

Pomiar jakości rządzenia

Kryteria oceny jakości rządzenia

W ostatnim czasie rządzenie oraz postulat „dobrego rządzenia” stały się przedmiotem analiz empirycznych w celu zmierzenia osiągnięć poszczególnych państw w kierowaniu sprawami publicznymi. Wiele instytucji podjęło próbę opracowania zintegrowanych, syntetycznych wskaźników, za pomocą których dokonują oceny jakości rządzenia lub sprawności sektora publicznego. Ze względu na odmienne definicje pojęcia „dobrego rządzenia”, mamy do czynienia ze zróżnicowanym pomiarem tej wielkości. *The Human Rights Centre* Uniwersytetu w Essex, opublikował w 2003 r. raport dotyczący pomiaru i analizy zjawiska demokracji i „dobrego rządzenia” za pomocą wskaźników¹. Raport finalny zakłada, że dobre rządzenie pozostaje „istotną, zasadniczą koncepcją”, ponieważ nie ma konsensusu co do jego definicji czy istoty. Jednym z celów projektu było z tego względu – wskazanie zróżnicowanych ujęć i dostępnych opcji metodologicznych pomiaru demokracji i „dobrego rządzenia”.

Przywołany raport identyfikuje zróżnicowane kategorie danych wykorzystywanych w pomiarze „dobrego rządzenia”. Do pierwszej z nich zaliczyć należy publiczne postrzeganie „dobrego rządzenia” (opinie „ważnych osób” w rządzie, w biznesie i w przemyśle), którego pomiar odbywa się na małych próbach celowych, przy wykorzystaniu odpowiednich technik analitycznych. Drugą grupę stanowią dane bazujące na standardach opisujących idealne otoczenie „dobrego rządzenia”. Powstają one w wyniku konstrukcji miar, za pomocą których przeprowadza się oceny dokonanego postępu według przyjętej skali². Trzecią kategorię danych stanowią informacje dotyczące specyficznych przypadków, pozytywnych i negatywnych zdarzeń lub rezultatów, które promują bądź stanowią przeszkodę dla „dobrego rządzenia”³.

* Autorzy są pracownikami Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2008 r.

¹ [Landman, Häusermann, 2003, s. 1]. Projekt, realizowany pod kierownictwem Todda Landmana, był wspierany przez *Statistical Office of the Commission of the European Communities* (EUROSTAT).

² [Landman, Häusermann, 2003, s. 1], m.in. w studiach badawczych nt. „dobrego rządzenia” wykorzystywane są wskaźniki oparte o skale porządkowe, opisujące swobody obywatelskie i polityczne publikowane przez *Freedom House*.

³ Przykładem negatywnych zdarzeń jest np. – rozmiar korupcji.

W pomiarze „dobrego rządzenia” zróżnicowaniu ulegają nie tylko rodzaje danych, ale także kategorie konstruowanych wskaźników. *United Nations Development Programme*⁴ (UNDP) wyróżnia wskaźniki obiektywne (np. wskaźniki ekonomiczne) oraz subiektywne (np. opinie respondentów). Inny podział wskaźników oparty jest na rozróżnieniu poszczególnych elementów składających się na system rządzenia: nakład (*input*), proces (*process*), wynik (*outcome*). Wskaźniki *input* mierzą poziom poniesionych kosztów, wskaźniki procesu oceniają implementację procesu, a *outcome* poziom osiągniętych dokonań. W raporcie Landmana zidentyfikowano pięć typów pomiaru „dobrego rządzenia”:

- pomiar zjawisk, takich jak: swobody obywatelskie i polityczne lub stabilizacja polityczna, oceniający rządy prawa i jakość rządzenia⁵,
- pomiar częstotliwości aktów przemocy politycznej jako odwrotny pomiar „dobrego rządzenia”. Pomiar tego typu skupia się na tzw. złym, zamiast na „dobrym” rządzeniu⁶,
- szacunki i opinie ekspertów na temat „dobrego rządzenia” wykorzystywane w ocenie klimatu dla inwestycji i biznesu⁷,
- obiektywny pomiar „dobrego rządzenia”⁸,
- pomiar mieszany stanowiący kombinację zagregowanych danych, skal i opinii ekspertów⁹.

Przytoczony podział stosowanych w praktyce typów pomiaru „dobrego rządzenia” wskazuje na znaczne zróżnicowanie kryteriów oceny jakości procesów rządzenia. Każda z powyższych technik pomiaru oparta jest na innych rodzajach danych, aspektach rządzenia i jego płaszczyznach, co wynika z braku jednolitej, kompleksowej i powszechnie obowiązującej definicji tej koncepcji.

⁴ *United Nations Development Programme* (UNDP), Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, pomaga krajom rozwijającym się w wypracowaniu ich własnych rozwiązań w takich dziedzinach, jak: demokracja, ograniczanie ubóstwa, zapobieganie i odbudowa po kryzysach, ochrona środowiska i przeciwdziałanie HIV/AIDS; <http://www.undp.org.pl/>.

⁵ Przykładem tego typu pomiaru są skale *Freedom House* wykorzystywane przez *the Heritage Foundation* i *the Wall Street Journal*, które opublikowały rankingi 161 państw w latach 1995-2003.

⁶ Ogólne dane bazują na wskaźnikach stabilności politycznej m.in. działaniach militarnych, zamachach politycznych, zamieszkach i demonstracjach (por. [Russell, 1964, s. 442-454], [Taylor, Hudson, 1972], [Taylor, Jodice, 1983], [Banks, 1994 i 1997]).

⁷ Przykładem jest projekt *The United Nations University „World Governance Survey”* (WGS), realizowany we współpracy z UNDP, w którym wykorzystano opinie ekspertów na temat „dobrego rządzenia” dla 16 rozwijających się państw [Court, Hayden, Mease, 2002], [Court, Hayden, Mease, 2002a]. Dodatkowo organizacje, jak np. *Transparency International*, *the Political Risk Services*, *Business Environmental Risk Intelligence* (BERI), tworzą rankingi państw w oparciu o wskaźniki charakteryzujące np. stabilność polityczną, system prawny i sądownictwo czy poziom korupcji.

⁸ Przykładem przytoczonym przez Landmana jest wskaźnik *the contract-intensive money* (CIM), który wyraża relację pomiędzy pieniądzem pozostającym poza obiegiem (*non-currency money*) a całkowitą podażą pieniądza (*the total money supply*) i bazuje na obliczeniach Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Uzasadnienie wykorzystania CIM jako wskaźnika „dobrego rządzenia” odwołuje się do wysoce niepewnego otoczenia, w jakim funkcjonują podmioty gospodarcze [Knack, 2002, s. 12], [Clague, 1997].

⁹ Przykładem tego typu pomiaru są wskaźniki publikowane przez Bank Światowy autorstwa Daniela Kaufmanna, Aarta Kraay’a i Pablo Zoido-Lobaton.

Z tego względu, pojawia się pytanie o użyteczność otrzymanych miar i możliwość ich porównywania.

Analizując dotychczasowy dorobek badawczy w zakresie pomiaru jakości rządzenia lub efektywności sektora publicznego, zaskakuje niewiele studiów porównawczych przeprowadzonych w kontekście międzynarodowym na poziomie zagregowanym. Większość badań koncentruje się na porównywaniu jednostek organizacyjnych w ramach jednego systemu administracyjnego lub wybranych jednostek organizacyjnych administracji publicznych pomiędzy krajami. Często badania efektywności administracji publicznej dotyczą także poziomu lokalnego i regionalnego.

