrozumieć pochodzenie danych i ich znaczenie/ograniczenia/sposób czytania.

Część dodatkowa raportu to miejsce, w którym można zamieścić pozostałe dane mające znaczenie, dodatkowe lub poboczne wnioski, ciekawostki, zestawienia tabelaryczne lub po prostu dane źródłowe w takiej postaci, w jakiej można je udostępnić.

Taka konstrukcja raportu, zorientowana na wnioski, ale z częścią dodatkową zawierającą większą liczbę danych, pozwoli dotrzeć z *Mapą Korupcji* do szerszego grona odbiorców:

- z jednej strony osoby mniej zorientowane w temacie będą mogły zapoznać się z wnioskami i najważniejszymi danymi;
- z drugiej strony osoby fachowe będą mieć dalej dostęp do danych bardziej szczegółowych, pozwalających na głębszą analizę i niejako weryfikację sformułowanych przez autorów *Mapy* wniosków.

Raport powinien być przygotowany zarazem w sposób atrakcyjny wizualnie tak, aby zachęcał do czytania. Wielokrotnie przywoływana była w tym opracowaniu jasność, czytelność przekazu – należy uznać, że jasny przekaz to taki, kiedy czytelnik rozumie informację po jej jednorazowym przeczytaniu. Pomóc w tym mogą różne zabiegi techniczne, w tym:

- Podział tekstu pisanego na paragrafy mające nie więcej, niż 12 linijek.
- Używanie krótkich zdań – należy unikać zdań wielokrotnie złożonych, powinny być nie dłuższe, niż trzy wersy (choć lepiej, aby były krótsze).
- Tekst powinien być przedzielany elementami graficznymi – tabelami, rysunkami, wykresami – używanymi dla wzmocnienia, uwiarygodnienia tez. Same wykresy, niezależnie od ich formy, warto opatrzyć nagłówkami informacyjnymi, a nie tematycznymi. Nagłówki tematyczne to takie, które mówią, o czym jest dany rysunek (np. Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w KCIK w latach 2004 – 2009). Nagłówki informacyjne wskazują, co jest główną informacją, dla której powstał wykres – czyli, co w pierwszej kolejności powinien zapamiętać czytelnik z danego wykresu (np. Liczba zarejestrowanych w KCIK przestępstw o charakterze sprzedajności urzędniczej rośnie nieprzerwanie od roku 2004). Stosowanie nagłówków informacyjnych wiąże się z koniecznością podania na dole wykresu informacji o źródle i charakterze danych tak, aby była dostępna także informacja, która zwykle podana jest w nagłówkach tematycznych.
- Warto rozważyć umieszczenie na początku każdego rozdziału krótkiego zestawienia tez, które zostaną w nim zaprezentowane.

3.2.4 Przykładowe rozwiązania prezentacyjne

Autorzy opracowania są przekonani, że przygotowując kolejną edycję *Mapy Korupcji* jej autorzy powinni kierować się następującymi zasadami:

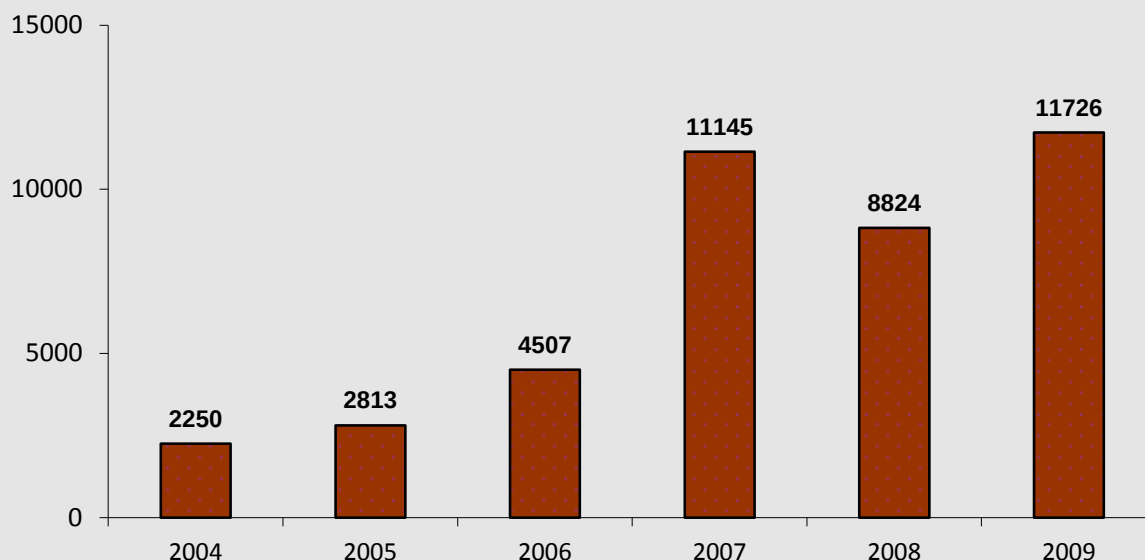
- *Mapa Korupcji* powinna być skierowana do szeroko rozumianego „zwykłego” odbiorcy, a nie do specjalistów – musi być zatem dostępna dla dziennikarzy, a za ich pośrednictwem dla społeczeństwa.
- *Mapa Korupcji* powinna w związku z tym być zorientowana na wnioski – jej autorzy powinni stać się „właścicielami przekazu”. Inaczej mówiąc, *Mapa Korupcji* powinna stawiać tezy dotyczące konkretnych problemów związanych występowaniem przestępczości korupcyjnej, uzasadniać je i proponować działania adekwatne do tych tez.
- Wnioski powinny być podane w sposób pozwalający na szybkie zorientowanie się w głównych wynikach (np. przez dziennikarzy).
- Dla zachowania wiarygodności *Mapa Korupcji* powinna w dalszym ciągu pokazywać dane źródłowe w takim zakresie, w jakim jest to możliwe, ale ich miejsce powinno być w załączniku.

3.2.5 Przykład możliwego innego opracowania jednego z rozdziałów obecnej *Mapy Korupcji*

W niniejszym rozdziale pokażemy, jak mógłby wyglądać punkt 2.1.1. Przestępczość korupcyjna na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, który zawarty jest na stronach 18 – 21 *Mapy Korupcji*. Są to oczywiście jedynie fragmenty tego rozdziału, skupiamy się na pokazaniu, w jaki sposób te same dane mogłyby zostać zorganizowane i zaprezentowane. W niektórych miejscach w tekście zaznaczamy fragmenty, które wymagałyby uzupełnienia przez autorów *Mapy Korupcji* – interpretacja prezentowanych danych wymaga bowiem niekiedy wiedzy specjalistycznej.

Początek przykładu

Wykres nr 1. Liczba rejestrowanych rocznie informacji o przestępstwach korupcyjnych wzrosła pięciokrotnie w latach 2004 – 2009.

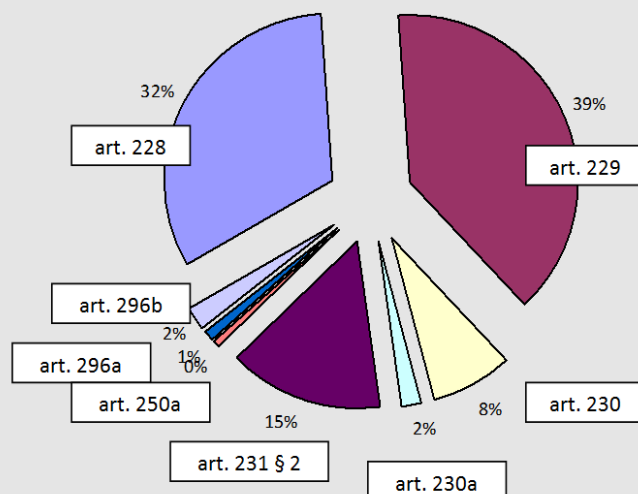


Powyższy wykres przedstawia łączną liczbę rejestracji (czyli informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa) przestępstw korupcyjnych dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w latach 2004 – 2009 łącznie przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz CBA.

