



FUNDACJA  
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



# Korupcja w Polsce – ambiwalentne oceny opinii publicznej Komentarz

Grzegorz Makowski

Na dwa dni przed międzynarodowym dniem bez korupcji, ustanowionym przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2003 roku<sup>1</sup>, a przypadającym co roku 9 grudnia, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) opublikowało komunikat omawiający odpowiedzi na serię pytań o opinie i doświadczenia korupcyjne Polaków<sup>2</sup>. Formuła komentarza nie pozwala na wyczerpujące omówienie wyników tego sondażu, warto jednak podnieść kilka istotnych

wniosek, jakie wyłaniają z najnowszych badań CBOS. To ważne tym bardziej, że materiał ten nie odbił się echem w mediach.

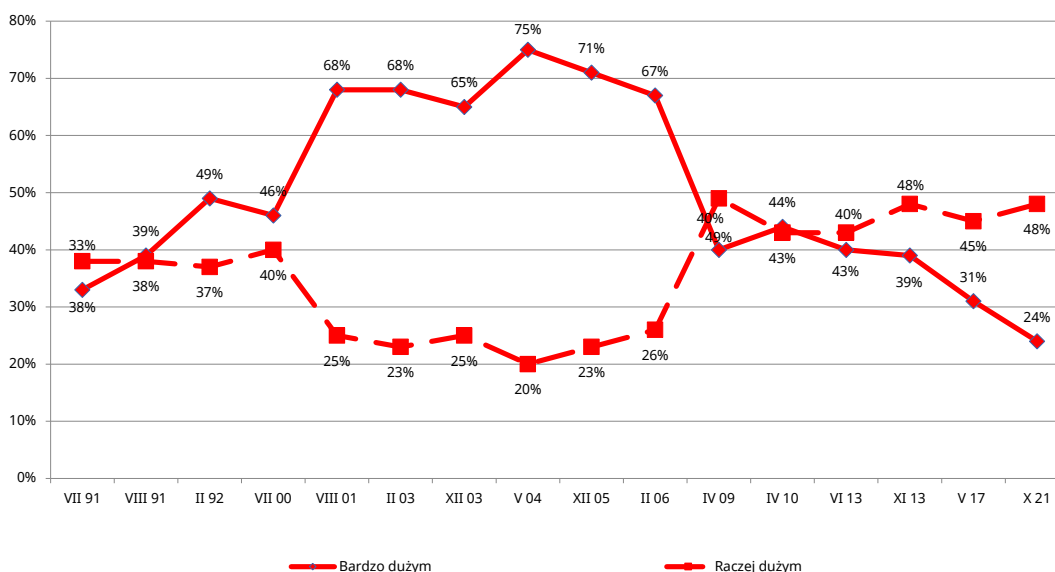
## Korupcja duża, ale nie przerażająca

Pierwsza rzecz, jaka zwraca uwagę, to ogólna percepcja korupcji. Zdecydowana większość Polaków (72%) ocenia, że korupcja w Polsce jest problemem bardzo dużym lub raczej dużym. Jednak patrząc na wieloletni trend, zauważymy, że od dłuższego czasu ten odsetek systematycznie spada (a zwłaszcza spada odsetek respondentów uważających korupcję za bardzo duży problem).

1 United Nations, *International Anti-Corruption Day*, <https://www.un.org/en/observances/anti-corruption-day> [dostęp: 9.12.2021].

2 *Różne barwy korupcji w Polsce*, <https://cbos.pl/PL/publikacje/raporty.php> [dostęp: 9.12.2021].

