

Janusz T. Hryniewicz, Maciej Smętkowski, Adam Płoszaj

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;
e-mail: j.hryniewicz@uw.edu.pl; m.smetkowski@uw.edu.pl; aploszaj@gmail.com

JAKOŚĆ RZĄDZENIA A POLITYKA SPÓJNOŚCI: WZAJEMNE RELACJE W RÓŻNYCH KONTEKSTACH REGIONALNYCH¹

Streszczenie: Przedmiotem badań przedstawionych w artykule były wzajemne relacje między jakością rządzenia a wdrażaniem unijnej polityki spójności w różnych kontekstach regionalnych. Badania pokazały dość wyraźne odmienności pod tym względem między regionami realizującymi cel „konwergencja” i regionami, w których obrano za cel „konkurencyjność i zatrudnienie”. Jakość rządzenia pozytywnie wpływała na sprawność w wydawaniu środków UE w obu grupach regionów, choć w regionach realizujących cel „konwergencja” zależność była znacznie silniejsza. Z kolei wielkość napływu środków europejskich sprzyjała poprawie jakości rządzenia, ale tylko w regionach realizujących cel „konwergencja”. W tej grupie regionów zmiany jakości rządzenia miały miejsce bezpośrednio przed i po akcesji do UE, kiedy następował proces adaptacji systemu instytucjonalnego do potrzeb związanych z wdrażaniem polityki spójności. Jakkolwiek następowało zmniejszenie różnic w zakresie jakości rządzenia między dwoma grupami regionów, niemniej badania pokazały, że w regionach celu „konwergencja” potencjalna moc sprawcza środków unijnych skutkująca poprawą jakości rządzenia była dość słabo wykorzystywana.

Słowa kluczowe: polityka spójności, jakość rządzenia, rozwój regionalny, środki UE

THE QUALITY OF GOVERNMENT AND THE EU COHESION POLICY: MUTUAL RELATIONS IN DIFFERENT REGIONAL CONTEXTS

Abstract: The study focuses on the mutual relations between the quality of government and the implementation of the EU Cohesion Policy in various regional contexts. The research shows quite significant differences in this respect between “convergence-oriented” regions and „competitiveness and employment-oriented” ones. The quality of government has a positive impact on the efficiency of spending of EU funds in both groups of regions, although the dependence is much stronger in the „convergence-oriented” regions. In turn, the scale of EU funds contributes to the improvement of the quality of government, but only in the „convergence-oriented” regions. In this group, changes in the quality of government took place immediately before and after accession to the EU, when the process of adapting the institutional system to the needs related to the implementation of Cohesion Policy occurred. Although the differences in the quality of government between the two groups of regions have decreased, the research shows that in the „convergence-oriented” regions, the potential causative power of EU funds was rather poorly used in this respect.

Keywords: Cohesion Policy, quality of government, regional development, EU funds

¹ Artykuł opracowano w ramach projektu COHESIFY „Understanding The Impact of EU Cohesion Policy on European Identification” finansowanego ze środków European Union’s Horizon 2020 Framework Research and Innovation Programme, COHESIFY project (numer projektu 693427).

Wstęp. Polityka spójności Unii Europejskiej a jakość rządzenia. Zarys problematyki

Duże zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego stanowi częsty przedmiot zainteresowania polityk publicznych. W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się polityka regionalna lub też polityka rozwoju zorientowana terytorialnie, której celem jest najczęściej aktywizowanie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych (np. Friedmann, Alonso 1975; Molle 2007; Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012). Skuteczność interwencji zewnętrznych podejmowanych na obszarach zmarginalizowanych zależy od wielu czynników, które są szeroko dyskutowane w literaturze przedmiotu (np. Gorzelak 2000; Olechnicka 2004; Rodríguez-Pose 2004; Farole, Rodríguez-Pose, Storper 2011). Jednym z nich jest jakość instytucji, która może prowadzić do ustabilizowania rozwoju danego układu regionalnego dzięki znacznemu uniezależnieniu procesów społeczno-gospodarczych od jakości przywództwa jednostek (North 1991; Rodríguez-Pose 2013).

Sukces realizowanych polityk zależy może też m.in. od jakości instytucji zaangażowanych w ich programowanie i wdrażanie. Za oczywiste można bowiem uznać, że sprawne funkcjonowanie administracji powinno sprzyjać lepszej jakości realizowanych programów i projektów, a tym samym przekładać się na lepsze efekty interwencji publicznej. Należy równocześnie zauważyć, że ta zależność może mieć charakter dwustronny, tzn. że w określonych warunkach wdrażanie interwencji finansowanej ze źródeł zewnętrznych może bezpośrednio lub pośrednio sprzyjać poprawie funkcjonowania instytucji (Bachtler, Mendez, Wislade 2013).

Te zależności przyczynowo-skutkowe mogą wyglądać odmiennie w zależności od krajowego i regionalnego kontekstu. W szczególności w krajach lub regionach wysokorozwiniętych wpływ instytucji na sukces interwencji może być relatywnie mniejszy niż w krajach lub regionach słabej rozwiniętych, podobnie jak znaczenie interwencji zewnętrznej dla funkcjonowania instytucji.

Przedmiotem badań przedstawionych w tym artykule były relacje między jakością rządzenia a wdrażaniem polityki spójności Unii Europejskiej. W pierwszej części artykułu przedstawiono rozważania teoretyczne prowadzące do sformułowania hipotez badawczych, a także omówiono konstrukcję wskaźników jakości rządzenia. Kolejna część zawiera opis zmiennych charakteryzujących wybrane elementy polityki spójności i jakości rządzenia. Ostatnia część artykułu poświęcona jest empirycznej weryfikacji sformułowanych hipotez. Dwie z nich opisują relacje między jakością rządzenia a napływem środków unijnych przeznaczonych na realizację polityki spójności i sprawnością ich wydatkowania, trzecia zaś dotyczy różnic w zakresie relacji między jakością rządzenia, napływem środków polityki spójności i sprawnością ich wydatkowania w różnych typach regionów.

1. Teoretyczna analiza związku polityki spójności z jakością rządzenia

1.1. Geneza i ewolucja metod pomiaru jakości rządzenia

Badania nad jakością rządzenia zostały zapoczątkowane w latach 90. przez badaczy skupionych wokół Banku Światowego. Badania te można uznać za fragment szerokiej fali inspiracji i zapożyczeń przenoszonych z biznesu i nauk o zarządzaniu na grunt administracji publicznej. I tak np. nowa polityka zarządzania administracją publiczną (New Public Management) dość powszechnie wdrożona w USA i Europie zalecała wprowadzenie mechanizmów rynkowych, prywatyzację usług publicznych, a zwłaszcza wprowadzenie wskaźników liczbowych mierzących efektywność dostarczanych ludności usług publicznych (Swianiewicz 2015, s. 16). Nacisk na wskaźniki liczbowe był prawdopodobnie odbierany przez badaczy administracji publicznej jako wyzwanie i inspiracja do uzyskania równie precyzyjnych miar do porównywania jednostek administracyjnych jak te, które są stosowane w rankingach gospodarczych przedsiębiorstw czy państw.

Badacze skupieni wokół Banku Światowego skonstruowali wskaźnik jakości rządzenia państwami, wykorzystując dwa rodzaje wiedzy. Pierwszy to wiedza o dobrym funkcjonowaniu państwa, a drugi dotyczy wymogów efektywnego dostarczania ludności usług publicznych. Ukierunkowanie tych poszukiwań bardzo dobrze odtwarza następujące sformułowanie: dobra jakość rządzenia powinna być zdefiniowana jako posiadanie bezstronnych instytucji rządowych służących egzekwowaniu władzy publicznej w ramach rządów prawa (Rothstein 2013, s. 54). W efekcie przeprowadzonych analiz skonstruowano światowy wskaźnik jakości rządzenia – WGI (*Worldwide Governance Indicator*). Badaniami objęto ponad 200 państw. Są one prowadzone sukcesywnie od 1996 r i co dwa lata uwspółcześniane. Publikacja wyników badań spotkała się z dużym zainteresowaniem, ale także uwagami krytycznymi, dotyczącymi porównywalności ocen liczbowych pochodzących z różnych źródeł i co za tym idzie trafności WGI dla pomiaru jakości rządzenia (Thomas 2010). Z kolei inni autorzy zwrócili uwagę na ideologiczne predylekcje wskaźnika, polegające na zbyt dużym akcentowaniu problematyki wzrostu gospodarczego i interesu międzynarodowych elit kosztem jakości życia ludzi (Kurtz, Schrank 2007).

Należy zauważyć, że wskaźnik WGI cechuje się wyraźnym prodemokratycznym nachyleniem ideologicznym i stanowi dobre narzędzie pomiaru tylko w społeczeństwach, w których wolność indywidualna i inne ideały demokratyczne, np. rządy prawa, są dość szeroko ugruntowane i silnie odczuwane.

Dlatego należy się pogodzić z ograniczeniem uniwersalności wskaźnika i uznać, że stanowi on dobre narzędzie do porównywania między sobą państw demokratycznych.

