

Ewa KUSIDEŁ¹

ZBIEŻNOŚĆ POZIOMU ROZWOJU WOJEWÓDZTW POLSKI W KONTEKŚCIE KSZTAŁTOWANIA ŁADU INSTYTUCJONALNEGO

Streszczenie

Ład zintegrowany może być rozumiany jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych, łączący łady składowe: społeczny, ekonomiczny i środowiskowy. W artykule podjęto próbę stworzenia syntetycznego miernika ładu zintegrowanego. Badanie zmian tego miernika ma pokazać, czy zaobserwowane w poszczególnych województwach wartości zmierzają do pewnego wspólnego stanu równowagi, czy jest wręcz przeciwnie. W artykule zbadano również, czy nierówności w poziomie wskaźników monitorujących ład instytucjonalno-polityczny, charakteryzujących obszar dobrego rządzenia w polskich województwach, mają tendencję do narastania. Do weryfikacji tej hipotezy użyto technik pomiaru zjawiska konwergencji.

Słowa kluczowe: konwergencja, ład instytucjonalny, dobre rządzenie

CONVERGENCE OF DEVELOPMENT LEVELS AMONG POLISH PROVINCES IN CONTEXT OF INSTITUTIONAL ORDER

Summary

Integrated order can be understood as a positive target of developmental changes, combining three component orders: social, economic and environmental. The paper attempts to create a synthetic measurement of integrated order. Analysis of the fluctuations of the measurement should indicate whether the values observed in voivodeships tend towards a certain steady state. The author also enquires whether the inequalities among the particular indices for institutional order associated with good governance show an upward trend. The hypothesis is verified using convergence measurement techniques.

Key words: convergence, institutional order, good governance

1. Wstęp

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji ładu zintegrowanego. Przez niektórych autorów [Borys, 2012, s. 75] jest on traktowany jako benchmarkingowa istota rozwoju zrównoważonego, jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych, łączący

¹ dr Ewa Kusidel – Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: ekusidel@uni.lodz.pl

w spójny, niesprzeczny sposób łączy składowe: ekonomiczny, społeczny (w tym instytucjonalno-polityczny) i środowiskowy (w tym przestrzenny)².

W niniejszym artykule skoncentrowano się na wybranym obszarze rozwoju zrównoważonego, nazywanego „dobrym rządzeniem” (*good governance*)³, do którego pomiaru, zgodnie z propozycją zamieszczoną na stronach internetowych Głównego Urzędu Statystycznego⁴, należą wskaźniki ładu instytucjonalno-politycznego. Pomysł takiego badania narodził się po analizie wystąpienia Barbary Polaszkiwicz [Polaszkiwicz, 2007, s. 1], w którym wyrażono krytykę narastającego niedoceniań, a nawet lekceważenia znaczenia wprowadzanych rozwiązań instytucjonalnych dla dynamiki i jakości życia społeczno-gospodarczego⁵. Obiekcje co do możliwości uformowania spójnego systemu instytucjonalnego formułują także inni autorzy⁶. Powyższe wątpliwości stały się głównym przyczynkiem niniejszego artykułu, którego celem jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy kierunek zmian obserwowanych w polskich województwach potwierdza uruchomienie w nich mechanizmów umożliwiających osiągnięcie ładu instytucjonalnego?
2. Czy opisywane zmiany wskaźników ładu instytucjonalnego zwiększają spójność województw pod tym względem, czy powodują narastanie, już istniejących, nierówności?
3. Czy analiza wskaźników ładu instytucjonalno-politycznego pozwala na wskazanie regionu, który jest liderem praktyk dobrego rządzenia?

2. Wskaźniki monitorujące ład instytucjonalno-polityczny w województwach

Głównym narzędziem określającym szczegółowe cele i działania zmierzające do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, ale również pomagającym w wypracowywaniu odpowiednich wzorców postępowania, jest długoterminowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej [*Wskaźniki...*, 2011]. Aktualny zestaw wskaźników monitorujących Strategię Unii Europejskiej składa się z dziesięciu obszarów te-

² Ten sam autor podkreśla, że nie można utożsamiać rozwoju zrównoważonego z ładem zintegrowanym, bowiem pierwsze pojęcie to proces, a drugie to stan docelowy zmian rozwojowych.

³ Sformułowanie „dobre rządzenie” nie jest może najtrafniejsze, lecz przyjęło się w piśmiennictwie polskim i jest używane w takiej formie przez Główny Urząd Statystyczny. Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr.display?p_id=6908&p_token=1625239612], data wejścia: 15.10.2013].

⁴ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr.display?p_id=6908&p_token=1625239612], data wejścia: 15.10.2013].

⁵ Jak można przeczytać w cytowanym wystąpieniu: *W polskich realiach społeczno-gospodarczych urzędywistniała się obawa, że państwo staje się organem realizującym przede wszystkim interesy decydentów politycznych, urzędników państwowych oraz grup interesów, w jakiś sposób z nimi powiązanych, jeśli nie działają skuteczne procedury (mechanizmy) wymuszające służebność państwa wobec społeczeństwa. Powstaje w tym kontekście pytanie, czy jest jakakolwiek szansa na to, aby tego rodzaju mechanizmy uaktywnić.*

⁶ Na przykład Woźniak zauważa, że *Świat asymetrycznej informacji, konkurencji oligopolistycznej, rynku politycznego i szybko postępującej komercjalizacji sfery aksjologicznej nie jest zdolny do uformowania spójnego systemu instytucjonalnego, zdolnego do ochrony społeczeństw przed narastaniem niesprawiedliwych nierówności społecznych i musi prowadzić do pogłębiania się niespójności społeczno-ekonomicznej* [Woźniak, 2008, s. 234].

matycznych na które składa się ponad sto wskaźników, z których jedenaście uznano za kluczowe⁷.

