

KORUPCJA JAKO ELEMENT OCENY SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE

Danuta Miłaszewicz✉

Katedra Makroekonomii, Uniwersytet Szczeciński
ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, **Polska**

ABSTRAKT

W artykule przedstawiono teoretyczne rozważania na temat korupcji oraz próbę jej oceny na poziomie polskich regionów NUTS 2. Wykorzystano ustalone przez Instytut Jakości Rządu Uniwersytetu w Göteborgu wybrane wskaźnik charakteryzujące jakość sprawowania władzy w regionach Europy (*Quality of Government*) i na ich podstawie oceniono stopień korupcji w polskich województwach w 2010 i 2013 r. W celu przeprowadzenia analizy porównawczej regionów zastosowano statystyczne miary położenia i rozproszenia pozwalające określić stopień postrzeganej korupcji w każdym z województw i jego zróżnicowanie.

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na znaczne zróżnicowanie postrzegania zjawiska korupcji w polskich regionach, a największy w procesie dostarczania ich mieszkańcom publicznej opieki zdrowotnej.

Słowa kluczowe: korupcja, dobra publiczne, jakość sprawowanej władzy, województwa

WPROWADZENIE

Koncepcja korupcji związana jest z wartościami normatywnymi, ponieważ wywodzi się z etycznych i moralnych perspektyw. Korupcja jest także zjawiskiem prawnym pojmowanym jako działanie naruszające przepisy prawa. Definiowanie jej w sposób kompleksowy jest trudne, nie tylko z tego powodu, że różne są zachowania korupcyjne, ale także, że często są one ukryte przed opinią publiczną. W literaturze przedmiotu termin korupcja jest zatem różnie definiowany, a w codziennym życiu jest szeroko stosowany w dość luźny sposób. Dlatego zarówno w literaturze, jak i w praktyce nie osiągnięto konsensusu w sprawie jednolitej definicji tego pojęcia.

We współczesnym świecie korupcja jest traktowana jako jedno z najpoważniejszych zakłóceń

w funkcjonowaniu sektora publicznego i prywatnego oraz poważne ograniczenie w rozwoju społecznogospodarczym. Jest ona obecnie uważana za poważną chorobę społeczną o szkodliwym wpływie na wiele kwestii: dobrobyt, zdrowie ludności, postrzeganie satysfakcji z życia, zaufanie społeczne, legitymizację polityczną i nierówności ekonomiczne. Korupcja jest zjawiskiem złożonym i trudnym do zbadania. Jej poziom określany jest w różny sposób różnymi miernikami. Niejawność, która jest fundamentalną cechą korupcji, a jednocześnie problemem w jej badaniu, powoduje, że analizując zjawisko korupcji posługujemy się bardzo często sondażami wyrażającymi opinię osób (ekspertów, zwykłych obywateli) na jej temat. Ustalane w ten sposób wskaźniki obrazują jednak z reguły stopień korupcji w makroskali. W odniesieniu się do jej percepcji na poziomie

✉ dmilaszw@wneiz.pl

krajowym wykorzystywane są do analizy negatywnych skutków wywoływanych przez występowanie korupcji właśnie na tym poziomie. Rządziej zjawisko korupcji badane i analizowane jest na poziomie regionów, których władze odpowiedzialne są przed swoimi mieszkańcami za tworzenie, na zarządzanym przez nie terenie, warunków sprzyjających do życia i rozwoju mieszkańców. Sprawność działania władz regionalnych w osiąganiu tego celu oceniana może być w różny sposób i z różnych punktów widzenia. Jednym z tych sposobów jest ocena korupcji występującej w regionalnym sektorze publicznym dokonana przez samych mieszkańców regionu.

Głównym celem artykułu jest zatem analiza korupcji w Polsce na poziomie województw, czyli regionów NUTS 2, postrzeganej przez korzystających z publicznej edukacji, służby zdrowia i ochrony przez policję. W pracy wykorzystano wybrane wyniki badań jakościowych (ankietowych) przeprowadzonych w 2010 i 2013 r. przez Instytut Jakości Rządu (*Institute The Quality of Government – IQoG*) Uniwersytetu w Göteborgu. Na ich podstawie przeprowadzono analizę stopnia korupcji i jego zróżnicowania w polskich regionach, wykorzystując w tym celu statystyczne miary położenia i rozproszenia (klasyczne i pozycyjne).

Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. W pierwszej jego części przedstawiono wielowymiarową istotę zjawiska korupcji. Drugą poświęcono metodologii przeprowadzonych badań, a w trzeciej przedstawiono wyniki analizy. Artykuł kończy podsumowanie, w którym przedstawiono główne wnioski i kierunki dalszych badań.

KORUPCJA – ROZWAŻANIA TEORETYCZNE

Korupcję zdefiniować można ogólnie jako nadużywanie stanowiska lub funkcji do osiągnięcia prywatnych korzyści (Korupcja polityczna... 2016, s. 7). Tak też jest ona rozumiana przez wielu autorów opisujących jej powody, przejawy i rodzaje. Problem z tą definicją polega jednak na tym, że jest ona relatywistyczna, ponieważ „nadużycia” (lub „niewłaściwe użycie”) różnią się w różnych warunkach kulturowych i częściach świata (Kurer 2005).

Tradycyjnie korupcja była definiowana¹ i badana w odniesieniu do sfery publicznej. Obecnie podkreśla się, że występuje ona nie tylko w sferze publicznej czy na styku tej sfery ze sferą prywatną. Wraz z powiększaniem się liczby teoretycznych rozważań oraz badań nad zjawiskiem korupcji ekonomiści, politolodzy, socjologowie oraz prawnicy doszli do wniosku, że tego pojęcia nie można zawężać wyłącznie do sfery publicznej, w której główną rolę odgrywają instytucje państwa (Makowski 2008, s. 266–268). Od lat 90. XX w. podkreśla się, że procesy korupcyjne dotyczą także sfery prywatnej, a bardziej szeroka definicja korupcji wyjaśnia, że jest ona sumą ogólnie pojętego monopolu, dyskrecjonalności rozstrzygnięć przy braku rozliczalności (Klitgaard 1988 za: Makowski 2017). Korupcja pojawia się zatem, gdy „monopolistyczna decyzja w zakresie dobra lub usługi jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny, bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru” (Grosse 2000, s. 7).

W myśl tej definicji wszystkie czynności korupcyjne związane z nadużyciami swojej pozycji i władzy (o charakterze publicznym lub prywatnym) mają zawsze jakieś istotne społeczne konsekwencje. Tak jak w wypadku korupcji w sektorze publicznym zachowania korupcyjne w sektorze prywatnym wywołują skutki, które mogą mieć duże społeczne znaczenie: podnosić koszty inwestycji i zarządzania organizacjami, ograniczać dostęp do rynków i konkurencję czy stanowić realne finansowe obciążenie dla ostatecznych konsumentów, rządów i obywateli (Makowski 2017).