Kolejnym etapem doskonalenia wskaźnika jakości rządzenia były badania przeprowadzone na próbie państw europejskich. W tym celu skonstruowano europejski wskaźnik jakości rządzenia (EQI), który był kontynuacją WGI, jednak z pewnymi modyfikacjami. Konstrukcję EQI poprzedzały badania N. Charrona (2008), który opierając się na próbie 27 państw UE, poddał analizie statystycznej

mierniki jakości rządzenia z punktu widzenia ich wewnętrznej zgodności i trafności. W efekcie konstrukcję europejskiego wskaźnika jakości rządzenia oparto na czterech wymiarach:

1. Głosowanie i odpowiedzialność (ang. *voice and accountability*). Wymiar ten obejmuje przekonanie obywateli, w jakim stopniu mają oni możliwość uczestniczyć w wyborze rządu, oraz: wolność wypowiedzi, wolność stowarzyszania się i wolne media.
2. Efektywność rządu. Postrzeganie jakości usług publicznych, jakość służby cywilnej i jej niezależność od politycznej presji. Jakość polityki publicznej i jej realizowania oraz wiarygodność zaangażowania rządu w tę politykę.
3. Rządy prawa. Postrzeganie, w jakim stopniu prawa są przestrzegane w odniesieniu do egzekwowania umów, praw własności, zachowania policji i sądów; poziom przestępczości i napadów.
4. Kontrola korupcji. Postrzeganie w jakim stopniu: władze publiczne służą prywatnym celom, natężenia różnych form korupcji oraz zawłaszczania państwa przez elity i prywatne interesy.

W trakcie dalszych rozważań terminu „wskaźnik EQI” będziemy także używać zamiennie z terminem „model jakości rządzenia”.

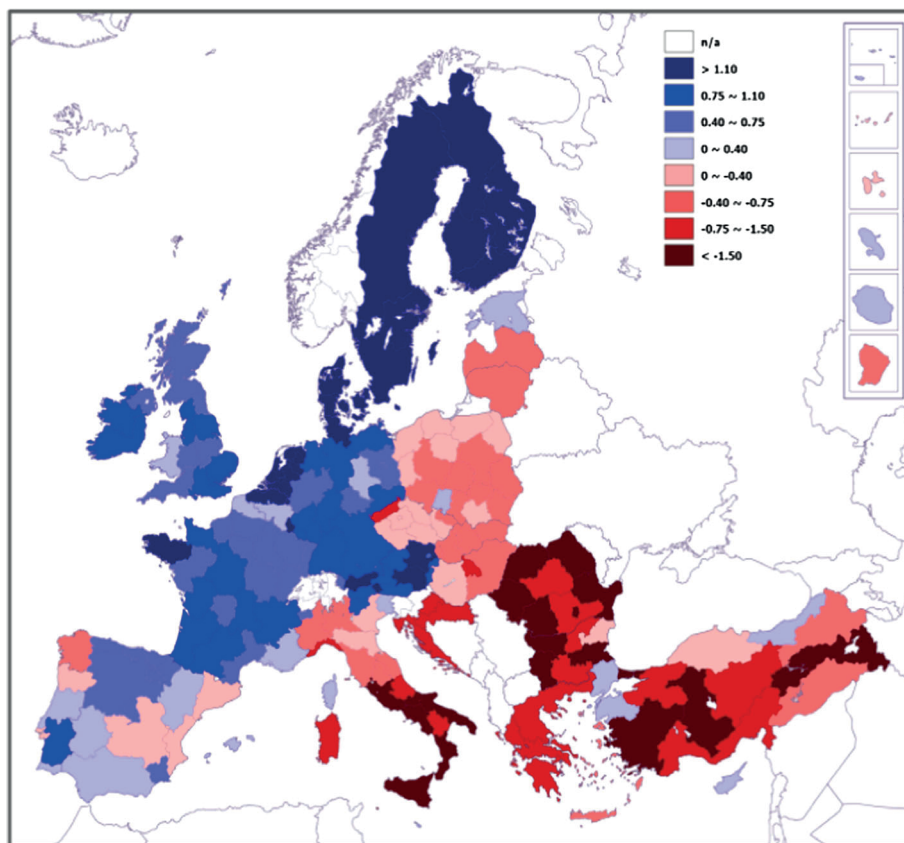
Badania pokazały, że elementy składowe wskaźnika EQI są wewnętrznie zgodne, trafne i są dobrym narzędziem do porównywania państw UE (Charron 2008). Najwyższą jakość rządzenia odnotowano w krajach Europy Północnej, najniższą w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Południowej (Charron 2008, s. 28 i n.).

Kolejnym krokiem było podjęcie prac zmierzających do dalszego doskonalenia wskaźnika i rozciągnięcia jego zastosowań na regionalne jednostki administracji publicznej. Konstruując wskaźnik jakości rządzenia w regionach, oparto się na badaniach opinii ludności (por. Charron, Dijkstra, Lapuente 2014). Wykorzystanie takich informacji do usprawnienia metod zarządzania ma bardzo duże znaczenie, co pokazały doświadczenia m.in. amerykańskich przedsiębiorstw². Wdrożenie doskonałych projektów organizacji urzędów administracyjnych wcale nie musi pociągać za sobą lepszego dostosowania usług do oczekiwań ludności i podobnie jak w przypadku firm celowość tych wdrożeń powinna być poddana werdyktowi opinii publicznej.

² W latach 90. przedsiębiorstwa te dość intensywnie wdrażały różnego typu innowacje oraz programy poprawy jakości poprzedzone długotrwałymi i kosztownymi badaniami technicznymi, cechującymi się wysokim poziomem sztuki inżynierskiej. Niestety, nie szły za tym sukcesy rynkowe wystarczające do uzyskania satysfakcjonującej stopy zwrotu poniesionych kosztów (Hryniewicz 2000). Wiele firm, które swoje cele strategiczne utożsamiały z jakością, zostało wyeliminowanych z rynku (Rust, Zahorik, Keiningham 1997). Dało to asumpt do podejrzeń, że nie istnieje finansowo uchwytty związek między inżynierską doskonałością a rentownością ani w krótko-, ani w długofalowej perspektywie. Zaczęto podejrzewać, że nie jakość, ale cena i bliżej niesprecyzowane psychologiczne preferencje decydują o zakupach i rentowności firm. Okazało się, że połączenie między zyskiem a programami poprawy jakości można wykryć za pomocą dobrze zaprogramowanego badania nad oczekiwaniami klientów co do cech produktu lub usługi i ich satysfakcją ze spełnienia tych oczekiwań (na podst. Hryniewicz 2000).

W efekcie można stwierdzić dość wyraźne analogie między wiedzą o funkcjonowaniu gospodarki i wiedzą o funkcjonowaniu administracji publicznej. Jakkolwiek dokładne przenoszenie zasad postępowania z biznesu do administracji nie zawsze daje oczekiwane efekty (Swianiewicz 2015), niemniej jednak inspiracje teoretyczne i wykorzystanie metod badawczych dają i prawdopodobnie nadal będą dawać dobre rezultaty.

Ponieważ termin „europejski wskaźnik jakości rządzenia” nie konweniuje z kategoriami województwo i departament, w dalszych rozważaniach będą używane także określenia: „regionalny wskaźnik jakości rządzenia” oraz EQI. Jak się ma uzyskana przez region wartość wskaźnika jakości rządzenia do funkcjonowania administracji publicznej? Trzeba podkreślić, że nie jest to miara funkcjonowania konkretnych regionalnych urzędów administracji publicznej. Np. w Polsce nie jest to pomiar działalności urzędu wojewódzkiego. Wskaźnik jakości rządzenia mierzy sposób funkcjonowania wszelkich możliwych organów władzy publicznej i partii politycznych, z jakimi przeciętny obywatel styka się w rejonie zamieszkania. I tak np. w Polsce za usługi oświatowe i zdrowotne odpowiadają władze samorządowe, z kolei policja jest państwowa, podobnie jak sądy.



Ryc. 1. Wskaźnik jakości rządzenia w regionach europejskich w 2013 r.

Źródło: Charron 2017.

Zobaczmy teraz, jakie są efekty pomiaru jakości rządu (EQI) w regionach europejskich. Podczas badań zrealizowanych w 2010 r. ankietami objęto 34 tys. respondentów w 172 regionach 28 krajów UE oraz w Serbii i Turcji. W roku 2013 przebadano 85 tys. osób mieszkających w 206 regionach.

Badania zrealizowane w 2013 r. pokazały relatywnie niską wartość EQI w przypadku regionów Europy Południowej oraz Wschodniej. Największe wewnątrz krajowe różnice odnotowano we Włoszech i w Turcji, niewiele mniejsze w Bułgarii. Okazało się, że regiony o wyższej jakości rządu cechują się wyższym poziomem rozwoju gospodarczego, większym poziomem zaufania, mniejszymi nierównościami, mniejszą śmiertelnością niemowląt i mniejszym bezrobociem (Charron, Dijkstra, Lapuente 2014). Z dotychczasowych badań wynika, że poprawa jakości rządu ma większy wpływ na wzrost gospodarczy niż napływ dodatkowych funduszy (Rodríguez-Pose 2015b). Jakość rządu w połączeniu z decentralizacją wzmacnia związek wydatków inwestycyjnych z rozwojem gospodarczym (Filippetti, Reggi 2012). Studia nad wyjaśnieniem różnic w zakresie jakości rządu pokazały, że różnice te można przypisać sięgającym XVII–XIX wieku tendencjom historycznym promującym klientelizm, który jest głównym czynnikiem obniżającym jakość rządu (Charron, Lapuente 2013).