Do najbardziej rozbudowanych, a zarazem rozpowszechnionych mierników jakości rządzenia opartych o zagregowane dane i międzynarodowe studia komparatywne, zaliczyć należy wskaźniki publikowane przez *World Bank*, *European Central Bank*, *International Institute for Management Development* (IMD) i *World Economic Forum* (WEF). Ich charakterystyczną, wspólną cechą jest systematyczne i kompleksowe ujęcie procesów rządzenia, uwzględniające aspekty efektywności sektora publicznego i administracji publicznej, a także jakości uregulowań prawnych.

Badania dla Banku Światowego

Institucją pełniącą wiodącą rolę w konstrukcji i pomiarze wskaźników rządzenia jest Bank Światowy. Pierwsze empiryczne badania dotyczące pomiaru rządzenia przeprowadzili Daniel Kaufmann, Aart Kraay oraz Pablo Zoido-Lobaton w 1996 r. dla 200 państw, a kolejne wyniki opublikowali w październiku 1999 r. w zeszytach naukowych Banku Światowego [Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, 1999]. Analizą objęto wówczas 199 państw przy zastosowaniu 300 wskaźników tworzących sześć zagregowanych mierników obrazujących następujące aspekty rządzenia:

- odpowiedzialność, rozliczalność i kontrola demokratyczna (*voice and accountability*) – obejmuje pomiar praw politycznych, wolności obywatelskich i praw człowieka,
- niestabilność polityczna i akty przemocy (*political instability and violence*) – oznacza pomiar prawdopodobieństwa gwałtownych zagrożeń lub zmian w rządzie, destabilizacji przez możliwe niekonstytucyjne akty przemocy, łącznie z terroryzmem,
- skuteczność (efektywność) rządzenia (*government effectiveness*) – obejmuje pomiar profesjonalizmu administracji publicznej oraz jakości świadczonych usług publicznych,
- zakres regulacji (*regulatory burden*) – dotyczy pomiaru stopnia ingerencji czynnika publiczno-administracyjnego w gospodarce rynkowej,
- rządy prawa (*rule of law*) – wskaźnik ocenia sprawność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jakość umów oraz ochronę praw własności,
- łapówkarstwo (*graft*).

Na ich podstawie skonstruowany został zintegrowany wskaźnik rządzenia przyjmujący wartości od -2,5 do 2,5, gdzie wyższej wartości odpowiada wyższy poziom rozwoju. Dane liczbowe wykorzystane w analizie pochodziły od 25 instytucji dokonujących pomiaru różnego typu wskaźników¹⁰.

W 2002 r. Bank Światowy opublikował kolejne wyniki badań poświęcone problematyce pomiaru jakości i sprawności rządzenia w 175 państwach w latach 2000-2001 [Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, 2002]. Kaufmann, Kraay oraz Zoido-Lobaton kontynuowali swoje badania w zakresie pomiaru rządzenia w wymienionych sześciu aspektach, zmianie uległ ostatni z nich: z łapówkarstwa na korupcję (*control of corruption*). W 2003 r. opublikowany został kolejny raport obejmujący analizą 199 krajów w latach 1996-2002 [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2003]. W maju 2005 r. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi zaprezentowali nowy raport zaktualizowany i rozszerzony o nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2005].

Pomiaru rządzenia dokonano, uwzględniając sześć wymienionych aspektów w odniesieniu do 209 państw. Tym samym, raport koresponduje z przyjętą definicją rządzenia w badaniach z lat 1996, 1998, 2000, 2002, stanowiąc ich kontynuację. Dane liczbowe (37 niezależnych zbiorów danych) pochodzą z 31 różnych organizacji (firm, agencji ratingowych, rządowych międzynarodowych i in.) i rozszerzone zostały o 12 nowych zasobów. Ranking opublikowany w 2006 r. wprowadził pewne modyfikacje w nazewnictwie dwóch kryteriów pomiaru jakości procesów rządzenia: aspekt niestabilności politycznej i aktów przemocy zastąpiony został kryterium stabilności politycznej i brakiem aktów przemocy, a kryterium obciążenia regulacjami przez jakość regulacji [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2006]. Ostatnia publikacja rankingu miała miejsce w 2007 r. i objęła 212 krajów, które poddano analizie w latach 1996-2006 [Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2007].

Pośród wymienionych aspektów uwzględnionych w pomiarze rządzenia, zasadniczą rolę (w kontekście problematyki niniejszego artykułu) odgrywa skuteczność rządzenia – *government effectiveness*. Wskaźnik ten określa zdolność rządu do sprawowania władzy w sferze dostarczania usług publicznych oraz formułowania i realizacji własnej polityki. Obejmuje on wskaźniki cząstkowe mierzące: jakość usług publicznych, jakość pracy administracji, kompetencję urzędników służby cywilnej oraz poziom ich niezależności od nacisków politycznych, jak również poziom wiarygodności angażowania się rządu w rozwiązywanie istotnych problemów.

Na uwagę zasługują także wyniki badań na temat rządzenia, opublikowane w 2000 r. przez Nauro F. Campos'a w zeszytach naukowych Banku Światowego [Campos, 2000]. Autor prezentuje sposób pomiaru jakości rządzenia, który

¹⁰ M.in.: *Business Environment Risk Intelligence, The Wall Street Journal, Central European Economic Review, Standard and Poor's, European Bank for Reconstruction and Development, The Economist Intelligence Unit, Freedom House, Gallup International, World Economic, Heritage Foundation/Wall Street Journal, Political Risk Services, International Country Risk Guide, Political Economic Risk Consultancy, Institute Management Development, World Bank/University of Basel.*

pozwala scharakteryzować przeobrażenia zachodzące w instytucjach publicznych w kierunku od centralnego planowania do ekonomii rynkowej. Campos dokonuje oceny sposobu rządzenia w pięciu kategoriach, tzw. instytucjonalnych wymiarach rządzenia:

- władzy wykonawczej, która powinna być rozliczalna z podejmowanych działań,
- jakości administracji publicznej, która powinna cechować się świadczeniem wysokiej klasy usług publicznych, etosem zawodowym, pozwalających jej działać efektywnie i dostosowywać się do zmieniających potrzeb społecznych,
- rządów prawa, co oznacza że system prawny powinien odpowiadać istniejącej sytuacji i być szeroko akceptowany przez społeczeństwo,
- sposobu prowadzenia polityki, która powinna być realizowana w sposób przejrzysty i otwarty, aby wszystkie zainteresowane grupy społeczne miały istotny wpływ na podejmowanie decyzji publicznych,
- siły społeczeństwa obywatelskiego, wyrażającej się aktywnym uczestnictwem w życiu publicznym.

W ramach każdej z nich skonstruował wskaźniki ilościowe wyrażające wymienione „instytucjonalne wymiary” dobrego rządzenia. Campos podkreśla szczególnie istotne znaczenie jakości administracji publicznej. Autor analizuje zmiany opracowanego wskaźnika w czasie oraz pomiędzy krajami Europy Centralnej i Zachodniej, a także byłego Związku Radzieckiego. Szczególnym istotnym wnioskiem płynącym z rezultatów badań Camposa jest to, że instytucje zmieniają się w czasie w znacznie większym zakresie niż sugeruje to literatura przedmiotu.