## Odpowiedzi na pytanie: Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBOS

Co więcej, odsetek ten jest mniejszy w porównaniu z poprzednim sondażem CBOS z 2017 roku, gdy 78% respondentów uznało, że korupcja jest problemem bardzo dużym lub raczej dużym. A przecież w międzyczasie obecna władza uwikłała się w taką liczbę skandali korupcyjnych lub o korupcyjnym zabarwieniu, którą można by obdzielić wszystkie poprzednie rządy, począwszy od 1989 roku. Jak wytłumaczyć ten paradoks? Niestety, badania CBOS nie dostarczają wystarczających danych ułatwiających zrozumienie tego fenomenu. Uzyskanie pełniejszego obrazu w tej kwestii wymagałoby zadania dodatkowych pytań, np. o postawy wobec korupcji (takie pytania CBOS zadawało w przeszłości, ale nie tym razem), a najlepiej przeprowadzenia odrębnych, pogłębionych badań. Postawiłbym jednak trzy hipotezy.

Po pierwsze, moim zdaniem, spadający odsetek respondentów twierdzących, że korupcja jest dużym problemem, wynika z ogólnie poprawiającej się sytuacji życiowej Polaków, przez pryzmat której patrzymy na takie zjawiska jak korupcja (a jeszcze tak dotkliwie nie odczuwamy pogorszenia wynikającego z pandemii czy z rosnącej inflacji).

Nieprzypadkowo początek tego trendu widać w sondażu z 2005 roku (zwłaszcza jeśli spojrzeć na odsetek twierdzących, że korupcja jest bardzo dużym problemem), kiedy to Polska weszła do Unii Europejskiej i – jak wskazują wszelkie wskaźniki gospodarcze – do dziś zyskuje na członkostwie w niemal każdym wymiarze społecznym czy ekonomicznym. Czując się bardziej komfortowo, przeciętny obywatel jest po prostu mniej skłonny do krytycznego stosunku wobec tego bądź innego rządu, a więc także do oceniania poziomu korupcji, będącej przypadłością każdej władzy.

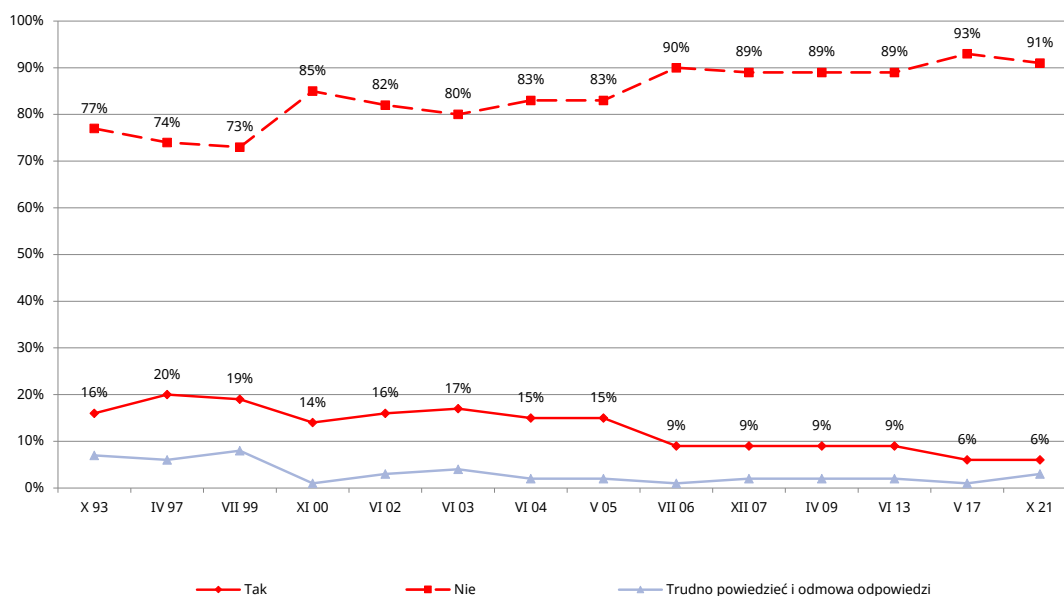
Po drugie, myślę, że w ostatnich latach obóz prawicy niejako „przyzwyczaił” nas do korupcji i w konsekwencji zdemoralizował jako społeczeństwo. Jak bowiem inaczej wytłumaczyć przekonanie o zmniejszającym się znaczeniu korupcji jako problemu, rozpatrywane w kontekście licznych afer i skandali ostatnich lat? Wszak demoralizacja to niezdolność do oceny, co jest dobre, a co złe – i wydaje się, że właśnie z takim zjawiskiem mamy do czynienia. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że w 2021 roku znaleźliśmy się z powrotem w roku 1991 (wówczas odsetki odpowiedzi na