1.2. Jakość rządu a wydatkowanie środków polityki spójności

Nie ulega wątpliwości, że kiedy powołano i zaczęto wdrażać politykę spójności, między regionami różnych państw istniały dość duże różnice w metodach rządu. Zjawiska przepływu metod zarządzania z biznesu do administracji publicznej skłaniają do wniosku, że tam gdzie przedsiębiorstwa były bardziej efektywne, do administracji napływało relatywnie więcej dobrych praktyk. Sprzyjało to utrwaleniu różnic kultur organizacyjnych między regionami lepiej i gorzej rozwiniętymi. Odmienny wpływ wywierały procesy wdrażania polityki spójności. W regionach słabiej rozwiniętych bodźcem do wdrażania dobrych praktyk w administracji publicznej była interwencja zewnętrzna. To z kolei sprzyjało zmniejszaniu różnic między kulturami organizacyjnymi w obu grupach regionów (Cole, Pasquier 2012).

Zobaczmy teraz, jak wygląda związek między efektywnością instytucji a efektywnością wydatkowania środków europejskich. Przedmiotem badań opublikowanych w 2006 r. (Ederveen, de Groot, Nahui 2006), była próba odpowiedzi na pytanie, czy fundusze europejskie sprzyjają wzrostowi PKB *per capita*. Obserwacją objęto lata 1960–1995. W badaniach użyto wielu wskaźników, m.in. otwartości gospodarki³, inflacji, zaufania do instytucji, poziomu korupcji, efektywności rządu⁴. Zanalizowanie 13 państw europejskich wykazało, że fundusze europejskie nie wyjaśniają różnic stopy wzrostu między badanymi krajami. Bardziej szczegółowe analizy pokazały, że w państwach, w których wyżej opisane wskaźniki osiągnęły relatywnie wysoką wartość, związek między fundusza-

³ Suma eksportu i importu dzielona przez PKB.

⁴ Użyto opisanego wcześniej wskaźnika Banku Światowego WGI.

mi europejskimi a wzrostem PKB okazał się istotny statystycznie (Ederveen, de Groot, Nahui 2006).

Może to skłaniać do przyjęcia wniosku, że efektywność wydatkowania środków UE przez poszczególne państwa jest funkcją polityki gospodarczej, poziomu rozwoju gospodarczego i jakości instytucji publicznych. Wynika stąd postulat, żeby w badaniach nad wydatkowaniem środków UE przez administrację regionalną brać pod uwagę cechy otoczenia krajowego. W trakcie naszych badań do analizy włączymy poziom rozwoju gospodarczego państw, w których znajdują się badane regiony.

W celu lepszego opisu problematyki wydatkowania środków europejskich konieczne jest nowe spojrzenie na instytucje zaangażowane w realizację polityki spójności. Należy odejść od ich opisu w kategoriach instytucji i zdefiniować je jako organizacje, w takim znaczeniu, jakie nadają im nauki o zarządzaniu. Interesować nas będą jednostki administracji terytorialnej jako wyraźnie wyodrębnione z otoczenia, wewnątrznie ustrukturuwane całości realizujące cele polityki spójności (obok innych przypisanych im celów) na podstawie posiadanych zasobów.

Efektywne wykorzystanie zasobów polityki spójności zależy od tego, czy i w jakim stopniu w organizacjach administracyjnych uda się wytworzyć elastyczne, dobrze zaprojektowane struktury organizacyjne, uzupełnione o oprzążądowanie techniczne oraz umotywowaną kadrę specjalistów i menedżerów. Przyjmijmy, że uwarunkowania te składają się na potencjał organizacyjny. Wyniki badań pokazują, że tak zdefiniowany potencjał organizacyjny odgrywa kluczową rolę w przekształcaniu nakładów inwestycyjnych w zachowania gospodarcze i ma pierwszoplanowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Im wyższa jakość administracyjnych struktur organizacyjnych, tym większa jest użyteczność realizowanych przez nie inwestycji (Smeriglio i in. 2015, s. 9–13).

Warto zauważyć, że efektywność i jakość usług publicznych to coś zupełnie innego niż wydajność pracy w przedsiębiorcach, gdzie im więcej produktu przypada na jednego pracownika, tym lepiej. Jakość nauczania czy leczenia jest tym wyższa, im mniej osób obsługuje nauczyciel czy lekarz. Z tego względu wskaźnik wydatków na dany rodzaj usług publicznych jest znacznie lepszym wskaźnikiem jakości świadczonych usług i sprawności operacyjnej niż przeliczanie nakładów na osoby, liczbę porad itp.

Powyższe uwagi upoważniają do wysunięcia hipotezy, że im wyższy jest poziom jakości rządzenia, tym sprawniejsze będzie wydatkowanie środków polityki spójności (hipoteza 1).

Należy przy tym zauważyć, że urzędy administracji publicznej, tak jak wszystkie inne organizacje, żeby były sprawne, muszą mieć odpowiednie zasoby. Im bardziej efektywna gospodarka, im większy jest narodowy i regionalny PKB per capita, tym większy jest budżet i tym lepsze materialne wyposażenie administracji publicznej. Nasuwa się zatem pytanie: Czy do sprawnego funkcjonowania administracji nie wystarczy jej dobre wyposażenie w zasoby materialne, a to, czy rządzi ona zgodnie z wymogami modelu jakości rządzenia, nie ma żadnego znaczenia? Odpowiedzi na to pytanie udzielimy w trzeciej części artykułu.

1.3. Następstwa polityki spójności: europeizacja i poprawa sprawności rządzenia

Kształt integracji europejskiej po ustanowieniu polityki spójności uległ znacznej modyfikacji. Wcześniej integracja europejska miała postać hierarchii: Bruksela – rządy – regiony. W ramach polityki spójności regiony mają znaczną autonomię i mogą nawiązywać kontakty z Komisją Europejską bez pośrednictwa rządów. Utrwalił się nowy system polityczny o płynnych relacjach między jego uczestnikami, który cechuje się przebiegającymi „obok hierarchii” międzyszczeblowymi negocjacjami aktorów występujących w różnych konstelacjach. Te nowe zjawiska zostały na początku lat 90. określone mianem wielopoziomowego współrzędzenia (ang. *multi-level governance*). Zjawiska polegające na zmniejszeniu roli hierarchii zaczęły przenikać do poszczególnych państw UE. Władza centralna ulega rozproszeniu, co polega na tym, że przechodzi ona na aktorów państwowych niższych poziomów, np. regionalnych, i aktorów „niepaństwowych” (Salageanu 2016, s. 57 i n.).

Rządzenie państwami zaczyna się upodabniać do metod rządzenia Komisji Europejskiej. Ogół takich zjawisk można określić jako europeizację. Europeizacja tworzy hybrydowe struktury zarządzania państwem, w których hierarchia biurokratyczna jest relatywnie mniej dominującym i jednym z wielu czynników realnej władzy. Jak wynika z badań, można mówić o swoistej presji (np. w Wielkiej Brytanii (Bache 2005) na przyjęcie przez państwa zasad postępowania podobnych do tych, które stosuje Komisja Europejska. Presja ta polega m.in. na dążeniu aktorów krajowych do lepszego dopasowania się do zasad regulujących użytkowanie i wykorzystywanie środków oferowanych w ramach polityki spójności.

Wpływ polityki spójności na zmianę pozycji władz regionalnych odnotowano także w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Bezpośrednio po akcesji do UE polityka spójności była realizowana w sposób wyraźnie scentralizowany. Natomiast w latach 2007–2013 nastąpiła daleko idąca decentralizacja i aktorzy poziomu „pod-państwowego” odgrywali znacznie większą rolę (Baun, Marek 2008). I tak np. w Polsce europeizacja polegająca na rozszerzeniu i utrwaleniu wielopoziomowego rządzenia była nie tylko następstwem polityki spójności, ale także regionalnych programów operacyjnych (Hübner 2009).

Jak można ocenić „głębokość” procesów europeizacji i czy europeizacja jest zjawiskiem wszechogarniającym? Jak wynika z badań zrealizowanych w Wielkiej Brytanii i Francji, wpływ funduszy strukturalnych na spadek znaczenia hierarchii i wzrost znaczenia wielopoziomowości jest zauważalny. Jednak większe znaczenie ma wkomponowanie funduszy strukturalnych w już istniejące struktury, co polega na utrwaleniu podziału na regiony centralne i peryferyjne (Cole, Pasquier 2012). Podobne zjawisko w odniesieniu do powiatów odnotowano w Polsce. Powiaty bogatsze dostawały więcej środków europejskich, co powodowało utrwalanie się wcześniej istniejących nierówności między nimi a powiatami uboższymi (Churski, Perdał, Borowczak 2014). Jak widać, europeizacja zmienia relacje władzy, ale nie zmienia nierówności gospodarczych. Nie

jest wszechogarniająca, ponieważ modyfikuje dotychczasowe struktury, ale tylko do pewnego stopnia.

