

Indeks percepcije korupcije

Problemi i ograničenja u mjerenju korupcije

Ivan Grdešić

Najpoznatija mjera korupcije u Hrvatskoj jest indeks percepcije korupcije (IPK) koji koristi *Transparency International Hrvatska*. Indeks se u Hrvatskoj koristi od 1999, a temelji se na metodologiji koju je za *Transparency International* razvio Johann Lambsdorff sa Sveučilišta u Passauu. Korupcija u nekom društvu ubraja se u one pojave za koje možemo reći da ih je bolje mjeriti bilo kako nego nikako. Problemi valjanosti, dakle pitanje mjerimo li ono što tvrdimo da mjerimo, i pouzdanosti, dakle mjerimo li to točno, vrlo su izraženi upravo u mjerenju korupcije. Izbor definicije mjerenog pojma i ograničenja zbrojnih mjera ne otežavaju samo postupak izrade indeksa korupcije, nego i usporedivost s drugim istraživanjima i longitudinalne, vremenske analize. Konceptijska i metodološka ograničenja rezultiraju razmjerno niskom korisnošću pokazatelja korupcije u oblikovanju protukorupcijskih mjera i javnih politika.

Postupak izrade indeksa percepcije korupcije

Indeks percepcije korupcije temelji se na uobičajenoj definiciji korupcije kao "zloupotrebe javnih ovlasti radi osobne koristi",¹ čime se istraživana korupcija ograničuje na javni i državni sektor. Indeks se sastoji od dvije skupine podataka: (a) anketnog istraživanja stavova poslovnih ljudi i (b) procjena i percepcija eksperata za pojedine zemlje. Za izradu hrvatskog indeksa percepcije korupcije 2009. godine korišteni su podaci šest organizacija, a za sam su indeks potrebna najmanje tri izvora podataka. Ako je provedena ista anketa u posljednjih nekoliko godina, koriste se podaci za protekle dvije godine.² Na taj se način nastoje izbjeći veće oscilacije podataka od godine do godine. Percepcije i ocjene eksperata recenziraju drugi stručnjaci kako bi se izbjegle neujednačenosti ili osobna pristranost analitičara. Rezultati dobiveni iz brojnih izvora čine kumulativni indeks per-

cepcije za pojedinu državu. Takva metodologija trebala bi povećati pouzdanost indeksa i kontrolirati njegove oscilacije. Neki istraživači smatraju da je takva zajednička mjera nepreciznija od pojedinačnog izvora, budući da se u kumulativnom indeksu gubi konceptualna preciznost.³ Nejasno se ili vrlo široko defini- ra ono što se mjeri. Nejasnoće, distorzije ili interesne pozicije u elementima indeksa imaju velikog utjecaja na njegovu opću kvalitetu. *Transparency International* podatke od organizacija dobiva besplatno kao donacije. Vanjska je kontrola tih podataka otežana zato što neke organizacije odbijaju njihovu distribuciju ili ih naplaćuju.

Tablica 1. Indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj, 1999-2009.

Godina istraživanja	Indeks
1999.	2,0
2000.	3,7
2001.	3,9
2002.	3,8
2003.	3,7
2004.	3,5
2005.	3,4
2006.	3,4
2007.	4,1
2008.	4,4
2009.	4,1

Izvor: *Transparency International Hrvatska*, 2009. Maksimalna je negativna vrijednost (najveća korupcija) nula, a maksimalna pozitivna vrijednost (izostanak korupcije) deset.

Složene mjere korupcije, sastavljene od većeg broja mjerenja i percepcija, koriste se i zato što omogućuju primjenu u većem broju država. Samo jedna mjera korupcije ne provodi se u dovoljnom broju država da bi bile moguće komparativne analize. Kombinacija različitih istraživanja, najmanje tri, u jednu složenu mjeru omogućuje usporedbu velikog broja država prema jednom indeksu korupcije.

Tablica 2. Indeks percepcije korupcije u Hrvatskoj i zemljama u regionalnom okruženju 2009.

Država	Indeks percepcije korupcije
Slovenija	6,6
Turska	4,4
Italija	4,3
Hrvatska	4,1
Crna Gora	3,9
Makedonija	3,8
Rumunjska	3,8
Bugarska	3,8
Srbija	3,5
BiH	3,0

Izvor: Transparency International Hrvatska, 2009.