W latach 2004 – 2009 podmioty uprawnione (czyli Policja, Prokuratura, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa oraz CBA) dokonały łącznie 41 265 rejestracji informacji kryminalnych dotyczących przestępstw korupcyjnych. Sam akt rejestracji oznacza dokonanie wpisu na podstawie informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa korupcyjnego, co nie jest tożsame z faktycznym stwierdzeniem przestępstwa. Analizowany okres 6 lat wskazuje, że znaczącą cezurą był rok 2007 – nastąpił wówczas jednorazowy najwyższy przyrost rejestracji (w 2007 roku zarejestrowano 2,5-krotnie więcej informacji o przestępstwach korupcyjnych, niż w 2006 roku). Od 2007 roku liczba rejestrowanych informacji o przestępstwach korupcyjnych, mimo niewielkiego spadku w 2008 roku, utrzymuje się na podobnym poziomie.

Tak wyraźny wzrost w roku 2007 wynikał głównie z [miejsce na interpretację autorów Mapy]. Z kolei fakt, że od tamtej pory liczba rejestrowanych przestępstw nie rośnie w sposób znaczący świadczy o [miejsce na interpretację autorów Mapy].

Wykres nr 2. Przekupstwo oraz sprzedajność urzędnicza to najpowszechniejsze formy informacji o przestępstwach korupcyjnych rejestrowanych w latach 2004 – 2009.



Powyższy wykres przedstawia łączną liczbę rejestracji (czyli informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa) przestępstw korupcyjnych dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w latach 2004 – 2009 w podziale na kwalifikacje prawne.

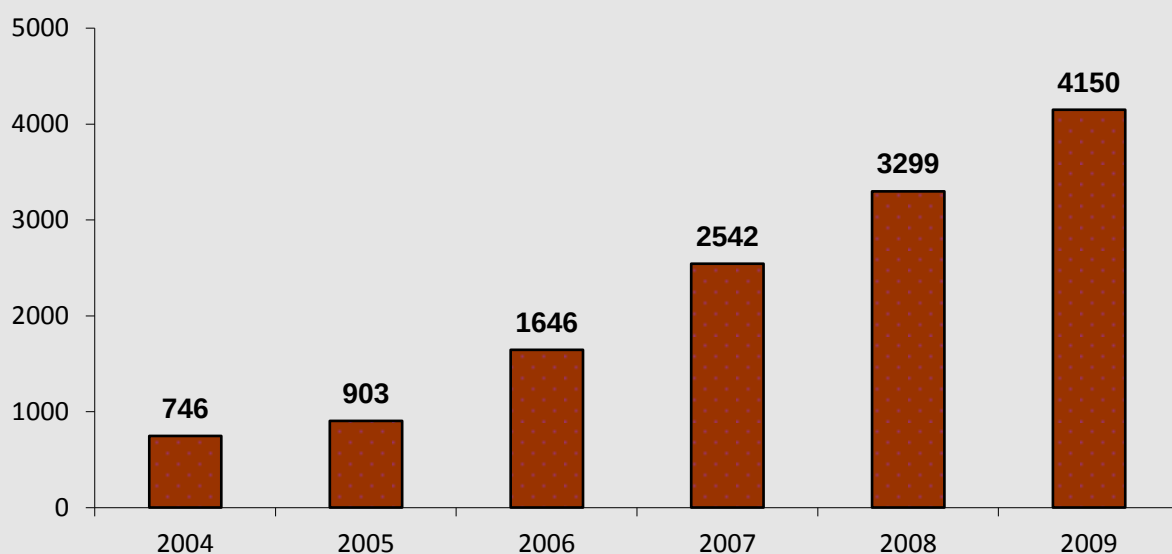
Art. 228 – sprzedajność urzędnicza; art. 229 – przekupstwo; art. 230 – płatna protekcja; art. 231 par. 2 – przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków; art. 250a – korupcja wyborcza; art. 296a – korupcja gospodarcza; art. 296b – korupcja w sporcie (dokładniejsze omówienie poszczególnych rodzajów przestępstw korupcyjnych zawarte jest na stronie XX).