Można sądzić, że zaawansowanie europeizacji jest zróżnicowane historycznie i jest mniejsze w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które znacznie później zostały objęte polityką spójności. Z badań Johna Bachtlera i Irene McMaster (2008) wynika, że pozycja regionów w państwach Nowej Europy uległa wyraźnemu wzmocnieniu, niemniej dalsze pogłębienie procesów decentralizacyjnych nie jest przesądzone. Nie ma gwarancji, że fundusze strukturalne będą promować regionalizację, zarówno w krótkim, jak i średnim okresie.

Europeizacja nie jest zjawiskiem wszechogarniającym także dlatego, że towarzyszą jej przeciwstawne zjawiska. Np. w Polsce zdarza się, że kontakty władz gminnych z władzami wojewódzkimi toczą się w atmosferze swoistego klientelizmu i że władze wojewódzkie podejmują nieformalne próby tworzenia hierarchii samorządów gminnych (Hryniewicz 2016, s. 282). Autonomia dla regionów, centralizacja dla gmin. Odnotować należy, że europeizacja wprowadza w biurokratyczne hierarchie administracyjne wyraźne napięcia, polegające na konflikcie między zasadami sprawności zarządzania przez cele i klasycznego, biurokratycznego zarządzania przez przepisy (Lang 2001). Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że przy wystarczających kwalifikacjach menedżerskich sprzyja to elastyczności i poprawia organizacyjną skuteczność.

Spróbujmy teraz zastanowić się nad prawdopodobnym związkiem między europeizacją, funduszami strukturalnymi i sprawnością rządu. Decentralizacja zwiększa kompetencje władz regionalnych, zwiększa odpowiedzialność i „wymusza” doskonalenie oraz nabywanie nowych umiejętności zarządczych. Sprzyja temu wzrost funduszy na szkolenie ze środków europejskich. Dodatkowo napływ środków europejskich sprzyja: wyposażeniu urzędów w nowe urządzenia biurowe, wzrostowi zatrudnienia i zmianom organizacyjnym. Z dotychczasowych badań nad regionami europejskimi wynika, że per saldo fundusze unijne przyczyniły się do powstania w regionach wartości dodanej, definiowanej jako wzmocnienie interwencji realizowanych przez regionalne organy administracyjne, organizacje i instytucje. Przykładami wartości dodanej są: integracja ekonomiczna, usprawnienie decydowania itd. (Mairate 2006).

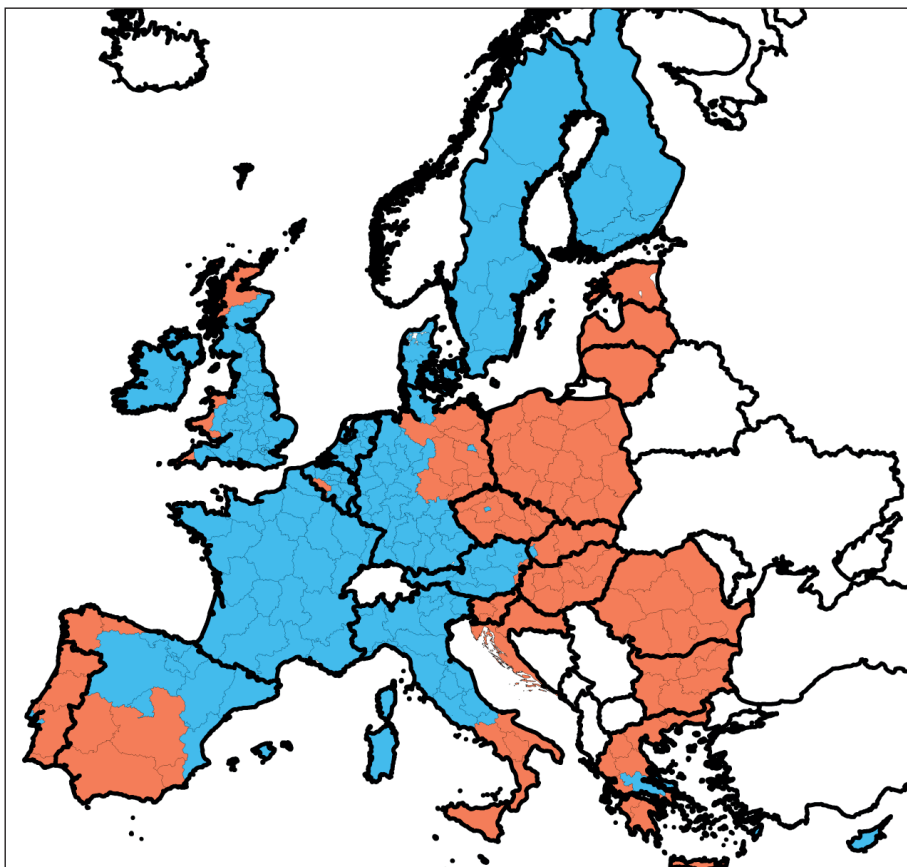
Dobłą ilustrację długofalowego wpływu polityki spójności na doskonalenie metod zarządzania administracją publiczną przynoszą studia nad dostosowaniem państw Europy Środkowo-Wschodniej do wejścia w zakres oddziaływania polityki spójności. Uruchomiony w 1989 r. program PHARE dostarczył wielu informacji o koniecznych kierunkach usprawnień; informacje te zawarte były w dwu raportach Komisji Europejskiej w 1997 i 1999 r. Poprawa stanu administracji publicznej i jej dostosowanie do administracyjno-politycznego systemu UE były jednym z kryteriów gotowości akcesyjnej państw Nowej Europy (Smeriglio i in. 2015, s. 17–19). W Polsce zmiany pod tym względem nastąpiły już wcześniej, gdyż w wyniku reformy terytorialnej organizacji kraju z 1999 r. „usamorządowiono” administrację publiczną i zmieniono jej strukturę terytorialną. Towarzyszyła temu implementacja nowych metod zarządzania w jednostkach administracji publicznej nie tylko na poziomie regionalnym, ale także gminnym.

Działania te były uzasadniane m.in. koniecznością lepszego przygotowania się do zarządzania napływem środków europejskich. I tak np. w gminach skutecznie wdrożono wiele elementów nowej polityki publicznej, takich jak np. zarządzanie jakością i zarządzanie projektami (Wojtowicz, Paciorek 2012).

Późniejsze badania przeprowadzone w Polsce pokazały bardzo wyraźny pozytywny wpływ realizowania polityki spójności na zarządzanie miastami. Nastąpiła restrukturyzacja jednostek organizacyjnych realizujących i obsługujących wydatkowanie funduszy strukturalnych. Upowszechniły się nowe metody zarządzania, takie jak np. planowanie strategiczne i zarządzanie projektowe. Odnotowano także wzrost kompetencji urzędników i poprawę jakości procesów decyzyjnych, polegającą na poszukiwaniu rozwiązań alternatywnych, oraz wdrożenie metod wieloaspektowej oceny wykonalności itp. (Celińska-Janowicz i. in. 2010, s. 9, 150–160).

Konfrontacja wyników badań na temat europeizacji z elementarną wiedzą organizacyjną skłania do wniosku, że europeizacja i decentralizacja przynoszą dobre efekty tam, gdzie biurokratyczne struktury hierarchiczne są dobrze zaprojektowane i wyposażone. W odmiennych sytuacjach efektem europeizacji może być dalsza dezorganizacja i zwiększenie chaosu decyzyjnego. Zagrożenia takie mogą dotyczyć relatywnie biedniejszych regionów, takich, w których niska sprawność administracji publicznej jest następstwem drastycznych braków w wyposażeniu materialnym. Z drugiej jednak strony polityka spójności to nie tylko pieniądze, ale także szkolenia, bardziej skuteczne procedury i przepisy, które powinny być wdrożone przez beneficjentów. Jest bardzo prawdopodobne, że pozytywny wpływ polityki spójności jest większy niż negatywna siła tych zagrożeń (utrwalenie lub pogłębienie już istniejącego chaosu organizacyjnego). Polityka spójności wzmacnia potencjał administracji regionalnej i poprawia zarządzanie. Jeżeli tak, to możemy oczekiwać swoistej wartości dodanej w postaci wzrostu wskaźnika jakości rządzenia w następstwie implementacji polityki spójności. W celu weryfikacji tych oczekiwań wysuniemy hipotezę, że wdrażanie programów polityki spójności sprzyja poprawie jakości rządzenia (hipoteza 2).

