

**P R Z E G L Ą D Z A C H O D N I O P O M O R S K I
R O C Z N I K X X X (L I X) R O K 2 0 1 5 Z E S Z Y T 2**

S T U D I A I R O Z P R A W Y

ELŻBIETA JABŁOŃSKA

Szczecin

INDYKATORY JAKOŚCI RZĄDZENIA W UJĘCIU REGIONALNYM

Słowa kluczowe: rządzenie lokalne, jakość rządzenia, indykatory *good governance*
Keywords: Local governance, quality of governance, indicators of good governance

Wstęp

Zarządzanie sektorem publicznym budzi zainteresowanie nie tylko władz na całym świecie, ale także szerokiego kręgu badaczy. Początkowo w sektorze publicznym panował weberowski model zarządzania, oparty na państwie prawa i hierarchii, odwołujący się do idealnej biurokracji. Zbiurokratyzowany styl został dopełniony o element konkurencji – i tak powstał model *New Public Management* (NPM) z lat osiemdziesiątych XX wieku, a w latach dziewięćdziesiątych XX wieku uzupełniono go o element współpracy, czego efektem było pojawienie się modelu *governance*¹. Koncepcja *governance* zyskała szczególny rozgłos dzięki działalności takich organizacji międzynarodowych, jak Bank Światowy, OECD czy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Wprowadzenie postulatów „dobrego rządzenia” (*good governance*) do praktyki przez kraje rozwijające się stało się mechanizmem poprawy skuteczności międzynarodowych programów pomocowych, ale także miało wpływ na podejmowanie decyzji w zakresie udzielania pomocy finansowej przez społeczność międzynarodową.

¹ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 7–14.

W Polsce „dobre rządzenie” określa się jako poprawę rządzenia związanego z ogólną poprawą jakości stanowienia prawa, podnoszenia standardów w obszarze publicznym, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, podejmowania współpracy pomiędzy aktorami życia publicznego². „Dobre rządzenie” ma wpływać korzystnie na rozwój demokracji, rozwój regionu, poprawę redystrybucji i wykorzystania środków publicznych oraz dezalienację instytucjonalną.

Celem opracowania jest ocena jakości rządzenia w regionach Polski na podstawie indeksu *The European Quality of Government Index* – poprzez skupienie szczególnej uwagi na wskaźnikach województwa zachodniopomorskiego. Do realizacji celu wykorzystano metody analizy materiałów źródłowych, analizy porównawczej oraz przeprowadzono badania literaturowe.

Local governance

Definicję „dobrego rządzenia” (*good governance*) określił Bank Światowy w 1992 roku. Wskazał on, iż takie rządzenie to tworzenie polityki otwartej i perspektywicznej, państwa prawa, przejrzystych procesów, silnego społeczeństwa obywatelskiego. Z drugiej strony definicja ta wymieniała także elementy „złego rządzenia”: tworzenie polityki wbrew oczekiwaniom społecznym, biurokratyzację, niesprawiedliwe i niewydolne systemy prawne, nadużywanie władzy przez organy wykonawcze, niską partycypację społeczną³.

Paradygmat *good governance* znalazł zastosowanie także w obszarze rządzenia na poziomie lokalnym przez jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc do zmiany kształtowania polityki lokalnej. W literaturze światowej wprowadzanie terminu *local governance* wiąże się m.in. z nazwiskiem Petera Johna. Zarządzanie lokalne definiuje on jako elastyczny model pomagający w podejmowaniu decyzji, który oparty jest na powiązanych sieciowych poziomach pomiędzy różnymi aktorami publicznymi i prywatnymi. Jako ważny element autor wskazuje szeroką współpracę, podejmowaną nie z mocy uprawnień władczych, ale dla tworzenia – przez aktorów życia publicznego – klimatu kooperacji w celu

² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa 2007, s. 46, https://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/Documents/NSRO_maj2007.pdf (25.05.2105).

³ G. Schöler, C. Walther, *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation, b.m., 2003, s. 13.

osiągania wspólnych celów⁴ (tab. 1). Złożoność systemu regionalnego w Polsce (w porównaniu z powiatowym i gminnym), niedopracowane formuły prawne oraz potencjalne relacje w pionowym układzie pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego motywują do zastosowania rozwiązań inspirowanych przez „dobre rządzenie”⁵.