Wiele ze wskaźników monitorowanych przez Unię Europejską jest dostępnych jedynie na krajowym poziomie agregacji. Do oceny zrównoważonego poziomu rozwoju województw Polski, Główny Urząd Statystyczny zaproponował zestaw wskaźników podobnie pogrupowanych, jak zestaw obszarów Unii Europejskiej, jednakże zawierający nieco inne wskaźniki (o czym zaważyło kryterium dostępności regionalnej). Zestaw wskaźników monitorujących ład instytucjonalno-polityczny zawiera obszar zatytułowany *Dobre rządzenie* (ang. *Good governance*⁸) – tabela 1.

TABELA 1.
Wskaźniki ładu instytucjonalno-politycznego monitorujące obszar „dobrego rządzenia”⁹

Nr	Wskaźnik (jeżeli nie podano inaczej, dane za lata 2005-2012)	Pożądany kierunek zmian
Otwartość i uczestnictwo		
1	Liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców	+
2	Frekwencja w wyborach samorządowych (w %), (dane za lata 2006 i 2010)	+
3	Frekwencja w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (w %) (dane za lata: 2005; 2007; 2011)	+
4	Frekwencja w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (w %) (dane za lata: 2005; 2007; 2011)	+
5	Frekwencja w wyborach prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (w %) (dane za lata 2005 i 2010)	+
6	Udział radnych kobiet w organach ustawodawczych jednostek samorządu terytorialnego (w %)	+
7	Udział radnych z wykształceniem wyższym w organach ustawodawczych jednostek samorządu terytorialnego (w %)	+
Instrumenty ekonomiczne		
8	Wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i inne wpływy na fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na 1 mieszkańca województwa (w zł)	-
9	Wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej na 1 mieszkańca (w zł)	-
10	Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych, pozyskane przez jednostki samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszka(w zł) (dane za lata 2010-2012)	+
11	Udział wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem (w %)	+
12	Wydatki na obsługę długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na 1000 zł dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego (w %), (dane za lata 2008-2012)	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronie Głównego Urzędu Statystycznego¹⁰.

⁷ Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators, data wejścia: 15.10.2013].

⁸ Jednocześnie należy zauważyć, że „dobre rządzenie” to jedyny obszar bez wskaźnika wiodącego, dlatego nie można ocenić jego praktyk za pomocą obserwacji jednej, wybranej zmiennej. Natomiast umożliwia to, oszacowana w niniejszej pracy, miara syntetyczna, która pozwala zastąpić wiele zmiennych diagnostycznych – jedną syntetyczną.

⁹ W tabeli 1. wiernie powtórzono zestaw wskaźników proponowanych przez Główny Urząd Statystyczny do monitorowania „dobrego rządzenia” (pożądany kierunek zmian jest również propozycją Głównego

Jak pokazano w tabeli 1, wskaźniki „dobrego rządzenia” zostały podzielone na dwie grupy. Pierwsza z nich to otwartość i uczestnictwo. Dotyczy ona dostępu do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji oraz uczestnictwa, prowadzącego do wzrostu zaufania społecznego wobec instytucji i udziału społeczeństwa w procesach politycznych¹¹. Ponieważ partycypacja społeczności w rozwiązywaniu problemów społecznych jest wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego, to zwiększanie wartości wskaźników, należących do tej grupy, uznano za stymulanty „dobrego rządzenia” i w konsekwencji wzrostu zrównoważonego (trzecia kolumna w tabeli 1.).

Druga grupa wskaźników ładu instytucjonalno-politycznego, charakteryzujących obszar dobrego rządzenia, to instrumenty ekonomiczne, które wymieniane są wśród narzędzi wspierających zrównoważony rozwój jako te, których celem jest zapobieganie nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego oraz wywieranie stabilizującego wpływu na finanse samorządowe. Istotne znaczenie ma w tym względzie racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki samorządu terytorialnego, a także stosowanie opłat środowiskowych i eksploatacyjnych. Wśród tych wskaźników dwa: dotyczące wykorzystania funduszy Unii Europejskiej i udziału wydatków inwestycyjnych (zmiennie o numerach: 10 i 11 w tabeli 1.), określono jako stymulanty rozwoju zrównoważonego, bowiem uznano, że wydatki inwestycyjne (w tym w formie dotacji z Unii Europejskiej) mają pozytywny wpływ na rozwój regionalny i służą poprawie poziomu życia ludności. Aż trzy z pięciu instrumentów ekonomicznych, wspierających obszar „dobrego rządzenia”, uznano za destymulanty „dobrego rządzenia”. Pierwsza z tych zmiennych to wpływy z tytułu opłat za korzystanie z środowiska na 1 mieszkańca (zmienna numer 8 w tabeli 1.), które należą do instrumentów wspierających zrównoważony rozwój przez zapobieganie nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego oraz wywieranie stabilizującego wpływu na finanse samorządowe. Druga destymulanta rozwoju zrównoważonego, czyli wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej (zmienna numer 9), stanowi dochód niewielkiej liczby jednostek samorządu terytorialnego (tylko część opłaty eksploatacyjnej, uiszczana za prawo eksploatacji zasobów mineralnych, jest dochodem własnym gminy, na której terenie jest prowadzona działalność objęta koncesjonowaniem), lecz można uznać, że w pewnym sensie reguluje poziom obciążenia środowiska naturalnego. Ostatni ze wskaźników „dobrego rządzenia” to wydatki na obsługę długu publicznego (zmienna numer 12). Został on potraktowany jako destymulanta rozwoju zrównoważonego ze względu na fakt, że uznano za niekorzystne nadmierne finansowanie zadań inwestycyjnych z kredytów, które powiększają obsługę długu publicznego. Jak można bowiem przeczytać w metryce tej zmiennej: *Efektywne gospodarowanie finansami jednostek samorządu terytorialnego polega m.in. na utrzymywaniu na umiarkowanym poziomie długu publicznego i wydatków z nim związanych, tak aby w odniesieniu do*

nego Urzędu Statystycznego), nawet jeśli niektóre z tych wskaźników mogą wydawać się dyskusyjne (np. W jakim stopniu zwiększenie udziału radnych-kobiet zwiększa poziom dobrego rządzenia?).