Należy zauważyć, że skala alokacji środków polityki spójności była bardzo silnie zróżnicowana na poziomie krajowym i regionalnym, co wynikało wprost z założeń tej polityki. Jej priorytetem była bowiem pomoc dla krajów i regionów słabiej rozwiniętych. Te pierwsze określano mianem „krajów spójności” (im dedykowany był Fundusz Spójności), a drugie w okresie programowania 2007–2013 nazywane były „regionami konwergencji”. Kryterium uzyskania pomocy unijnej w ramach funduszu spójności był PKB *per capita* niższy od 75% średniej UE. Na rozwój tych obszarów przeznaczono łącznie 81% środków polityki spójności, czyli 281 mld EUR. Pomocą objęto 84 regiony zamieszkałe przez 154 mln ludzi (30,7% całej ludności), usytuowane w 18 państwach członkowskich. Natomiast na rozwój pozostałych 168 regionów, realizujących cel „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, zamieszkałych przez 314 mln ludzi, przeznaczono 55 mld EUR. W przeliczeniu na 1 mieszkańca regionów „konkurencyjność” pomoc wynosiła około 175 EUR, wartość tej pomocy była zatem ponad dziesięciokrotnie niższa niż w przypadku regionów „konwergencja” – 1820 EUR na mieszkańca.



Ryc. 2. Podział regionów na potrzeby badań wdrażania i efektów polityki spójności

* Kolor czerwony – regiony realizujące cel „konwergencja” (w tym „phasing out”); kolor niebieski – regiony realizujące cel „konkurencyjność i zatrudnienie” (w tym „phasing in”)

Źródło: opracowanie własne na podstawie EC (2017).

W związku z tym należy oczekiwać, że wielkość pomocy unijnej będzie jednym z kluczowych czynników różnicujących regiony europejskie pod względem wdrażania polityki spójności. Skłoniło to nas do wyróżnienia dwóch podzbiorów regionów, z których pierwszy stanowiły regiony objęte celem „konwergencja”, a drugi – regiony „konkurencyjności i zatrudnienia”. Podział ten posłuży do sprawdzenia czy zróżnicowanie wewnątrz grupy regionów realizującej cel „konwergencja” zależy od takich samych czynników jak zróżnicowanie wewnątrz grupy realizującej cel „konkurencyjność”.

Uwagi te stanowią podstawę do analizy efektywności wykorzystania środków unijnych w obu grupach regionów, w tym celu postawiona zostanie następująca hipoteza: w regionach realizujących cel „konwergencja” relacje łączące jakość rządzenia z napływem i wydatkowaniem środków unijnych są odmienne niż w regionach realizujących cel „konkurencyjność” (hipoteza 3). Ponieważ

regiony realizujące cel, jakim jest konwergencja, uzyskały zdecydowaną większość pomocy unijnej, wnioski wynikające z weryfikacji hipotezy 3 koncentrować się będą na tej grupie regionów. Poznawcze znaczenie tej hipotezy polega na tym, że dostarczy ona wiedzy o skuteczności wykorzystania pomocy unijnej w regionach realizujących politykę spójności ukierunkowaną na konwergencję i wiedzy o charakterze różnic między dwoma grupami regionów.

2. Opis wskaźników użytych w badaniach

Regionalny wskaźnik jakości rządzenia (EQI), którego użyto w przedstawionych w tym tekście badaniach, jest tożsamy z opisanym wcześniej europejskim wskaźnikiem jakości rządzenia użytym do badań w regionach w latach 2010 i 2013. Wskaźnik ten mierzy percepcję oraz doświadczenia ludności w kontaktach z sektorem publicznym na poziomie niższym niż rządowy i odzwierciedla wolność głosowania, odpowiedzialność władz oraz to, w jakim stopniu ludzie są traktowani bezstronnie, bez korupcji i czy otrzymują usługi dobrej jakości dostarczane w sposób efektywny (por. Charron, Dijkstra, Lapuente 2014). Pod uwagę wzięto następujące dziedziny usług publicznych w rejonie zamieszkania: edukację, służbę zdrowia, policję, media lokalne i wybory. Odnośnie do wyborów poddano ocenie poziom ich skorumpowania, natomiast media lokalne były oceniane pod kątem zaufania do informowania przez nie o polityce i stanie oświaty (szkół), służby zdrowia i policji w rejonie zamieszkania. Usługi publiczne były oceniane, każda z osobna, na dziesięciopunktowej skali jakości, skorumpowania i bezstronności (braku nieuzasadnionych przywilejów) (Charron, Dijkstra, Lapuente 2014).

W badaniach uwzględnione także zmianę wartości wskaźnika jakości rządzenia (EQI), którą zdefiniowano jako różnicę między wartością EQI w roku 2013 a jego wartością w roku 2010.

PKB per capita traktowany będzie w badaniach jako zmienna kontrolna i posłuży m.in. do odpowiedzi na pytanie o to, czy do sprawnego funkcjonowania administracji wystarczy jej dobre wyposażenie w zasoby materialne, a to, czy rządzi ona zgodnie z modelem jakości rządzenia, jest nieistotne. Nie ulega wątpliwości, że im bardziej efektywna gospodarka, im większy jest narodowy i regionalny PKB per capita, tym większy budżet i tym lepsze jest materialne wyposażenie administracji publicznej.

Natomiast jako wskaźnik sprawności wydatkowania środków unijnych przyjęto procentowy łączny udział wydatków poniesionych na realizację polityki spójności do 2014 r.⁵, w przeliczeniu na całość środków programów operacyjnych przydzielonych danemu regionowi w okresie 2007–2013. Należy zauważyć, że nie jest to wskaźnik pozwalający oceniać celowość ponoszonych nakładów lub ich efekty, lecz pokazujący wyłącznie sprawność administracji zarówno poziomu centralnego, jak i regionalnego w wydatkowaniu funduszy.

⁵ W okresie prowadzenia badań były to najnowsze dostępne dane na poziomie wszystkich krajów Unii Europejskiej.

Z kolei podstawowym miernikiem alokacji środków europejskich będzie wartość środków UE przyznanych danemu regionowi w latach 2007–2013⁶ wyrażona jako % PKB wytworzonego w danym regionie. W przypadku większej alokacji, zwłaszcza w stosunku do PKB danej jednostki terytorialnej, czas potrzebny na absorpcję środków może być dłuższy. Dlatego na sprawność alokacji może również wpływać planowana struktura wydatków związana z tym, że wydatki infrastrukturalne mogą wymagać dłuższego przygotowania. W tym celu podzielono strukturę alokacji względem planowanych celów; można ją w uproszczeniu scharakteryzować jako:

a) wydatki na infrastrukturę podstawową (energię, środowisko i zasoby naturalne, infrastrukturę transportową),

b) wydatki służące budowie środowiska innowacyjnego (wsparcie przedsiębiorstw, kapitał ludzki, infrastruktura ICT, B+R),

c) wydatki na działania podnoszące jakość życia (na infrastrukturę społeczną, turystykę, kulturę, rewitalizację)⁷.

W trakcie dalszych badań podstawą obliczeń był zbiór 194 regionów europejskich, z których 114 realizowało cel „konkurencyjność”, a 80 cel „konwergencja”. Ograniczenie liczby regionów wynika stąd, że dane o jakości rządzenia dostępne są tylko dla 194 regionów.

3. Weryfikacja hipotez badawczych

3.1. Sprawność wydatkowania środków polityki spójności a jakość rządzenia

Badania nad czynnikami wpływającymi na skumulowaną wielkość absorpcji środków polityki spójności perspektywy 2007–2013 według stanu na koniec 2014 r. przeprowadzono przy wykorzystaniu regresji wielorakiej, analizując trzy modele, z których pierwszy ograniczony był wyłącznie do wskaźnika jakości rządzenia (model A); drugi oprócz wskaźnika jakości rządzenia uwzględniał również poziom rozwoju gospodarczego regionu (model B), a trzeci (model C) obejmował zmienne modeli A i B oraz stosunek wielkości napływu środków unijnych do regionalnego PKB, a także strukturę wydatków w podziale na infrastrukturę podstawową i wydatki związane ze środowiskiem innowacyjnym. Obliczenia przeprowadzono dla wszystkich regionów, a także osobno w odniesieniu do regionów, w których obrano za cel konwergencję, i regionów, w których obrano za cel konkurencyjność.

⁶ Wartość środków UE objęła wszystkie programy operacyjne realizowane w ramach polityki spójności na podstawie danych Komisji Europejskiej (zob. szerzej Gorzelak i in. 2017).

⁷ Jak każda generalizacja, również ta może być uznana za nadmierne uproszczenie. Z drugiej strony, rozpatrywanie poszczególnych kategorii interwencji osobno obarczone jest ryzykiem występowania niskich wartości wskaźników dla niektórych kategorii w poszczególnych regionach, co wprowadza do analiz czynnik o charakterze losowym, związany z różnymi celami i preferencjami odzwierciedlającymi zróżnicowane potrzeby regionalne pod tym względem. Przyjęta generalizacja ma tę zaletę, że redukuje znaczące różnice pod względem współczynników zmienności między poszczególnymi kategoriami interwencji (szerzej zob. Gorzelak i in. 2017).