Współpracę jako przejaw „dobrego rządzenia” na szczeblu lokalnym wskazuje także Komisja Europejska, co ma swoje odzwierciedlenie w stosownej białej księdze⁶. W dokumencie zadeklarowano stały dialog z przedstawicielami regionalnymi, wprowadzenie elastyczności do ustawodawstwa regionalnego, wskazując regiony jako podmioty mające prowadzić konsultację oraz nawiązywać relacje partnerskie w wybranych obszarach UE przy zastosowaniu zasady spójności. Unia Europejska sugeruje łączenie polityk sektorowych, ale także zwiększanie zaangażowania ze strony samorządów regionalnych i terytorialnych. Poza kryterium spójności Komisja Europejska wskazuje także na konieczność otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności i skuteczności w podejmowanych przez władze na wszystkich szczeblach działaniach⁷.

Tabela 1

Cechy zarządzania lokalnego

Obszar <i>local governance</i>	Zarządzanie lokalne
1. Liczba instytucji	dużo
2. Struktura administracyjna	zdecentralizowana, podzielona
3. Poziome sieci współpracy	rozbudowane
4. Międzynarodowe kontakty	rozbudowane
5. Legitymacja demokratyczna	wybory + nowe eksperymenty
6. Realizowane polityki	innowacyjne, proces uczenia
7. Rola rządu centralnego	decentralizacja, mikrointerwencjonizm
8. Przywództwo	silna rola burmistrza, charyzmatyczny przywódca

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. John, *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publication, London 2001, s. 17.

⁴ P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, London 2001, s. 9.

⁵ W. Rudolf, *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 245 (2010), s. 79.

⁶ *European Governance. A White Paper, Commission of the European Communities*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, s. 8–9.

⁷ N. Drajerska, *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83, s. 49.

Indykatory *local governance*

Na podstawie dokonywanych analiz i wcześniejszych badań zaobserwowano, że w dłuższej perspektywie w państwach charakteryzujących się sprawniejszym rządzeniem następuje rozwój gospodarczy⁸, dlatego istnieje konieczność monitorowania *good governance*. Trudno jest jednak jednoznacznie określić indykatory dobrego rządzenia. Wiele instytucji międzynarodowych podjęło próbę skategoryzowania tych wskaźników. Przedstawione w tabeli 2 wybrane indeksy dobrego rządzenia charakteryzują się szerokim zakresem analizy, a przejawia się to dużą ilością obszarów badawczych, jak również podmiotów badawczych, co pozwala w pewnym stopniu określić jakość rządzenia na dużych obszarach dotyczących krajów. Wyniki dotyczące regionów mogą odbiegać od indykatorów krajowych.

Tabela 2

Charakterystyka wybranych indeksów *good governance*

Indeks	Organizacja	Indykatory
Doing Business	Bank Światowy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Swoboda zakładania działalności gospodarczej 2. Koncesjonowanie działalności gospodarczej 3. Podatki – liczba podatków, niezbędny czas do wypełnienia formalności podatkowych 4. Procedura zatrudniania i zwalniania pracowników 5. Rejestrowanie własności 6. Dostępność kredytu 7. Ochrona inwestorów 8. Wymiana 9. Dochodzenie praw umownych na drodze sądowej 10. Proces zakończenia działalności

⁸ D. Miłaszewicz, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, w: *Problemy teorii i polityki makroekonomicznej*, red. C. Sułowski, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 19, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 9.