Dwie czwarte wszystkich informacji o przestępstwach korupcyjnych zarejestrowanych w latach 2004–2009 stanowi przekupstwo – zdarzeń takich zarejestrowano łącznie 16 202. Jedną trzecią wszystkich rejestracji stanowi natomiast sprzedajność urzędnicza – wpisów takich było 13 286. Istotne znaczenie mają także jeszcze informacje o przekroczeniu uprawnień, niedopełnieniu obowiązków (rejestracje te w liczbie 6 272 mają udział równy

15%) oraz o korupcji w profesjonalnych zawodach sportowych (902 rejestracji, udział 8%). Informacje o pozostałych rodzajach korupcji rejestrowane są znacznie rzadziej.

Te cztery rodzaje korupcji charakteryzują się odmienną dynamiką zmian w rejestracji liczby przestępstw.

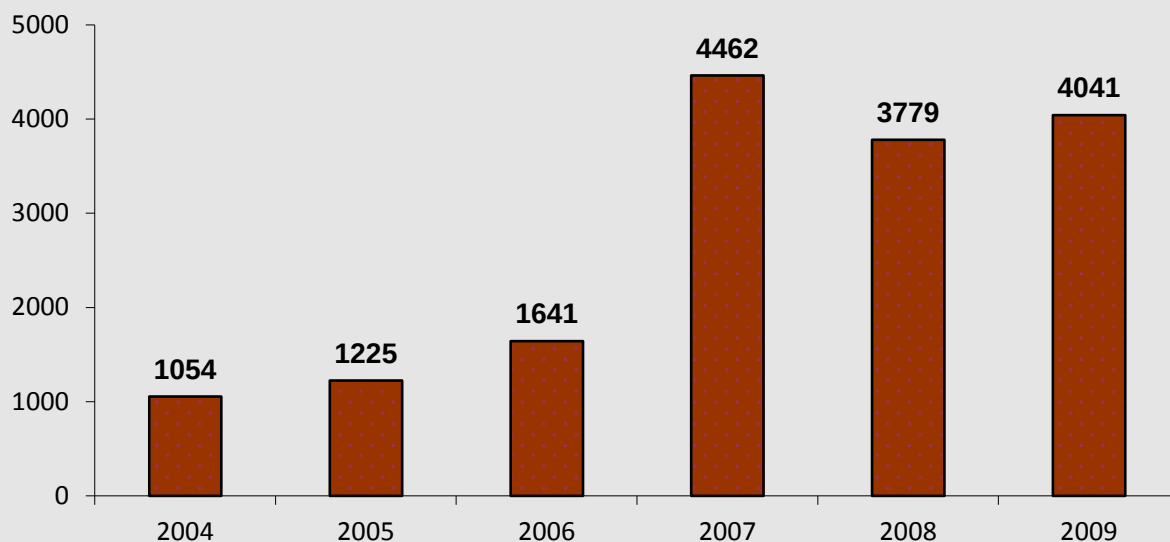
Wykres nr 3. Liczba rejestrowanych rocznie informacji na temat przestępstw korupcyjnych o charakterze sprzedajności urzędniczej systematycznie rosła w latach 2004 – 2009 i w 2009 roku była wyższa ponad 5,5-krotnie, niż w 2004 roku.



Powyższy wykres przedstawia liczbę rejestracji (czyli informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa) przestępstw korupcyjnych o charakterze sprzedajności urzędniczej (art. 228) dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w latach 2004 – 2009 łącznie przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz CBA.

Największa dynamika przyrostu liczby rejestracji miała miejsce w roku 2006 w porównaniu do 2005 roku – było to 1,8. W kolejnych latach tempo przyrostu spadało systematycznie i w latach 2008 – 2009 ustabilizowało się na poziomie 1,3. Rejestracji tego rodzaju przestępstwa w największym stopniu dokonuje Policja (poza latami 2007 – 2008, w których zanotowano znacznie większą niż poprzednio aktywność Prokuratury w tym obszarze).