Według G. Markowskiego (2008, s. 12) na zjawisko korupcji należy patrzeć jak na przejaw partykularyzmu, czyli takiej redystrybucji zasobów (pieniędzy, uprawnień, ról, funkcji), która zasada się nie na uniwersalistycznych normach gwarantujących wszystkim co najmniej równy dostęp, ale na decyzjach uznaniowych lub opierających się na regułach z góry zawężających grupę potencjalnych beneficjentów. Korupcja jest także zjawiskiem prawnym

¹ Liczne definicje korupcji pojawiające się w literaturze ekonomicznej, socjologicznej, politologicznej i prawnej zebrali Tymiński i Koryś (2002) oraz Stachowicz-Stanusch i Sworowska (2012b).

i powinna być postrzegana jako przestępstwo popełniane w celu uzyskania nienależnych korzyści majątkowych lub/i korzyści osobistych w związku z posiadanymi uprawnieniami decydowania o zdarzeniach (np.: rozstrzygnięcie przetargu, przyznanie koncesji, przyjęcie do pracy, przyznanie stanowiska, udziały w zyskach) (Chodak 2013, s. 5).

W odniesieniu do sfery publicznej w klasycznej już dzisiaj definicji korupcji, zaproponowanej przez Taniziego (1998), pod tym pojęciem rozumiano nadużycie władzy publicznej w celu osiągnięcia osobistych korzyści. Zadaniem Tymińskiego i Korysia (2002) jest to definicja zbyt ogólna, która wprawdzie pozwala dostrzec samo zjawisko, ale nie pozwala zauważyć wszystkich cech odróżniających korupcję od innych przestępstw gospodarczych. Według Kurera (2005) „korupcja angażuje sprawującego urząd publiczny do naruszania zasady bezstronności w celu osiągnięcia prywatnego zysku”. Jest zatem postrzegana jako sposób systematycznego naruszania zasady bezstronności (Trelli 2009), co ma szczególne znaczenie w przypadku dostarczania obywatelom różnych dóbr publicznych (Miłaszewicz 2017). Korupcja w sferze publicznej obniża zaufanie do instytucji publicznych (Chang i Chu 2006) oraz zaufanie interpersonalne poprzez swój wpływ na nierówności dochodowe (Rothstein 2005) i powinna być rozumiana jako zawodność państwa, którą powinno się wyeliminować, ponieważ wywiera znaczący i negatywny wpływ na poziom produktywności (Bentzen 2012).

Korupcja rozumiana szeroko może być klasyfikowana na wiele sposobów i dzielona na różne kategorie². W artykule omówiono te jej rodzaje, które są przedmiotem analizy w kolejnych częściach opracowania. Wskazano już, że w zależności od sfery, w której jest dostrzegana, można wyróżnić korupcję w sferze publicznej oraz prywatnej. W zależności od miejsca występowania można wyróżnić korupcję

polityczną, gospodarczą i administracyjną. Korupcja polityczna polega na manipulowaniu polityką, instytucjami i zasadami postępowania w alokacji zasobów i finansowaniu przez decydentów politycznych, którzy nadużywają swojej pozycji, aby utrzymać władzę, status i bogactwo (Political corruption... 2017). Są nią wszelkie działania mające przestępczy charakter, które podejmowane są przez przedstawicieli władz na szczeblu centralnym (elity rządowe oraz parlamentarzystów), a także lokalnym (Bil 2013, s. 218). Korupcja administracyjna odnosi się do wdrażania istniejących praw, przepisów i dekretów na wyższych i niższych szczeblach administracyjnych (Stachowicz-Stanusch i Sworowska 2012b). W sferze publicznej występuje ona w różnych działach administracji publicznej, a związana jest z dostarczaniem pozakonomicznych usług i dóbr publicznych. Negatywnie wpływa na funkcjonowanie mechanizmów administracyjnych i wyklucza obywateli, którzy nie angażują się w proces korupcyjny (Villoria i in. 2013).

Rodzaje korupcji określić można także zależnie od jej intensywności (powszechności) i wyróżnić korupcję sporadyczną (przypadkową) lub systemową (endemiczną). Korupcja jest uznawana za systemową, jeśli jest szeroko rozpowszechniona i ogólnie uznawana przez opinię publiczną. Charakteryzuje się brakiem skutecznych sankcji wobec skorumpowanych zachowań. Akty korupcji można charakteryzować także ze względu na różną wartość transakcji i wyróżnić korupcję o małej wartości („drobną”) oraz o wielkiej („wielką”), chociaż pod względem analitycznym następuje w tym względzie ciągła zmienna. Zazwyczaj większa wartość transakcji korupcyjnej związana jest z zajmowaniem wyższej pozycji w hierarchii (Issues paper... 2013). „Wielka” korupcja często jest bezkarna i związana z nadużywaniem władzy na wysokim szczeblu, przynosi korzyści nielicznym kosztem wielu osób, a także wywołuje poważne i powszechne szkody osobom i społeczeństwu (Tanzi 2017). Korupcja „drobna” to codzienne nadużycia władzy przez urzędników publicznych w ich interakcjach z zwykłymi obywatelami, którzy często starają się uzyskać dostęp do podstawowych dóbr lub usług w takich miejscach jak szpitale, szkoły, policja i inne agencje (Petty corruption... 2017).

² Korupcja przyjmuje różne formy, a zjawisko to obejmuje wiele działań i zachowań, których granice etyczności są niełatwe do określenia. Brak uniwersalnie przyjętej definicji korupcji powoduje, że nie istnieje również uniwersalna obowiązująca jej typologia, z tego powodu w literaturze przedmiotu występuje wiele klasyfikacji korupcji, np. Płoskonka (2003); Stachowicz-Stanusch i Sworowska (2012b).

Oprócz wskazanych ujęć wyróżnia się także korupcję personalną i instytucjonalną, tradycyjną i nowoczesną oraz narodową i lokalną (Zurawicki i Mohsin 2010). Bez względu na to, jakie formy, rodzaje i objawy korupcji będą wyróżniane, nie są one odrębnymi elementami, gdyż procesy korupcyjne wzajemnie się przenikają, znacznie utrudniając możliwość ich badania i podjęcie środków zaradczych. Na podstawie prowadzonych rozważań teoretycznych określić można natomiast, że przedmiotem dalszej części opracowania jest postrzeganie korupcji endemicznej, „drobnej”, w sferze publicznej na szczeblu lokalnym.

