

Elżbieta Jabłońska*

Uniwersytet Szczeciński

KWANTYFIKOWALNOŚĆ JAKOŚCI RZĄDZENIA W GOSPODARCE

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono koncepcję dobrego rządzenia, czyli *good governance*, wskazując na jej ciągłą ewaluację. Zaprezentowano również rodzaje wskaźników opisujących proces rządzenia w gospodarce. Część badawczą artykułu poświęcono opisaniu poziomu jakości rządzenia w polskiej gospodarce w okresie 2009–2012, wykorzystując dane opracowane przez The Heritage Foundation and Dow Jones & Company (Index of Economic Freedom). Porównano także efektywność polskiego rządzenia ze średnią europejską na podstawie badań prowadzonych przez Bank Światowy (The Worldwide Governance Indicators).

Słowa kluczowe: jakość rządzenia, nowe zarządzanie publiczne, dobre rządzenie

Wprowadzenie

Poprawa jakości rządzenia w gospodarce stała się warunkiem implementacji i monitorowania postulatu dobrego rządzenia. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej zauważyli, iż kluczowe dla sprawności i efektywności gospodarowania państwem znaczenie mają rozwiązania instytucjonalne. Nie gwarantują tego tradycyjne czynniki rozwoju, takie jak zasoby czy technologie, ale odpowiednie zarządzanie, koordynacja i współdziałanie. Wiele instytucji i organizacji o zasięgu międzynarodowym podjęło próbę skwantyfikowania jakości rządzenia oraz spraw-

* Adres e-mail: jablonska.elzbieta@wp.pl.

ności administracji publicznej w zakresie różnych obszarów. Zaletą tak opracowanych wskaźników jest możliwość dokonywania porównań międzynarodowych.

W opracowaniu przedstawiono kryteria oceny jakości rządzenia w gospodarce, jak również podjęto się analizy jakości rządzenia w polskiej gospodarce. Przedstawienie problemu badawczego rozpoczęto od omówienia nowego zarządzania publicznego oraz dobrego rządzenia jako determinanty rozwoju gospodarczego. W części badawczej artykułu zaprezentowano wskaźniki syntetyczne przygotowane przez niezależne międzynarodowe organizacje The Human Rights Centre Uniwersytetu w Essex, The Heritage Foundation Freedom House (Index of Economic Freedom, IEF), World Bank (Doing Business oraz Worldwide Governance Indicators). Prezentowane wskaźniki dotyczą pomiaru jakości rządzenia w gospodarce. W niniejszym artykule podjęto analizę jakości rządzenia w polskiej gospodarce.

1. Nowa perspektywa zarządzania publicznego

Od lat 80. XX wieku sektor publiczny szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych poddawany jest ciągłym przeobrażeniom. Przekształcenie ze zbiurokratyzowanych weberowskich form zarządzania do organizacji podążającej w kierunku bardziej efektywnej i zorientowanej na obywatela instytucji oraz dostarczającej usługi publiczne najwyższej jakości stało się wyzwaniem dla administracji publicznej. W odpowiedzi na to wyzwanie powstały dwie zbieżne koncepcje: nowego zarządzania publicznego, czyli New Public Management (NPM), oraz dobrego rządzenia, czyli *good governance*. Koncepcje te kładą nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych oraz efektywność zarządzania. Prekursorzy urynkowanej administracji D. Osborne i T. Gaebler uważali, iż powinna ona „sterować, nie wiosłować” (*ster not row*)¹. Autorzy ci wskazują również na konieczność konkurencji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi publiczne². Obywateli traktują jako klientów usług publicznych, którzy płacąc podatki, mają prawo do oceny jakości usług i kontroli, jak również do współdziałania w zarządzaniu. Konieczne staje się zatem dostar-

¹ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 38.

² D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 1992, s. 43.

czenie takiego produktu, który byłby wysokiej jakości i jednocześnie wymagałby najniższych nakładów³.

Natomiast M. Moore w swojej koncepcji z 1995 roku w procesie rządzenia dostrzegł wartość publiczną (*public value*), jaką menedżerowie administracji poprzez swoje działania powinni dostarczyć społeczeństwu. Stwierdził on, iż menedżerskie podejście winno przejawiać się nie tylko realizacją zadań wynikających z przepisów prawa, ale efektywniejszym wydatkowaniem środków, a przede wszystkim powinno skłaniać do działań przedsiębiorczych. Zaproponował tak zwany trójkąt strategiczny stanowiący model pomocniczy w wyjaśnieniu tworzenia wartości publicznej, wiążący trzy czynniki: wartość publiczną, legitymizację i poparcie oraz zdolności operacyjne (rysunek 1).