¹⁰ Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr.display?p_id=6908&p_token=1625239612, data wejścia: 15.10.2013].

¹¹ Opisy znaczenia danego wskaźnika dla osiągnięcia rozwoju zrównoważonego sporządzono na podstawie opisu wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego, dostępnego w ich „metryczkach”.

*dochodów były na zrównoważonym poziomie*¹². Przytoczone powyżej opisy wraz z oczekiwanymi kierunkami zmian poszczególnych zmiennych pozwalają na dokonanie oceny, czy faktycznie zmiany obserwowane we wskaźnikach są zgodne z oczekiwaniami. Taka analiza została przeprowadzona w podrozdziale 4.1., pozwalając na sformułowanie odpowiedzi na pierwsze z pytań badawczych, postawionych we wstępie. Odpowiedzi na pytania: drugie i trzecie przyniosły analizy oparte na testach konwergencji, przeprowadzonych w podrozdziale 4.2.

3. Metodologia badania

Artykuł ma przynieść odpowiedź na pytania postawione we wstępie. W celu odpowiedzi na pytanie pierwsze o to, czy kierunek zmian obserwowanych w polskich województwach potwierdza uruchomienie w nich mechanizmów pozwalających na osiągnięcie pożądanego ładunku instytucjonalnego, przeprowadzono dwa rodzaje analiz:

1. Analizę kierunku zmian poszczególnych wskaźników, której dokonano na podstawie wskaźników dynamiki (nie wymagających bardziej szczegółowego omówienia) oraz wiedzy o oczekiwanym kierunku zmian poszczególnych wskaźników (przedstawionej we wcześniejszym rozdziale);
2. Analizę kierunku zmian miary syntetycznej, która zastąpiła kolejne zmienne diagnostyczne, tzn. wskaźniki dobrego rządzenia – jedną zmienną (syntetyczną). Do skonstruowania zmiennej syntetycznej wykorzystano metodę unitaryzacji zerowanej [Kukuła, 2000]. W pierwszym kroku polega ona na znormalizowaniu zmiennych diagnostycznych za pomocą formuły¹³:

$$\text{dla stymulant: } z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}},$$

$$\text{dla destymulant: } z_{ij} = \frac{\max x_{ij} - x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}.$$

Tak otrzymane zmienne z_{ij} przyjmują wartości z przedziału [0,1], gdzie „1” otrzymuje województwo o najkorzystniejszej wartości badanej zmiennej (najwyższej w przypadku stymulant, najniższej w przypadku destymulant), a „0” – o najmniej korzystnej¹⁴.

¹² Zob.: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr.display?p_id=6908&p_token=1625239612, data wejścia: 15.10.2013].

¹³ Decyzja o tym, czy dany wskaźnik jest stymulantą czy destymulantą rozwoju danego obszaru, ma podstawowe znaczenie stanowiące o poprawności wyliczenia zmiennej syntetycznej. W niniejszym badaniu decyzję tę podjęto na podstawie wskazań Głównego Urzędu Statystycznego, w których opisie zmiennych konstytuujących rozwój zrównoważony określono pożądaną kierunki rozwoju danej zmiennej (zob.: tabela 1.).

¹⁴ Należy zauważyć, że przyjęta metoda unitaryzacji uwzględnia globalne (dla wszystkich województw i całego okresu analizy), a nie lokalne (dla danego roku analizy) wartości minimalne i maksymalne. Taki sposób umożliwia porównywanie w czasie poszczególnych, znormalizowanych miar syntetycznych (przynajmniej w okresie objętym badaniem).

W drugim kroku, wykorzystując wyliczone poszczególne wartości zmiennej z_{ij} , oblicza się zmienną syntetyczną postaci:

$$G_j = \sum_{j=1}^k z_{ij} m_j, \quad (1)$$

gdzie:

G_j – zmienna syntetyczna dla województwa i ($i=1, \dots, 16$),

Z_{ij} – wyliczone w kroku pierwszym znormalizowane wartości poszczególnych zmiennych diagnostycznych j ($j=1, \dots, k$) dla województwa i ($i=1, \dots, 16$),

m_j – waga j -tej zmiennej diagnostycznej. W niniejszym badaniu przyjęto, że waga poszczególnych zmiennych jest taka sama, tzn. $m_j = 1/k$ (czyli dla dwóch zmiennych diagnostycznych: $m_j = 0,5$, dla trzech: $m_j = 0,33$, dla czterech: $m_j = 0,25$ itd.).

W celu odpowiedzi na drugie pytanie badawcze o to, czy obserwowane zmiany wskaźników ładu zintegrowanego zwiększają spójność województw pod względem tego ładu, wykorzystano metodologię beta-konwergencji, a konkretnie stosowano test beta-konwergencji, absolutnej postaci [Kusideł, 2013]:

$$\ln \left(\frac{y_{i_0+T}}{y_{i_0}} \right) = a + b \ln(y_{i_0}) + u_{i_0, t_0+T}, \quad (2)$$

gdzie ujemna (dodatnia) i istotna statystycznie wartość estymatora b :

$$b = -(1 - e^{-\beta T}) \quad (3)$$

oznacza występowanie konwergencji (dywergencji)¹⁵.

Estymator b służy najczęściej do wyliczenia kluczowego, dla konwergencji, parametru β , zwanego współczynnikiem zbieżności, który powstaje z przekształcenia równania (3) do postaci:

$$\beta = -\ln(1+b)/T, \quad (4)$$

gdzie T jest interwałem pomiędzy pierwszą i ostatnią obserwacją.