Pomiar funkcjonowania sektora publicznego przez Europejski Bank Centralny

Ilościowe ujęcie sprawności sektora publicznego prezentuje także Europejski Bank Centralny w postaci wskaźników: *public sector performance indicators* (PSP) i *public sector efficiency indicators* (PSE), składające się na wskaźnik ogólny: *total public sector performance indicators*. Badanie objęło 23 wysoko uprzemysłowane państwa OECD w 2000 r. oraz 24 kolejne państwa (w tym nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz państwa azjatyckie) w latach 2001-2003 [Afonso, Schuknecht, Tanzi, 2006, s. 24-25]. Na ogólny wskaźnik sprawności sektora publicznego PSP składają się wskaźniki socjoekonomiczne wyrażające efektywność i ogólną kondycję sektora publicznego (cztery subwskaźniki) oraz kategorie wyrażające zużycie zasobów (trzy standardy). Pierwsze cztery subwskaźniki obejmują: administrację, edukację, ochronę zdrowia, jakość infrastruktury publicznej. Trzy pozostałe wskaźniki odwołują się do standardów rządzenia Musgrava: dystrybucji, stabilizacji ekonomicznej i skutków ekonomicznych [Afonso, Schuknecht, Tanzi, 2003, s. 10-11]. Kombinacja tych wskaźników pozwala na utworzenie rankingu państw pod względem sprawności sektora publicznego.

Do badań nad jakością rządzenia, a zwłaszcza funkcjonowania systemu administracyjnego wykorzystywany jest subwskaźnik – administracja. Składa się on ze wskaźników w analizowanych obszarach: korupcji, biurokracji, jakości sądownictwa i „szarej strefy”. Jest on zestawiany z wielkością dóbr i usług publicznych w celu przejścia do pomiaru efektywności administracji publicznej. Zdaniem S. Van de Walle wskaźnik obrazujący sprawność administracji jest wadliwy [Van de Walle, 2005, s. 5]. Uwzględnia on tylko cztery wymienione aspekty funkcjonowania administracji publicznej, pomijając liczne czynniki decydujące o jej jakości. Trzy z nich mają poza tym charakter subiektywny, ponieważ bazują na wytycznych stosowanych w rocznym raporcie *Global Competitiveness Report* Światowego Forum Ekonomicznego, opartych na opiniach respondentów i małych próbach w kilku państwach.

Dane statystyczne wykorzystane w pomiarze dotyczą 1990 i 2001 r. Dla 2001 r. użyte zostały dane subiektywne stanowiące opinie na temat: korupcji, biurokratyzacji i sądownictwa. Jedynie w pomiarze „szarej strefy” zastosowano obiektywny wskaźnik popytu na pieniądź. Otrzymane mierniki wskazują ewidentnie na różnice w poziomie sprawności administracji publicznej występujące pomiędzy poszczególnymi państwami. Świadczą o tym zróżnicowane dane przyjmujące wartości od 0 do 2, przy czym 1 określa przeciętny poziom administracji publicznej, a wskaźnik o wartości powyżej 1 oznacza ponadprzeciętną jej sprawność.

Edycje raportu *International Institute for Management Development*

Kolejnych informacji o jakości rządzenia dostarcza raport *World Competitiveness Yearbook* (WCY) publikowany corocznie przez szwajcarski instytut *International Institute for Management Development* na temat konkurencyjności gospodarek narodowych od 1989 r. Raport IMD poddaje analizie realne możliwości państw w budowie i w utrzymaniu szeroko pojętego otoczenia, w którym przedsiębiorstwo może efektywnie działać i konkurować, na coraz bardziej globalnym rynku. Uwzględnia on cztery grupy czynników mających istotny wpływ na poziom konkurencyjności: wyniki makroekonomiczne, efektywność polityki rządu, efektywność przedsiębiorstw oraz infrastrukturę.

Tablica 1

Obszary pomiaru (czynniki konkurencyjności)

Wyniki gospodarcze (<i>Economic Performance</i>)	Efektywność rządu (<i>Government Efficiency</i>)	Efektywność biznesu (<i>Business Efficiency</i>)	Infrastruktura (<i>Infrastructure</i>)
Rachunek narodowy	Finanse publiczne	Produktywność	Infrastruktura bazowa
Handel międzynarodowy	Polityka fiskalna	Rynek pracy	Infrastruktura techniczna
Inwestycje zagraniczne	Otoczenie instytucjonalne	Kapitał finansowy	Infrastruktura naukowa
Zatrudnienie	Prawo gospodarcze	Praktyki zarządzania	Ochrona zdrowia
Ceny	Otoczenie socjalne	Postawy i wartości	Edukacja

Źródło: [Rosselet-McCauley, 2006]

WCY analizuje i ranguje możliwości państw do kreowania i zapewnienia warunków konkurencyjnych i przedsiębiorczości, uwzględniając powyższe determinanty. Przyjmuje się założenie, że konkurencyjność ekonomiczna państwa nie może być ograniczona wyłącznie do wielkości PKB i produktywności gospodarki, ponieważ przedsiębiorczość ma także wymiar polityczny, socjalny i kulturowy. Z tego względu, istotne znaczenie dla konkurencyjności gospodarki mają efektywne struktury, instytucje i polityka.

Dane statystyczne uwzględnione w pomiarze pochodzą z międzynarodowych, krajowych i regionalnych organizacji, instytucji prywatnych (łącznie z 58 instytucji partnerskich na świecie). Wskaźniki te mają charakter danych „twardych” i obejmują 126 kryteriów wykorzystanych do skonstruowania rankingu oraz 73 kryteria opisujące tło informacyjne, ale nie użyte do rankingu. Wskaźnik efektywności rządzenia zbudowano na podstawie 77 kryteriów w zakresie finansów publicznych, polityki fiskalnej, otoczenia instytucjonalnego, ram prawnych dla biznesu oraz otoczenia socjalnego. Kryteria te często nie dotyczą bezpośrednio efektywności rządzenia, jak np. kryteria dystrybucji dochodów. Niektóre indywidualne wskaźniki są bezpośrednio związane z biurokracją np.: dotyczące utrudnień dla prowadzenia biznesu, korupcji i świadczenia usług publicznych.

Raporty Światowego Forum Ekonomicznego

Światowe Forum Ekonomiczne jest znane z organizacji corocznych spotkań w Davos i innych szczytów ekonomicznych. Od 26 lat organizacja w raporcie *Global Competitiveness Report* publikowała indeks konkurencyjności krajów *Growth Competitiveness Index*¹¹ oraz konkurencyjności przedsiębiorstw *Business Competitiveness Index*¹², wyraźnie oddzielając od siebie te dwa zagadnienia. W 2003 r. objął on 102 kraje, w 2005 r. – 117. Na ocenę konkurencyjności gospodarek świata wyrażoną w postaci indeksu *Growth Competitiveness Index* według WEF składały się trzy cząstkowe oceny:

- wskaźnik rozwoju (zaawansowania) technologicznego (*technology index*),
- jakość funkcjonowania instytucji publicznych (*public institution index*),
- otoczenie makroekonomiczne (*macroeconomic environment index*).

W ocenie stopnia zaawansowania technologicznego, kraje podzielono na dwie grupy ze względu na liczbę przyznanych patentów (dostawcy innowacji i technologii i odbiorcy transferu nowoczesnych technologii). Ocena funkcjonowania instytucji publicznych uwzględnia opinie dotyczące regulacji prawnych i korupcji, co obrazuje przejrzystość polityki władz publicznych. W ocenie śro-

¹¹ Wskaźnik bazuje na analizie wzrostu konkurencyjności (*growth competitiveness*) wprowadzonej pierwotnie przez Jeffrey D. Sachsa i Andrew Warnera i rozwiniętej przy współudziale Johna McArthur'a.

¹² Wskaźnik szacowany jest w oparciu o analizę konkurencyjności opracowaną przez Michaela E. Portera z *Institute for Strategy and Competitiveness* przy *Harvard Business School*. Wcześniej określano go nazwą *Microeconomic Competitiveness Index*.

dowiska makroekonomicznego bierze się pod uwagę głównie stabilność gospodarki (finanse publiczne, oszczędzanie, inflacja, kurs walut, stopę procentową, niebezpieczeństwo występowania recesji i dostępność kredytów bankowych dla firm) oraz ocenę wiarygodności płatniczej kraju.

Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu warto przyjrzeć się konstrukcji pierwszego z wymienionych subindeksów (*Public Institutions Index*). Składa się na niego subindeks kontraktów i prawa oraz subindeks korupcji. Bazują one na tzw. twardych danych i danych respondentów. Subindeks kontraktów i prawa wykorzystuje odpowiedzi respondentów na następujące pytania:

- czy sądy są niezależne od wpływów politycznych?
- czy majątek i zasoby finansowe są wyraźnie gwarantowane i chronione przez prawo?
- czy rząd pozostaje neutralny w procesie zamówień publicznych?
- czy zorganizowana przestępczość wpływa na koszty działalności gospodarczej?

Subindeks korupcji bazuje na odpowiedziach respondentów na pytania dotyczące powszechności łapówek: za koncesje importowe i eksportowe, w sektorze użyteczności publicznej, w zakresie corocznych rozliczeń podatkowych.

W 2006 r. WEF opublikowało nowy wskaźnik (zdaniem autora Xaviera Sala-i-Martina, w sposób bardziej kompleksowy) mierzący poziom konkurencyjności gospodarek krajowych¹³. *Global Competitiveness Index* objął 125 państw, oceniając ich gospodarki w 3 grupach wyodrębnionych w świetle najnowszych badań teoretycznych i empirycznych.

- uwarunkowania podstawowe (*basic requirement*): instytucje, infrastruktura, uwarunkowania makroekonomiczne, ochrona zdrowia i szkolnictwo podstawowe,
- czynniki pobudzające wzrost produktywności (*efficiency enhancers*): szkolnictwo wyższe i kształcenie ustawiczne, sprawność rynku, przygotowanie technologiczne,
- czynniki proinnowacyjne (*innovation factors*): stopień rozwoju organizacji gospodarczych i poziom innowacyjności.

Jakość procesów rządzenia i sprawność instytucji publicznych poddawane są ocenie w ramach indeksu instytucji, rozumianych jako system zasad kształtujących impulsy i definiujących kierunki interakcji między podmiotami uczestniczącymi w procesach społeczno-gospodarczych. Składają się na niego subindeks instytucji publicznych i subindeks instytucji prywatnych. Ten pierwszy uwzględnia takie kryteria, jak:

- prawa własności (*property rights*),
- etykę i korupcję (*ethics and corruption*): strata środków publicznych, zaufanie publiczne do polityków,

¹³ Nowy wskaźnik Global CI bazuje na wskaźniku Growth CI, uwzględnia jednak większą liczbę czynników kształtujących stopień konkurencyjności gospodarki kraju. Dotychczasowe 35 kryteriów oceny rozszerzono do 89 czynników zaszerzowanych do 9 grup.

- nadmierne oddziaływanie państwa (*undue influence*): niezawisłość sądów, protekcja decyzji urzędników państwowych,
- nieefektywność rządu (*government inefficiency*): rozrzutność wydatków rządowych, obciążenie regulacjami państwowymi,
- bezpieczeństwo (*security*): koszty biznesu związane z terroryzmem, sprawność policji, koszty biznesu w związku z przestępczością i przemocą, przestępczość zorganizowana [Lopez-Claros, Altinger, Blanke, Drzeniek, Mia, 2007, s. 48].

Indeks konkurencyjności firm pozostał w niezmienionej formie, skupiając uwagę na strategiach firm i ich operacjach gospodarczych oraz jakości otoczenia biznesowego. Ocena warunków działania przedsiębiorstw dotyczy jakości środowiska mikroekonomicznego. Rankingi powstają w oparciu o dostępne międzynarodowe dane statystyczne i sondaże wśród „liderów biznesu”, którzy oceniają daną gospodarkę według kryteriów ekonomicznych, społecznych i administracyjnych¹⁴. Głównym zadaniem raportu jest oszacowanie potencjału gospodarek świata dla uzyskania zrównoważonego wzrostu ekonomicznego średnio- i długoterminowego. Zarówno w poprzedniej, jak i w aktualnej wersji, wskaźniki opracowano na podstawie dwóch źródeł informacji: analizy makroekonomicznej i badania ankietowego prowadzonego w krajach uczestniczących w rankingu.

Raport Światowego Forum Ekonomicznego i IMD mimo oddzielnego traktowania, często są używane zamiennie. Podobieństwo w nazwie i fakt, że IMD i WEF publikują razem *World Competitiveness Report* wyjaśniają to zamieszanie. Zasadniczą różnicą pomiędzy raportami jest wykorzystanie przez WEF tylko niektórych wskaźników i oparcie w większym stopniu na danych jakościowych, uwzględniając przy tym większą liczbę państw. Dodatkowo, WEF wprowadza wyraźne rozróżnienie między bieżącą konkurencyjnością a zdolnością konkurencyjną, którą nazywa konkurencyjnością rozwojową [World Economic 2006-2007]. Aktualnie publikowane są oddzielne (komplementarne) wskaźniki oceniające konkurencyjność kraju i konkurencyjność firm. Analiza w skali makro i mikro daje zdaniem autorów raportu kompleksowy obraz konkurencyjności uwzględnianych krajów. Zamiarem instytucji przygotowujących raport jest zbudowanie i opublikowanie jednego syntetycznego wskaźnika.

Ogólna charakterystyka podejść badawczych

We wszystkich omówionych do tej pory wskaźnikach obrazujących jakość rządzenia zasadnicze miejsce zajmuje sektor publiczny, jego efektywność i wydajność. Kluczowymi pojęciami wykorzystywanymi dla opisu rządzenia z tego punktu widzenia jest kategoria rządu i administracji publicznej, które stanowią dwa oddzielne, a jednocześnie integralnie ze sobą związane segmenty władzy publicznej. Proces rządzenia dokonuje się również poprzez wykorzystanie

¹⁴ W 2005 i 2006 r. wzięło w nim udział 11 tys. menedżerów. Twórcami raportu są: Jeffrey Sachs i John McArthur.

innych instytucji publicznych. Pomiar poziomu jakości rządzenia polega na ocenie zdolności władz i instytucji publicznych do rozwiązywania problemów publicznych.

Należy podkreślić, że Bank Światowy i Europejski Bank Centralny w prezentowanych badaniach skupiają wyłączną uwagę na różnych aspektach procesu rządzenia. Z kolei IMD oraz Światowe Forum Ekonomiczne traktują sposób rządzenia jako czynnik wpływający na poziom konkurencyjności gospodarki danego kraju. Łatwo zauważyć, że ocena jakości rządzenia dokonywana jest poprzez używanie takich terminów, jak: skuteczność, jakość administracji publicznej (BŚ), efektywność (EBC, IMD) czy sprawność instytucji publicznych (WEF). Na tej podstawie można dokonać zestawienia owych miar w celu dokonania analizy porównawczej.