Rysunek 1. Trójkąt strategiczny Moore'a



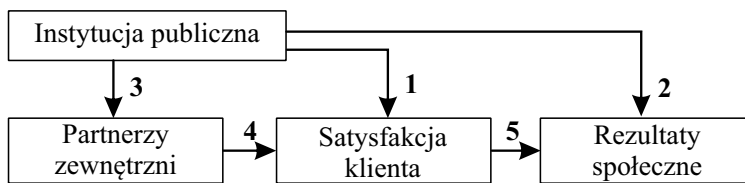
Źródło: opracowanie własne na podstawie:

M. Moore, S. Khagram, *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*, „Working Paper of the Corporate Social Responsibility Initiative”, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge 2004, s. 3, www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf (10.08.2013).

³ R. Gawłowski, *Czas na dynamiczne zmiany w zarządzaniu gminą*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 3, s. 38.

Wartość publiczna oznacza, że dana jednostka organizacyjna musi zastanowić się, jakiego waloru pragnie dostarczyć społeczeństwu. Menadżer musi rozpoznać, czego oczekuje otoczenie i odpowiedzieć na pytanie, czego obywatel i jego przedstawiciele mogą żądać i oczekiwać od zarządu publicznego. Legitymizacja i poparcie polegają na upoważnieniu otoczenia, do którego ma zostać dostarczona wartość publiczna, do podejmowania działań, w tym zapewnieniu środków koniecznych do stworzenia wartości. Zdolności operacyjne rozumiane powinny być jako możliwości konieczne do osiągnięcia pożądanego rezultatu, to także działania związane z nowymi inwestycjami, innowacyjnością, jak również sojusze. M. Moore określił także łańcuch wartości publicznej (rysunek 2), a wskazane w nim elementy oddziałują z różną siłą. Zadaniem menadżera jest ich równoważenie.

Rysunek 2. Model łańcucha wartości publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Ćwikicki *Model tworzenia społecznej wartości*, „Biuletyn Ekonomia Społeczna w Małopolsce” 2011, nr 4, s. 15.

Przedstawione na rysunku 2 strzałki ukazują wpływ poszczególnych elementów łańcucha wartości w formie związku przyczynowo-skutkowego. Instytucja publiczna swoje usługi oferuje bezpośrednio klientowi, ale część zadań zleca partnerom zewnętrznym, nadzorując jakość świadczonych przez ich usług.

Biorąc pod uwagę wcześniejszy dorobek, wyróżnić można cztery modele NPM, które następowały kolejno po sobie⁴:

1. Model NPM1 – dążenie do upodobnienia sektora samorządowego do sektora biznesowego – wzrastała tu kontrola finansowa i dość wysoką rangę przypisywano służbom finansowym. Wprowadzono istotną rolę audytu oraz elementów projekcyjnych.

⁴ P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność w administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 16.

2. Model NPM2 – decentralizacja i „odchudzenie” sektora samorządowego. Ograniczenie rozmiarów sektora powodowało, że na niższych szczeblach doskonale rozpoznano potrzeby danej jednostki, jak również w sposób racjonalny zdecydowano o wydatkach. Odzwierciedlenie znalazły także metody zarządzania w przedsiębiorstwach.
3. Model NPM3 – nacisk na kulturę organizacyjną instytucji publicznych, charakteryzującą się elastycznością, innowacyjnością, samodzielnym rozwiązywaniem problemów oraz przedsiębiorczością.
4. Model NPM4 – orientacja na usługi publiczne, następuje tu koncentracja na jakości świadczonych usług dla klientów, czyli odbiorców usług publicznych, oraz na partycypacji społeczności lokalnych.