Znak parametru β informuje o występowaniu konwergencji (dla dodatnich i istotnych statystycznie wartości) lub dywergencji (dla dodatnich i istotnych statystycznie wartości), zaś jego wartość informuje o tym, jaki procent odległości od stanu równowa-

¹⁵ Czasami regresję (2) zapisuje się z ujemnym znakiem przed parametrem b i wówczas dodatnia (ujemna) wartość b oznacza konwergencję (dywergencję), zaś współczynnik zbieżności należy wyliczyć jako $\beta = -\ln(1-b)/T$. W niektórych pracach, np. u Sala-i-Martina [Sala-i-Martin, 1996, s. 1334], analizuje się średni (a nie całkowity, jak w przypadku wzoru 2) przyrost y_i (średnie tempo wzrostu). Wówczas

równanie (2) ma postać: $(1/T) \ln \left(\frac{y_{i_0+T}}{y_{i_0}} \right) = a + b \ln(y_{i_0}) + u_{i_0, t_0+T}$, gdzie: $b = -\frac{(1 - e^{-\beta T})}{T}$. Dla wniosków

o szybkości konwergencji β nie ma znaczenia, czy użyto do jej oszacowania regresji dla całkowitych, czy średnich temp wzrostu, należy jedynie pamiętać o właściwym obliczeniu parametru β , który w przypadku powyższej regresji (dla średniorocznych temp wzrostu) ma postać: $\beta = -\frac{\ln(1+bT)}{T}$.

gi zostaje pokonany w jednym okresie (w niniejszym badaniu jednym roku). Im wyższa wartość (co do modułu) współczynnika β , tym szybsze tempo konwergencji (dywergencji)¹⁶. Na podstawie współczynnika zbieżności można obliczyć tzw. *half-life* informujący, jaki czas jest potrzebny, aby obecne różnice zostały zredukowane o połowę¹⁷:

$$hl = -\frac{\ln 2}{\beta}. \quad (5)$$

Badanie konwergencji wykonano na dwóch etapach. Na pierwszym policzono konwergencję dla pojedynczych wskaźników. Na drugim policzono zmienną syntetyczną dla wybranych wskaźników z danego obszaru, wykorzystując metodę unitaryzacji zerowanej [Kukuła, 2000].

W celu odpowiedzi na trzecie z pytań badawczych: o wojewódzkiego lidera w praktykach dobrego rządzenia, nie stosowano specjalnej metodologii; stwierdzono jedynie, które województwo charakteryzuje się maksymalną wartością zmiennej syntetycznej.

4. Analizy i wyniki empiryczne

Niniejszy rozdział podzielono na dwie części. W pierwszej (podrozdział 4.1.) analizie poddano poszczególne wskaźniki ładu instytucjonalno-politycznego monitorujące praktyki „dobrego rządzenia”. W drugiej (podrozdział 4.2.) stworzono miarę syntetyczną i na jej podstawie oceniono kierunek zmian dla całego obszaru oraz wskazano województwa o wartości maksymalnej i minimalnej.

4.1. Analiza poszczególnych wskaźników ładu instytucjonalno-politycznego monitorujących obszar „dobrego rządzenia”

W tabeli 2. przedstawiono wyniki analizy poszczególnych wskaźników wchodzących w skład obszaru monitorowania przez Główny Urząd Statystyczny rozwoju zrównoważonego, nazywanego „dobrym rządzeniem”. Ze względu na cele niniejszego badania, kluczowymi kolumnami są: trzecia – pokazująca faktyczny kierunek zmian danego wskaźnika w województwach oraz szósta – informująca o szybkości zbieżności (dla dodatnich wartości) lub szybkości rozbieżności (dla wartości ujemnych). W kolumnie tej dodano

¹⁶ W praktyce, jeśli wartość b z regresji (2) jest mniejsza od -1, wtedy na podstawie wzoru (4) nie można obliczyć współczynnika zbieżności. Zgodnie z uwagami Kusidel [Kusidel, 2013, s. 70, 77 i dalsze], wartości $b < -1$ świadczą o tak dużej szybkości zbieżności, że proces *doganiania* zamienia się w proces *przeganiania* obszarów bogatszych przez początkowo biedniejsze. Jest to zjawisko nazwane przez Sala-i-Martina [Sala-i-Martin, 1996, s. 1329] *leapfrogging* lub *overshooting*. Można się wówczas spodziewać występowania gamma-konwergencji, co obserwuje się w przypadku jednej z analizowanych tutaj zmiennych (która z uwagi na ograniczoność w czasie danych nie była uwzględniana w mierniku syntetycznym).

¹⁷ Lub, jak definiują to Malaga i Kliber [Malaga, Kliber, 2007, s. 85], wartość ta określa liczbę lat niezbędną do zmniejszenia o połowę różnicy między wartością badanej zmiennej w regionie i w momencie t a jej wartością w stacjonarnym stanie równowagi. Autorzy nazywają ten współczynnik okresem polowicznej zbieżności [Malaga, Kliber, s. 78].

gwiazdki informujące, czy współczynnik b , na podstawie którego policzono tempo zbieżności (zob.: wzór 2), jest istotny statystycznie (gdzie jedna, dwie i trzy gwiazdki informują o istotności odpowiednio na poziomie: 10, 5 i 1%).

TABELA 2.