Tablica 2

Zestawienie różnych podejść badawczych w ujęciu Van de Walle

Treść	World Bank	European Central Bank	International Institute for Management Development	World Economic Forum
Nazwa wskaźnika	Government Effectiveness	Public Sector Efficiency – subindex Administration	Government Efficiency	Public Institutions Index
Liczba państw	175 w 2001 r. 212 w 2006 r.	45 w tym 23 OECD	60 w 2006 r. 55 w 2007 r.	75 w 2001 r. 125 w 2006 r.
Miejsce publikacji (dostęp)	Worldwide Governance Research Indicators Dataset (informacje dostępne w Internecie)	ECB Working Paper (publikacja dostępna w Internecie)	World Competitiveness Yearbook (WCY) (niepublikowane w pełnej wersji w Internecie, dostępny poprzez zakup)	Część Growth Competitiveness Index w raporcie Global Competitiveness Report (GCR), a od 2006 r. Global Competitiveness Index (dane dostępne w Internecie)
Horyzont czasowy	1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006	1990, 2000, 2002/2003	Co roku, razem w latach 1989-1996	
Subwskaźniki	31 bardzo zróżnicowanych subwskaźników	Korupcja, biurokracja, jakość prawa, rozmiar „szarej strefy”	Finanse publiczne, polityka fiskalna, otoczenie instytucjonalne, uregulowania prawne dla biznesu, otoczenie społeczne (77 kryteriów)	Subindex kontraktów i prawa oraz subindex korupcji Od 2006 r. subindex instytucji

cd. tablicy 2

Treść	World Bank	European Central Bank	International Institute for Management Development	World Economic Forum
Zamierzony cel	Pomiar zdolności rządów do sprawowania władzy w sferze dostarczania usług publicznych oraz formułowania i egzekwowania własnej polityki	Pomiar dokonań i efektywności sektora publicznego	Pomiar stopnia konkurencyjności gospodarek narodowych (w zakresie w jakim polityka rządu dotyczy konkurencyjności)	Pomiar stopnia konkurencyjności gospodarek narodowych
Typ danych	Głównie „miękkie”	Głównie „miękkie”	„Twarde” (2/3 ogółu zastosowanych danych) i „miękkie” (opinie respondentów stanowią 1/3 ogółu wykorzystanych danych)	Public Institutions Index oparty jest wyłącznie na danych „miękkich”
Procedura klasyfikowania i ankietowania	Wskaźnik sumaryczny, oparty na szerokim wachlarzu badań ankietowych	Opiera się na badaniach ankietowych IMD	Badania opinii menedżerów – <i>Executive Opinion Survey</i> . Menedżerowie (absolwenci IMD) – stanowią międzynarodowy panel swoich ekspertów	Badania opinii menedżerów – <i>Executive Opinion Survey</i> przeprowadzanie wśród dyrektorów generalnych i wyższej kadry menedżerskiej. W 2006 r. objęły ponad 8 tys. respondentów
Tendencyjność (ang. <i>bias</i>), niepożądane, systematyczne źródło błędów, będące skutkiem działania czynników nie związanych z badaniami lub mierzonymi zmiennymi.		Możliwa tendencyjność małych rządów (<i>small government</i>)	Źródło błędów zdefiniowane dobitnie: interwencjonizm państwowy w gospodarce powinien być minimalizowany, poza tworzeniem warunków konkurencyjności dla przedsiębiorstw; ochrona więzi społecznych poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie zamożności i umocnienie klasy średniej	Wolny handel, silna ochrona własności intelektualnej, liberalne zarządzanie, brak interwencjonizmu państwowego nierozpoznają ułomności rynku

cd. tablicy 2

Treść	World Bank	European Central Bank	International Institute for Management Development	World Economic Forum
Zasadnicze słabości	Zbyt obszerny, rozległy pomiar. Nie wszystkie państwa przeanalizowano przez wystarczającą liczbę wskaźników. Podkreślić należy przejrzystość procedur i minimalizację błędów statystycznych	Wydajność administracji mierzona za pomocą ograniczonej liczby wskaźników dobranych niesystematycznie. Niepełny, wadliwy pomiar efektywności. Jest to jedno z pierwszych zintegrowanych badań	Niewielka liczba respondentów w niektórych krajach, możliwa nadreprezentatywność przedsiębiorstw wielonarodowych	Niewielka liczba respondentów w niektórych krajach, możliwa nadreprezentatywność przedsiębiorstw wielonarodowych
Pomiar jakości biurokracji lub osiągnięć administracji?	Wskaźniki są zbyt rozległe i zróżnicowane, co powoduje brak przejrzystości pomiaru	Wskaźnik nie dokonuje pomiaru wymienionych cech	Tylko nieliczne z 77 subwskaźników związane są z efektywnością administracji. Wskaźniki charakteryzują wizerunek, a nie mierzą wyniki działania	Wskaźniki charakteryzują wizerunek, a nie mierzą wyniki działania

Źródło: opracowano na podstawie [Van de Walle, 2005, s. 21-22]

Powyższa tablica stanowi syntetyczne ujęcie podstawowych cech charakteryzujących omawiane ujęcia statystyczne problemu jakości i efektywności rządzenia oraz funkcjonowania instytucji publicznych. Już sama nazwa wskaźnika sugeruje główny aspekt uwzględniany w pomiarze przez poszczególne organizacje. Bank Światowy oraz IMD skupiają się na problemie efektywności i skuteczności procesów rządzenia. Europejski Bank Centralny swoje badania koncentruje na jakości administracji publicznej, natomiast Światowe Forum Ekonomiczne na instytucjach publicznych ogółem. Najobszerniejsze raporty publikują Światowe Forum Ekonomiczne i Bank Światowy, przy czym WEF czyni to od 1989 r. Największą słabością wszystkich wymienionych miar jest opisywanie przez nie stanu aktualnego, wizerunku instytucji publicznych, bez uwzględnienia pomiaru rezultatów ich działania.

Budowanie pełniejszego obrazu jakości rządzenia wymaga posługiwania się możliwie najszerszym zestawem wskaźników cząstkowych odzwierciedlających różne, istotne aspekty owego procesu. Dla ilustracji zmian pozycji wybranych krajów w rankingach oceny jakości rządzenia uwzględniono indeksy

zawarte w tabeli nr 3¹⁵, dodając wskaźniki: *Public Sector Performance – subindex Administration* (ECB) z 2000 i 2001-2003 r., *Institutions Index* z 2006 r. (WEF) oraz *Corruption Perceptions Index (Transparency International)* z 2007 r. Poszerzenie liczby wskaźników pozwala pogłębić zakres analizy jakości rządzenia o pełniejszy wymiar instytucji publicznych oraz postrzeganie zjawiska korupcji. Warto zauważyć, że omawiane kryteria (kategorie) oceny rządzenia występują samodzielnie (np. administracja, korupcja) bądź są elementem składowym odrębnego kryterium. Na przykład jakość administracji publicznej zawiera się w ocenie skuteczności rządu – w ocenie BŚ, korupcja, która pojawia się w subindeksie instytucji publicznych WEF czy sprawność funkcjonowania innych instytucji publicznych (subindeks instytucji publicznych WEF).

Dla zobrazowania wpływu sposobu pomiaru omawianych zjawisk na pozycję danego państwa w ogólnym rankingu, w poniższej tabeli zaprezentowano wartości omawianych wskaźników dla państw członkowskich Unii Europejskiej.