MATERIAŁ I METODA

Korupcja w sferze publicznej postrzegana jest jako kluczowy czynnik hamujący politykę społeczno-gospodarczą oraz realizację sprawnego i skutecznego rządu, ponieważ wysoki jej stopień jest jednym z czynników, który niewątpliwie wpływa na ograniczenie jakości rządu (Rothstein 2012). Przenosząc koncepcję jakości rządu (QoG) na niższy niż krajowy poziom sprawowania władzy, w Instytucie Jakości Rządu (IQoG) Uniwersytetu w Göteborgu opracowano metodykę badania jakości sprawowanej władzy na poziomie regionów. Wykorzystano przy tym definicję opartą na kryterium normatywnym dającą podstawy dla badań empirycznych, która łączy jakość rządu z bezstronnością, skutecznością i nieskorumpowaniem instytucji publicznych w realizacji swojej polityki (Rothstein i Teorell 2008, 2012, Rothstein 2014). W definicji tej wyróżniono zatem trzy filary jakości rządów na poziomie regionalnym, a jednym z nich jest filar korupcji.

Pierwsze badania jakości rządu w 172 regionach z 18 krajów z Unii Europejskiej IQoG przeprowadził w 2010 r. W 2013 r. instytut ten dokonał ponownych badań QoG dla 236 regionów z 28 krajów Unii Europejskiej, dwóch państw akcesyjnych (Turcji i Serbii) oraz sześciu regionów Ukrainy³. W badaniach tych jakość rządu ustalono z uwzględnieniem znorma-

lizowanych wyników 16 wskaźników cząstkowych (stanowiących odpowiedzi na 16 pytań ankiety) oceniających władze lokalne na podstawie dostarczania podstawowych dóbr publicznych, edukacji, opieki zdrowotnej oraz egzekwowania prawa (Charron i in. 2014).

Realizując swoje zadania władze te dostarczają wiele dóbr i usług publicznych, do których wszyscy mieszkańcy mają ustawowo gwarantowany jednakowy dostęp. Edukacja, opieka zdrowotna i egzekwowanie prawa (ochrona policyjna) są to podstawowe usługi publiczne często finansowane, zarządzane lub politycznie rozliczane przez władze niższego szczebla na każdym regionalnym lub lokalnym poziomie. Właśnie tak jest w Polsce, gdzie zadania publiczne służące zaspokajaniu wymienionych potrzeb wspólnoty samorządowej są, zgodnie z Konstytucją, wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Celem badań ankietowych przeprowadzonych przez IQoG było uchwycenie różnic w poziomie korupcji dostrzeganej w procesie dostarczania wymienionych trzech dóbr publicznych. Skupiono się na ocenie respondentów, ich percepcji korupcji i własnych z nią doświadczeń. Na podstawie odpowiedzi na pięć pytań ankietowych stworzono pięć wskaźników cząstkowych określających oceny stopnia korupcji w regionach w następujących wymiarach:

1. Postrzeganie korupcji w edukacji publicznej (kEdP) („Korupcja jest powszechna w moim lokalnym systemie szkolnictwa publicznego”).
2. Postrzeganie korupcji w publicznej opiece zdrowotnej (kOzP) („Korupcja jest powszechna w publicznym systemie opieki zdrowotnej w moim regionie”).
3. Postrzeganie korupcji w dziedzinie egzekwowania prawa (kEgP) („Korupcja jest powszechna w policji w moim regionie”).
4. Liczba przypadków korupcji zauważonych przez respondenta (kIz) („Jak często według Pan/Pani inni ludzie w regionie korzystają z łapownictwa, aby uzyskać szczególne korzyści, których nie mają?”).
5. Rzeczywistych własnych doświadczeń respondentów z korupcją (kDw) („Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy Ty lub ktoś z Twojego gospodarstwa

³ Liczebność respondentów ze wszystkich badanych regionów wynosiła w 2010 roku 34 tys. (Charron i in. 2010, s. 2), a w 2013 r. już ponad 84 tys. (Charron i in. 2014).

domowego zapłacił łapówkę w jakiegokolwiek formie w publicznych: *a* – usługach edukacyjnych?; *b* – usługach opieki zdrowotnej?; *c* – usługach policji?; *d* – wszelkich innych usługach publicznych?”).

Odpowiedzi respondentów na zadane w ankiecie pytania mierzone były głównie metodą Likerta pozwalającą na ocenę nastawienia i przekonań respondentów w odniesieniu do występowania korupcji w ich regionach, w różnych jej wymiarach. W czterech pierwszych pytaniach ankietowych zastosowano ilościową skalę porządkową z 10-stopniową skalą odpowiedzi. W trzech pierwszych pytaniach 0 oznaczało „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 10 – „zdecydowanie się zgadzam”. W przypadku odpowiedzi na pytanie 4, 0 oznaczało „nigdy”, a 10 – „bardzo często”. Tylko w 5 pytaniu zastosowano dychotomiczną skalę nominalną (tak/nie). Uzyskane wyniki odpowiedzi zagregowano i poddano standaryzacji, uwzględniając wagę różnej liczebności populacji w poszczególnych regionach. Powstałe w ten sposób wskaźniki cząstkowe mogły przyjąć wartość od +3 do -3⁴. Im mniejsza wartość wskaźnika, tym większy stopień korupcji w danym wymiarze i województwie.

Przyjmując, że wszystkie wymiary postrzegania korupcji mają jednakową wagę w określaniu stopnia korupcji, na ich podstawie na potrzeby artykułu obliczono następnie, jako średnią arytmetyczną, jeden zbiorczy wskaźnik stopnia korupcji (kQoG) odrębnie dla każdego województwa i roku analizy. Analizę stopnia i zróżnicowania korupcji w województwach oparto głównie na wartościach ćwiartkowych (kwartylach) stanowiących jedną z użytych miar pozycyjnych. Miarę tę wykorzystano do określenia zróżnicowania postrzeganej korupcji w różnych jej wymiarach, do przyporządkowania badanych województw do jednej z czterech wyróżnionych grup oraz ukazania zmian pozycji zajmowanej w rankingach przez dane województwo w okresie pomiędzy 2010 i 2013 r.

⁴ Ten wystandaryzowany zakres poziomu wskaźników dotyczy wszystkich 16 wskaźników QoG. Szerszy opis metodyki badań wymiarów jakości rządu opisali Charron i in. (2014).