Analiza wskaźników zrównoważonego rozwoju charakteryzujących ład instytucjonalny

Nr	Wskaźnik (jeżeli nie podano inaczej, dane za lata 2005-2012)	Fakt. kier. zmian	Dyst. w pierw. roku ¹⁸	Dyst. w ostat. roku	Wsp. zbież. beta wzór 4	Half-life wzór 5
1	Liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców	+	1,63	1,68	1,5%	46
2	Frekwencja w wyborach samorządowych (w %) (dane za lata 2006 i 2010)	+	1,28	1,31	2,6%	27
3	Frekwencja w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (w %), (dane za lata: 2005; 2007; 2011)	+	1,38	1,37	4,1% **	17
4	Frekwencja w wyborach do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (w %), (dane za lata: 2005; 2007; 2011)	+	1,38	1,37	4,1% **	17
5	Frekwencja w wyborach prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (w %), (dane za lata 2005 i 2010)	+	1,32	1,31	2,4% *	29
6	Udział radnych kobiet w organach ustawodawczych jednostek samorządu terytorialnego (w %)	+	1,81	1,71	3,3% ***	21
7	Udział radnych z wykształceniem wyższym w organach ustawodawczych jednostek samorządu terytorialnego (w %)	+	1,69	1,51	3,6% ***	19
8	Wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i inne wpływy na fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na 1 mieszkańca województwa (w zł)	+	3,98	4,42	9,1% ***	8
9	Wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej na 1 mieszkańca (w zł)	+/-	73,3	33,4	3,9%*	18
10	Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych, pozyskane przez jednostki samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł), (dane za lata 2010-2012)	+/-	3,54	3,79	26%	3
11	Udział wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem (w %)	+/-	1,41	1,88	-	
12	Wydatki na obsługę długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na 1000 zł dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego (w %), (dane za lata 2008-2012)	+	2,06	4,1	12,3 ***	6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Generalnie, w analizowanym obszarze dobrego rządzenia zaszły pozytywne zmiany, przynajmniej w zakresie wskaźników, dla których pożądanym kierunkiem zmian były tendencje wzrostowe (por.: ostatnia kolumna tabeli 1., vs trzecia kolumna tabeli 2.). Liczba fundacji i stowarzyszeń (zmienna numer 1) wzrosła na przestrzeni lat 2005-2012 o średnio 44% (dla 16 województw), osiągając wartość maksymalną w 2012 roku w województwie mazowieckim (37 tego rodzaju placówek na 10 tys. mieszkańców), zaś minimalną

¹⁸ Dystans oznacza tutaj iloraz pomiędzy województwem o maksymalnej i minimalnej wartości wskaźnika.

w województwie śląskim (22). Współczynnik zbieżności jest, co prawda, dodani, lecz nieistotny statystycznie, a to nie pozwala stwierdzić konwergencji tego zjawiska (nie można również stwierdzić jego dywergencji)¹⁹.

Jeśli chodzi o frekwencję w różnego rodzaju wyborach (zmiennie o numerach: 2-5 w tabeli 2.)²⁰, to nieznacznie wzrosła ona w wyborach samorządowych o średnio 2,9% (dane za lata 2006 i 2010)²¹, w wyborach prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej był to wzrost o średnio 10,4% (w roku 2010 w porównaniu z 2005 rokiem),²² natomiast w wyborach do Sejmu i Senatu aż 20,5% (2011 roku w porównaniu z 2005 rokiem)²³. Dla wszystkich zmiennych można było zanotować ujemną korelację pomiędzy tempem wzrostu frekwencji a jej początkowym poziomem (beta-konwergencje) – co oznacza, że silniejszego wzrostu frekwencji wyborczej (dowodzącej wzrostu otwartości i uczestnictwa społeczeństwa) doświadczyły województwa o jej niższych początkowych wartościach²⁴.

Tymczasem ciągłością danych charakteryzowały się zmienne mierzące udziały radnych-kobiet i osób z wykształceniem wyższym (zmiennie o numerach: 6 i 7 w tabeli 2.). Dla obu zmiennych przyjęto wzrost – jako pożądaną kierunek zmian, zgodnie z faktem, że postępowanie procesu dążenia do ładu polityczno-instytucjonalnego jest możliwie m.in. dzięki zapewnieniu równego dostępu do sprawowania funkcji w instytucjach publicznych różnym grupom społecznym²⁵, w tym kobietom, zaś wzrost zaangażowania ludności z wykształceniem wyższym może przyczyniać się do wykorzystania wiedzy specjalistycznej w podejmowaniu decyzji ekonomiczno-społecznych. Obie zmienne wykazały wzrost we wszystkich województwach w okresie 2005-2012, który był jednak zdecydowanie większy dla udziału radnych-kobiet, a ten wzrósł o średnio o 37%, podczas gdy w przypadku radnych z wykształceniem wyższym było to średnio 15%. Najwięcej kobiet-radnych notowało w 2012 roku województwo dolnośląskie (30,4%), najmniej – województwo podkarpackie (17,8%). Dystans pomiędzy województwami o najwyższej i najniższej wartości wskaźnika udziału radnych obu rodzajów spadł na przes-

¹⁹ Dodatkowo, dystans pomiędzy województwem o maksymalnej i minimalnej wartości (zob.: kolumna 4 i 5 tabeli 2.) nieznacznie (nieistotnie statystycznie) wzrósł.

²⁰ Zgodnie z raportem monitorującym strategię zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej [*Zrównoważony rozwój...*, s. 25], w latach 2000–2010 frekwencja wyborcza w wyborach do parlamentów krajowych zmniejszyła się nieznacznie w całej Unii Europejskiej.

²¹ Jedynym województwem, które odnotowało spadek tej frekwencji było pomorskie, choć spadek ten był minimalny z 46,9% w 2006 roku do 46,7% w roku 2010. Maksymalną frekwencję w wyborach samorządowych w 2010 roku zanotowało województwo świętokrzyskie (53,6%), zaś minimalną opolskie (40,9%).

²² Najwyższą frekwencję w 2010 roku stwierdzono w województwie mazowieckim (61,2%), a najniższą w opolskim (46,6%).

²³ Podobnie do poprzedniej zmiennej (por.: poprzedni przypis), maksymalna wartość tej zmiennej w roku 2011 była widoczna w województwie mazowieckim (56,2%), natomiast minimalna w opolskim (40,9%).

²⁴ Mimo że nie dla wszystkich zmiennych była to zależność istotna statystycznie oraz dystans pomiędzy maksymalną a minimalną wartością wskaźników w pierwszym i ostatnim roku, za które były dostępne dane statystyczne, nie zmienił się. Wprawdzie w tabeli 2. pokazano średnie roczne tempo tej zbieżności (konwergencji), to należy te współczynniki traktować jedynie orientacyjnie ze względu na wybiórcze dane, dla których zostały policzone.