Tablica 3

Wskaźniki oceny sektora publicznego (rządu i administracji publicznej) dla Unii Europejskiej

Państwo	ECB-Public Sector Performance (administracja) 2000 r. i 2001/2003 (pozycja w rankingu 26 państw UE)	ECB-Public Sector Efficiency (administracja) 2000 r. i 2001/2003 (pozycja w rankingu 26 państw UE)	WB – Government Effectiveness 2006 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Public Institutions Index 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Institutions Index 2006 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	IMD – Competitiveness Index 2006 r. (pozycja w rankingu 23 państw UE)	Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) 2007 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)
Austria	1,20 (3)	1,22 (1)	1,62 (8)	6,0 (5)	5,45 (7)	79.301 (5)	8,1 (7)
Belgia	0,73 (21)	0,64 (24)	1,64 (7)	5,38 (14)	4,85 (11)	68.092 (10)	7,1 (11)
Bułgaria	0,80* (19)	0,79* (19)	0,14 (26)	4,23 (26)	3,07 (27)	50.873 (20)	4,1 (26)
Cypr	**	**	1,22 (11)	5,44 (13)	4,52 (15)	**	5,3 (17)
Czechy	1,00* (14)	0,76* (21)	1,01 (17)	4,63 (23)	3,84 (23)	63.003 (12)	5,2 (20)
Dania	1,16 (4)	0,86 (13)	2,29 (1)	6,35 (1)	5,98 (2)	86.031 (1)	9,4 (2)
Estonia	1,25* (2)	1,09* (5)	1,17 (14)	5,51 (12)	4,70 (13)	71.424 (8)	6,5 (15)
Finlandia	1,26 (1)	1,22 (1)	2,08 (2)	6,19 (2)	6,05 (1)	80.894 (3)	9,4 (1)
Francja	0,72 (22)	0,61 (25)	1,20 (13)	5,72 (11)	4,91 (10)	60.813 (13)	7,3 (10)
Grecja	0,60 (24)	0,79 (19)	0,62 (23)	4,77 (19)	4,36 (17)	54.149 (17)	4,6 (24)
Hiszpania	0,77 (20)	0,97 (7)	1,05 (16)	5,13 (18)	4,37 (16)	58.384 (14)	6,7 (12)
Holandia	1,16 (4)	0,9 (11)	1,86 (4)	5,83 (8)	5,60 (4)	75.928 (7)	9,0 (4)
Irlandia	1,06 (10)	1,10 (3)	1,53 (9)	5,93 (7)	5,15 (9)	80.647 (4)	7,5 (9)
Litwa	0,98* (16)	0,83* (14)	0,82 (20)	4,73 (21)	3,86 (22)	**	4,8 (23)
Luksemburg	1,05 (11)	1,10 (3)	1,83 (6)	6,08 (3)	5,45 (6)	81.513 (2)	8,4 (5)
Łotwa	1,03* (12)	0,82* (16)	0,73 (21)	4,55 (24)	4,07 (20)	**	4,8 (22)
Malta	1,11* (7)	0,92* (9)	1,21 (12)	5,23 (15)	4,59 (14)	**	5,8 (16)

¹⁵ Ze względu na brak dostępu do szczegółowych danych raportu IMD, w analizie uwzględniono ogólny indeks konkurencyjności gospodarek państw UE, zawierający ocenę cząstkową dotyczącą rządzenia w tych krajach.

cd. tablicy 3

Państwo	ECB-Public Sector Performance (administracja) 2000 r. i 2001/2003 (pozycja w rankingu 26 państw UE)	ECB-Public Sector Efficiency (administracja) 2000 r. i 2001/2003 (pozycja w rankingu 26 państw UE)	WB – Government Effectiveness 2006 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Public Institutions Index 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Institutions Index 2006 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	IMD – Competitiveness Index 2006 r. (pozycja w rankingu 23 państw UE)	Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) 2007 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)
Niemcy	1,02 (13)	1,01 (6)	1,52 (10)	6,04 (4)	5,69 (3)	68.640 (11)	7,8 (8)
Polska	0,92* (18)	0,89* (12)	0,49 (24)	4,14 (25)	3,62 (25)	39.955 (22)	4,2 (25)
Portugalia	0,54 (25)	0,74 (22)	0,95 (18)	5,83 (8)	4,83 (12)	52.808 (18)	6,5 (14)
Rumunia	0,63* (23)	0,69* (23)	-0,05 (27)	3,84 (27)	3,40 (26)	42 130 (23)	3,7 (27)
Słowacja	0,95* (17)	0,95* (16)	0,91 (19)	4,73 (20)	4,03 (21)	57.436 (15)	4,9 (21)
Słowenia	1,07* (9)	0,91* (10)	1,11 (15)	5,14 (17)	4,27 (18)	51.641 (19)	6,6 (13)
Szwecja	1,16 (4)	0,81 (18)	2,00 (3)	5,82 (10)	5,51 (3)	76.992 (6)	9,3 (3)
Węgry	1,09* (8)	0,83* (14)	0,71 (22)	5,15 (16)	4,18 (19)	57.316 (16)	5,3 (18)
Wielka Brytania	1,00 (14)	0,94 (8)	1,83 (5)	5,98 (6)	5,38 (8)	71.393 (9)	8,4 (6)
Włochy	0,52 (26)	0,54 (26)	0,38 (25)	4,70 (22)	3,66 (24)	43.531 (21)	5,2 (19)

* dane dotyczą lat 2001-2003.

** państwa nieuwzględnione w pomiarze.

Źródło: opracowanie własne

Jak widać, powstałe w oparciu o przyjęte wskaźniki – klasyfikacje wykazują wyraźne podobieństwa. Mimo zróżnicowanych ujęć, odmiennych danych i technik pomiaru rządu, uzyskane wyniki w ramach Unii Europejskiej są zbliżone. Wniosek ten potwierdzają współczynniki korelacji Pearsona pomiędzy poszczególnymi wskaźnikami. Wysoki ich poziom zaobserwowano, zwłaszcza pomiędzy wskaźnikami Banku Światowego, WEF, IMD oraz TI.

Tablica 4

Współczynniki korelacji Pearsona pomiędzy wskaźnikami Europejskiego Banku Centralnego, Banku Światowego, Światowego Forum Ekonomicznego, International Institute for Management Development oraz Transparency International dla 27 państw UE

Treść	ECB-P	ECB-E	WB	WEF-PII	WEF-II	IMD	TI
ECB-P	1						
ECB-E	0,726	1					
WB	0,618	0,490	1				
WEF-PII	0,471	0,486	0,904	1			
WEF-II	0,521	0,514	0,939	0,952	1		
IMD	0,684	0,567	0,906	0,840	0,860	1	
TI	0,524	0,450	0,943	0,920	0,945	0,857	1

Źródło: opracowanie własne

Ze względu na trudność porównywania wielkości wskaźników między państwami, wynikającą z różnych sposobów pomiaru (co wymaga ich standaryzacji), posłużono się kryterium lokaty, jaką zajmowało dane państwo w poszczególnym rankingu (badaniu). Takie podejście wyraźniej ukazuje różnice metodologiczne, a zatem, pozwala lepiej uszeregować badane kraje z punktu widzenia wszystkich wskaźników. Ujęcie to wymaga pogłębienia i uwzględnienia bardziej zaawansowanych miar statystycznych (w tabelicy zawarto jedynie średnią arytmetyczną).

Tablica 5

Miejsca państw UE w poszczególnych rankingach według wybranych wskaźników

Państwo	ECB Public Sector Performance Administration 2000 r. i 2001-2003 r.	ECB Public Sector Efficiency – Administration 2000 r. i 2001-2003 r.	WEF Public Institutions Index 2005 r.	WEF Institutions Index 2006 r.	IMD Competitive- ness Index 2006 r.	WB Government Effectiveness 2006 r.	Transparency International Corruption Perceptions Index 2007 r.	Średnia pozycja
Finlandia	1	1	2	1	3	2	1	2
Dania	4	13	1	2	1	1	2	3
Austria	3	1	5	7	5	8	7	5
Luksemburg	11	3	3	6	2	6	5	5
Holandia	4	11	8	4	7	4	4	6
Szwecja	4	18	10	5	6	3	3	7
Irlandia	10	3	7	9	4	9	9	7
Niemcy	13	6	4	3	11	10	8	8
Wielka Brytania	14	8	6	8	9	5	6	8
Estonia	2	5	12	13	8	14	15	10
Malta	7	9	15	14	*	12	16	12
Belgia	21	24	14	11	10	7	11	14
Cypr	*	*	13	15	*	11	17	14
Słowenia	9	10	17	18	19	15	13	14
Hiszpania	20	7	18	16	14	16	12	15
Francja	22	25	11	10	13	13	10	15
Węgry	8	14	16	19	16	22	18	16
Litwa	16	14	21	22	*	20	23	17
Portugalia	25	22	8	12	18	18	14	17
Słowacja	17	16	20	21	15	19	21	18
Czechy	14	21	23	23	12	17	20	19
Łotwa	12	16	24	20	*	21	22	19
Grecja	24	19	19	17	17	23	24	20
Polska	18	12	25	25	22	24	25	22
Bułgaria	19	19	26	27	20	26	26	23
Włochy	26	26	22	24	21	25	19	23
Rumunia	23	23	27	26	23	27	27	25

* państwa nieuwzględnione w pomiarze.