Cd. tabeli 2

Indeks	Organizacja	Indykatory
Worldwide Governance Indicators	Bank Światowy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Głos i rozliczność 2. Stabilność polityczna i brak przemocy 3. Efektywność administracji, realizowanych polityk i usług publicznych. 4. Jakość systemu prawnego sektora prywatnego 5. Rządy prawa w zakresie działalności gospodarczej, poszanowania własności, sprawności policji i sądownictwa 6. Ograniczenie korupcji
Index of Economic Freedom	Heritage Foundation Freedom House	<ol style="list-style-type: none"> 1. Praworządność 2. Interwencjonizm państwa 3. Efektywność regulacyjna 4. Otwartość rynku
2013 Index of Economic Freedom	U.S. Chamber of Commerce	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparentność 2. Przewidywalność 3. Stabilność 4. Odpowiedzialność 5. Rzetelność

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Misztal, *Zdolność konkurencyjna polskiej gospodarki w okresie 1998–2007 w świetle rankingów konkurencyjności międzynarodowej*, Radomska Szkoła Wyższa, Radom 2009; D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido Labaton, *Governance Matters*, Policy Research Working Paper No. 2196/1999; 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.

Tabela 3

Wybrane wskaźniki pomiaru dobrego rządzenia na poziomie lokalnym

Komponent	Wskaźniki
Autonomia samorządu	<ul style="list-style-type: none"> – decentralizacja prawna – decentralizacja fiskalna – odpowiedzialność finansowa – odpowiedzialność prawna i administracyjna
Jakość instytucji samorządowych	<ul style="list-style-type: none"> – liczba pracowników zatrudnionych w administracji samorządowej – wykształcenie pracowników administracyjnych – podział władzy pomiędzy zarząd JST, radę oraz instytucje administracyjne

Cd. tabeli 3

Komponent	Wskaźniki
Dostosowanie polityki lokalnej do potrzeb obywateli	<ul style="list-style-type: none"> – wydajność decyzyjna – skuteczność realizacyjna (realizacja podjętych decyzji w związku z wytyczonymi celami) – wskaźnik zdolności reaktywnej (instytucjonalna zdolność reagowania na zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności) – wskaźnik transparentności
Przedstawicielstwo lokalnych decydentów	<ul style="list-style-type: none"> – struktura religijnych i etnicznych przedstawicielstw – struktura społecznych przedstawicielstw – ugruntowanie pozycji działających przedstawicielstw religijnych, etnicznych i społecznych – wiedza i kompetencje lokalnych polityków – wskaźnik kultury obywatelskiej – udział partii politycznych w radach JST
Organizacja społeczeństwa obywatelskiego	<ul style="list-style-type: none"> – liczba organizacji pozarządowych – aktywność organizacji pozarządowych – siła oddziaływania organizacji pozarządowych
Działalność lokalnych mediów	<ul style="list-style-type: none"> – liczba działających na danym obszarze mediów – wielkość działających na danym obszarze mediów – liczba odbiorców lokalnych mediów – liczba dziennikarzy – aktualność informacyjna
Lokalna kultura polityczna	<ul style="list-style-type: none"> – frekwencja wyborcza jako wskaźnik udziału w życiu politycznym – wskaźnik udziału obywateli w polityce – poziom wiedzy obywateli na temat lokalnego samorządu – wskaźnik legitymizacji – wskaźnik tożsamości lokalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Soos, *Indicators of Local Democratic Governance Project. Concept and Hypothesis*, Tocqueville Research Center, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest 2001, s. 57–60.

Tworząc wskaźniki lokalnego zarządzania, należy uwzględnić wielkość jednostki samorządowej, jej położenie (odległość od stolicy regionu, połączenie transportowe, odległość od granicy zachodniej), status prawny (gmina, powiat,