Uzupełnieniem NPM jest *good governance*. Koncepcja ta wprowadziła dodatkowo takie elementy, jak: otwartość, uczestnictwo, przejrzystość, efektywność⁵, wskazując konieczność współpracy sektora publicznego, prywatnego oraz organizacji społecznych. Sieciowe współzależne, a nie hierarchiczne świadczenie usług publicznych powoduje, iż „centrum dowodzenia” nie musi należeć do administracji publicznej. B. Guy Peters i J. Pierre wskazują na cztery podstawowe założenia *governance*⁶. Po pierwsze, zarządzanie rozumiane jest jako proces odbywający się sieciowo, gdzie nie ma dominacji formalnych instytucji, zaś amorficzni aktorzy decydują, jakie dobra publiczne będą świadczone. Po drugie, w dobrym zarządzaniu uznaje się, iż w miarę upływu czasu wpływ państwa w zakresie sprawowania bezpośredniej kontroli powinien maleć. Rząd posiada umiejętności prowadzenia negocjacji, zawierania umów z uczestnikami sieci, przy czym uczestnicy ci traktowani są jako równorzędni partnerzy procesów politycznych. Po trzecie, postuluje się łączenie zasobów sektora publicznego i prywatnego (na przykład partnerstwo publiczno-prywatne). Pozwala to na uzyskanie zasobów, do których indywidualnie rząd czy operator zewnętrzny nie posiada dostępności. Czwartym założeniem *governance* jest otwartość na nowe metody realizacji polityki społecznej. Stosowane są tu zatem metody zawierające czynnik motywujący, a nie zakazy czy nakazy.

⁵ J. Hausner, *Podstawy rządzenia interaktywnego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 11.

⁶ B. Guy Peters, J. Pierre, *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, No. 8, s. 229–234.

2. Pomiar jakości rządzenia

Płaszczyzną instytucjonalną do upowszechnienia *governance* oraz NPM⁷ stały się organizacje międzynarodowe, takie jak OECD czy Bank Światowy⁸, które upatrując wzrostu dynamiki procesów modernizacji zachodzących we współczesnych państwach demokratycznych i demokratyzujących, podjęły próbę budowy zintegrowanych, syntetycznych wskaźników, aby zobrazować osiągnięcia w zakresie jakości rządzenia poszczególnych państw. Powstały różnego rodzaju rankingi krajów pozwalające określić różnice w jakości sprawowanej władzy.

Na podstawie długookresowych analiz zaobserwowano, iż państwa, w których stosowane jest sprawniejsze zarządzanie sektorem publicznym, rozwijają się szybciej i osiągają wyższy poziom PKB *per capita*⁹. Stało się to argumentem dla wcześniej wspomnianych instytucji międzynarodowych, które starają się zachęcać kraje rozwijające się do zastosowania procesu konwergencji¹⁰, aby poprawić skuteczność osiągania zamierzonych celów rozwojowych.

The Human Rights Centre Uniwersytetu w Essex opublikowało w 2003 roku raport opisujący sposoby pomiaru i analizy demokracji, praw człowieka oraz dobrego rządzenia¹¹ za pomocą wskaźników. Autorzy tego raportu wskazują na problematykę określenia dobrego rządzenia, którego nie można zmierzyć jedną miarą, ale wymaga to zastosowania zróżnicowanych kategorii danych. Za podstawową kategorię należy uznać publiczny obraz dobrego rządzenia, czyli jak jest postrzegane rządzenie w gospodarce przez innych. Badanie to przeprowadzono na małych próbach celowych, bo dotyczących osób rządzących czy też znaczących osób reprezentujących różne obszary: gospodarczy, społeczny. Kolejną kategorią są poszczególne dane cechujące

⁷ M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2011, Vol. 14, nr 1, s. 215–226.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 289.

⁹ D. Miłaszewicz, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2011, nr 19, s. 9, www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip19-2011/SiP-19-1.pdf (26.11.2013).

¹⁰ J.J. Milewski, *Debata o państwie w początku XXI wieku – refleksje historyka*, w: *Państwo w świecie współczesnym*, red. K. Trzeciński, ASPRA-JR Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006, s. 52. Konwergencja – hipoteza wysunięta przez U. Harvarda, wyjaśniająca, że względne zacofanie może ułatwić rozwój gospodarczy. Wykorzystanie efektu catch-up – upodabniania się.

¹¹ T. Landman, J. Hauserman, *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indication of Democracy and Good Governance*, University of Essex-Human Rights Centre, Colchester 2003, s. 1, www.upf.edu/dcpis/_pdf/sdellepiane.pdf (10.11.2013).

dobre rządzenie. Porządkuje się je według danych miar, określając pewien przedział liczbowy. Ważnym elementem pomiaru jakości rządzenia jest także możliwość porównywalności w czasie, pozwala to na przedstawienia dynamiki danego elementu. Ostatnią, trzecią, kategorią są takie dane, które przedstawiają szczególne przypadki pozytywnych lub negatywnych sytuacji, które oddziałują na dobre lub złe rządzenie, na przykład korupcja.