OMÓWIENIE UZYSKANYCH WYNIKÓW

Badania dotyczące stopnia korupcji w Polsce na podstawie zanotowanych przestępstw korupcyjnych prowadzone są od 2007 r. przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). Według tego biura w 2010 r. Krajowe Centrum Informacji Kryminalnej (KCIK) odnotowało 13 938 przestępstw korupcyjnych, a w 2013 r. ich liczba wzrosła do 15 405 (Mapa korupcji... 2017, s. 8). Dopiero od 2011 r. badania prowadzone przez CBA obejmują regionalne ujęcie liczby zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych w Polsce, dlatego nie jest możliwe porównanie poziomu korupcji występującej w polskich regionach w analizowanych latach z wykorzystaniem danych ilościowych. W roku 2013 średnia liczba zanotowanych przestępstw korupcyjnych dla wszystkich województw wyniosła w przybliżeniu 952 przestępstwa w jednym województwie (po odjęciu 171 przestępstw korupcyjnych niesklasyfikowanych do konkretnego województwa). Najwięcej przestępstw korupcyjnych odnotowano w tym roku w województwie śląskim (7141), a najmniej w podlaskim (87). Jedynie w trzech województwach zarejestrowano więcej przestępstw korupcyjnych niż wynosi ich przeciętna liczba przypadająca na jeden region. Są to wspomniane już województwo śląskie oraz mazowieckie (1572 przestępstwa) i świętokrzyskie (1501 przestępstw) (Mapa korupcji... 2014, s. 10).

Wykorzystane w artykule cząstkowe wskaźniki jakościowe charakteryzują natomiast postrzeganą przez polskich obywateli korupcję w procesie dostarczania trzech dóbr publicznych przez władze regionalne (edukacji, ochrony zdrowia, ochrony przez policję). Na ich podstawie obliczono podstawowe miary statystyczne, zamieszczone w tabeli 1, ukazujące zróżnicowanie wartości analizowanych wskaźników i stopnia korupcji w polskich regionach.

Zważywszy na fakt, że wskaźniki te mogą potencjalnie przyjmować wartości w przedziale od +3 do -3, niska wartość przedstawionych w tabeli 1 charakterystyk wskazuje na stosunkowo wysoki stopień korupcji w polskich regionach⁵. Znaczne różnice poziomu

⁵ Zaden z badanych przez IQoG regionów nie osiągnął wartości +3 lub -3, ale wśród analizowanych regionów najwyższe

Tabela 1. Zróżnicowanie postrzeganej korupcji w polskich regionach
Table 1. Differentiation of perceived corruption in the Polish regions

Rok	Wskaźnik	Wartość min	Q ₁	Q ₂	Q ₃	Wartość max	Średnia	Rozstęp	Rozstęp ćwiartkowy	Współczynnik skośności
2010	kEdP	-0,45935	0,00350	0,18864	0,40022	0,61181	0,16054	1,07116	0,39673	-0,64679
	kOzP	-1,13381	-0,77201	-0,65296	-0,57943	-0,48023	-0,70198	0,65359	0,19257	-1,06339
	kEgP	-0,48330	-0,25052	-0,09040	0,13969	0,24329	-0,08939	0,72659	0,39021	-0,07623
	kIz	-0,59299	-0,33461	-0,26304	-0,08229	0,22219	-0,21755	0,81517	0,25232	0,38022
	kDw	-1,66158	-1,04098	-0,64605	-0,42142	-0,17831	-0,72307	1,48327	0,61956	-0,80901
2013	kEdP	0,79052	0,88585	0,95983	1,13976	1,55913	1,03230	0,76861	0,25391	1,01155
	kOzP	-0,63548	-0,55943	-0,28275	0,12975	0,28359	-0,24219	0,91907	0,68918	0,38990
	kEgP	0,26042	0,49363	0,64958	0,81628	0,98772	0,63407	0,72730	0,32266	-0,31421
	kIz	-0,83092	-0,65405	-0,46094	-0,14969	0,26892	-0,40107	1,09984	0,50436	0,49898
	kDw	-0,86953	-0,37975	-0,15119	0,08554	0,30593	-0,15119	1,17546	0,46529	-0,37882
2010	kQoG10	-0,59590	-0,40660	-0,29002	-0,19337	-0,12566	-0,31429	0,47024	0,21322	-0,49162
2013	kQoG13	-0,19310	-0,00260	0,01193	0,44113	0,60282	0,17439	0,79592	0,79853	0,34585

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IQoG
Source: own study based on data from IQoG

postrzeganej korupcji widoczne są zarówno pomiędzy jej wymiarami, regionami, jak i dwoma latami analizy. W 2010 r. najwyższy stopień korupcji podczas dostarczania trzech analizowanych dóbr publicznych postrzegany był w publicznej opiece zdrowotnej – wskaźniki kOzP dla wszystkich województw przyjęły ujemne wartości. Przeważało w tym województwo śląskie, w przypadku którego wartość wskaźnika jest najniższa. Najniższym stopniem postrzeganej korupcji w tej dziedzinie charakteryzowały się natomiast w analizowanym roku dwa województwa: opolskie i pomorskie (maksymalne wartości kOzP). Wartość Q₂ większa od średniej i ujemna wartość wskaźnika skośności w tym wymiarze korupcji wskazują, że dla większej części województw wskaźniki kOzP przyjęły wartości większe niż wynosi średnia wartość tego wskaźnika dla wszystkich województw. Oznacza to, że postrzegana w nich korupcja w publicznej opiece zdrowotnej, chociaż duża, była mniejsza niż w pozostałych województwach.

wartości wskaźników (powyżej 2,5) charakteryzowały niektóre regiony Finlandii, a najniższe (bliskie -3) niektóre regiony Rumunii.

Edukacja publiczna w 2010 r. była postrzegana natomiast jako najmniej obciążona korupcją. Pomiedzy województwem zachodniopomorskim, które było najgorsze w tym względzie, a ocenianym najwyższym województwem opolskim były jednak znaczne różnice – wartość rozstępu była 6,6 razy większa od średniej, a rozstępu ćwiartkowego prawie 2,5-krotnie. W przypadku tego wymiaru korupcji występuje także lewostronna skośność rozkładu badanej cechy, co oznacza, że więcej niż 50% województw charakteryzowało się niższym niż średni dla wszystkich regionów stopniem postrzeganej korupcji w edukacji publicznej.