Tab. 1. Wielkość absorpcji środków polityki spójności a zmienne wyjaśniające (standaryzowane współczynniki regresji – beta)

Zmienne wyjaśniające	Model A			Model B			Model C		
	Wszystkie regiony	Cel – konwergencja	Cel – konkurencyjność	Wszystkie regiony	Cel – konwergencja	Cel – konkurencyjność	Wszystkie regiony	Cel – konwergencja	Cel – konkurencyjność
EQI 2013	0,57**	0,65**	0,36**	0,61**	0,70**	0,34**	0,57**	0,61**	0,24*
PKB per capita 2008				-0,06	-0,11	0,05	-0,03	-0,02	-0,01
Wielkość alokacji jako % GDP							0,18	0,20	-0,12
Wydatki na podstawową infrastrukturę (%)							-0,30*	-0,04	-0,33**
Wydatki na środowisko innowacyjne (%)							-0,13	0,09	-0,25**
R2 (skoryg.)	0,32	0,42	0,12	0,33	0,42	0,12	0,34	0,42	0,20

** Istotność na poziomie 0,01; * istotność na poziomie 0,05

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku przeprowadzonych obliczeń korelacyjnych (zob. aneks, tab. 1A) okazało się, że poziom absorpcji środków unijnych wiąże się zarówno z jakością rządzenia, jak i wielkością PKB per capita. Ten drugi rezultat wskazuje na dość duże znaczenie materialnego wyposażenia administracji publicznej dla absorpcji środków UE. Jednak po włączeniu do równania regresji zmiennej PKB (zob. modele B i C) związek między EQI a absorpcją nadal jest relatywnie silny, a znaczenie PKB okazuje się nieistotne statystycznie. Rezultaty te dowodzą, że hipotezę o tym, że im wyższy jest poziom jakości rządzenia, tym sprawniejsze jest wydatkowanie środków polityki spójności, można uznać za potwierdzoną. Oznacza to, że z dwu identyczne materialnie wyposażonych urzędów administracji publicznej bardziej sprawnie wydatkuje fundusze unijne ten, w którym wdrożono relatywnie więcej elementów modelu jakości rządzenia administracji publicznej (szerzej na ten temat piszemy przy okazji weryfikacji hipotezy 3).

Włączenie do modelu wskaźników polityki spójności pokazało negatywny związek poziomu absorpcji z wysokim udziałem infrastruktury podstawowej w przypadku wszystkich regionów i regionów typu „konkurencyjność”. Jest prawdopodobne, że rezultaty te są następstwem opisanych wcześniej prawidłowości polegających na tym, że w przypadku większej alokacji infrastrukturalnej, zwłaszcza w stosunku do PKB danej jednostki terytorialnej, czas potrzebny na absorpcję środków może być dłuższy. Na sprawność alokacji może również wpływać planowana struktura wydatków, związana z tym, że wydatki infrastrukturalne mogą wymagać dłuższego przygotowania. W przypadku regionów, w których obrano za cel konkurencyjność, wysoki udział wydatków proinnowacyjnych okazał się negatywnie związany z poziomem absorpcji. Oznacza to, że poprawie jakości rządzenia w największym stopniu sprzyjał wysoki udział nakładów na kategorie sklasyfikowane jako „podnoszenie jakości życia”.

Większą predykcję wpływu badanych zmiennych na absorpcję środków UE uzyskano w regionach zorientowanych na konwergencję (42%), podczas gdy w regionach zorientowanych na konkurencyjność jakość instytucji wyjaśniała zaledwie 12% obserwowanej zmienności. W pierwszym przypadku można stwierdzić, że jakość rządzenia była kluczową zmienną wyjaśniającą tempo wydatkowania środków unijnych.

3.2. Napływ środków polityki spójności a zmiana jakości rządzenia

Przedmiotem tej części opracowania będzie eksploracja związku między alokacją środków polityki spójności a zmianą jakości rządzenia w regionach europejskich. Zmianę wartości wskaźnika jakości rządzenia zdefiniowano jako różnicę między wartością EQI w roku 2013 a jego wartością w roku 2010 (Zmiana EQI). Podobnie jak w przypadku weryfikacji hipotezy 1, regresję wieloraką rozpoczęto od włączenia do modelu wskaźników polityki spójności (Model A), by na kolejnym etapie skontrolować, czy ta zależność okaże się istotna w sytuacji uwzględnienia poziomu jakości rządzenia w roku bazowym (Model B), w tym również po uwzględnieniu poziomu PKB per capita w roku bazowym (Model C).

Tab. 2. Zmiana wskaźnika jakości rządzenia a zmienne wyjaśniające (standaryzowane współczynniki regresji – beta)

Zmienne wyjaśniające	Model A			Model B			Model C		
	Wszystkie regiony	Cel – konk-wergencja	Cel – konkurencyjność	Wszystkie regiony	Cel – konk-wergencja	Cel – konkurencyjność	Wszystkie regiony	Cel – konk-wergencja	Cel – konkurencyjność
Wielkość alokacji jako % GDP 2008	0,20	0,26*	-0,14	0,15	0,27*	-0,12	0,28*	0,19	-0,08
Wydatki na podstawową infrastrukturę (%)	0,09	-0,08	0,19	-0,03	-0,06	0,24	0,05	-0,06	0,28*
Wydatki na środowisko innowacyjne (%)	0,13	-0,20	0,14	0,15	0,08	0,15	0,13	0,10	0,15
EQI2010				-0,23*	-0,46*	0,09	-0,30*	-0,42*	0,05
PKB per capita 2010				0,31*			0,31*	-0,15	0,25*
R2 (skoryg.)	0,02	0,08	0,02	0,04	0,22	0,01	0,07	0,22	0,06

** Istotność na poziomie 0,01; * istotność na poziomie 0,05

Źródło: opracowanie własne.

Analiza korelacyjna (zob. aneks, tab. 2A) dowodzi, że istnieje pozytywny związek między napływem środków UE a poprawą jakości rządzenia. Jednak ogólnie rzecz ujmując, wpływ badanych zmiennych na zmiany jakości rządzenia w zbiorze 194 regionów europejskich jest niewielki, o czym świadczy niski poziom predykcji opisany przez skorygowany współczynnik determinacji (7%). Współczynniki regresji zawarte w tabeli 2 pokazują, że wpływ skali środków europejskich na jakość rządzenia jest istotny statystycznie tylko w modelu C, uwzględniającym wpływ początkowego poziomu wskaźnika, a także poziomu PKB per capita. Można sądzić, że rezultat ten jest następstwem również niskiego poziomu predykcji (6%) w podzbiorze regionów realizujących cel „konkurencyjność” (ponieważ jest ich o wiele więcej, to o wiele większy jest ich wpływ na obraz całego zbioru). W grupie regionów realizujących cel „konwergencja” poziom wyjaśnienia jest znacznie wyższy i wynosi 22%. Oznacza to, że w regionach realizujących cel „konkurencyjność” zmiana jakości rządzenia w znacznej mierze wynikała z innych, nieuwzględnionych w tym badaniu czynników. Szerzej na ten temat piszemy w następnym fragmencie artykułu, poświęconym weryfikacji hipotezy 3.

3.3. Jakość rządzenia, napływ środków unijnych i sprawność ich wydatkowania w różnych kontekstach regionalnych

Weryfikowana w tej części artykułu hipoteza mówi o tym, że w regionach realizujących cel „konwergencja” relacje łączące jakość rządzenia z napływem środków unijnych i wydatkowaniem są odmiennie niż w regionach realizujących cel „konkurencyjność”.

Na podstawie tabeli 1 można stwierdzić, że w regionach zorientowanych na konwergencję wpływ jakości rządzenia na sprawność wydatkowania środków UE był znacznie większy niż w regionach zorientowanych na konkurencyjność. Oznacza to, że wdrożenie elementów modelu jakości rządzenia w regionach realizujących cel „konwergencja” może potencjalnie znacznie silniej podnosić sprawność operacyjną urzędów niż w regionach drugiej grupy. Z kolei w regionach realizujących cel „konkurencyjność” jakość rządzenia jest wyraźnie wyższa i trudno oczekiwać dużych jej przyrostów, stąd też słabiej oddziałuje na sprawność wydatkowania środków.

Jak pamiętamy, środki unijne płynące do regionów, w których celem była konwergencja, były o wiele większe niż środki płynące do regionów, w których celem była konkurencyjność. Należało zatem oczekiwać, że w regionach pierwszego typu związek alokacji środków UE z poprawą jakości rządzenia będzie relatywnie większy niż w regionach drugiego typu. W wyniku przeprowadzonych obliczeń okazało się, że oczekiwanie to w zasadzie się potwierdziło, ale na bardzo niskim poziomie (zob. tab. 2).

W regionach zorientowanych na konwergencję stwierdzono niewielką, ale statystycznie istotną zależność między skalą nakładów a jakością rządzenia w dwóch pierwszych modelach. Zależność ta stała się nieistotna statystycznie (na poziomie 0,05) w warunkach uwzględnienia poziomu PKB per capita (Model C).

W tej grupie regionów dla obserwowanych zmian jakości rządzenia w roku 2013 znaczenie miał przede wszystkim poziom jakości rządzenia w roku bazowym. Oznacza to zachodzenie konwergencji regionalnej pod tym względem, tzn. im niższa była wartość EQI w 2010 r., tym większe było prawdopodobieństwo jego wzrostu w roku 2013. W efekcie ponieważ wartości EQI w tej grupie regionów są relatywnie niskie, to nawet nieduże przedsięwzięcia nakierowane na poprawę jakości rządzenia mogą skutkować znacznym wzrostem wartości EQI.