omawiane pytanie były bardzo podobne). Wtedy Polska ledwie co wyszła z komunizmu – korupcja była wbudowana w ten system i nadzwyczajnej w świecie stanowiła „sposób życia”. A ówczesne społeczeństwo z trudem oceniało, czy korupcja jest problemem istotnym, czy nie – ludzie mieli za sobą świeże, codzienne doświadczenia wielu lat życia w reżimie, w którym korupcja była normą.

Po trzecie, korupcja, z jaką dziś mamy do czynienia, różni się od korupcji, której doświadczaliśmy

w czasie PRL, w latach dziewięćdziesiątych czy nawet jeszcze w pierwszej dekadzie XXI wieku. Tamta korupcja częściej rozgrywała się bliżej nas – w szkołach, w przychodniach, w codziennych kontaktach z urzędami, policją lub innymi instytucjami szeroko pojętego państwa. Dziś przypadki takiej „powszedniej korupcji” wciąż mają miejsce, ale nie w takiej skali, jak dekady temu. Widać to doskonale w pytaniu o uczestnictwo w najbardziej pospolitym procederze korupcyjnym, jakim jest wręczanie łapówki.

### Odpowiedzi na pytanie: Czy w ciągu ostatnich 3–4 lat miała miejsce taka sytuacja, że był(a) Pan(i) zmuszony(a) dać łapówkę?



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBOS

Jednocześnie mamy do czynienia z tzw. „wielką korupcją”<sup>3</sup>, która dotyczy elit politycznych, urzędniczych i gospodarczych. Ta korupcja jest po prostu elementem systemu sprawowania

władzy i bywa wręcz legalizowana – czego przykładem są chociażby wprowadzane w 2020 roku przepisy ustaw antycovidowych, zwalniających z odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej decydentów przekraczających swoje uprawnienia czy marnotrawiących pieniądze publiczne, jeśli tylko wykażą, że działali w imię zwalczania pandemii. Z punktu widzenia państwa, jest to jednak korupcja nie mniej szkodliwa, co masowa, powszednia

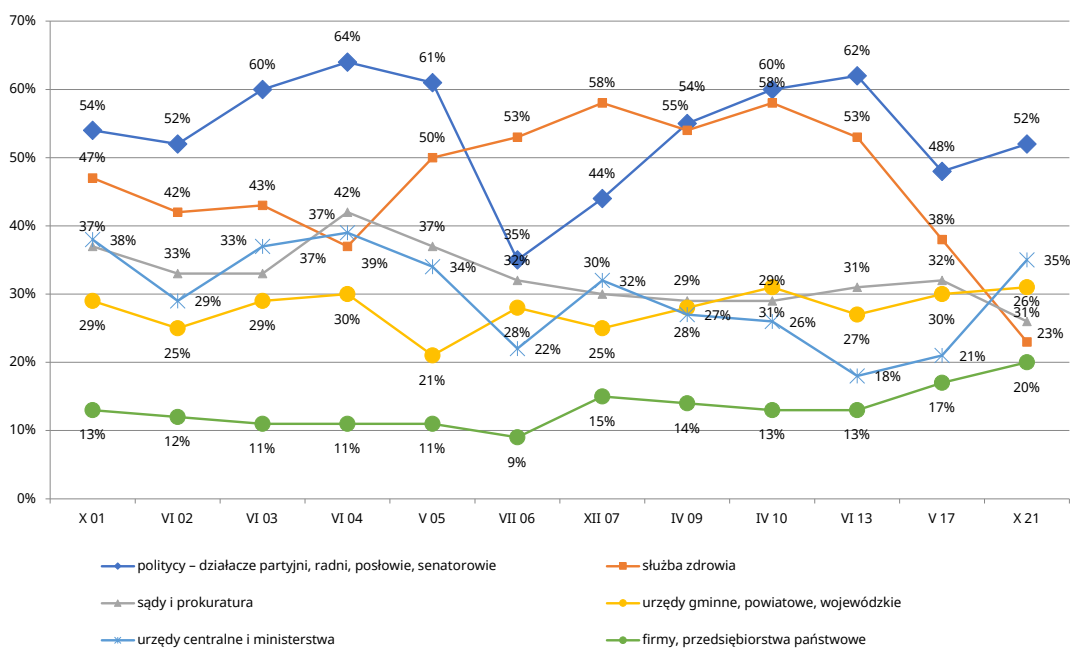
3 G. Makowski, *Szykując grunt pod „wielką korupcję”. Działania (anty)korupcyjne władz w latach 2015–2019*, Fundacja im. Stefana Batorego 2020, [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet\\_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/03/Internet_Szykujac-grunt-pod-wielka-korupcje.pdf) [dostęp: 9.12.2021].