Wskaźniki dla wymiaru własnych doświadczeń z korupcją (kDw) także przyjęły w przypadku wszystkich województw ujemną wartość. Ten wymiar korupcji należy ocenić najbardziej negatywnie, ponieważ zarówno klasyczne, jak i pozycyjne miary położenia mają najniższe wartości. Województwo małopolskie charakteryzowało się najniższym poziomem tego wskaźnika (najwięcej przypadków własnych doświadczeń z korupcją), a podlaskie najwyższym (najmniejsza liczba własnych doświadczeń respondentów z korupcją, czyli wręczanych łapówek). Największa wartość odchylenia standardowego,

rozstępu i rozstępu ćwiartkowego dla tego wymiaru korupcji wskazuje na duże zróżnicowanie województw pod tym względem. Ujemna wartość współczynnika skośności oraz wartość Q_2 większa od średniej wskazują, że dla więcej niż połowy regionów wskaźniki własnych doświadczeń z korupcją przyjęły wartości większe (choć ujemne) niż średnia wartość kDw. Oznacza to, że więcej niż w połowie województw liczba wręczonych w ciągu roku łapówek przez respondentów była mniejsza niż wynosiła średnia ich liczba w Polsce.

W 2013 r. nastąpiły stosunkowo duże zmiany w ocenie korupcji w poszczególnych jej wymiarach. Wprawdzie w dalszym ciągu publiczna opieka zdrowotna charakteryzowała się największym stopniem korupcji dostrzeganej w procesie dostarczania trzech rozpatrywanych dóbr publicznych, ale wyższe wartości wszystkich charakterystyk położenia dla tego wymiaru niż w 2010 r. wskazują na poprawę sytuacji w tym względzie. Najgorzej pod względem tego wymiaru korupcji oceniono województwo świętokrzyskie, najlepiej zachodniopomorskie, a różnica między ocenami tego wymiaru korupcji jest większa niż w 2010 r. między dwoma województwami ze skrajnymi wartościami wskaźnika kOzP. Powiększyła się także w porównaniu z 2010 r. wartość rozstępu ćwiartkowego, wskazując, że między $\frac{1}{4}$ województw o najniższym poziomie korupcji w publicznej opiece zdrowotnej a $\frac{1}{4}$ najgorzej ocenionych pod tym względem zróżnicowanie stopnia postrzeganej korupcji się pogłębiło. Dodatnia wartość wskaźnika skośności także informuje o zaistniałych zmianach, oznaczając, że w 2013 r. mniej niż $\frac{1}{2}$ województw charakteryzowała się większą od średniej wartością wskaźnika kOzP – stopień postrzeganej na ich terenie korupcji w publicznej opiece zdrowotnej był niższy niż przeciętny w kraju.

W 2013 r. poprawiła się także sytuacja w publicznej edukacji oraz egzekwowaniu prawa, na co wskazują wszystkie charakterystyki położenia w badanej zbiorowości (tabela 1) mające większą wartość niż w 2010 r. W porównaniu z 2010 r. wzrosły wartości wskaźników kEdP dla wszystkich województw, wskazując na znaczny spadek korupcji w edukacji publicznej w każdym z nich. Najgorzej ocenione w tym wymiarze korupcji województwo mazowieckie uzyskało ponad trzy razy wyższą wartość wskaźnika kEdP

niż wynosiła jego ocena z 2010 r. oraz dwa i pół razy wyższą niż najgorzej ocenione w 2010 r. województwo zachodniopomorskie. Z kolei w 2013 r. najmniejszy stopień korupcji postrzegany był w publicznej edukacji w województwie kujawsko-pomorskim, a wartość wskaźnika kEdP dla tego województwa była przeszło 14-krotnie wyższa niż w 2010 r. i 2-krotnie wyższa niż najgorszego w 2010 r. województwa opolskiego. Zmniejszyło się natomiast zróżnicowanie województw pod względem ocen tego wymiaru korupcji (wartości obu rozstępów są mniejsze niż w 2010 r.), ale w mniej niż w połowie województw postrzegana korupcja w edukacji publicznej była natomiast mniejsza niż przeciętny jej poziom w Polsce (dodatnia wartość współczynnika skośności oraz Q_2 mniejsze od średniej dla wszystkich województw).

Zdecydowanie poprawiły się także w 2013 r. dla wszystkich województw wskaźniki postrzeganej korupcji w wymiarze egzekwowanie prawa. Najniższą oceną tego wymiaru korupcji (najwyższy stopień korupcji) charakteryzowało się województwo śląskie, ale wartość wskaźnika kEgP tego regionu była 2-krotnie wyższa niż w 2010 r. i prawie 3-krotnie wyższa niż najgorzej ocenionego w 2010 r. województwa dolnośląskiego. Województwo opolskie było natomiast w 2013 r. regionem, w którym stopień dostrzeżonej korupcji w egzekwowaniu prawa był najmniejszy – wartość wskaźnika kEgP była dla tego województwa prawie 4,5-krotnie większa zarówno w porównaniu z 2010 r., jak i w porównaniu z najwyższym ocenionym w 2010 r. województwem lubuskim. Prawie nie zmieniło się natomiast w 2013 r. zróżnicowanie między województwem z najniższym i najwyższym stopniem korupcji w wymiarze egzekwowania prawa oraz zróżnicowanie między grupami województw o najniższych i najwyższych wartościach kEgP.

W roku 2013 nastąpiło natomiast pogorszenie w wymiarze liczby dostrzeżonych aktów korupcji. Jedynie dla trzech regionów (województwo podlaskie, opolskie i kujawsko-pomorskie) wskaźniki kIz przyjęły większe wartości niż w 2010 r., wskazując na zmniejszenie liczby dostrzeżonych zachowań korupcyjnych. Najgorzej w 2013 r. oceniono województwo podkarpackie, dla którego wartość wskaźnika kIz zmniejszyła się ponad 3,5-krotnie, a najlepiej opolskie

z prawie 2-krotnie większą wartością tego wskaźnika niż w 2010 r. Zwiększyło się nieco także zróżnicowanie między województwami (większa wartość rozstępów) pod względem liczby dostrzeżonych aktów korupcji.

Obliczone wartości kwartyli (Q) dla rozpatrywanych wymiarów korupcji wykorzystano do podziału województw na cztery grupy:

- grupa 1 – województwa o największym stopniu korupcji (z mniejszymi wartościami wskaźników korupcji niż wartość Q_1);
- grupa 2 – regiony z większym niż średni w Polsce stopniem korupcji, ale nie większym niż w grupie 1 (z wartościami wskaźników korupcji co najmniej równymi Q_1 , ale mniejszymi niż Q_2);
- grupa 3 – województwa ze średnim i mniejszym niż średni stopniem korupcji (z wartościami

wskaźników korupcji co najmniej równymi Q_2 , ale mniejszymi niż Q_3 ;


- grupa 4 – regiony o najmniejszym stopniu korupcji (wartość wskaźników korupcji jest równa lub większa niż Q_3).