Rysunek 3. Wskaźniki cząstkowe Index of Economic Freedom

Praworządność (<i>rule of law</i>)	Interwencjonizm państwa (<i>limited government</i>)	Efektywność regulacji (<i>regulatory efficiency</i>)	Otwartość rynku (<i>open markets</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • prawa własności (<i>property rights</i>) • ocena korupcji (<i>freedom from corruption</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • wolność podatkowa (<i>fiscal freedom</i>) • wydatki rządowe (<i>government spendings</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • wolność gospodarcza (<i>business freedom</i>) • sytuacja na rynku pracy (<i>labor freedom</i>) • polityka monetarna (<i>monetary freedom</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • polityka handlowa (<i>trade freedom</i>) • regulacje inwestycyjne (<i>investment freedom</i>) • regulacje rynku finansowego (<i>financial freedom</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

T. Miller, K.R. Holmes, E.J. Feulner, A.B. Kim, B. Riley, J.M. Roberts, 2013 *Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., Washington D.C. 2013, s. 16. http://www.heritage.org/index/pdf/2013/book/index_2013.pdf (25.10.2013).

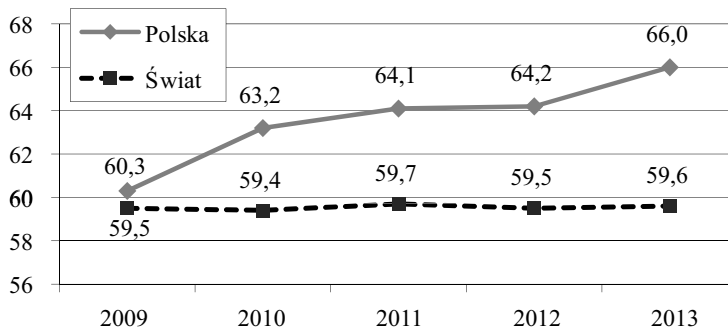
Heritage Foundation Freedom House w swoim raporcie publikowanym od 1995 roku dotyczącym wolności ekonomicznej (Index of Economic Freedom, IEF), wskazała, jak ważnym zagadnieniem jest budowanie dobrej atmosfery dla biznesu przez dobre rządzenie w gospodarce¹². Ocena wskaźników corocznie przeprowadzana jest dla każdego kraju w skali od 0% do 100% jako średnia arytmetyczna

¹² J.W. Bosak, *Teoria i metodologia. Krytyczna ocena stosowanych metod analizy*, w: *Polska: Raport konkurencyjności 2006. Rola innowacji w kształtowaniu przewag konkurencyjnych*, red. M.A. Wersa, SGH, Warszawa 2006, s. 252–263.

przedstawionych wielkości¹³. Niższy wynik oznacza większy zakres interwencjonizmu państwa w gospodarkę i tym samym mniejszą wolność gospodarczą. Powstały ranking państw skonstruowany jest w ten sposób, iż kraje o największej wolności gospodarczej zajmują pierwsze miejsca. Za całkowicie wolne uważane są te gospodarki, dla których wartość indeksu mieści się w przedziale 80%–100%, w zasadzie wolne – 70%–79,90%, umiarkowanie wolne 60%–69,90%, w zasadzie bez wolności – 50%–59,90%, bez wolności – 0%–49,90%.

W pierwszym raporcie IEF opublikowanym w 1995 roku dla 101 państw Polska zajęła 76. pozycję z wynikiem 50,70%. Dziewiętnastoletni okres prowadzenia badań pozwolił na wyodrębnienie czterech głównych obszarów¹⁴, bowiem jak zauważyli autorzy raportu, praworządność, ograniczenie interwencjonizmu państwa, wysoka efektywność regulacji oraz otwartość rynku tworzą najdogodniejsze warunki jakości życia (rysunek 3).

Rysunek 4. Wskaźnik wolności gospodarczej w Polsce oraz na świecie w latach 2009–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie:

T. Miller, K.R. Holmes, E.J. Feulner, A.B. Kim, B. Riley, J.M. Roberts, *2013 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., Washington D.C. 2013, s. 10, 470, www.heritage.org/index/pdf/2013/book/index_2013.pdf (25.10.2013).