²⁵ Jednym z przejawów takich zachowań jest wyrównywanie szans uczestnictwa mężczyzn i kobiet w organach jednostek samorządu terytorialnego.

trzeni lat 2005-2012. Udział kobiet-radnych charakteryzował się również istotną statystycznie beta-konwergencją o średnim, rocznym tempie zbieżności 3,3%. Oznacza to, że w województwach o najniższych początkowo (2005 rok) udziałach kobiet w radach, tj.: lubelskie (15%), podlaskie (13,2%), podkarpackie (13%), świętokrzyskie (15,6%), zaobserwowano stosunkowo największy wzrost tego zjawiska. Istotną statystycznie beta-konwergencję można było również stwierdzić dla udziału radnych z wykształceniem wyższym. Tempo zbieżności i wnioski z tego wynikające są podobne do poprzednich. Generalnie, obecność beta-konwergencji przy jednoczesnym spadku dystansu pomiędzy województwami pokazuje, że dużemu wzrostowi w udziale radnych-kobiet i osób z wykształceniem wyższym (co samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym) towarzyszyła pod tym względem coraz większa zbieżność pomiędzy województwami.

Ogólnie, analiza pierwszej grupy zmiennych pozwala zauważyć, że w obszarze „dobrego rządzenia” w wymiarze otwartości (rozumianej jako dostęp do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji) oraz uczestnictwa (prowadzącego do wzrostu zaufania społecznego wobec instytucji i udziału społeczeństwa w procesach politycznych) nie tylko zaszły pozytywne zmiany polegające na wzroście poszczególnych wskaźników, lecz także pod tym względem w wielu wypadkach zmniejszyło się różnicowanie województw.

Przechodząc do instrumentów ekonomicznych, wspierających rozwój zrównoważony, analizę rozpoczęto od stymulant (zmiennie o numerach: 10, 11 w tabeli 1. lub 2.) – wskaźników, których wzrost wywiera stabilizujący wpływ na finanse samorządowe oraz racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi. Pierwszym takim wskaźnikiem są środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych, pozyskane przez jednostki samorządu terytorialnego (zmienna numer 10). Mimo że w całym kraju wzrosła wartość tego wskaźnika (z 48,5 zł na mieszkańca w roku 2010 do 58,1 zł w roku 2012), to nie wszystkie województwa do tego się przyczyniły. Brak jest konwergencji typu beta w tym zjawisku (współczynnik zbieżności jest, co prawda, dodatni, lecz nieistotny statystycznie), a różnicowanie województw mierzone dystansem pomiędzy województwem o maksymalnej i minimalnej wartości wzrosło. Interesujący przypadek stanowią wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego (zmienna numer 11), dla których nie można było policzyć szybkości zbieżności, bowiem współczynniki b w regresji typu 2 był niższy od -1 (zob.: przypis numer 8). Według Kusidel [Kusidel, 2013, s. 65 i dalsze], taka sytuacja może sugerować występowanie pewnego specyficznego typu konwergencji, tzw. typu gamma. Rzeczywiście, zmienność udziału wydatków inwestycyjnych jest tak duża, że zmieniła się pozycja poszczególnych województw w rankingu pod względem badanej zmiennej (np. województwo lubuskie, które w 2005 roku miało pierwszą pozycję pod względem wydatków inwestycyjnych, spadło w roku 2012 na pozycję 16., zaś województwo śląskie o 2. pozycji w roku początkowym spadło na pozycję 11.).

Jeśli chodzi o zmiennie, które są destymulantami zrównoważonego rozwoju (zmiennie o numerach: 8, 9, 12), to pod względem wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska (zmienna numer 8), mimo zapisu, że pożądanym kierunkiem zmian powinien

być ujemny²⁶, wszystkie województwa Polski zanotowały wzrost tego wskaźnika. W ten sposób wpływy te stabilizująco oddziaływały na finanse samorządowe, lecz ich wzrost pokazuje, że nie zapobiegły nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego. W kontekście konwergencji, zmienna ta wykazała dość wysoką zbieżność – rzędu 9,1% rocznie, co pozwala przypuszczać, że różnice pomiędzy województwami zostaną zmniejszone o połowę w perspektywie zaledwie 7,5 lat²⁷. Wydatki na obsługę długu publicznego (zmienna numer 12) także wzrosły, lecz kierunek tych zmian w poszczególnych województwach spowodował, że można mówić o coraz większej spójności województw²⁸. Trzecia destymulanta rozwoju zrównoważonego – wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty eksploatacyjnej (zmienna numer 9) – zachowywała pożądany kierunek zmian (spadek) głównie w województwie śląskim (w kilku innych województwach spadki były niewielkie i nierównomiernie rozłożone w czasie). Generalnie, można stwierdzić wzrost tej zmiennej w województwach, który jednocześnie szedł w parze ze zwiększaniem spójności pomiędzy województwami. Wskazuje na to istotny statystycznie współczynnik beta-konwergencji informujący o szybkości zbieżności rzędu 3,9% rocznie, jak również znacząco mniejszy dystans pomiędzy województwami o maksymalnej i minimalnej wartości badanego wskaźnika.

4.2. Analiza syntetycznej miary praktyk dobrego rządzenia

Ponieważ nie wszystkie zmienne wyróżnione w tabelach: 1. lub 2. były notowane w całym okresie badania, konstrukcję miary syntetycznej ograniczono do tych, które zachowywały ciągłość danych w latach 2005-2012. Są to cechy oznaczone numerami: 1, 6, 7, 8, 9, 11 z tabeli 1. lub 2. W ten sposób analizie poddano trzy wskaźniki ładu instytucjonalno-politycznego należące do obszaru „otwartość i uczestnictwo” i trzy narzędzia ekonomiczne wspierające rozwój zrównoważony. Po odpowiednim znormalizowaniu zmiennych (zgodnie z ich pożądanym wpływem na rozwój zrównoważony – por.: tabela 1.), zbudowano miernik syntetyczny postaci (1), gdzie $m_j=1/6$ (co odzwierciedla założenie równych wag poszczególnych zmiennych diagnostycznych). Znormalizowane wartości miary syntetycznej przedstawia tabela 3.