korupcja. Tak samo bowiem niszczy zaufanie do instytucji publicznych, demoralizuje, a w dalszej perspektywie skutkuje kryzysami politycznymi i gospodarczymi. Jednak z punktu widzenia przeciętnego obywatela to odległa, trudna do zrozumienia rzeczywistość – sytuacje rozgrywane się gdzieś poza naszym zasięgiem, które trudno bezpośrednio ocenić z perspektywy własnego, codziennego doświadczenia. Mimo iż afer i skandali może być coraz więcej, to w sondażach percepcji korupcji nie będą one znajdowały odzwierciedlenia i niekoniecznie przełożą się na deklarowane poparcie polityczne.

## Gdzie najwięcej korupcji? Negatywne i pozytywne zmiany w rankingu korupcyjnego ryzyka

Drugą informacją z komunikatu CBOS, na którą warto zwrócić uwagę, są oceny tego, gdzie zdaniem Polaków korupcja występuje najczęściej, a konkretniej – jakich obszarów życia publicznego czy grup społeczno-zawodowych najczęściej dotyczy. Jeśli chodzi o sam ranking (jeśli można to tak określić) sfer i typów osób najbardziej podatnych na korupcję, nie natrafimy tu na większe niespodzianki – choć można zauważyć pewne „ciekawostki”.

### Odpowiedzi na pytanie: W jakich dziedzinach, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBOS

Tradycyjnie jako najbardziej skorumpowane grupy społeczno-zawodowe postrzegani są: politycy, urzędnicy szczebla centralnego i urzędnicy szczebla lokalnego. Te grupy są na korupcyjnym podium od lat. Można przy tym wskazać co najmniej trzy ciekawostki.

Pierwsza to wynik pokazujący, że w czasie rządów prawicy mamy do czynienia z drastycznym

pogorszeniem opinii na temat podatności na korupcję osób pracujących w urzędach centralnych i ministerstwach, choć poprzednie sondaże wyraźnie wskazywały, że trend był pozytywny. Przez lata Polacy postrzegali tę grupę społeczno-zawodową jako coraz mniej podatną na korupcję. Nie sposób nie łączyć radykalnego odwrócenia tego trendu z postępującym upartyjnieniem służby cywilnej i pozostałych składowych administracji

centralnej, z czym mamy do czynienia podczas rządów prawicy, a co coraz silniej przebijają się do opinii publicznej<sup>4</sup>.