Posługując się wartościami kwartyli, obliczonymi dla każdego roku analizy i wymiaru korupcji, w tabeli 2 różnymi odcieniami szarości zaznaczono grupę, w której znalazł się dany region ze względu na otrzymaną ocenę stopnia postrzeganej korupcji. W analizowanych latach tylko jedno z województw – opolskie – uzyskało w 2013 r. tak wysokie oceny wszystkich z rozpatrywanych wymiarów korupcji, że mogło być zaliczone do grupy województw o najniższym stopniu korupcji we wszystkich wymiarach (grupa 4). Województwo to było także w 2010 r.

Tabela 2. Podział województw na grupy według wartości wskaźników korupcji

Table 2. Distribution of provinces into groups according to the values of the indicators of corruption

Województwo	2010					2013					2010	2013
	kEdP	kOzP	kEgP	kIz	kDw	kEdP	kOzP	kEgP	kIz	kDw	kQoG10	kQoG13
Dolnośląskie			min								11	9
Kujawsko-pomorskie						max					12	3
Lubelskie											5	14
Lubuskie				max							9	4
Łódzkie											1	11
Małopolskie					min						14	15
Mazowieckie						min					10	10
Opolskie	max	max					max	max			2	1
Podkarpackie			max						min		8	13
Podlaskie					max						6	7
Pomorskie		max									7	6
Śląskie		min		min			min		min		16	16
Świętokrzyskie							min				3	12
Warmińsko-mazurskie											4	2
Wielkopolskie											13	8
Zachodnio-pomorskie	min						max			max	15	5

	wskaźnik < Q_1		$Q_2 \leq$ wskaźnik < Q_3
	$Q_1 \leq$ wskaźnik < Q_2		$Q_3 \leq$ wskaźnik

Źródło: opracowanie własne

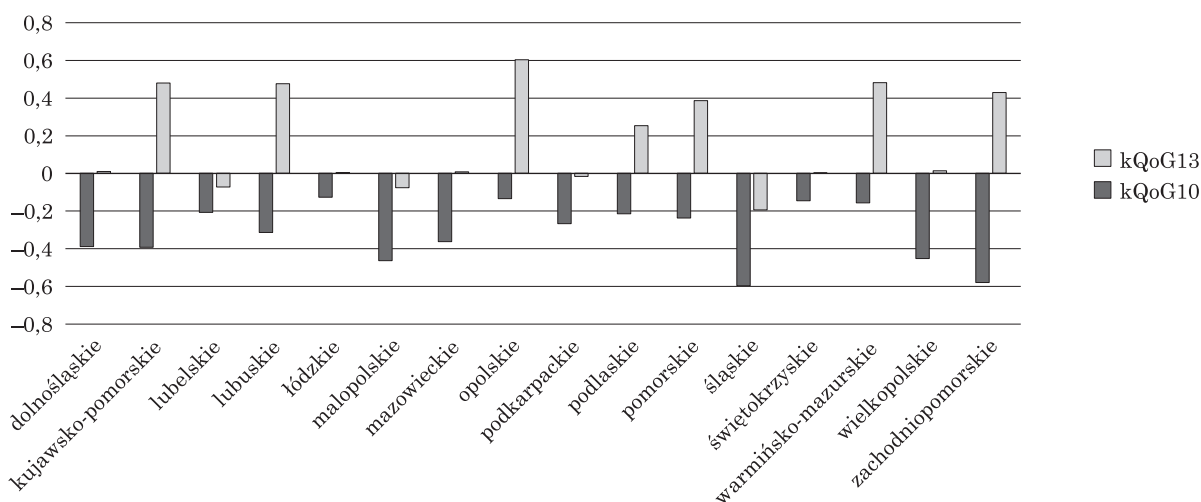
Source: own study

jednym z trzech, obok pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, pozytywnie wyróżniających się regionów. Dla wymienionych województw oceny trzech (ale różnych) wymiarów korupcji pozwalają na zaliczenie ich do województw o najniższym stopniu korupcji. Jednak tylko w przypadku województwa opolskiego można mówić o dwukrotnie najwyższej pozycji w grupie 4 (w wymiarze kEdP oraz kOzP), czyli także w Polsce. Z kolei pod względem wartości wskaźników kIz oraz kDw Opolszczyznę sklasyfikowano w grupie 2. W roku 2013 nastąpiła zatem znaczna poprawa pozycji województwa opolskiego w dwóch z ostatnich wymienionych wymiarów korupcji. W tym samym roku wyróżniało się także województwo warmińsko-mazurskie, które pod względem wartości czterech wskaźników przyporządkowano do grupy 4, a tylko w jednym wymiarze korupcji (kEgP) do grupy 3.

Żadne z województw nie uzyskało natomiast tak niskich ocen wszystkich z rozpatrywanych wymiarów korupcji w obu analizowanych latach, aby zostać zaliczonym do grupy województw o najwyższym stopniu korupcji we wszystkich wymiarach (grupa 1). Bliższe tego, szczególnie w 2013 r., było województwo śląskie. W czterech wymiarach korupcji uzyskało

ono oceny zaliczające ten region do grupy 1, przy czym charakteryzujące to województwo wskaźniki korupcji w wymiarze egzekwowania prawa i własnych doświadczeń z korupcją były najniższe w Polsce. W 2010 r. także województwo śląskie okazało się jednym z najgorszych regionów pod względem oceny postrzeganej korupcji. Zaliczono je do grupy 1 w wymiarze kEdP, kOzP oraz kIz, przy czym wartości wskaźników dla tego województwa wyrażające stopień korupcji w publicznej edukacji oraz wymiarze zauważonych aktów korupcji klasyfikują ten region jako najgorszy w grupie 1 (czyli także w Polsce). Ocena pozostałych dwóch wymiarów korupcji w 2010 r. klasyfikuje natomiast to województwo nieco wyżej, do grupy o niższym niż średni stopień korupcji (grupa 2).

Zaliczenie pozostałych województw do jednej z wyróżnionych czterech grup jest bardzo zróżnicowane. Pozwala jednak wskazać wymiary korupcji, w ramach których sytuacja jest gorsza (lub lepsza) niż w pozostałych wymiarach, ocenić dane województwo pod względem stopnia korupcji w danym jej wymiarze i porównać z pozostałymi regionami oraz ocenić czy nastąpił wzrost czy spadek stopnia postrzeganej korupcji w rozpatrywanych wymiarach w regionie w analizowanym okresie. Utrudnia natomiast ogólną



Rys. 1. Wartość zbiorczych wskaźników postrzegania korupcji w polskich regionach w 2010 i 2013 r.

