

Nota metodologiczna

Niniejszy raport powstał we współpracy z Transparency International, czołową organizacją międzynarodową zajmującą się problemem korupcji. Analizy przygotowane przez badaczy Instytutu Spraw Publicznych zostały w całości oparte na opracowanej przez Transparency International koncepcji National Integrity System (systemu rzetelności życia publicznego)¹. Przyjmuje się w niej, że korupcja jest bardzo złożonym zjawiskiem, które ma najczęściej głębokie uwarunkowania systemowe. Żeby skutecznie walczyć z korupcją, trzeba zwrócić uwagę na funkcjonowanie całej sieci instytucji publicznych. Jeśli działają one właściwie, tworzą zdrowy i stabilny system rzetelności życia publicznego, w którym polityka antykorupcyjna jest elementem szeroko rozumianej walki z nieuczciwością i nadużyciami władzy.

Na system ten składa się trzynaście instytucji – zarówno bezpośrednio odpowiedzialnych za przeciwdziałanie korupcji w Polsce, jak i tych, których głównym obszarem aktywności nie jest walka z korupcją, ale które odgrywają istotną rolę z punktu widzenia społeczeństwa i państwa. Są to:

- władza ustawodawcza,
- władza wykonawcza,
- sądownictwo,
- sektor publiczny,
- organy ścigania,
- organ administracji wyborczej (Państwowa Komisja Wyborcza),
- *ombudsman* (Rzecznik Praw Obywatelskich),
- najwyższy organ kontrolny (Najwyższa Izba Kontroli),
- agencje antykorupcyjne (Centralne Biuro Antykorupcyjne),
- partie polityczne,
- media,
- organizacje pozarządowe,
- biznes.

1] Więcej informacji o koncepcji i założeniach metodologicznych National Integrity System – por http://transparency.org/policy_research/nis, dostęp: 29 stycznia 2012 roku.

Są to tak zwane filary systemu rzetelności życia publicznego. Badacze Instytutu Spraw Publicznych przeprowadzili analizę tych obszarów, działając według wytycznych opracowanych przez Transparency International, wspólnych dla wszystkich dwudziestu pięciu państw uczestniczących w ogólnoeuropejskim projekcie. Każda z trzynastu wymienionych wyżej instytucji została oceniona według ściśle określonych wskaźników. Część z nich – „zasoby”, „niezależność”, „przejrzystość”, „rozliczalność”, „mechanizmy zapewniające rzetelność” – była wspólna dla wszystkich filarów i analizowana (w większości wypadków) w podziale na prawo i praktykę funkcjonowania. Dla każdej instytucji były również przyporządkowane specyficzne wskaźniki związane z jej rolą w systemie (na przykład „nadzór nad władzą wykonawczą” dla władzy ustawodawczej albo „ściganie korupcji” w wypadku sądownictwa).

Fundamentami całego systemu są uwarunkowania polityczno-instytucjonalne, społeczno-polityczne, społeczno-ekonomiczne i społeczno-kulturowe, które także, jako jego istotny element, zostały poddane analizie i ocenie.

Narzędzie analizy stworzone przez Transparency International zawierało wytyczne do opracowania wszystkich wskaźników, obejmujące między innymi zestaw szczegółowych pytań, na które badacze powinni odpowiedzieć, opisując dane zagadnienie. Na przykład opracowując wskaźnik „władza ustawodawcza – rozliczalność (prawo)”, obok pytania głównego: „Czy istniejące przepisy zobowiązują władzę ustawodawczą do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności?”, badacz powinien odnieść się do następujących kwestii: „Czy istnieje system kontroli konstytucyjnej nad działaniem władzy ustawodawczej?”, „Czy istnieją przepisy zobowiązujące do podjęcia konsultacji społecznych w określonych sprawach?”, „Czy istnieją mechanizmy umożliwiające złożenie skargi na decyzje (działania) władzy ustawodawczej albo jej poszczególnych przedstawicieli?”.

Przy sporządzaniu analiz korzysztano z dwóch rodzajów źródeł – z materiałów zastanych i wywiadów. Wśród tych pierwszych były zarówno akty prawne, jak i różne opracowania naukowe, raporty krajowe i międzynarodowe, a także materiały prasowe czy sprawozdania z posiedzeń Sejmu i jego komisji.

Dla każdego filaru przeprowadzono średnio po dwa wywiady (łącznie trzydzieści dwa). Rozmówcami byli tak zwani kluczowi informatorzy – osoby dysponujące pogłębioną wiedzą dotyczącą analizowanych obszarów tematycznych. Jeden wywiad przeprowadzano zawsze z tak zwanym *insiderem*, czyli osobą mającą kilkuletnie doświadczenie pracy (działalności) w danej instytucji, drugi – z ekspertem zewnętrznym dysponującym specjalistyczną wiedzą na temat tej instytucji. W raporcie rozmówcy są anonimowi (kod wywiadu wskazuje jedynie na to, czy rozmówca należał do grupy *insiderów* – „I”, czy ekspertów – „E”), ich nazwiska zostały jednak podane na początku niniejszego opracowania (o ile nie zastrzegli sobie anonimowości).