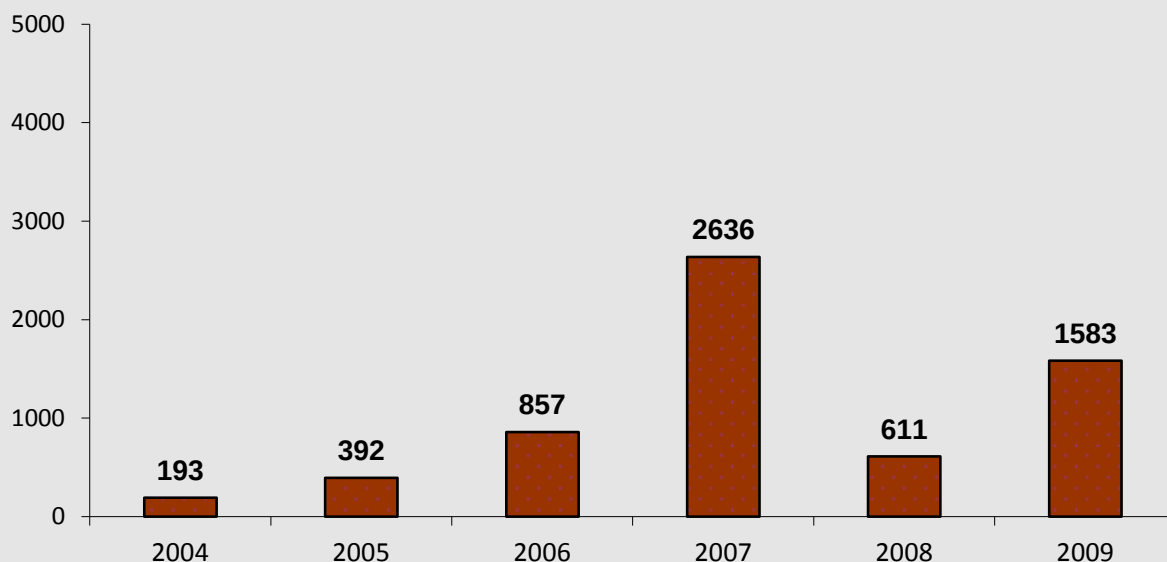
Wykres nr 4. Liczba rejestrowanych rocznie informacji na temat przestępstw korupcyjnych o charakterze przekupstwa wzrosła prawie trzykrotnie w roku 2007 i od tamtej pory ustabilizowała się na dużo wyższym poziomie, niż w latach 2004 – 2006.



Powyższy wykres przedstawia łączną liczbę rejestracji (czyli informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa) przestępstw korupcyjnych charakterze przekupstwa (art. 229) dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w latach 2004 – 2009 łącznie przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz CBA.

Gwałtowny wzrost liczby rejestracji informacji na temat przestępstw korupcyjnych o charakterze przekupstwa w 2007 roku jest pochodną przede wszystkim wzmożonej aktywności prokuratury w tym obszarze – to właśnie prokuratura dokonywała wtedy najwięcej tego typu rejestracji. W latach 2004 – 2006 była to głównie domena Policji, która rejestrowała około 8 – 9 razy więcej takich przestępstw, niż prokuratura. W 2007 roku Prokuratura zarejestrowała prawie 18 razy więcej informacji o zdarzeniach o charakterze przekupstwa, niż zrobiła to w 2006 roku i ten wysoki poziom rejestracji utrzymuje cały czas (blisko połowa wszystkich wpisów Prokuratury w KCIK od 2007 roku dotyczy właśnie tego przestępstwa).