Źródło: opracowanie własne

Na czele rankingów znalazły się zdecydowanie Finlandia i Dania. Względnie odległa ocena sprawności administracji duńskiej przez ECB (co jest zaskakujące) nie zmienia wiodącej pozycji w rankingach. Kolejne czołowe miejsca zajmuje grupa obejmująca duże i małe państwa: Austrię, Luksemburg, Holandię, Szwecję, Irlandię, Niemcy, Wielką Brytanię. Skład tej grupy jest zgodny z opiniami specjalistów, którzy relatywnie wysoko oceniają jakość rządzenia w tych krajach. Warto zauważyć, że oceny ECB mocno różnicują kraje zaliczane do tej grupy, lecz nie zmieniają istotnie kolejności.

Na umownie „przeciętnym” poziomie, analizowane aspekty rządzenia kształtują się w Estonii, na Malcie, Cyprze, Belgii, Słowenii, Hiszpanii i we Francji. Niskie oceny Francji przez ECB uplasowały ją na dalszej pozycji. W tej grupie oceny wszystkich instytucji są do siebie zbliżone, wyjątkiem jest Estonia, która zdecydowanie lepiej wypadła w rankingu ECB, w przeciwieństwie do Belgii, która została oceniona przez tę instytucję niżej niż pozostałe organizacje. Najniżej w rankingach uplasowały się pozostałe kraje „starej” Unii oraz większość nowych państw członkowskich. Najkorzystniejsze oceny procesów rządzenia w tej grupie państw przyznały ECB i IMD.

Obraz Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej jest wyraźnie niekorzystny. We wszystkich rankingach zajmuje ona odległe pozycje. Stosunkowo najlepiej Polska wypada w oczach ECB, który relatywnie lepiej ocenił funkcjonowanie administracji publicznej niż działalność rządów, instytucji publicznych i zjawisko korupcji. Generalnie słaba pozycja Polski w świetle przyjętych indeksów jest zgodna z odczuciem społecznym i obserwatorów życia publicznego. W Polsce, jak wykazują badania, większość instytucji publicznych (zwłaszcza politycznych) jest przedmiotem krytyki i małego prestiżu, co znajduje wyraz w niskim zaufaniu społecznym i spadku wiarygodności.

Analiza danych dobitnie wskazuje, że oceny Europejskiego Banku Centralnego odbiegają od wartości mierników konstruowanych przez pozostałe instytucje. Zdecydowanie wyższe poziomy indeksów ECB otrzymały „nowe” kraje Unii Europejskiej. W znacznej mierze tłumaczyć to można rodzajem zastosowanych danych (bazujących m.in. na dynamice PKB).

Reasumpcja

Nie ulega wątpliwości, iż jakość rządzenia i rozwiązań instytucjonalnych będzie w coraz większej mierze determinować tempo wzrostu gospodarczego. Politycy, obywatele, przedsiębiorcy, inwestorzy coraz bardziej zdają sobie sprawę, że „dobre rządzenie” jest kluczem do złagodzenia dysproporcji w poziomie zamożności społeczeństw i poprawy klimatu inwestycyjnego. Pomiar rządzenia wydaje się być zatem konieczny, biorąc pod uwagę tak duże zapotrzebowanie na analizy i monitoring sposobów sprawowania władzy publicznej w poszczególnych państwach. Problematyka pomiaru procesu rządzenia jest też istotna z punktu widzenia efektywności pomocy rozwojowej oferowanej przez organizacje między- i ponadnarodowe. Eksperti Banku Światowego twierdzą wprost, iż pomoc finansowa kierowana do państw o niskiej jakości rządze-

nia nie przyczynia się w dłuższej perspektywie czasowej do poprawy sytuacji gospodarczej i społecznej tych państw.

Obecnie dysponujemy katalogiem miar charakteryzujących rządzenie (publiczne), przy czym każda z nich uwzględnia inne aspekty tego procesu. Bez wątpienia, zaprezentowane w opracowaniu wskaźniki mierzące jakość rządzenia dostarczają określonej wiedzy o sprawności, efektywności czy skuteczności funkcjonowania sektora publicznego lub administracji publicznej. Dyskusyjna wydaje się jednak kompleksowość ujęcia owej problematyki w jednej zagregowanej miarze. Przytoczone przykłady popularnych wskaźników wskazują na ich pewną ułomność, nieuwzględnienie wszystkich aspektów, czynników i determinantów charakteryzowanych zjawisk. Stworzenie jednej kompleksowej i pełnej miary wydaje się jednak bardzo trudne, ze względu na wieloaspektowość procesów rządzenia. Nie bez znaczenia pozostają również względy techniczne w postaci zastosowania odpowiednich technik statystycznych, pozwalających na utworzenie zagregowanego indeksu.

Krytyka wskaźników rządzenia dotyczy zatem ich zasadniczej koncepcyjnej podstawy, a mianowicie pojęcia sektora publicznego. Trudności nastęrcza zdefiniowanie terminu „sektor publiczny” i „sektor użyteczności publicznej”, wskazanie determinantów zakresu ich działania, rozróżnienie między sektorem publicznym, administracją publiczną a rządzeniem. Z kolei działanie sektora publicznego obejmuje procesy: produkcji, konsumpcji, zużycia, redystrybucji, zatrudnienia, które powinny zostać ujęte w zagregowanym wskaźniku rządzenia. W rzeczywistości jednak dostępne mierniki ograniczają się do wybranych aspektów funkcjonowania sektora publicznego ujętych w postaci subwskaźników.

Kolejnym obszarem krytyki jest także problem danych wykorzystywanych do tworzenia omawianych wskaźników. Po pierwsze, krytyka dotyczy ich selekcji ze względu na pomiar określonych aspektów funkcjonowania sektora publicznego. Dane mogą mieć charakter danych ilościowych i w tym przypadku pojawia się problem ich dostępności, zwłaszcza w rozwijających się krajach, a także problem zróżnicowanego ich pomiaru, z czego wynika niemożliwość ich porównywania pomiędzy krajami. Drugą kategorią danych wykorzystywanych do konstrukcji wskaźników rządzenia są dane jakościowe (*soft*), z czego wynika ich subiektywny charakter. Dane statystyczne tego rodzaju zazwyczaj odnoszą się do oceny danego zjawiska lub postrzegania jego zakresu przez określoną grupę respondentów. Tym samym, uchwycenie rzeczywistego (obiektywnego) rozmiaru i skali problemu wydaje się być bardzo trudne.

Wymienione trudności w konstrukcji zagregowanego, syntetycznego wskaźnika rządzenia nie wykluczają jednak możliwości dokonywania takiego pomiaru. Wręcz przeciwnie, jest on wykonalny, dzięki wykorzystaniu rozbudowanych i aktualnych danych statystycznych, marginalizacji błędów w ich pomiarze czy minimalizowaniu błędów w pomiarze zagregowanego wskaźnika. Uzyskane informacje pozwalają wskazać różnice pomiędzy państwami w zakresie określonych aspektów rządzenia oraz stwierdzić czy są one istotne. Trzeba jednak pamiętać, że uwzględnione przy ocenach kryteria będą zawsze dyskusyjne i nieprecyzyjne, a otrzymane wartości ocen cząstkowych obarczone będą dużą dozą subiektywizmu.