Druga ciekawostka dotyczy odpowiedzi na pytanie o podatność na korupcję pracowników sądów i prokuratury. Pomijając wadę metodologiczną związaną z tym, że prosi się o jednoczesną ocenę dwóch odmiennych instytucji, intrygujący jest fakt, że respondenci ocenili łącznie sądy i prokuraturę najlepiej od trzydziestu lat. Jedną z możliwych interpretacji tego wyniku może być następująca – w oczach obywateli ani sądy nie są tak złe i skorumpowane, jak zwykł przedstawiać je obóz rządzący, ani do cna zła nie jest prokuratura, której przypisywane jest skrajne upartyjnienie.

Po trzecie, wyraźnie poprawiają się oceny systemu ochrony zdrowia (w sondażu pytano o „służbę zdrowia”, co też wymagałoby korekty). To interesujące, zważywszy na fakt, że sytuacja w tym obszarze raczej się pogarsza. System ochrony zdrowia jest coraz mniej wydolny, a dostęp do usług zdrowotnych coraz trudniejszy – tymczasem tam, gdzie występuje deficyt jakiegoś dobra, zwykle pojawia się korupcja. Wytlumaczenie może sprowadzać się do tego, że wyraźną poprawę oceny systemu ochrony zdrowia (porównując wyniki z 2017 do tych z 2021 roku) można przypisać temu, że Polacy doceniają wysiłek

personelu medycznego przez ponad półtora roku walki z pandemią. W tym kontekście na dalszy plan schodzą inne mankamenty systemu ochrony zdrowia i związane z nimi ryzyka korupcyjne.

## **Władza się zmienia, a korupcjogenne praktyki pozostają**

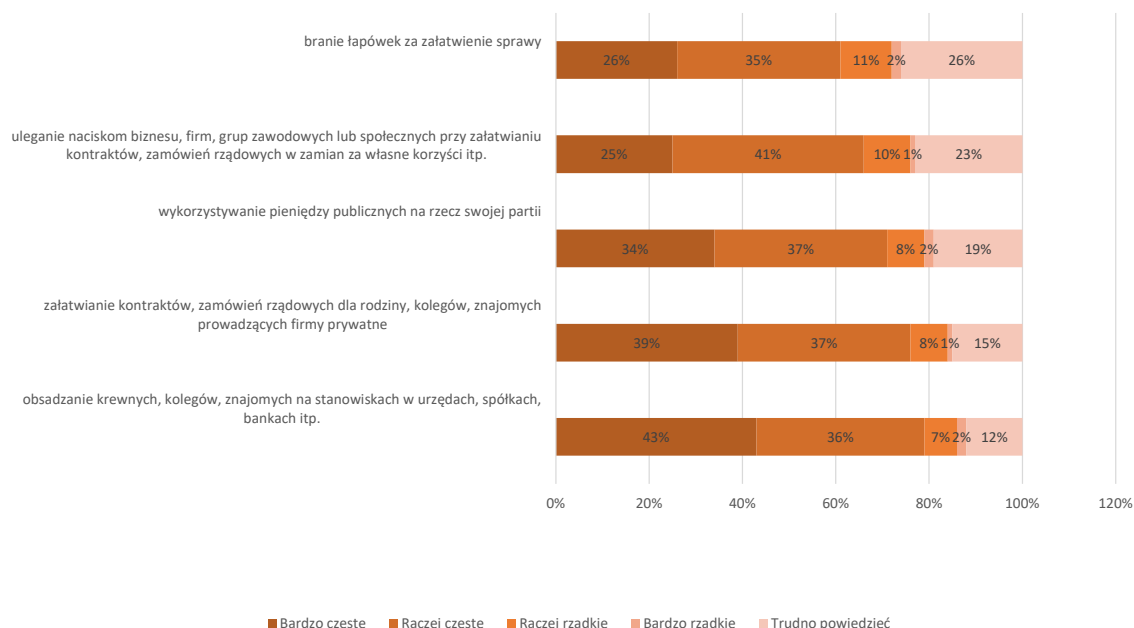
Kolejną informacją z sondażu CBOS, na którą warto zwrócić uwagę, są opinie na następujące tematy:

- częstotliwość obsadzania krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.;
- załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne;
- wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii;
- uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści itp.;
- branie łapówek za załatwienie sprawy.