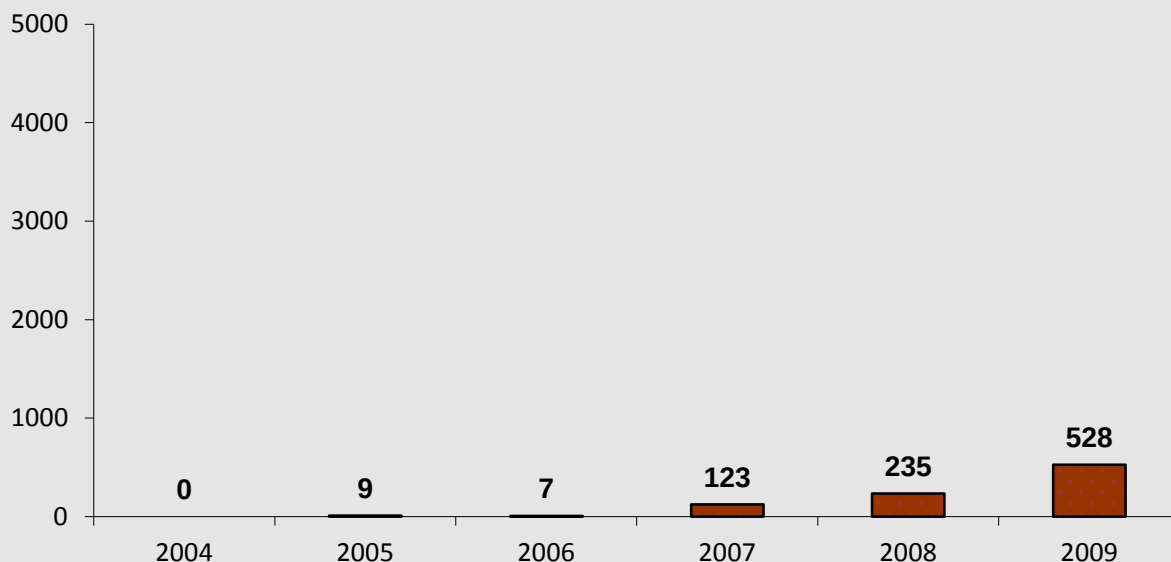
Wykres nr 5. Liczba rejestrowanych rocznie informacji na temat przestępstw korupcyjnych o charakterze przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków rośnie od 2004 roku i w 2009 roku była wyższa ponad 8-krotnie, niż w 2004 roku.



Powyższy wykres przedstawia łączną liczbę rejestracji (czyli informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa) przestępstw korupcyjnych charakterze przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków (art. 231 par. 2) dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w latach 2004 – 2009 łącznie przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz CBA.

Liczba rejestracji informacji na temat tego rodzaju przestępstwa rośnie od 2004 roku, a w 2007 roku nastąpił gwałtowny przyrost rejestracji, po którym nastąpił równie gwałtowny spadek liczby rejestracji w roku następnym. Odpowiedzialne za taki stan rzeczy są rejestracje dokonane przez Policję, która w 2007 roku zarejestrowała w KCIK 2233 przestępstw z art. 231 par. 2, a w roku 2008 roku już tylko 329. *[Uwaga autorów niniejszego opracowania – warto sprawdzić, czy w danych podanych w Mapie Korupcji nie ma błędu, trudno bowiem znaleźć wytłumaczenie dla takich wahań liczby rejestracji tym bardziej, że liczby te w żaden sposób nie znajdują swojego odzwierciedlenia w systemie TEMIDA, a powinny choć w zarysie].*

Wykres nr 6. Informacje o korupcji w profesjonalnych zawodach sportowych są rejestrowane w sposób zauważalny dopiero od 2007 roku i od tamtej pory liczba rejestracji co roku się podwaja.



Powyższy wykres przedstawia łączną liczbę rejestracji (czyli informacji świadczących o możliwości popełnienia przestępstwa) przestępstw korupcyjnych w profesjonalnych zawodach sportowych dokonanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w latach 2004 – 2009 łącznie przez Policję, Prokuraturę, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową oraz CBA.

Rejestracji informacji na temat korupcji w profesjonalnych zawodach sportowych dokonuje przede wszystkim CBA, dla którego jest to główna domena działania, jeśli oceniać to udziałem przestępstw o poszczególnych kwalifikacjach prawnych w ogólnej liczbie rejestracji. W 2008 roku niemal wszystkie rejestracje tego typu przestępstwa w KCIK dokonywane były właśnie przez CBA, a w 2009 – trzy czwarte (pozostałych dokonała Policja). Liczba rejestracji wskazuje, że rośnie zaangażowanie CBA w zwalczanie korupcji w sporcie – w 2008 roku nieco ponad połowa (54%) wszystkich rejestracji dokonanych przez CBA dotyczyła korupcji sportowej, a w 2009 roku było to już 74%.