Każdy wskaźnik, oprócz opisu narracyjnego, zawiera także oceny punktowe w skali od 0 do 100. Należy traktować je wyłącznie pomocniczo, są bowiem wtórne wobec opisu jakościowego. Proces przyznawania punktów odbywał się według sformalizowanych reguł, na podstawie skali opracowanych przez Transparency International. Dla każdego wskaźnika stworzono kryteria opisowe, określające, za jaki stan rzeczy należy przyznać odpowiednią liczbę punktów. Opisy dotyczyły ocen: minimalnej (0), średniej (50) i maksymalnej (100), a oceny pośrednie (25, 75) były przez badaczy przyznawane, jeśli zdiagnozowany stan rzeczy plasował się między opisanymi wartościami.

Na przykład dla opisywanego już wskaźnika „władza ustawodawcza – rozliczalność (prawo)” zaproponowane kryteria ocen były następujące:

OCENA MINIMALNA (0)	brakuje przepisów, których celem byłoby zobowiązanie władzy ustawodawczej do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności
OCENA ŚREDNIA (50)	mimo istnienia tego rodzaju przepisów nie wyczerpują one wszystkich aspektów związanych z rozliczalnością władzy ustawodawczej, a część z nich zawiera luki prawne
OCENA MAKSYMALNA (100)	istnieją rozbudowane przepisy, których celem jest zobowiązanie władzy ustawodawczej do informowania społeczeństwa o swoich działaniach i ponoszenia za nie odpowiedzialności

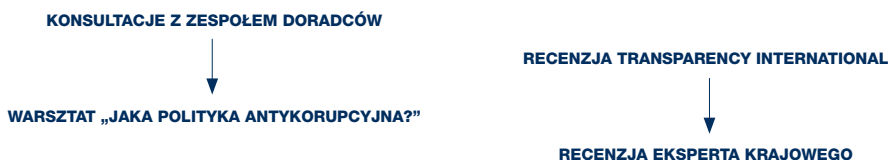
Badacz uznał, że sporządzony przez niego opis pokrywa się z kryteriami oceny maksymalnej, przyznał więc wstępnie temu wskaźnikowi 100 punktów. Następnie wskaźnik ten – jak i wszystkie pozostałe wskaźniki – był weryfikowany w ramach konsultacji z głównym badaczem i członkami zespołu doradców (rysunek 1).

Oceny dla poszczególnych wskaźników zostały później zagregowane według określonych wymiarów („zdolność do autonomicznego działania”, „dobre rządzenie”, „rola”), dla których wyliczono średnią arytmetyczną. Ocena końcowa poszczególnych filarów jest z kolei średnią arytmetyczną ocen wymiarów. Należy je interpretować następująco:

0–20	bardzo słaby
21–40	słaby
41–60	umiarkowany
61–80	silny
81–100	bardzo silny

Proces przygotowania raportu, zgodnie z założeniami metodologicznymi National Integrity System, zawierał różne etapy konsultacji i recenzji.

RYСУNEK 1. ETAPY KONSULTACJI I RECENZJI RAPORTU



W skład wspomnianego zespołu doradców weszło grono wysokiej klasy ekspertów, mających doświadczenie związane z problematyką antykorupcyjną i reprezentujących różne dziedziny życia publicznego (instytucje państwowe, środowisko akademickie i pozarządowe). Członkowie zespołu byli pierwszymi recenzentami analiz i punktacji, które znalazły się w niniejszym raporcie. Oceniali szczególnie treść opisów i adekwatność ocen przyznanych przez badaczy

w poszczególnych obszarach. Zgłoszone uwagi zostały w większości uwzględnione przez zespół redakcyjny i niewątpliwie przyczyniły się do lepszej jakości prezentowanej publikacji.

Kolejnym etapem konsultacji raportu był warsztat „Jaka polityka antykorupcyjna?”, który odbył się w Warszawie 26 października 2011 roku. Jego uczestnicy zapoznali się z kluczowymi тезami raportu, zgłaszając do nich swoje uwagi, i dyskutowali nad rekomendacjami dla czterech wybranych obszarów: funkcjonowania mediów, zaangażowania trzeciego sektora w działalność antykorupcyjną, przejrzystości procesu legislacyjnego oraz działalności organów ścigania i Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Tymczasem poszczególne rozdziały publikacji zostały zrecenzowane przez przedstawicieli Transparency International – Secretariate. Ostatecznym etapem weryfikacji raportu (zawartości merytorycznej i punktacji) była recenzja całości sporządzona przez krajowego eksperta – doktor Kają Gadowską z Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Pełny opis metodologii wraz z podręcznikiem monitoringu i wszystkimi wskaźnikami (w języku angielskim) znajduje się na stronie internetowej Transparency International pod adresem: http://www.transparency.org/policy_research/nis.