We wszystkich tych przypadkach wyraźna większość opinii publicznej jest przekonana, że są to zachowania częste lub bardzo częste – i takie przekonanie zasadniczo utrzymuje się na podobnym poziomie od dekad. To może oznaczać, że w oczach Polaków rządy obozu prawicy nie różnią się w sposób istotny od wszystkich poprzednich gabinetów i większości parlamentarnych, które sprawowały władzę od 1997 roku (kiedy po raz pierwszy zadano to pytanie).

4 G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Fundacja im. Stefana Batorego 2019, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Dla%20panstwa%20i%20obywateli\\_Makowski.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Dla%20panstwa%20i%20obywateli_Makowski.pdf) [dostęp: 9.12.2021].

## Odpowiedzi na pytanie: W jakich dziedzinach, Pana(i) zdaniem, korupcja występuje najczęściej?



Źródło: CBOS

Obóz prawicy nie wprowadził żadnej nowej jakości, jeśli chodzi o sposób rządzenia. Warto przy tym czytać odpowiedzi na to pytanie w kontekście wcześniej omówionych opinii na temat istotności problemu korupcji. Oceny w tym zakresie się poprawiają, choć jednocześnie wciąż dostrzega się korupcjogenne mechanizmy sprawowania władzy. Sądzę, że należy to interpretować jako jeszcze jeden argument na rzecz słuszności hipotezy o postępującej demoralizacji. Obecna władza po prostu przyzwyczaiła nas do myśli, że lepiej nie będzie, ktokolwiek by rządził. Tym samym rządząca w Polsce prawica przyczyniła się do tego, że taki sposób rządzenia zaczyna być postrzegana jako powszechnie akceptowana norma.

### Korupcja polityczna nas razi, ale tylko ta radykalna

W końcu ostatni wątek, na jaki warto zwrócić uwagę, to pytania, których CBOS wcześniej nie zadawał, dotyczące czegoś, co w literaturze przedmiotu bywa określane jako „korupcja polityczna”. Zapytano mianowicie respondentów o dwie kwestie: czy jest praktyką normalną, czy

niedopuszczalną, po pierwsze, zdobywanie w sejmie głosów poparcia poprzez proponowanie posłom innych ugrupowań atrakcyjnych stanowisk w administracji państwowej lub w spółkach Skarbu Państwa oraz, po drugie, zdobywanie w sejmie głosów poparcia posłów innych ugrupowań poprzez obietnicę realizacji ich postulatów programowych. Respondenci okazali się dużo mniej tolerancyjni wobec pierwszej formy korupcji politycznej – 56% oceniło takie zachowanie jako niedopuszczalne, a nawet wśród wyborców Prawa i Sprawiedliwości tego rodzaju praktyki spotkały się z dezaprobatą stosunkowo dużego odsetka pytanym – 41%. Jeśli natomiast chodzi o korupcję polityczną o podłożu – nazwijmy to – ideowym, to jedynie 33% (co mimo wszystko wciąż jest stosunkowo dużym odsetkiem) oceniło, że zdobywanie głosów w zamian za obietnicę poparcia określonych postulatów programowych jest praktyką godną potępienia.

Przykładając te rezultaty do bieżących wydarzeń na scenie politycznej, można by w uproszczeniu przedstawić to tak – przyznanie stanowiska wiceministra w rządzie w zamian za głosy jest

definitywnie złe, ale taktyka – „ty mi uchwalisz moją ustawę, a ja uchwalę tobie twoją” – znajduje się już w granicach tolerancji, co ponownie można uznać za objaw dość powszechnej, moralnej pobłażliwości wobec korupcji politycznej.