Koniec przykładu

Zaprezentowany powyżej sposób przedstawienia danych zawartych w rozdziale 2.1.1 Mapy Korupcji różni się od oryginału w następujących elementach:

- **Dane są pokazywane w układzie „od ogółu do szczegółu”** – najpierw podana jest ogólna liczba rejestrowanych informacji o przestępstwach korupcyjnych i dynamika rejestracji w czasie (podobnie, jak w Mapie Korupcji), następnie pokazane są informacje zarejestrowane w podziale na główne rodzaje przestępstw (w Mapie Korupcji dane te były podane na samym końcu tego rozdziału), a następnie zaprezentowana i omówiona jest dynamika informacji o czterech najpowszechniejszych rodzajach przestępstw korupcyjnych.
- **Wykresy są przygotowane w sposób wskazujący na główny wniosek z nich płynący, zgodnie z zasadą „jeden wykres – jedna informacja do zapamiętania”** – tytuły mają charakter wniosku, a informacje o źródle danych i ich charakterze podane są pod wykresem. Dodatkowo zmieniona jest forma wykresu prezentującego liczbę rejestracji poszczególnych rodzajów przestępstw – nacisk został położony na udział informacji o poszczególnych przestępstwach w całości rejestracji, a nie ich liczbę.
- **Zaprezentowano jedynie cztery wykresy** z podanych na stronie 20 Mapy Korupcji ograniczając się jedynie do najpowszechniejszych rodzajów przestępstw.
- **Zupełnie zrezygnowano z zaprezentowania tabeli nr 1 zamieszczonej na stronie 19 Mapy Korupcji** – niektóre informacje w niej zawarte posłużyły do omówienia wspomnianych wyżej wykresów (w oryginalnej Mapie Korupcji tabela ta nie była w ogóle omówiona i nie było jasne, jaka jest jej funkcja).
- Informacje zawarte w pominiętej tabeli nr 1 ze strony 19 oraz pominięte wykresy ze strony 20 Mapy Korupcji w naszej koncepcji powinny znaleźć się w aneksie ze szczegółowymi danymi, a nie w głównym tekście Mapy.
- Aktywne tytuły wykresów, mające charakter wniosków mogą służyć do stworzenia podsumowania, które znalazłoby się na samym początku całej Mapy – w tym sensie każdy wniosek z podsumowania miałby swoje uzasadnienie na kolejnych stronach Mapy oraz rozwinięcie argumentacji w omówieniach wykresów.

3.2.6 Propozycja nowej struktury *Mapy Korupcji*

Proponujemy, aby *Mapa Korupcji* miała następującą strukturę:

- Inny tytuł – wierniej odzwierciedlający treści zawarte w opracowaniu
- Podsumowanie najważniejszych wniosków i wyników – 1 do 2 stron.
- Przedstawienie najważniejszych danych o stanie korupcji w Polsce bez podziału na poszczególne służby i ich źródła
- **Przedstawienie specyfiki działań poszczególnych służb zajmujących się przestępczością korupcyjną w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli i znaczenia CBA** – w tym rozdziale CBA mogłoby pokusić się o zaprezentowanie własnych danych opartych o historię poszczególnych spraw wg schematu: liczba sygnałów o przestępczości korupcyjnej, liczba prowadzonych spraw, liczba spraw zakończonych sformułowaniem aktu oskarżenia, liczba spraw zakończonych wyrokiem, czyli wspomniana wcześniej analiza *funnel*.
- **Społeczne, gospodarcze i prawne uwarunkowania przestępczości korupcyjnej** – w tym rozdziale miałyby miejsce analiza stanu świadomości społecznej na temat korupcji w Polsce, branż i obszarów życia gospodarczego i społecznego zagrożonych korupcją w największym stopniu, monitoring prawa przyczyniającego się do powstawania korupcji/prawa mającego na celu ograniczenie przestępczości korupcyjnej.
- Rekomendacje i zalecenia działań służb państwowych zaangażowanych w zwalczanie przestępczości korupcyjnej.
- Aneks zawierający szczegółowe dane, które nie zostały zaprezentowane w materiale głównym.