Fig. 1. The value of aggregate indicators of perceived corruption in Polish regions in 2010 and 2013 years

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

ocenę postrzeganej korupcji w regionie. Analizę taką umożliwiają obliczone na potrzeby artykułu zbiorcze wskaźniki postrzeganej korupcji (kQoG10 oraz kQoG13), których wartości przedstawiono na rysunku 1. Na podstawie wartości tych wskaźników oraz obliczonych dla nich wartości pozycyjnych miar położenia (kwartyli) podzielono regiony na grupy oraz stworzono ranking ich kolejności od najlepiej (pozycja 1) do najgorzej (miejsce 16) ocenianego (tab. 2).

Dodatknie zmiany wartości całościowych wskaźników postrzegania korupcji potwierdzają, że w polskich regionach stopień korupcji obniżył się w 2013 r. Najbardziej pozytywne zmiany zaszły w regionach, dla których zbiorcze wskaźniki postrzegania korupcji zmieniły wartość z ujemnej na dodatnią. Do tych regionów należą województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Największe pozytywne zmiany nastąpiły w województwie kujawsko-pomorskim i zachodniopomorskim. To drugie województwo w 2010 r. zajmowało pozycję 15. i przesunęło się w 2013 r. na pozycję 5., a pierwsze z 12 miejsca w 2010 r. przesunęło się na miejsce 3. w 2013 r. Swoją pozycję w rankingu poprawiły także województwa: dolnośląskie (z 11. na 9. miejsce), lubuskie (z 9. na 4. miejsce), pomorskie (z 7. na 6. miejsce), warmińsko-mazurskie (z 4. na 2. miejsce) oraz opolskie (z 2. na 1. miejsce). W obu latach analizy dwa województwa zajmowały niezmienną pozycję w rankingach: mazowieckie – miejsce 10. oraz śląskie – charakteryzujące się najwyższym stopniem korupcji – miejsce 16. Pozostałe województwa, pomimo ogólnego wzrostu wartości zbiorczych wskaźników, zajęły w rankingu w 2013 r. gorszą pozycję niż w 2010 r. Największe zmiany dotyczą województwa łódzkiego i świętokrzyskiego. Pierwszy z wymienionych regionów przesunął się z zajmowanego w 2010 r. miejsca 1. na 14. w 2013 r., a drugi z 3. na 12.

ZAKOŃCZENIE

Korupcja jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym przybierającym różne formy i występującym od wieków w różnych kulturach. Jej społeczny

odbiór zmieniał się wraz ze wzrostem świadomości jej występowania i odczuwania negatywnych jej skutków. Korupcja jako obecnie powszechnie występujące zjawisko jest bolączką wszystkich krajów i regionów, ponieważ wpływając na ograniczenie poziomu życia obywateli, przynosi negatywne skutki ekonomiczno-społeczne i hamuje rozwój. Zdaniem ekspertów Banku Światowego, jest ona także ściśle związana z nierównościami społecznymi, stanowiąc źródło powszechnego niezadowolenia. Korupcja i nierówność wymuszają się nawzajem, tworząc błędne koło między korupcją, nierównym podziałem władzy w społeczeństwie i nierównym podziałem bogactwa (*Corruption perceptions...* 2017).

Możliwości rozwoju regionalnych gospodarek i społeczności, a także osiągnięty przez nie poziom życia, uzależnione są od sprawnego działania samorządów terytorialnych, które są odpowiedzialne za właściwe wykonywanie powierzonych im ustawowo zadań związanych z dostarczaniem różnych dóbr publicznych swoim mieszkańcom. Jednostki samorządu terytorialnego, identyfikując lokalny i regionalny punkt widzenia, powinny osiągać podstawowy cel ich działania, którym jest zapewnienie jak najlepszych warunków do rozwoju społeczności lokalnej. Oceniając rozwój z punktu widzenia mieszkańca – obywatela, ważna jest nie tylko liczba realizowanych przez jednostki samorządowe zadań oraz dostarczanych dóbr publicznych. Ważne jest także spojrzenie na realizację zadań publicznych z punktu widzenia sprawności ich wykonywania. Zatem istotnym polem oceny dokonań władz regionalnych wydają się także bezstronność oraz nieskorpumpowanie w trakcie dostarczania dóbr publicznych będące przedmiotem analizy w tym artykule.

Przeprowadzona w pracy ocena zjawiska korupcji występującej podczas dostarczania przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce trzech podstawowych dóbr publicznych, wskazuje, że w percepcji i ocenie mieszkańców polskich regionów dostęp do dostarczanej przez władze regionalne publicznej edukacji, opieki zdrowotnej i ochrony policyjnej charakteryzuje się znacznym stopniem nierówności spowodowanym korupcją. Z tego punktu widzenia organy

samorządowe charakteryzuje zatem niska, choć różna w regionach, sprawność działania. Decyzje o dostarczaniu tych dóbr poszczególnym jednostkom nie są w polskich regionach podejmowane wyłącznie na podstawie uniwersalistycznych norm i obiektywnych kryteriów, lecz na podstawie osobistych przekonań i decyzji uznaniowych podyktowanych chęcią realizacji własnych interesów osób, które przez stosowanie reguł z góry zawężających grupę odbiorców tych dóbr wykorzystują swoje stanowiska publiczne do osiągnięcia prywatnych korzyści. A przecież dobra publiczne powinny być dostępne dla wszystkich członków danej społeczności, bez wykluczenia kogokolwiek z ich konsumpcji czy ograniczania dostępu do nich jednostkom w ich konsumpcji uczestniczącym. Dostępność do tych dóbr powinna być zatem jednakowa dla wszystkich, którzy z nich korzystają, a podmioty dostarczające takie dobra powinny spełniać odpowiednie standardy, bez względu na liczbę konsumujących te dobra osób.

Badania stopnia korupcji, jako ważnego kryterium oceny sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego, wskazują na wysoki stopień korupcji i duże zróżnicowanie występowania tego zjawiska zarówno w poszczególnych regionach, jak i procesach dostarczania analizowanych dóbr publicznych. Szczególnie duży stopień postrzegania korupcji, co nie jest zaskakujące, związany jest z dostarczaniem przez władze regionalne w Polsce publicznej opieki zdrowotnej. Zaskakujące może być natomiast to, że z reguły w biedniejszych regionach, gdzie sektor publiczny jest bardziej rozbudowany i przyczynia się do wytworzenia większej części wartości dodanej brutto niż wynosi średnia krajowa, władze samorządowe oceniane są jako mniej skorumpowane niż w bogatszych województwach, w których to z kolei sektor prywatny ma większy niż przeciętny w Polsce udział w wytwarzaniu wartości dodanej brutto. Spostrzeżenie to może być podstawą do dalszych badań, ale już teraz wskazuje, że stopień postrzeganej korupcji w sektorze publicznym w polskich województwach nie jest dodatnio powiązany z wielkością regionalnego sektora publicznego i powinien stanowić obok innych kryteriów podstawę oceny sprawności jego działania w skutecznym realizowaniu zadań publicznych.