¹³ www.heritage.org/index/book/methodology (14.11.2013).

¹⁴ T. Miller, K.R. Holmes, E.J. Feulner, A.B. Kim, B. Riley, J.M. Roberts, *2013 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., Washington D.C. 2013, s. 13, www.heritage.org/index/pdf/2013/book/index_2013.pdf (25.10.2013).

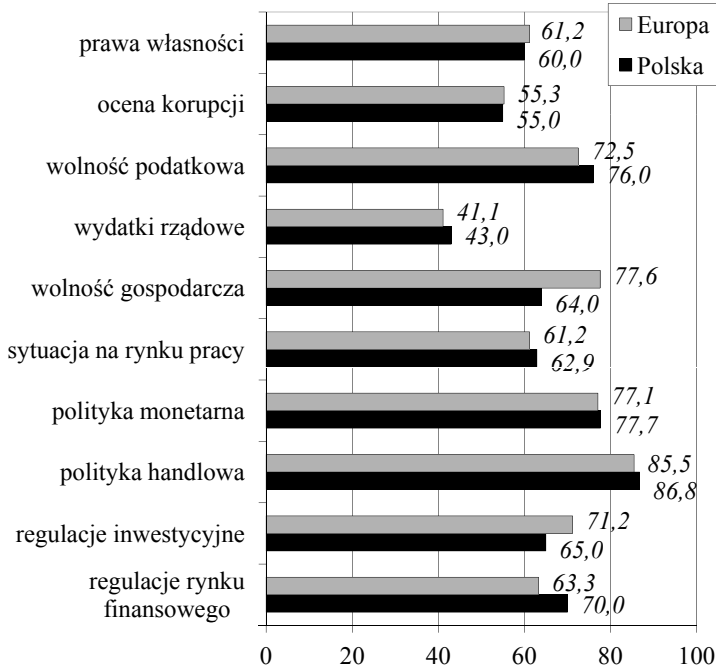
Zastosowanie wskaźników cząstkowych w takim układzie pozwoliło na dokładniejsze zobrazowanie wolności ekonomicznej na świecie w 177 krajach. Polska w 2013 roku z wynikiem lepszym niż w roku poprzednim – 66% (64,2% w 2012 roku) zajęła 57. pozycję na świecie, a wśród krajów europejskich znalazła się na 26. miejscu. W zasadzie wszystkie wskaźniki cząstkowe wykazały tendencję wzrostową do roku poprzedniego, spadek odnotowano jedynie w zakresie polityki handlowej oraz polityki monetarnej. Wartość wskaźnika IEF od 2009 roku wykazuje tendencję wzrostową, a od 2012 roku wzrasta dosyć dynamicznie. Cząstkowe wskaźniki IEF mają wartości zbliżone do średniej krajów europejskich, jedynie wolność gospodarcza kształtująca się na poziomie 64% nieznacznie odbiega od średniej w krajach Europy, gdzie wynosi 77,6%.

Autorzy w trakcie prac nad raportem 2013 zauważyli, iż aktualnie, aby nastąpiła poprawa wolności gospodarczej i ogólnego dobrobytu, konieczne staje się monitorowanie wskaźników dotyczących opieki zdrowotnej, dochodu na mieszkańca, edukacji oraz ochrony środowiska. Niezbędnym elementem dobrego zarządzania w gospodarce jest to, aby rząd umiał stwarzać lepsze warunki inwestycyjne. U.S. Chamber of Commerce sformułował pięć niezbędnych warunków dla rozwoju długoterminowych inwestycji¹⁵:

1. *Transparentność (transparency)* – ustawy i przepisy stosowane do działalności gospodarczej muszą być przejrzyste i zrozumiałe.
2. *Przewidywalność (predictability)* – przepisy prawa muszą być stosowane w sposób logiczny i spójny, niezależnie od czasu, miejsca lub osoby, których dotyczy postępowanie.
3. *Stabilność (stability)* – stabilne i spójne regulacje prawne, zgodne z prawem międzynarodowym, promujące negocjacje biznesowe.
4. *Odpowiedzialność (accountability)* – stosowanie prawa w takim samym zakresie zarówno w odniesieniu do instytucji publicznych, jak do sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego. Przeciwdziałanie korupcji.
5. *Rzetelność procesowa (due process)* – postępowanie sądowe musi charakteryzować się sprawiedliwością, przejrzystością. Niedopuszczalne jest, aby wyrok zapadał pod wpływem interwencji instytucji publicznych czy też był z góry ustalony.