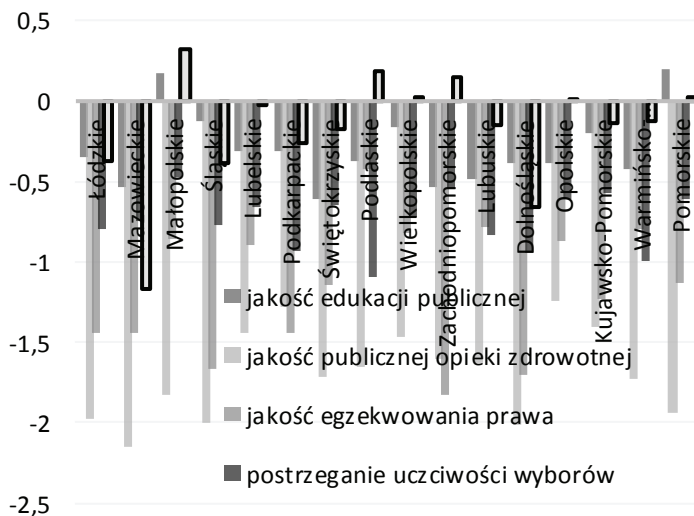
województwo, miasto na prawach powiatu) oraz dane związane z rozwojem gospodarczym (składające się z danych statystycznych). Tabela 3 przedstawia komponenty „dobrego rządzenia” dotyczące części społecznej zaproponowane przez Gabora Soosa. W swojej pracy skupił się on na funkcji, jaką pełni jednostka samorządowa, oraz jakości instytucjonalnej. Wskazał na konieczność zaangażowania lokalnych organizacji pozarządowych, funkcjonujących partii politycznych, związków wyznaniowych i etnicznych przy budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w zestawieniu z otwartością i transparentnością władz lokalnych. Dostrzegł też rolę lokalnych mediów we wspieraniu działań obywatelskich.

Indykatory *local governance* na przykładzie EQI

Nicholas Charron, Jose Fernandez Albertos oraz Victor Lapuente zbadali jakość rządzenia na niższym szczeblu niż krajowy – na szczeblu regionalnym, za pomocą odpowiednio dobranych wskaźników⁹. Badanie przeprowadzili w 212 krajach. *European Quality of Government Index* (EQI) oparli na trzech filarach: jakości, bezstronności, stopnia korupcji w takich obszarach, jak edukacja publiczna, ochrona zdrowia publicznego oraz egzekwowanie prawa. Zagregowane zestawy wskaźników powstały na podstawie zebranych odpowiedzi na pytania ankietowe skierowane do sektora publicznego, prywatnego oraz obywateli.

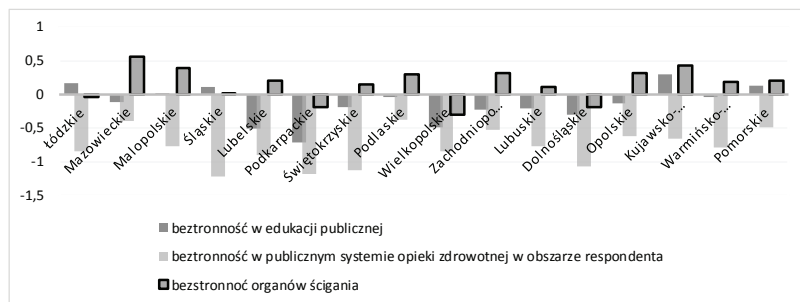
W obszarze jakości edukacji publicznej (rys. 1) najwyższy wskaźnik cechował województwo śląskie (–0,13), najniższy województwo świętokrzyskie (–0,61) oraz zachodniopomorskie (–0,54). W przypadku oceny jakości publicznego systemu opieki zdrowotnej najwyższym wskaźnikiem wykazało się województwo opolskie (–1,23), najniższym mazowieckie (–2,15). Zachodniopomorskie w zakresie jakości opieki zdrowotnej zajmuje 6. pozycję (–1,60). Egzekwowanie prawa najlepiej postrzegane jest w lubelskim (0,78), najgorzej w województwie zachodniopomorskim (–1,83). Najwyższy wskaźnik uczciwości w wyborach cechował województwo małopolskie (–0,4704) oraz zachodniopomorskie (–0,55), najniższy podlaskie (1,09). Wskaźnik dotyczący zgłaszania korupcji przez media okazał się najwyższy w województwie małopolskim (0,33), najniższy w mazowieckim (–1,17). Zachodniopomorskie cechował jeden z wyższych wskaźników zgłaszania korupcji przez media. Pod tym względem zajmuje ono trzecią pozycję (0,15).

⁹ N. Charron, *The European Quality of Government Index: Summary of 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final results*, QoG Institute University of Gothenburg, Sweden 2013, s. 2.



Rys. 1. Filary jakości badanych obszarów w województwach według EQI 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie
The European Quality of Government Index.



Rys. 2. Wskaźniki oceny bezstronności w województwach według EQI 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie
The European Quality of Government Index.