Jak widać, cel polityki spójności mówiący o zmniejszaniu różnic między regionami (w grupie regionów zorientowanych na konwergencję) jest realizowany pod względem jakości rządzenia. Zmniejszają się międzyregionalne różnice jakości rządzenia dzięki podnoszeniu najniższych wartości wskaźnika. Warto zauważyć, że poprawa jakości rządzenia jest nie tylko następstwem polityki spójności, ale także efektem działań usprawniających realizowanych niezależnie od niej. Opierając się na literaturze przedmiotu (zob. pkt 1.3 artykułu), można uznać, że w regionach realizujących cel „konwergencja” wpływ polityki spójności na zmianę jakości rządzenia w największym stopniu był widoczny w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach po akcesji, a potem jego znaczenie ulegało zmniejszeniu.

Dla dopełnienia opisu należy dodać, że badaniem objęto bardzo krótki okres, niewystarczający do pełnego ugruntowania się następstw wdrożenia polityki spójności. Można sądzić, że pozytywny wpływ alokacji środków UE na jakość rządzenia w regionach, w których obrano za cel konwergencję, może być w przyszłości bardziej widoczny. Uwzględniając opisane wyżej okoliczności, można stwierdzić, że w tych regionach potencjalna moc sprawcza środków unijnych dla poprawy jakości rządzenia jest stosunkowo słabo wykorzystywana.

W regionach, w których celem była konkurencyjność, największe znaczenie dla poprawy sytuacji miał wysoki poziom PKB per capita, podczas gdy skala alokacji środków finansowych w ramach polityki spójności nie była tak istotna. Można uznać, że stało się tak, ponieważ regiony te uzyskały wielokrotnie mniej środków w stosunku do wyposażenia materialnego administracji, a poza tym jakość rządzenia była w nich relatywnie wysoka, w związku z czym znaczne zmiany wartości wskaźnika były mało prawdopodobne.

Dość interesująca, ale trudno wytłumaczalna jest natomiast obserwacja, że poprawa jakości rządzenia współwystępuje z wysokim odsetkiem przydziału środków na podstawową infrastrukturę. Hipotetyczne wyjaśnienie może być takie, że w regionach o wysokim poziomie rozwoju wydatki infrastrukturalne przeznaczane były na innowacyjne rozwiązanie problemów infrastrukturalnych, np. związanych z rozwojem alternatywnych źródeł energii, lub na inne cele szybko skutkujące wyraźnym podniesieniem poziomu świadczonych usług publicznych.

W wyniku przeprowadzonych analiz hipotezę mówiącą o różnicach między badanymi grupami regionów pod względem relacji między polityką spójności a poprawą jakości rządzenia można uznać za potwierdzoną.

4. Podsumowanie i wnioski

Przedmiotem badań przedstawionych w artykule były relacje między jakością rządzenia, napływem środków polityki spójności i sprawnością ich wydatkowania. Weryfikację sformułowanych hipotez oparto na wynikach badań zrealizowanych w europejskich regionach, podczas których oddzielnie badano regiony zorientowane na konwergencję i regiony zorientowane na konkurencyjność.

Z przeprowadzonych badań wynika, że hipotezę dotyczącą wpływu jakości rządzenia na tempo wydatkowania środków polityki spójności w perspektywie 2007–2013 można uznać za potwierdzoną. Wysokie wartości wskaźnika jakości rządzenia są pozytywnie skorelowane ze sprawnością administracji publicznej pod względem wydatkowania środków europejskich. Ta zależność jest prawdziwa w obu badanych grupach regionów, choć znacznie silniejsza jest w przypadku regionów, w których celem była konwergencja, położonych głównie w nowych krajach członkowskich UE. W obu grupach regionów rozpatrywanych łącznie uwidacznia się natomiast opóźniający tempo wydatkowania duży udział środków przeznaczanych na podstawową infrastrukturę, co szczególnie dotyka regiony, w których celem była konkurencyjność, podczas gdy w regionach zorientowanych na konwergencję wpływ taki nie występuje.

Brak znaczenia PKB per capita traktowanego jako wskaźnik materialnego wyposażenia administracji i zarazem wyraźny związek jakości rządzenia ze sprawnością wydatkowania środków dowodzą, że sprawność administracji nie jest wyłącznie następstwem jej dobrego wyposażenia w zasoby materialne. Okazuje się, że respektowanie takich składników modelu jakości rządzenia, jak: wybór władz, rządy prawa, bezstronność i kontrola korupcji, poprawia sprawność struktur organizacyjnych niezależnie od ich materialnego wyposażenia. Ten związek między jakością rządzenia i sprawnością operacyjną w wydatkowaniu środków jest szczególnie silny w regionach, w których celem była konwergencja. Oznacza to, że poprawa sprawności operacyjnej administracji publicznej w regionach realizujących ten cel zależy nie tyle od nakładów materialnych, ile właśnie od wdrażania modelu jakości rządzenia.

Hipoteza wskazująca istnienie związku między wdrażaniem polityki spójności a poprawą jakości rządzenia została również potwierdzona, ale w znacznie słabszym stopniu. Okazało się, że napływ środków unijnych sprzyjał poprawie jakości rządzenia, ale tylko w regionach, w których celem była konwergencja. Jednocześnie poprawa jakości rządzenia następowała przede wszystkim w tych regionach, w których wcześniej była relatywnie najniższa. Świadczy to o zachodzących procesach konwergencji między regionami, szczególnie widocznych w ramach grupy regionów zorientowanych na ten cel. W tych regionach wpływ polityki spójności na zmiany wskaźnika jakości rządzenia mógł być największy szczególnie w okresie tuż przed i tuż po akcesji, czyli wtedy, kiedy następował proces adaptacji systemu instytucjonalnego do potrzeb związanych z wdrażaniem polityki spójności. Natomiast w przypadku regionów celu „konkurencyjność” można było obserwować pozytywny wpływ na jakość rządzenia wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego w powiązaniu z wysokim odsetkiem nakładów na

infrastrukturę podstawową, która w tym przypadku mogła hipotetycznie dotyczyć inwestycji związanych z wykorzystaniem nowych technologii, np. w zakresie alternatywnych źródeł energii.

Zaprezentowane w artykule analizy teoretyczne, jak i wyniki badań empirycznych pokazały bardzo duże znaczenie wskaźnika jakości rządu dla opisu funkcjonowania organizacji administracji publicznej. Jakość rządu jest korelatem szerokiego spektrum zjawisk, takich jak: sprawność operacyjna, poziom wyposażenia, kwalifikacje, motywacje, kultura organizacyjna, elastyczność, korupcja itp. Poprawa jakości rządu ma kluczowe znaczenie w regionach realizujących cel „konwergencja”. Badania pokazały, że w regionach tych, jeśli chodzi o poprawę jakości rządu, potencjalna moc sprawcza środków unijnych jest jednak stosunkowo słabo wykorzystywana.

Należy zauważyć, że poprawa jakości rządu jest funkcją nie tylko nakładów finansowych, ale także uwarunkowań kulturowych. Dobre funkcjonowanie modelu jakości rządu wymaga zaplecza społecznego i kulturowego, takiego jak np. społeczeństwo obywatelskie, uczestnictwo publiczne, skłonność do ponadrodzinnego współdziałania, praworządność, akceptacja bezosobowych reguł w gospodarce i polityce. Na obszarach, na których usytuowana jest większość regionów realizujących cel „konwergencja”, tj. na wschodzie i południu Europy, kultury narodowe w relatywnie mniejszym stopniu niż w Europie Północnej i Zachodniej promują prodemokratyczne wartości, takie jak m.in. zaufanie, samoorganizowanie, wpływ na życie publiczne, wolność i autonomia jednostki. Duże znaczenie mają hierarchiczne relacje władzy. Tzw. kulturowa mapa świata Wetzela–Ingleharta (WVS, 2017) pokazuje, że bardziej są tu upowszechnione: kolektywizm, bezpieczeństwo gospodarcze, konserwatyzm. Od bezosobowych reguł prawnych i uniwersalnych norm moralnych ważniejsze są więzi społeczne i relacje osobiste. Można sądzić, że projekty dla administracji publicznej inspirowane wartościami o małej popularności, takimi jak np. praworządność oparta na bezosobowych regułach formalnych, nie będą forsowane przez polityków liczących na sukces wyborczy.

Nawet w sprzyjających warunkach kulturowych działania na rzecz poprawy jakości rządu mają dość spektakularny i kontrowersyjny charakter, są mało wymierne i mało sprawdzalne oraz bardzo trudno przekładają się na harmonogramy i preliminarze budżetowe, stąd mniejsze szanse na powstanie takich projektów. Wniosek ten koresponduje z wynikami badań innych autorów. Wynika z nich, że jakkolwiek założenia polityki spójności kładą duży nacisk na jej prorozwojowy charakter (EC 2014), to jednak realizacja tych zamierzeń budzi niedosyt, ponieważ środki unijne były przeznaczone głównie na infrastrukturę, natomiast cele prorozwojowe miały wyraźnie drugoplanowe znaczenie (Gorzela 2014, s. 18 i n.; Kozak 2014, s. 143–152; Misiąg i in. 2013, s. 33–50). Preferowane są proste, wymierne cele, natomiast niedoceniane są działania dające niewymierne efekty jakościowe (Kozak 2014).