¹⁵ 2013 *Index of Economic Freedom*, www.heritage.org/index/book/chapter-6 (4.11.2013).

Rysunek 5. Wskaźniki cząstkowe wolności ekonomicznej dla Polski oraz krajów europejskich w 2013 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie:

T. Miller, K.R. Holmes, E.J. Feulner, A.B. Kim, B. Riley, J.M. Roberts, *2013 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., Washington D.C. 2013, s. 363–364, <http://akgul.bilkent.edu.tr/demokrasi/Heritage-economic-freedom-2013.pdf> (9.11.2013).

Bank Światowy od 2004 roku również zajmuje się badaniem gospodarek krajów w celu ustalenia najbardziej sprzyjających warunków prowadzenia szeroko pojętego biznesu. W tym celu tworzony jest raport *Doing Business*. W raporcie tym uwzględniono 10 obszarów¹⁶:

1. Swoboda zakładania działalności gospodarczej – liczba procedur, koszty, czas.
2. Koncesjonowanie działalności gospodarczej – liczba procedur, koszty, czas, koszty kontroli.

¹⁶ P. Misztal, *Zdolność konkurencyjna polskiej gospodarki w okresie 1998–2007 w świetle rankingów konkurencyjności międzynarodowej*, w: *Aktualne wyzwania ekonomii*, red. Z. Kwaśnik, W. Żukow, Radomska Szkoła Wyższa, Radom 2009, s. 63.

3. Podatki – liczba podatków, niezbędny czas do wypełnienia formalności podatkowych.
4. Procedura zatrudniania i zwalniania pracowników – wskaźnik trudności zatrudnienia, koszty zatrudnienia oraz zwolnienia.
5. Rejestrowanie własności – liczba procedur, koszt, czas niezbędny do wpisania własności do rejestru hipotecznego.
6. Dostępność do kredytu.
7. Ochrona inwestorów.
8. Wymiana międzynarodowa – liczba wymaganych dokumentów, liczba koniecznych odpisów i czas na realizację procedur tranzytowych.
9. Dochodzenie praw umownych na drodze sądowej – czas i koszt procedur.
10. Proces zakończenia działalności – czas, koszt, wielkość odzyskanego kapitału.

O ile wcześniej przedstawione wskaźniki dotyczyły oddziaływania jakości rządzenia na strefę biznesu, o tyle przedstawiane w dalszej części opracowania dotyczą szerszej oceny procesu rządzenia państwem. Instytucją wiodącą w konstruowaniu i pomiarze rządzenia jest Bank Światowy. Pierwsze badania przeprowadzili D. Kaufmann, A. Kraay oraz P. Zoido-Labatón w 1996 roku dla 178 państw. Tworząc raport *Worldwide Governance Indicators* (WGI), chcieli wykazać, iż istnieje związek przyczynowy pomiędzy dobrym rządzeniem a rozwojem kraju. Na podstawie stworzonej bazy danych zawierającej 300 wskaźników wskazali sześć głównych obszarów dobrego rządzenia¹⁷:

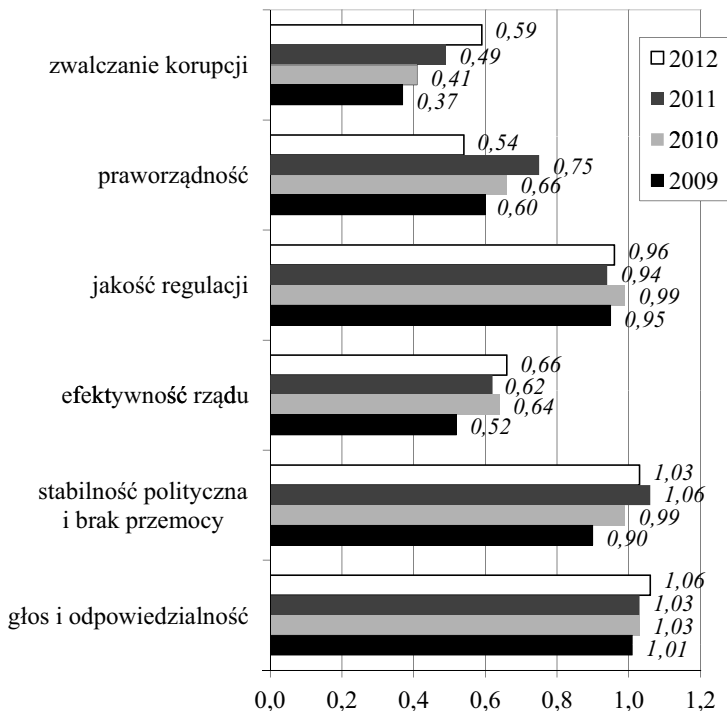
1. Głos i odpowiedzialność (*Voice and Accountability – VA*) – grupa wskaźników obrazująca wolność praw obywatelskich i praw człowieka (aktywność w czasie wyborów powszechnych, wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się oraz wolność mediów).
2. Stabilność polityczna i brak przemocy (*Political Stability and Absence of Violence – PV*) obejmuje pomiar prawdopodobieństwa nagłych zagrożeń lub zmian w rządzie, destabilizacji przez stosowanie przemocy politycznej czy też terroryzmu.
3. Efektywność rządu (*Government Effectiveness – GE*) obejmuje jakość świadczonych usług publicznych, stopień biurokracji, kompetencje urzędników państwowych, niezależność administracji publicznej od nacisków politycz-

¹⁷ D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Labatón, *Governance Matters*, „Policy Reserch Working Paper” 1999, No. 2196, s. 1–18, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters1.pdf> (10.11.2013).

- nych akceptacji polityki rządowej. Najważniejszym obszarem badawczym w tej kategorii jest zdolność rządu do konstruowania i implementacji polityki.
4. Jakość regulacji (*Regulatory Quality* – RQ) zdolność rządu do tworzenia dobrego klimatu dla sektora prywatnego poprzez tworzenie przyjaznych uregulowań prawnych.
 5. Praworządność (*Rule of Law* – RL) wskaźnik ocenia sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz policji, występowania przestępczości i przemocy oraz poszanowania prawa własności.
 6. Zwalczenie korupcji (*Control of Corruption* – CC) wskaźniki w tej kategorii dotyczą postrzegania zagrożeń korupcyjnych.

Wartość maksymalna wskaźnika w każdym obszarze wynosi 2,5, a minimalna –2,5. Przy czym im wyższa wartość, tym lepsza jest jakość rządzenia.

Rysunek 6. Wskaźniki jakości rządzenia w Polsce w latach 2009–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Worldwide Governance Indicators, 2013 Update Aggregate Indicators of Governance 1996–2012*, www.govindicators.org (14.11.2013).

Z przedstawionych badań wynika, iż zdecydowanie poprawiło się zwalczanie korupcji (0,39 punktu w 2009 roku i 0,59 punktu w 2012 roku). Dobrze oceniana jest również efektywność rządu oraz stabilność polityczna i brak przemocy. Pozostałe wskaźniki WGI pozostają na podobnym poziomie.

Jakość rządzenia w gospodarce to przede wszystkim efektywność działań decydentów poprzez formułowanie i egzekwowanie decyzji, posiadanie autorytetu i legitymizacji. To również tak skonstruowane państwo, gdzie nie ma miejsca na infiltrację czy też kontrolowanie działań instytucji państwowych przez pewne grupy interesariuszy. Wysokiej jakości sterowania gospodarką nie uzyskuje się za pomocą rozszerzenia zakresu roli państwa, ale umiejętne stymulowanie pożądanych procesów gospodarczych. Należy mieć też na uwadze, iż to nie rozbudowany nadmiernie aparat kontroli będzie podnosił jakość, ale autorytet i przyzwolenie społeczne¹⁸.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy wynika, iż trudno jest jednoznacznie sformułować wskaźniki służące do oceny jakości rządzenia w gospodarce. Jednak zastosowanie różnorodnych wskaźników przez różne instytucje międzynarodowe, jak również budowanie ich bazy w długim okresie pozwala na dokładniejszą ocenę dynamiki tego procesu. Próba pomiaru jakości rządzenia stwarza możliwość rozpoznania czynników wpływających na potencjał rządzenia w gospodarce oraz wskazuje słabości systemów sterowania i podnoszenia efektywności. Na uwagę zasługuje też fakt, iż każdy rząd w swych działaniach dąży do tego, aby zaprezentować swoje osiągnięcia w znacznie lepszym świetle niż sprawujący władzę wcześniej, czyli konkurenci polityczni. Podawane są wówczas do wiadomości publicznej różnego rodzaju wskaźniki syntetyczne. Prezentowane przez władze państwa dane nie są jednak zrozumiałe dla obywateli, dlatego też należałoby rozważyć skonstruowanie bardziej uniwersalnego, łatwiejszego w prezentacji, wskaźnika. Przeprowadzona analiza wskaźników pokazuje, iż jakość rządzenia w polskiej gospodarce w latach 2009–2012 oceniana była pozytywnie przez organizacje międzynarodowe. Nie jest to co prawda bardzo dynamiczna poprawa jakości rządzenia w gospodarce, ale pozostaje mieć nadzieję, iż oparta na mocnych fundamentach.