W zakresie bezstronności w obszarze edukacji (rys. 2) najwyższy wskaźnik zaobserwowano w województwie kujawskim (0,31), najniższy w podkarpackim (-0,71). Najwyższy wskaźnik bezstronności w opiece zdrowotnej odnotowano w podlaskim (-0,37), najniższy w śląskim (-1,22). Wskaźnik oceny bezstronności organów ścigania najwyższy był dla mazowieckiego (0,56), najniższy dla

wielkopolskiego (-0,30). Zachodniopomorskie charakteryzowało się stosunkowo wysokim wskaźnikiem bezstronności w opiece zdrowotnej – 4. pozycja (-0,53) oraz wskaźnikiem bezstronności organów ścigania – również 4. pozycja (0,32). Potwierdzeniem takiego miejsca są wyniki badań dotyczące jakości życia w województwie zachodniopomorskim, wykazujące znaczną poprawę w zakresie wykrywalności sprawców przestępstw w latach 2007–2012¹⁰.

Tabela 4

Wskaźniki postrzegania korupcji w województwach według EQI 2013

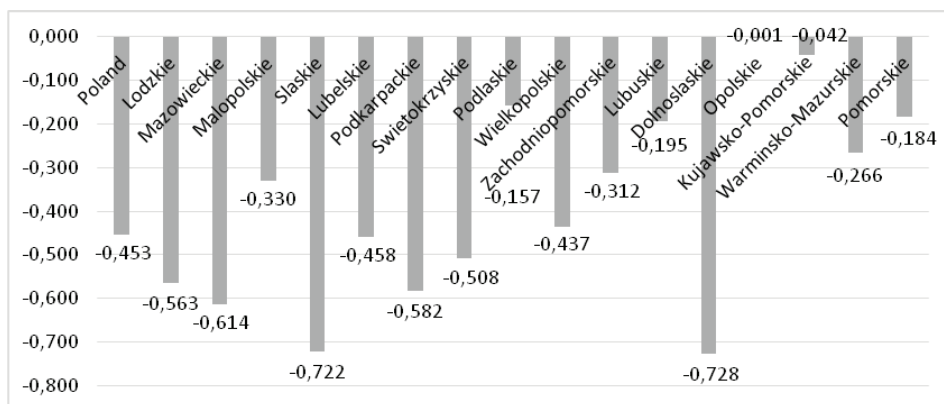
Województwo	Edukacja	Zdrowie	Prawo	Ilość korupcji	Osobiste doświadczenie korupcji
łódzkie	0,82	-0,57	0,53	-0,61	-0,15
mazowieckie	0,79	-0,21	0,39	-0,56	-0,38
małopolskie	0,82	-0,51	0,57	-0,65	-0,61
śląskie	0,93	-0,63	0,26	-0,66	-0,87
lubelskie	0,91	-0,55	0,74	-0,82	-0,64
podkarpackie	1,06	-0,62	0,59	-0,83	-0,28
świętokrzyskie	0,80	-0,64	0,58	-0,58	-0,15
podlaskie	0,94	-0,24	0,83	-0,31	0,04
wielkopolskie	0,93	-0,32	0,20	-0,36	-0,38
zachodniopomorskie	0,98	0,28	0,71	-0,13	0,31
lubuskie	1,12	-0,13	0,96	0,05	0,37
dolnośląskie	1,12	-0,56	0,35	-0,71	-0,15
opolskie	1,22	0,26	0,99	0,27	0,27
kujawsko-pomorskie	1,56	0,13	0,89	-0,16	-0,02
warmińsko-mazurskie	1,20	0,28	0,81	-0,16	0,21
pomorskie	1,32	0,14	0,74	-0,27	0,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie
The European Quality of Government Index.

Najwyższy wskaźnik korupcji w edukacji (tabela 4) odnotowano w województwie kujawskim (1,56), najniższy w świętokrzyskim (0,80). W zakresie korupcji w służbie zdrowia najwyższy w zachodniopomorskim (0,28), najniższy w świętokrzyskim (-0,64). Wskaźnik postrzegania prawa najwyższy był w opol-

¹⁰ B. Kryk, *Instytucjonalno-administracyjne uwarunkowania jakości życia w województwie zachodniopomorskim*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015 (w druku).

skim (0,99), najniższy w województwie wielkopolskim (0,20). Najwyższy wskaźnik ilości korupcji odnotowano w opolskim (0,27), najniższy w podkarpackim (-0,83). Wskaźnik osobistego doświadczenia korupcji przez respondentów najwyższy był w lubuskim (0,37), najniższy w śląskim (-0,87).