PIŚMIENNICTWO

- Bentzen, J., S. (2012). How bad is corruption? Cross-country evidence of the impact of corruption on economic prosperity. *Review of Development Economics* 16(1), 167–184.
- Bil, J. (2013). Wpływ zachowań korupcyjnych na bezpieczeństwo Polski (Impact of corruption on the Polish security). *Przegląd Strategiczny* 1, 217–227.
- Chang, E., Yun-Han, Ch. (2006). Corruption and trust. Exceptionalism in Asia democracies? *The Journal of Politics* 68(2), 259–271.
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V. (2010). Mapping quality of government in the European Union. A study of national and sub-national variation. *QoG Working Paper Series* 22.
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V. (2014). Regional governance matters. Quality of government within European Union member states. *Regional Studies* 48(1), 69–90.
- Corruption perceptions index 2016. (2017). Transparency International, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2016/\\$FILE/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2016.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2016/$FILE/EY-Transparency-International-Corruption-Perceptions-Index-2016.pdf), dostęp: 18.05.2017.
- Nicholas, Ch., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Khomenko, A., Svensson, S. (2016). The quality of government EU regional dataset, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>, dostęp: 14.05.2017.
- Chodak, P. (2013). Wstęp. Korupcja a bezpieczeństwo publiczne Rzeczypospolitej Polskiej (Admission. Corruption and public security of the Republic of Poland). Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów, ss. 5–8.
- Grosse, T., G. (2000). Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD. Program Przeciw Korupcji, Florencja, <http://www.batory.org.pl/ftp/prograM/przeciw-korupcji/pk0001.pdf>, dostęp: 20.05.2017.
- Issues paper on corruption and economic growth. September. (2013). OECD, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>, dostęp: 16.05.2017.
- Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. University of California Press, Berkeley.

- Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych (Political corruption. Tips for representatives of the authorities elected by popular vote). (2016). CBS, http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/pdf/CBA_Korupcja_polityczna.pdf, dostęp: 10.05.2017.
- Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies* 53 (1), 222–239.
- Makowski, G. (2017). Korupcja a rynek zamówień publicznych – jak ją rozumieć, jak mierzyć? (Corruption and the public procurement market – how to understand it, how to measure it?). Fundacja Batorego, styczeń (Batory Foundation, January), http://barometryzka.pl/dokumenty/1_korupcja_a_zamowienia.pdf, dostęp: 16.05.2017.
- Makowski, G. (2008). Korupcja jako problem społeczny (Corruption as a social problem). Wydawnictwo „Trio”, Warszawa.
- Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2013 r. (Corruption map. Corruption crime in Poland in 2013). (2014). CBA. <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/wydawnictwa-cba/publikacje-w-jezyku-pol/mapa-korupcji/11247,Mapa-korupcji-2013.html>, dostęp: 7.02.2018.
- Mapa korupcji. Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2016 r. (Corruption map. Fighting corruption crime in Poland in 2016). (2017). CBA, <https://cba.gov.pl/ftp/pdf/Mapa%20korupcji%202016.pdf>, dostęp: 7.02.2018.
- Miłaszewicz, D. (2017). Ocena jakości rządu i dostarczania wybranych dóbr publicznych w Polsce w ujęciu regionalnym (Evaluation of the quality of government and the delivery of selected public goods in Poland on a regional level). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica* 2(328), 111–122.
- Petty corruption. Anti-corruption glossary. (2017). Transparency International, https://www.transparency.org/glossary/terM/petty_corruption, dostęp: 14.05.2017.
- Political corruption. Anti-corruption glossary. (2017). Transparency International, https://www.transparency.org/glossary/terM/political_corruption, dostęp: 14.05.2017.
- Płoskonka, J. (2003). Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania. Empiryczne badania nad poziomem korupcji (Corruption – threats and methods to combat it. Empirical research on the level of corruption). *Służba Cywilna* 6, 100–134.
- Rothstein, B. (2014). What is the opposite of corruption? *Third World Quarterly* 35(5), 737–752.
- Rothstein, B., Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance: International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21, 165–190.
- Rothstein, B., Torelli, J. (2012). Defining and measuring quality of government. In: *Good government: The Relevance of political science*. Eds. (red) S., Holmberg, B., Rothstein. Cheltenham: Edward Elgar Publisher, pp. 13–39.
- Rothstein, B., Uslaner, E. (2006). All for all. Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, 58, 41–72.
- Stachowicz-Stanusch, A., Sworowska, A. (2012a). Definiowanie korupcji w kontekście różnic kulturowych (Defining corruption in the context of cultural differences). *Organizacja i Zarządzanie* 1, 97–116.
- Stachowicz-Stanusch, A., Sworowska, A. (2012b). Oblicza korupcji: formy i typy zachowań (Faces of corruption: forms and types of behavior). *Organizacja i Zarządzanie* 1, 117–133.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures. *IMF Staff Papers* 45(4).
- Tanzi, V. (2017). What is corruption?, https://www.transparency.org/glossary/terM/grand_corruption, dostęp: 16.05.2017.
- Torelli, J. (2009). The impact of quality of government as impartiality. Theory and evidence. APSA Toronto Meeting Paper, <https://ssrn.com/abstract=1449173>, dostęp: 15.05.2017.
- Tymiński, M., Koryś, P. (2002). Korupcja. Przegląd wybranych koncepcji (Corruption. Review of selected concepts). *Ekonomia* 6, 166–183.
- Villoria, M., Van Ryzin G., G., Lavena C., F. (2013). Social and political consequences of administrative corruption. A study of public perceptions in Spain. *Public Administration Review* 73(1), 85–94.
- Zurawicki, L., Mohsin, H. (2010). Corruption and foreign direct investment. What have we learned? *International Business and Economics Research Journal* 9(7), 1–9.

CORRUPTION AS AN ELEMENT OF THE EVALUATION OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

ABSTRACT

The paper presents the theoretical reflections on corruption and attempts at its assessment at the level of the Polish NUTS 2 regions. The paper uses the indicators of the quality of governance in the European regions, presented by the Göteborg Government Quality Institute. Based on them, the level of corruption was assessed in Polish voivodships in 2010 and 2013. For comparative analysis, statistical measures of location and dispersion were used to determine the degree perception of perceived corruption in each region. The results of the analysis indicate significant variation in perceived corruption in Polish voivodships, and the largest in the field of public health care system.

Key words: corruption, public goods, the quality of government, voivodeships