Niezależnie od analizowanego w artykule podziału na dwie grupy regionów, zauważalne są także inne osie podziału wewnątrz wyróżnionych grup. I tak grupa regionów realizujących cel „konkurencyjność”, w skład której wchodzi zarówno

regiony rdzeniowe najwyżej rozwiniętych państw członkowskich, jak też część regionów dawnych krajów kohezyjnych (w tych krajach w badanej perspektywie finansowej znacznie ograniczono skalę zaangażowania środków polityki spójności) jest niewątpliwie w większym stopniu zróżnicowana wewnętrznie. Stanowi to ilustrację złożonych kwestii związanych z podziałem na północ i południe kontynentu i może wpływać na relatywne słabsze powiązania między jakością rządzenia a polityką spójności w tej grupie regionów.

Aneks

Tab. 1A. Korelacja między wielkością absorpcji a jakością rządzenia (EQI) i zmiennymi kontrolnymi (współczynniki korelacji Pearsona r)

	Wszystkie regiony	Cel „konwergencja”	Cel „konkurencyjność”
EQI 2013	0,57*	0,65*	0,36*
PKB per capita 2008	0,34*	0,17	0,18
Wielkość alokacji jako % GDP 2008	-0,21*	0,10	-0,24*
Wydatki na infrastrukturę %	-0,43*	-0,27*	-0,36*
Wydatki na środowisko innowacyjne %	0,29*	0,33*	-0,04
Wydatki na poprawę jakości życia %	0,01	0,09	-0,08

* Istotność statystyczna na poziomie 0,05

Tab. 2A. Korelacja między zmianą EQI a wskaźnikami polityki spójności oraz zmiennymi kontrolnymi (współczynniki korelacji Pearsona r)

	Wszystkie regiony	Cel „konwergencja”	Cel „konkurencyjność”
Wielkość alokacji jako % GDP 2008	0,17*	0,31*	-0,11
Wydatki na podstawową infrastrukturę %	0,12	0,17	0,08
Wydatki na środowisko innowacyjne %	-0,06	-0,25*	0,09
EQI 2013	-0,21*	-0,46*	0,04
PKB per capita 2010	-0,04	-0,40*	0,23

* Istotność statystyczna na poziomie 0,05

Bibliografia

- Bache I., 2005, *Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance?*, Paper prepared for the EUSA 9th Biennial Conference in Austin, Texas, 31 marca–2 kwietnia.
- Bachtler J., McMaster I., 2008, „EU cohesion policy and the role of the regions: Investigating the influence of structural funds in the new member states”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, t. 26, nr 2, s. 398–427.
- Bachtler W., Mendez C., Wislade F., 2013, *EU Cohesion Policy and European integration: The dynamics of EU budget and regional policy reform*, London – New York: Routledge.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A., 2012, „The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”, *Journal of Regional Science*, t. 52, nr 1, s. 134–152.
- Cole A., Pasquier R., 2012, „The impact of European integration on centre/periphery relations”, *Politique européenne*, nr 36, p. 160–182.
- Baun M., Marek D., 2008, „EU cohesion policy and sub-national authorities in the new member states”, *Contemporary European Studies*, nr 2, s. 5–20.
- Celińska-Janowicz D., Kozak M., Miszczuk A., Płoszaj A., Smętkowski M., Tucholska A., Wojnar K., 2010, *Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006)*. Warszawa: EUROREG, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Charron N., 2008, „Assessing the quality of the quality of government data: A sensitivity test of the World Bank government indicators”, Gothenburg: The University of Gothenburg, Department of Political Science, The Quality of Government Institute, https://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357980_paper-on-sensitivity-tests-of-world-bank-data.pdf (dostęp: 21.03.2017).
- Charron N., 2017, *European Quality of Government Index (EQI)*, <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/> (dostęp: 21.03.2017).
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V., 2014, *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, https://nicholascharron.files.wordpress.com/2013/09/sir_qog-1 (dostęp: 17.03.2017).
- Charron N., Lapuente V., 2013, „Why do some regions in Europe have a higher quality of government? ”, *The Journal of Politics*, t. 75, nr 3, s. 567–582.
- Churski P., Perdał R., Borowczak A., 2014, „Zróżnicowania rozwojowe na poziomie lokalnym a absorpcja środków polityki spójności – wyzwania krajowej polityki rozwoju”, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej.
- Ederveen S., de Groot H., Nahui R., 2006, „Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy”, *Kyklos*, t. 59, nr 1, s. 17–42.
- EC, 2014, *Investment for Jobs and Growth. Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, Brussels: European Commission (dostęp: 20.10.2017).
- EC, 2017, *EU regional funding 2007–2013, Regions eligible under the convergence and regional competitiveness objectives*, Brussels: European Commission (dostęp: 20.10.2017).

- Farole T., Rodríguez-Pose A., Storper M., 2011, „Cohesion policy in the European Union: Growth, geography, institutions”, *Journal of Common Market Studies*, t. 49, nr 5, s. 1089–1111.
- Filippetti, A., Reggi, L., 2012, „The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralisation”, Paper prepared for the XXXIII Conferenza scientifica annual AISRe, Rome.
- Friedmann J, Alonso W., 1975, *Regional Policy*, Cambridge, M.A., MIT Press.
- Gorzela G., 2000, „Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 99–120.
- Gorzela G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Gorzela G., Hryniewicz J., Kozak M., Płoszaj A., Rok J., Smętkowski M., 2017, *Data Review and Mapping of Cohesion Policy Implementation and Performance*, Cohesify Research Paper 7, <http://www.cohesify.eu/research-papers/> (dostęp: 20.10.2017).
- Hryniewicz J.T., 2000, „Badania nad satysfakcją klientów”, *Przegląd Organizacji*, nr 6, s. 22–24.
- Hryniewicz J.T., 2016, „Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Iława”, w: G. Gorzela (red.) *Polska Gmina 2015*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hryniewicz J.T., 2017, „Znaczenie środków europejskich dla rozwoju gmin, warunków życia i nierówności między gminami”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2, s. 37–52.
- Hübner D., 2009, „Rola Samorządów w Polityce Regionalnej”, *Mazowsze. Studia Regionalne*, t. 2, s. 11–13.
- Kozak M., 2014, „Deklarowane a rzeczywiste priorytety rozwoju”, w: M. Jarosz (red.), *Polska europejska czy narodowa?*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., 2010, *Draft Policy Research Working Paper, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue*, World Bank, September.
- Kurtz M.J., Schrank A., 2007, „Growth and governance: Models, measures, and mechanisms”, *Journal of Politics*, t. 69, nr 2, s. 538–554.
- Lang J., 2001, „Improving structural policy under conditions of hybrid governance: Multi-actor constellations, integrated feedback instruments and the use of evaluation results”, *Evaluation*, t. 7, nr 1.
- Mairate, A. 2006 „The ‘added value’ of European Union cohesion policy”, *Regional Studies*, t. 40, nr 2, s. 167–177.
- Miłaszewicz D., Jabłońska E., 2016, „Jakość rządzenia na poziomie lokalnym a innowacyjność polskich regionów” *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 272, s. 98–108.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Molle W., 2007, *European Cohesion Policy*, London–New York: Routledge.
- North D.C., 1991, „Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 5, nr 1, s. 97–112.
- Olechnicka A., 2004, *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Rodríguez-Pose A., 2004, „Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regions”, *Regional Studies*, t. 38, nr 1, s. 97–113.
- Rodríguez-Pose A., 2013, „Do institutions matter for regional development?”, *Regional Studies*, t. 47, nr 7, s. 1034–1047.
- Rodríguez-Pose A., 2015a, „Quality of government and innovative performance in the regions of Europe”, *Journal of Economic Geography*, t. 15, nr 4, s. 673–706.
- Rodríguez-Pose A., 2015b, „Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditures in European regions”, *Regional Studies*, t. 49, nr 9, s. 1274–1290.
- Rothstein B., 2013, „Conceptualizing quality of government”, w: N. Charron, V. Lapuente, B. Rothstein (red.), *Quality of Government and Corruption Form an European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rust R.T., Zahorik A., J., Keiningham T., L., 1997, *Return on Quality*, Irwin Publishing.
- Sălăgeanu, R. 2016, „Regional implementation of Multi-level Governance Type I – the European Cohesion Policy”, *Federal Governance*, t. 13, nr 1, s. 56–67.
- Smeriglio, A., Bachtler, J., De Francesco, F., Olejniczak, K., Thomson, R., Śliwowski, P., 2015, *EIBURS Administrative Capacity Study: Working Paper 1*, Glasgow: University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
- Swianiewicz, P., 2015, „Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną”, (w:) G. Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015* (s. 15–32), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Thomas M.A., 2010, „What do the worldwide governance indicators measure?”, *The European Journal of Development Research*, t. 22, nr 1, s. 31–54.
- Wojtowicz D., Paciorek K., 2012 „Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywne korzystanie z funduszy unijnych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 5–19.
- WVS, 2017, <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.