Ozbiljna ograničenja

Dva važna dodatna ograničenja valja imati na umu kad se koristi indeks percepcije korupcije. Prvo, indeks ne govori o trenutnom stanju korupcije u zemlji, nego se odnosi na protekle dvije godine. Drugo, ocjene nisu usporedive u vremenu, odnosno podaci se ne mogu interpretirati kao trend. Dvogodišnje preklapanje sadržaja indeksa, kao i promjene u broju i izvorima podataka, onemogućuju kronološki analizu. To je značajno ograničenje koje otežava mogućnost da se na temelju indeksa percepcije korupcije oblikuju javne politike i strategija borbe protiv korupcije, budući da nije moguće mjerjenje promjena i eventualnog poboljšanja stanja tijekom vremena. To se ograničenje indeksa često ignorira. Podaci se interpretiraju kao trend, pa se govori o napredovanju ili nazadovanju neke države u borbi protiv korupcije. Čak i *Transparency International Hrvatska*, premda upozorava na to ograničenje, podatke prikazuje linijskim grafikonom kroz vremenski slijed pod naslovom "Hrvatska kroz godine", što je metodološki nekorektno. Osim toga, indeks vrlo malo govori o vrsti korupcije, primjerice o tome je li riječ o korupcijskom djelovanju usmjerenom na način donošenja i sadržaj zakona i pravila koje usvajaju državna tijela ili je posrijedi utjecaj na provođenje i primjenu propisa.

Utjecaj rezultata na borbu protiv korupcije

Mjerenje korupcije indeksom percepcije tijekom duljeg razdoblja ipak je znatno pridonijelo prepoznavanju korupcije kao važnoga društvenog problema, te usmjerilo pozornost međunarodnih institucija i domaćih aktera, posebice masovnih medija i organizacija nevladinog sektora, na nju. Indeks pokušava dokumentirati stanje korupcije u javnom sektoru, povećava svijest javnosti o tom problemu, te upućuje na potrebu izrade i provedbe mjera za suzbijanje korupcije. Kad se spoznaja o korupciji proširi u zajednici, javno se postavljaju pitanja o njezinim troškovima i posljedicama.⁴ Neposredni troškovi vezani su za podmićivanje, pljačku, pronevjeru i lažno povećanje troškova u procesu javne nabave. Ne treba zaboraviti i na posredne troškove koji se očituju u obeshrabrivanju privatnih investicija, smanjenju kvalitete javnih usluga, gubljenju povjerenja u demokratski odlučivački proces i slabljenju socijalnog povjerenja.

Korupcija je složena društvena pojava čije su značenje i štetne posljedice društveno osviješteni, ali ju je teško univerzalno definirati i još teže precizno izmjeriti. Pitanja valjanosti i pouzdanosti postojećih indeksa percepcije korupcije nisu najuspješnije riješena. Stoga se zasad moramo zadovoljiti tvrdnjom kako je korisnije neprecizno mjeriti važnu pojavu, nego savršeno točno izmjeriti nevažnu.

Bilješke

- 1 Transparency International, "Transparency International Corruption Perception Index 2009, Methodological brief" str. 2.
- 2 U Hrvatskoj je tako indeks formiran na osnovi osam izvora podataka:
BF: Bertelsmann Transformation Index (Bertelsmann Foundation, 2009).
EIU: Country Risk Service and Country Forecast (Economist Intelligence Unit, 2009).
FH: Nations in Transit (Freedom House, 2009).
GI: Global Risk Service (IHS Global Insight, 2009).
IMD: World Competitiveness Report (Institute for Management Development, 2008).
IMD: World Competitiveness Report (Institute for Management Development, 2009).
WEF: Global Competitiveness Report (World Economic Forum, 2008).
WEF: Global Competitiveness Report (World Economic Forum, 2009).
- 3 Kanck, S. (2006). Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators. *World Bank Policy Research Working Paper*. 3968: 3.
- 4 Jones, S. (2007). Measuring Corruption. *Oxford Policy Management briefing notes*. 01:2.