## Gdzie są granice tolerancji wobec korupcji?

W najnowszym komunikacie CBOS odnajdziemy wiele ciekawych informacji. Uwagę zwracają rozkłady odpowiedzi na poszczególne pytania dotyczące opinii, postaw i zachowań wobec korupcji ze względu na preferencje polityczne czy skłonność do uczestnictwa w praktykach religijnych. Mimo że nie jest to sondaż, który w pełni odpowiedziałby na wszelkie pytania dotyczące skali, charakteru i postrzegania korupcji w Polsce, należy w nim widzieć interesujące źródło wiedzy, warte dalszych analiz i komentarzy.

Ogólnie rzecz biorąc, w oczach opinii publicznej korupcja pozostaje istotnym problemem społecznym – i tak jest postrzegana przez ogół obywateli. W tym punkcie badania CBOS są w dużym stopniu zbieżne z wynikami międzynarodowego badania (Global Corruption Barometer<sup>5</sup>), zrealizowanego w listopadzie 2020 roku przez Transparency International w gronie państw Unii Europejskiej. Podobnie jak w Barometrze Transparency International, tak i w badaniu CBOS Polacy w większości negatywnie ocenili wolę i skuteczność działania rządu wobec korupcji (w Barometrze oceny te były nawet bardziej zdecydowane). W wynikach obu sondaży można zresztą dopatrzeć się jeszcze innych zbieżności, co wzmacnia przekonanie o tym, że właściwie odzwierciedlają one poglądy i doświadczenia Polaków, związane z korupcją<sup>6</sup>.

5 Global Corruption Barometer, <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021> [dostęp: 9.12.2021].

6 G. Makowski, *Globalny Barometr Korupcji. Co nam mówi o Europie i o Polsce?*, [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/globalny-barometr-korupcji-co-nam-mowi-o-europie-i-o-polsce/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/globalny-barometr-korupcji-co-nam-mowi-o-europie-i-o-polsce/) [dostęp: 9.12.2021].

Z najnowszego sondażu CBOS można wywieść też dalej idący wniosek: chociaż dostrzegamy korupcję, to wydaje się nam ona nieszkodliwą codziennością, która nie jest problemem przeciętnego obywatela. Jednocześnie warto podkreślić, że obecna władza jest niemal tak samo oceniana, jak jej poprzednicy – ze względu na podatność na przekupstwo, nepotyzm, kumoterstwo bądź inne zachowania korupcyjne i nie cieszy się zaufaniem, na co wyraźnie wskazał Barometr Korupcji Transparency International. Mimo to obóz rządzący wciąż ma relatywnie duże poparcie w sondażach wyborczych.

Wcześniej czy później władza, która opiera się nie na zasadach rządów prawa, transparentności i rozliczalności, a na niekompetencji, klientelizmie czy niejasnych personalnych powiązaniach i braku odpowiedzialności za swoje decyzje, da się nam wszystkim we znaki. W końcu odczujemy tę „wielką korupcję”, która nie jest bynajmniej tylko teorią. Zresztą decyzje polityczne podejmowane na szczytach władzy, w warunkach „wielkiej korupcji” – podyktowane partykularnym, partyjnym interesem i chęcią utrzymania władzy dla samej władzy – już teraz przynoszą opłakane skutki. Najlepszym tego przykładem jest klęska polityki (czy też raczej jej całkowity brak) wobec pandemii albo utrata kontroli nad poziomem inflacji.

Pozostaje tylko pytanie, którą przebiega społeczna granica poczucia obniżenia jakości życia i kiedy w końcu dostrzeżemy, że korupcja na szczytach władzy przekłada się na nasz dobrostan. Oby nie okazało się, że ta granica znajduje się na poziomie jakości życia z początku lat dziewięćdziesiątych.

**Grzegorz Makowski** – doktor habilitowany socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH. Zajmuje się m.in. zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W przeszłości m.in. wykładowca w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych UW, Collegium Civitas, a także kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego w Fundacji Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i tekstów publicystycznych.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2021  
ISBN 978-83-66544-22-2