

# Matt Andrews, Bob Jessop

---

## Sprawne państwo : różnorodność znaczeń w różnych krajach

---

Zarządzanie Publiczne nr 23 (1), 85-113

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Wybór tekstów klasycznych

Matt Andrews

### **Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach z wprowadzeniem Boba Jessopa**

Artykuł wybrany do zamieszczenia w tym numerze *Zarządzania Publicznego* dotyczy implementacji agendy dobrego rządzenia, projektu silnie promowanego i na skalę globalną przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Bank Światowy, Wspólnotę Brytyjską (byłe brytyjskie dominia i kolonie) oraz inne znaczące organizacje międzynarodowe. W agendzie przyjętej przez wyżej wymienione instytucje szczególna uwaga zwrócona jest na reformy administracyjne podejmowane w celu efektywnej realizacji zmian gospodarczych, środowiskowych, prawnych, politycznych i społecznych, bez bezpośredniej ingerencji w konkretne działania polityczne konkretnych rządów lub systemów sprawowania władzy. Kluczowe aspekty agendy dobrego rządzenia to wzmocnienie odpowiedzialności i rozliczalności państwa (w szczególności urzędników służby cywilnej oraz pozostałych podmiotów wyposażonych w możliwość inicjowania polityki administracyjnej) oraz tworzenie systemów efektywnie świadczących usługi publiczne.

Autor artykułu, Matta Andrews, urodził się w 1972 r., a wychował w Afryce Południowej. Obecnie jest profesorem polityk publicznych w Kennedy School of Government Uniwersytetu Harvarda oraz wykładowcą w School's Center for International Development. Jest również szefem ustawicznego kursu szkoleniowego Liderów Rozwoju prowadzonego na Uniwersytecie Harvardzkim. Andrews uzyskał tytuł licencjata w dziedzinie handlu na Uniwersytecie Natal w Durbanie (RPA), magistra na Uniwersytecie Londyńskim oraz doktora administracji publicznej Maxwell School Uniwersytetu Syracuse. Był specjalistą ds. rozwoju w prowincji Kwa-Zulu Natal w okresie tranzytu RPA od państwa apartheidu do demokratycznej republiki znoszącej podziały rasowe. Pełnił także funkcję doradcy władz regionalnych RPA w zakresie rozwoju gospodarczego i reformy sektora publicznego. Następnie został specjalistą ds. sektora publicznego, pracując w Sekcji Europy i Sekcji Azji Środkowej Banku Światowego. Andrews pracował w 25 krajach rozwijających się i będących w okresie tranzytu. Jako przedstawiciel Uniwersytetu Harvardzkiego przyczynił się do powstania Południowoafrykańskiego Panelu Doradczego na rzecz Rozwoju (IGAP)<sup>1</sup>. Bierze też udział w pracach Afrykańskiego Laboratorium Wzrostu w Centrum Rozwoju Międzynarodowego, które bada dynamikę wzrostu i poprawy rządzenia oraz stara się przedłożyć swoje wnioski na efektywne tworzenie polityk w krajach afrykańskich. Centrum rozpoczęło realizację programu dotyczącego sprawnego państwa – inicjatywy przygotowanej w partnerstwie z Uniwersytetem Narodów Zjednoczonych – Światowym Instytutem Badań nad Rozwojem Gospodarczym (United Nations University – World Institute for Development Economics Research – UNU-WIDER). Każda z tych aktywności Autora przyczyniła się do powstania niniejszej publikacji, którą można postrzegać jako wkład w drugą generację badań i doradztwa w zakresie dobrego rządzenia, wykraczającego poza perspektywę jednego, odpowiadającego wszystkim, modelu.

Matt Andrews przyjmuje perspektywę instytucjonalną w celu zbadania problematyki dotyczącej rządzenia i rozwoju, w szczególności reformy sektora publicznego, budżetowania i zarządzania finansami oraz zarządzania partycypacyjnego w państwach rozwijających się. Jego badania koncentrują się na tym, jak wewnętrzne i zewnętrzne czynniki mogą ułatwić lub utrudnić wyłonienie się lepiej funkcjonującego państwa w krajach rozwijających się. Matthews kładzie szczególny nacisk zarówno na nieformalny instytucjonalny kontekst reform, jak i na struktury przywódcze w ramach współczesnych sieci rządzenia. Opublikował wiele artykułów w renomowanych czasopismach na temat dobrego rządzenia, reformy sektora publicznego, zarządzania kryzysem oraz upadających państw (najbardziej reprezentatywne publikacje – zob. Literatura uzupełniająca). Ważną syntezą jego prac jest książka *Ograniczenia reform instytucjonal-*

---

<sup>1</sup> W celu zapoznania się z kontrowersjami towarzyszącymi raportowi oraz jego neoliberalnej agendzie wzrostu zob.: Ben Fine (2009b), replika Ricarda Hausmanna i Matta Andrewsa (2009), odpowiedź Fine'a (2009a).

nych w rozwoju (*The Limits of Institutional Reform in Development*) (2013)<sup>2</sup>. Matthews ma własną stronę internetową na portalu Uniwersytetu Harwarda<sup>3</sup>, konto na Twitterze<sup>4</sup> i, prowadzi regularny blog<sup>5</sup>.