²⁶ Wpływy te należą do instrumentów wspierających zrównoważony rozwój przez zapobieganie nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego oraz wywieranie stabilizującego wpływu na finanse samorządowe.

²⁷ Zwiększył się, co prawda, dystans pomiędzy województwem o maksymalnej i minimalnej wartości, lecz jedynie za sprawą województwa łódzkiego, w którym wpływy z tytułu opłat wzrosły znacząco w latach 2011-2012. Gdyby to województwo wykluczyć z analiz, dystans pomiędzy województwami, raportowany w 4. i 5. kolumnie tabeli 2., uległby zmniejszeniu. Generalnie, beta-konwergencja jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do wystąpienia sigma-konwergencji, co w praktyce oznacza, że występowaniu beta-konwergencji może towarzyszyć zwiększanie zróżnicowania danej cechy wśród badanych regionów [Kusideł, 2013, s. 198].

²⁸ Wzrost dystansu jest, podobnie do poprzedniej zmiennej (por.: przypis numer 20), spowodowany głównie przez jedno z województw – lubuskie.

TABELA 3.**Wartość syntetycznego miernika „dobrego rządzenia”**

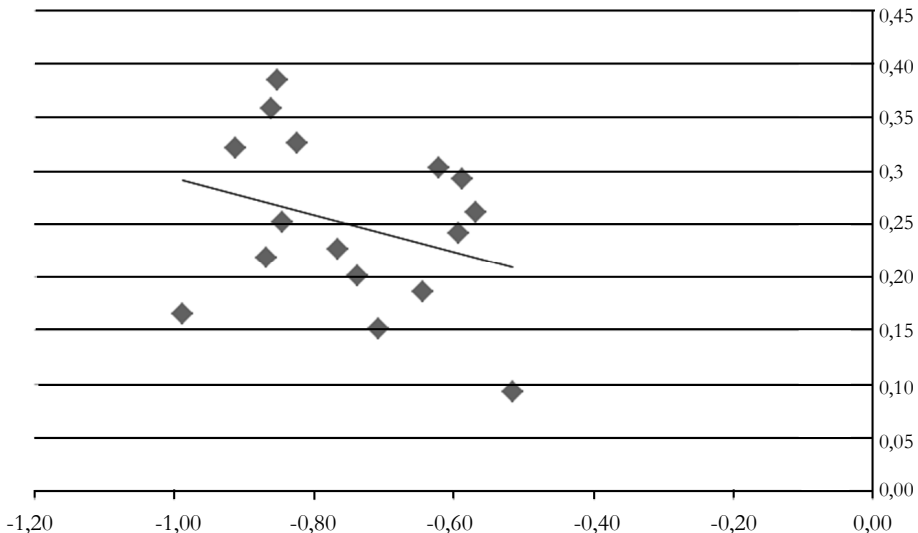
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dolnośląskie	0,43	0,51	0,52	0,54	0,61	0,63	0,59	0,63
kujawsko-pomorskie	0,42	0,52	0,52	0,54	0,57	0,64	0,60	0,60
lubelskie	0,40	0,47	0,47	0,49	0,52	0,61	0,58	0,55
lubuskie	0,60	0,68	0,64	0,64	0,77	0,79	0,69	0,66
łódzkie	0,37	0,45	0,46	0,49	0,54	0,56	0,44	0,44
małopolskie	0,48	0,53	0,56	0,56	0,61	0,64	0,61	0,58
mazowieckie	0,55	0,61	0,64	0,66	0,67	0,73	0,68	0,70
opolskie	0,49	0,59	0,58	0,55	0,62	0,69	0,60	0,57
podkarpackie	0,43	0,51	0,49	0,51	0,57	0,64	0,59	0,55
podlaskie	0,44	0,53	0,51	0,52	0,63	0,69	0,65	0,61
pomorskie	0,57	0,63	0,66	0,67	0,69	0,74	0,73	0,73
śląskie	0,53	0,58	0,59	0,58	0,62	0,66	0,64	0,63
świętokrzyskie	0,42	0,49	0,44	0,44	0,53	0,61	0,51	0,52
warmińsko-mazurskie	0,56	0,63	0,64	0,64	0,71	0,81	0,75	0,74
wielkopolskie	0,46	0,53	0,54	0,55	0,61	0,66	0,62	0,58
zachodniopomorskie	0,54	0,59	0,58	0,63	0,69	0,76	0,72	0,73

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego.

Poniżej znajduje się wykres 1. sporządzony na podstawie obliczeń uwzględniających dane z tabeli 3., obrazujący ideę beta-konwergencji, który, oprócz oceny zbieżności, pokazuje kierunek zmian zmiennej syntetycznej w poszczególnych województwach.

WYKRES 1.

Zobrazowanie idei beta-konwergencji – zależność pomiędzy logarytmem zmiennej syntetycznej w roku 2005 (oś pozioma) a jej logarytmicznym tempem wzrostu (oś pionowa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 4.

Na podstawie wykresu 1. można zauważyć, że wszystkie województwa wykazały dodatnie tempa wzrostu miary syntetycznej (o czym świadczy zlokalizowanie punktów powyżej osi odciętych). Oznacza to, że pod względem „dobrego rządzenia” w województwach zaszły pozytywne zmiany. Dzięki wykresowi 1. można również stwierdzić ujemną zależność pomiędzy początkową sytuacją województwa pod względem syntetycznego miernika „dobrego rządzenia” a jego tempem wzrostu (o czym świadczy ujemnie nachylona linia przeprowadzona wśród punktów tego wykresu). Współczynnik kierunkowy (istotny statystycznie dla 5% poziomu istotności) linii regresji ukazanej na wykresie (jest to współczynnik b regresji beta-konwergencji postaci 2) pozwala na wyliczenie szybkości zbieżności na poziomie około 2,7% rocznie. W związku z tym, można wyliczyć (por.: wzór 5), że obecne różnice we wskaźnikach ładu instytucjonalno-politycznego, charakteryzujących praktyki „dobrego rządzenia”, w Polsce zmniejszą się o połowę w perspektywie około 25 lat.