¹⁸ D. Miłaszewicz, *Wielkość państwa i jego jakość na przykładzie polskiej gospodarki*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2006, nr 3, s. 86, www.krakow.pte.pl/pliki/zn-pte-nr-3/zn-nr-3-pte04milaszewicz.pdf (26.11.2013).

Literatura

- Bosak J.W., *Teoria i metodologia. Krytyczna ocena stosowanych metod analizy*, w: *Polska: Raport konkurencyjności 2006. Rola innowacji w kształtowaniu przewag konkurencyjnych*, red. M.A. Wersa, SGH, Warszawa 2006.
- Ćwikicki M., *Model tworzenia społecznej wartości*, „Biuletyn Ekonomia Społeczna w Małopolsce” 2011, nr 4.
- Gawłowski R., *Czas na dynamiczne zmiany w zarządzaniu gminą*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 3.
- Guy Peters B., Pierre J., *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, No. 8.
- Hausner J., *Podstawy rządzenia interaktywnego*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- www.heritage.org/index/book/chapter-6 (4.11.2013).
- www.heritage.org/index/book/methodology (14.11.2013).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.
- Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2011, Vol. 14, nr 1.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Labaton P., *Governance Matters*, „Policy Reserch Working Paper” 1999, No. 2196, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/govmatters1.pdf> (10.11.2013).
- Landman T., Hauserman J., *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Inducation of Democracy and Good Governance*, University of Essex-Human Rights Centre, Colchester 2003, www.upf.edu/dcpis/_pdf/sdellepiane.pdf (10.11.2013).
- Milewski J.J., *Debata o państwie w początku XXI wieku – refleksje historyka*, w: *Państwo w świecie współczesnym*, red. K. Trzeciński, ASPRA-JR Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2006.
- Miller T., Holmes K.R., Feulner E.J., Kim A.B., Riley B., Roberts J.M., *2013 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., Washington D.C. 2013, www.heritage.org/index/pdf/2013/book/index_2013.pdf (25.10.2013).
- Miłaszewicz D., *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2011, nr 19, www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip19-2011/SiP-19-1.pdf (26.11.2013).
- Miłaszewicz D., *Wielkość państwa i jego jakość na przykładzie polskiej gospodarki*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2006, nr 3, www.krakow.pte.pl/pliki/zn-pte-nr-3/zn-nr-3-pte04milaszewicz.pdf (26.10.2013).

- Miształ P., *Zdolność konkurencyjna polskiej gospodarki w okresie 1998–2007 w świetle rankingów konkurencyjności międzynarodowej*, w: *Aktualne wyzwania ekonomii*, red. Z. Kwaśnik, W. Żukow, Radomska Szkoła Wyższa, Radom 2009.
- Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność w administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Moore M., Khagram S., *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management*, „Working Paper of the Corporate Social Responsibility Initiative” 2004.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 1992.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2.

QUANTIFYING THE QUALITY OF GOVERNANCE THE QUALITY IN THE ECONOMY

Abstract

The article presents the concept of good governance, namely good governance, pointing to its continuous evaluation. Types of indicators describing the process of government in the economy are also presented. The research part of the article is devoted to the publication of the level of governance quality in Polish economy, in the period 2009–2012, using data compiled by The Heritage Foundation and Dow Jones & Company (Index of Economic Freedom). The effectiveness of Polish governance to the European average was also compared, on the basis of research conducted by the World Bank (The Worldwide Governance Indicators).

Keywords: quality of governance, new public management, good governance economy

JEL Codes: B52, H11, O11, O12

Translated by Elżbieta Jabłońska