Rys. 3. Poziom jakości rządzenia według EQI 2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The European Quality of Government Index*.

Zagregowane wskaźniki w polskich regionach zostały przedstawione na rysunku 3. Polska charakteryzuje się wskaźnikiem na poziomie $-0,45$ i wśród 30 krajów plasuje się na 22. pozycji. W stosunku do poprzedniego badania w roku 2010 nastąpiła poprawa pozycji o 3 miejsca. Zachodniopomorskie ma zbliżoną wartość jakości rządzenia do średniej krajowej ($0,312$) i ten region plasuje się na 7. pozycji indeksu.

Podsumowanie

Koncepcja „dobrego rządzenia” funkcjonuje w zarządzaniu publicznym od niedawna, ale dostrzeżono konieczność jej stosowania w celu właściwego rozwoju kraju, ale także regionów. Trudno opracować jednoznaczne wskaźniki dobrego rządzenia w ujęciu krajowym, pracochłonne jest również sformułowanie wskaźników na poziomie regionalnym oraz lokalnym. Jednak zbieranie informacji na poziomie lokalnym czy też regionalnym jest bardziej miarodajne, ponieważ wy-

stępuje tu bezpośrednio wzajemnych kontaktów: obywatela, władz lokalnych, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych. Zasadne staje się stworzenie jednolitych wskaźników „dobrego rządzenia” w obrębie kraju, aby móc łatwiej dokonać analizy porównawczej. Z przedstawionego w opracowaniu indeksu wynika, iż w Zachodniopomorskiem najgorzej oceniana jest bezstronność w edukacji publicznej (12. pozycja), jakość w edukacji publicznej (15. pozycja), jakość prawa (16. pozycja); niepokojące jest, iż korupcja w publicznej służbie zdrowia jest na najwyższym poziomie w kraju (1. pozycja). Zachodniopomorskie pochwalić się może wysokim wskaźnikiem uczciwości w wyborach (2. miejsce) oraz zgłaszaniem korupcji przez media (3. pozycja). Projektując indeks odnoszący się do dobrego rządzenia, należy uwzględnić wszystkie obszary życia, od gospodarczego po społeczne. Suma wskaźników powinna być tak opracowana, aby z zagregowanych danych można było utworzyć jeden indyktor *good governance* w regionie.

Bibliografia

- Biała księga *European Governance*, 2001, Commission of the European Communities.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Warszawa 2007.
- Charron M., *The European Quality of Government Index: Summary of 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final results*, QoG Institute University of Gothenburg, Sweden 2013.
- Drajerska N., *Good governance w polskiej polityce regionalnej*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 83.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publication, London 2001.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido Labaton P., *Governance Matters*, Policy Research Working Paper, No. 2196/1999.
- Kryk B., *Instytucjonalno-administracyjne uwarunkowania jakości życia w województwie zachodniopomorskim*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015 (w druku).
- Miłaszewicz D., *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, w: *Problemy teorii i polityki makroekonomicznej*, red. C. Sułowski, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 19, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

- 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.
- 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.
- Rudolf W., *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 245 (2010).
- Schöler G., Walther C., *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*, The World Bank, Bertelsmann Foundation, b.m., 2003.
- Soos G., *Indicators of Local Democratic Governance Project. Concept and Hypothesis*, Tocqueville Research Center, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, Budapest 2001.

THE GOOD GOVERNANCE INDICATORS IN THE REGIONAL CONTEXT

SUMMARY

The article takes the issue of determining the essence of good governance in a regional context. It presents indicators of good governance in the field of governance at the local level. The study was based on the relatively new index of The European Quality of Government Index. In this study the quality of governance at the regional level – in the voivodeships in Poland, in 2013 was assessed.

Translated by Elżbieta Jabłońska