Na koniec w tabeli 4. przedstawiono ranking województw Polski pod względem miary syntetycznej, obrazującej praktyki „dobrego rządzenia”.

TABELA 4.
Pozycje województw pod względem syntetycznej miary „dobrego rządzenia”

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
dolnośląskie	12.	13.	11.	11.	10.	13.	13.	7.
kujawsko-pomorskie	13.	11.	10.	10.	12.	10.	10.	9.
lubelskie	15.	15.	14.	14.	16.	15.	14.	13.
lubuskie	1.	1.	2.	4.	1.	2.	4.	5.
łódzkie	16.	16.	15.	15.	14.	16.	16.	16.
małopolskie	8.	10.	8.	7.	11.	11.	9.	10.
mazowieckie	4.	4.	3.	2.	5.	5.	5.	4.
opolskie	7.	5.	7.	9.	7.	6.	11.	12.
podkarpackie	11.	12.	13.	13.	13.	12.	12.	14.
podlaskie	10.	9.	12.	12.	6.	7.	6.	8.
pomorskie	2.	2.	1.	1.	3.	4.	2.	2.
śląskie	6.	7.	5.	6.	8.	9.	7.	6.
świętokrzyskie	14.	14.	16.	16.	15.	14.	15.	15.
warmińsko-mazurskie	3.	3.	4.	3.	2.	1.	1.	1.
wielkopolskie	9.	8.	9.	8.	9.	8.	8.	11.
zachodniopomorskie	5.	6.	6.	5.	4.	3.	3.	3.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 4.

Z tabeli 4. wynika, że najwyższe wartości wskaźnika w roku 2012 charakteryzowały województwo warmińsko-mazurskie. To województwo można wskazać jako lidera „dobrego rządzenia” w Polsce²⁹. Na ostatniej pozycji uplasowało się województwo łódzkie, które niemalże niezmiennie, od 2005 roku zajmuje tę niechlubną pozycję.

²⁹ Województwo to osiągało wysokie pozycje z tytułu liczby zarejestrowanych fundacji i stowarzyszeń (zmienna numer 1), jak i udziału radnych-kobiet i miało jednocześnie niską pozycję pod względem wskaźników będących destymulantami rozwoju zrównoważonego, tj. wpływu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska czy opłaty eksploatacyjnej.

5. Podsumowanie

Analizy przeprowadzone w rozdziale 4. pozwalają twierdząco odpowiedzieć na wszystkie pytania badawcze, postawione na wstępie, a mianowicie:

1. Kierunek zmian, obserwowanych w polskich województwach, potwierdza uruchomienie w nich mechanizmów pozwalających na osiągnięcie ładu instytucjonalnego w obszarze „dobrego rządzenia”;
2. Analizowane zmiany wskaźników ładu instytucjonalnego charakteryzuje zbieżność, której średnia szybkość wynosi 2,7%, co oznacza, że wojewódzkie różnice pod względem „dobrego rządzenia” każdego roku zmniejszają się o 2,7%;
3. Analiza wskaźników ładu instytucjonalno-politycznego umożliwia wskazanie w Polsce lidera „dobrego rządzenia” (*good governance*), którym jest województwo warmińsko-mazurskie. Ta sama analiza (por.: tabela 4.) służy ukazaniu województwa łódzkiego jako tego regionu, w którym praktyki „dobrego rządzenia” są na najniższym poziomie.

Przywołując wyrażone na wstępie obiekcje co do możliwości uformowania spójnego systemu instytucjonalnego, można stwierdzić, że na podstawie ograniczonego wyścinka rzeczywistości i czasu, które były analizowane w niniejszym artykule, można zauważyć uruchomienie mechanizmów zwiększających spójność wewnętrzną Polski pod względem systemu instytucjonalnego. Bowiem w odniesieniu do polskich województw, bazując na próbie 2005-2012 i na, z definicji ograniczonych, wskaźnikach ładu instytucjonalnego³⁰, można zauważyć, że w obszarze „dobrego rządzenia” zachodzą pozytywne zmiany (dążenie do pewnego korzystnego stanu docelowego), które dodatkowo sprzyjają wyrównywaniu się różnic regionalnych.

Literatura

- Borys T. 2011 *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwaju”, vol. 6, no. 2, European Academy of Science and Arts, Salzburg.
- Kukuła K. 2000 *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa.
- Kusidel E. 2013 *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Malaga K. P. Kliber 2007 *Konwergencja i nierówności regionalne w Polsce w świetle neoklasycznych modeli wzrostu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Polaszkiwicz B. 2007 *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Prezentacja na posiedzenie Rady Naukowej PTE, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.pte.pl/pliki/1/54/barbara_polaszkiewicz.doc], data wejścia: 15.10.2013].

³⁰ Ograniczoność tych wskaźników wynika z faktu, że ład instytucjonalny (podobnie jak „dobre rządzenie”, które jest procesem odnoszącym się do: prawa, zasobów i mechanizmów) jest zjawiskiem jakościowym, dlatego jakkolwiek próba jego ilościowego odzwierciedlenia jest jedynie pewnym przybliżeniem. Co więcej, mniejsza dostępność danych na szczeblu regionalnym niż krajowym dodatkowo ogranicza wskaźniki możliwe do analizy.

- Sala-i-Martin X. 1996 *Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence*, „European Economic Review”, no. 4.
- Woźniak M. G. 2008 *Sprawiedliwe nierówności a aksjologia ładu instytucjonalnego*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym”, vol. 11, nr 1.
- Wskaźniki Zrównoważonego Rozwoju Polski 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Katowice.
- Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej. Raport monitorujący z 2011 roku w sprawie strategii zrównoważonego rozwoju UE. Streszczenie 2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/224-PL/PL/224-PL-PL.PDF, data wejścia: 15.10.2013].