Mimo zróżnicowanych ujęć procesów rządzenia za pomocą zagregowanych wskaźników oraz znaczących niedoskonałości, ich użyteczność jest zaskakująco duża. Znajdują one zastosowanie w różnych kontekstach, najczęściej dostarczając danych dotyczących rozwoju gospodarki danego państwa, stanowiąc jednocześnie informację i przesłankę w podejmowaniu decyzji przez inwestorów. W tym aspekcie, wskaźniki rządzenia określają poziom ryzyka związanego z inwestowaniem lub ulokowaniem działalności w danym państwie, a także określają jakość instytucji publicznych. Informacja na temat rządzenia jest nie tylko użyteczna dla biznesu, ale także dla rządów, administracji i instytucji publicznych państw uwzględnianych w rankingach. Pozwalają one oszacować pozycję danego kraju, zdiagnozować obszary problemowe, zarysować możliwe kierunki rozwoju i wyznaczyć priorytety. Są one przytaczane także w międzynarodowych debatach politycznych i skłaniają rządzących do podejmowania eksperymentów i reform w obszarze rządzenia publicznego i w systemach administracji publicznej.

Kolejnym obszarem wykorzystania wskaźników rządzenia są badania naukowe w zakresie wzrostu gospodarczego. Jednym z warunków rozwoju gospodarczego państwa jest jakość instytucji publicznych, administracji i sądownictwa, które wpływają na konkurencyjność i przedsiębiorczość gospodarki. Wskaźniki jakości rządzenia wykorzystywane są także w analizach naukowych poszukujących związków pomiędzy rządzeniem a poszczególnymi elementami gospodarki (np. rynkiem finansowym, ubezpieczeń itd.). Mimo wielu sygnalizowanych wątpliwości, stanowią one bogate źródło informacji na temat funkcjonowania i wydajności sektorów publicznych w poszczególnych państwach.

Reasumując, dostępne miary i tworzone w ich oparciu rankingi najsprawniej funkcjonujących sektorów publicznych lub najefektywniejszych rządów świata pełnią z jednej strony funkcję poznawczą, z drugiej, wspomagającą podejmowanie decyzji politycznych i gospodarczych. Bez wątpienia, każdy z zaprezentowanych w artykule wskaźników dostarcza tylko pewnej informacji na temat jakości rządzenia w poszczególnych krajach, oceniając ją z innej perspektywy i uwzględniając inne elementy składające się na ten proces. Analiza pojedynczych wskaźników nie daje pełnego obrazu jakości procesów zarządzania publicznego, jedynie ich zestawienie pozwala ocenić je bardziej obiektywnie. Stąd, wynika konieczność odwoływania się do wielu rankingów i ocen oraz poszukiwania wspólnych elementów determinujących określony kierunek zmian w przebudowie sposobu rządzenia, zorientowanego na jego modernizację.

Bibliografia

- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., [July 2003], *Public Sector Efficiency: an International Comparison*, „Working Paper” No. 242, European Central Bank.
- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., [January 2006], *Public Sector Efficiency: Evidence For New EU Member States And Emerging Markets*, „Working Paper” No. 581, European Central Bank.
- Banks A.S., [1994 i 1997], *Cross-Polity Time-Series Data Archive*, Binghamton, State University of New York at Binghamton, New York.

- Campos N.F., [January 2000], *Context Is Everything: Measuring Institutional Change in Transition Economies*, „Policy Research Working Paper” No. 2269, World Bank.
- Clague C. (red.), [1997], *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, London.
- Court J., Hayden G., Mease K., [2002a], *Assessing Governance: Methodological Challenges*, „World Governance Survey Discussion Paper” No. 2, United Nations University, Tokyo, Japan.
- Court J., Hayden G., Mease K., [2002b], *Governance Performance: The Aggregate Picture*, „World Governance Survey Discussion Paper” No. 3, United Nations University.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., [October 1999], *Governance Matters*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation, and Finance, „Policy Research Working Paper” No. 2196.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P., [February 2002], *Governance Matters II: Update Indicators for 2000-2001*, „Policy Research Working Paper” No. 2772, World Bank.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., [30 June 2003], *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, „Policy Research Working Paper” No. 3106, World Bank.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., [9 May 2005], *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, „Policy Research Working Paper” No. 3630, World Bank.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., [15 September 2006], *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*, „Policy Research Working Paper” No. 4012, World Bank.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., [July 2007], *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, „World Bank Policy Research Working Paper” No. 4280, World Bank.
- Knack S., [February 2002], *Governance and Growth: Measurement and Evidence*, Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Growth, IRIS Center and USAID, Washington DC.
- Landman T., Häusermann J., [July 2003], *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators of Democracy and Good Governance*, Colchester: University of Essex – Human Rights Centre.
- Lopez-Claros A., Altinger L., Blanke J., Drzeniek M., Mia I., [2007], *The Global Competitiveness Index: Identifying the Key Elements of Sustainable Growth*, [w:] *The Global Competitiveness Indexes*, World Economic Forum.
- Punyaratabandhu S., [March 29 – April 2, 2004], *Commitment to Good Governance, Development, and Poverty Reduction: Methodological Issues in the Evaluation of Progress at National and Local Levels*, artykuł zaprezentowany na szóstej sesji komitetu Committee on Development Policy.
- Rosselet-McCauley S., [2006], *Methodology and Principles of Analysis*, IMD World Competitiveness Yearbook.
- Russett B.M., [1964], *Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics*, „World Politics”, Vol. 16, No. 3.
- Taylor Ch.L., Hudson M.C., [1972], *World Handbook of Political and Social Indicators*, Second Edition, Yale University Press, New Haven.
- Taylor Ch.L., Jodice D.A., [1983], *World Handbook of Political and Social Indicators, Volume 2: Political Protest and Government Change*, Third Edition, Yale University Press, New Haven-London.
- Van de Walle S., [31 August – 3 September 2005], *Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators*, Institut voor de Overheid, Paper for the EGPA Annual Conference, Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Bern.
- Wojciechowski E., Podgórnika-Krzykacz A., [2007], *Governance jako nowy sposób zarządzania sprawami publicznymi*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, (red.) J. Sokołowski i Z. Przybyła, Akademia Ekonomiczna im. O. Langego we Wrocławiu, Jelenia Góra.
- World Economic Forum, [2006-2007], *Global Competitiveness Report*.

THE MEASUREMENT OF GOVERNANCE QUALITY

Summary

The paper describes and compares selected methods for measuring the quality of governance and the effectiveness of public administration. These methods are used by international institutions such as the World Bank, the European Central Bank, the International Institute for Management Development, and the World Economic Forum. The analysis is based on reports published by these organizations and takes into account the key criteria of governance process evaluation and types of statistical data used. All these institutions measure governance quality from different angles. The World Bank and the International Institute for Management Development focus on measuring the effectiveness and efficacy of governance processes. The European Central Bank evaluates the quality of public administration, while the World Economic Forum measures the efficiency of public institutions. The paper offers a comparative analysis of all these methods, using Person's correlation coefficients and a grading procedure. Despite different criteria used similar governance quality indicators were obtained. The indexes given by the authors have diagnostic and informative value and offer a comprehensive picture of governance quality.

Keywords: governance, government, authority, administration, public sector, governance quality, governance measurement