Zamiast dokonywać podsumowania tego stosunkowo prostego artykułu, lecz prowokującego argumentacją, postaram się przedstawić trochę szerszy kontekst teoretyczny wyводу Andrews, będący rezultatem innych publikacji, raportów z badań, opracowań oraz w szczególności refleksji pochodzących ze wspomnianej syntezy prac Autora z 2013 r. W książce tej zintegrował on większość swych dotychczasowych dokonań, tworząc jednocześnie podstawę dla kolejnych publikacji (zob. Literatura uzupełniająca). Publikacja ta jest interdyscyplinarna, zorientowana problemowo i posługuje się w szczególności studiami przypadków, aby można było zrozumieć, dlaczego reformy instytucjonalne lub inne projekty w obszarze dobrego rządzenia czasami kończą się pomyślnie, czasem nie są w stanie doprowadzić do osiągnięcia wszystkich zakładanych rezultatów, a niekiedy są kompletną porażką i przynoszą pogorszenie sprawności państwa i jego zdolności uczenia się. Andrews nie zajmuje się jednak wyłącznie diagnozą, formułuje także rekomendacje, jak przezwyciężyć pułapki i niepowodzenia w działaniach na rzecz poprawy zidentyfikowanych słabości państwa.

Punktem wyjścia jego pracy jest wskazanie na utrwalone tendencje do niepowodzenia zewnętrznie narzucanych reform sektora publicznego. Reformy te w wielu przypadkach prowadzą do pogorszenia jakości działania państwa, a nie do niewielkiej chochy lub częściowej poprawy jego funkcjonowania. Wtórując argumentacji rozwiniętej przez Herberta Simona w 1947 r., Andrews krytykuje ślepią wiarę w uproszczone, „powiedzzonekowe” rozwiązania problemów, nieopierające się na dogłębnej analizie kontekstualnej i instytucjonalnej. Rzeczywiście, w kontekście odgórnym, zewnętrznie narzuconych reform, realnym motywem władzy do ich wdrożenia nie jest poprawa efektywności państwa, lecz zasygnalizowanie chęci „modernizacji”. W epoce dominacji agendy dobrego rządzenia, modernizacja często oznacza skłonność do działań typu „więcej rynku, mniej państwa”; do liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji, do ściślejszej kontroli budżetu, redukcji długu publicznego i zwiększonej rozliczalności. Jednak te sygnały dobrych intencji często prowadzą do „izomorficznej mimikry”, sytuacji, w której państwa i organizacje jedynie udają, że się reformują, dokonując powierzchownych zmian, po to by dostosować się do wskaźników dobrego rządzenia. Prowadzi to do bezrefleksyjnego kopiowania instytucji istniejących w krajach bogatych w naiwnej wierze, że ułatwi to jakoś skrócenie dystansu rozwojowego między państwami lub, cynicznie rzecz ujmując, do wiary lokalnych dostojników, iż powierzchowne zmiany wystarczą, by pozyskać pomoc międzynarodową i legitymizację ich władzy. Za taką fasadą trwają jednak wszystkie najgorsze praktyki rządzenia. Andrews dodaje, że obecny system pomocy międzynarodowej nagradza takie postępowanie. Jako głoszę do poczynionych przez niego obserwacji można dodać, że dzieje się tak dlatego, iż międzynarodowe organizacje pomocowe – donorki – zakładają, że powierzchowna zmiana jest wystarczająca, odzwierciedla lokalne uwarunkowania albo prowadzi do legitymizacji donatorów, którzy mają własne powody wspierania konkretnych reżimów, mające niewiele wspólnego z dobrym rządzeniem. W obu przypadkach skutkuje to lekceważeniem niereformowanej rzeczywistości instytucjonalnej i strukturalnej oraz barier, które stanowią wyzwanie dla poważnych reform. Rzeczywiście, gdy napływ zasobów rozwojowych oraz pozornej legitymizacji trwa bez widocznej poprawy funkcjonowania państwa, dokonuje się osłabienie presji na efektywne działania w celu budowy sprawności państwa lub poprawy jego działania. Co więcej, gdy reformy kończą się niepowodzeniem, nowy rząd zwykle wprowadza kolejną turę reform odzwierciedlających bieżące obiegowe opinie o dobrym rządzeniu importowane z zewnątrz. Dynamika ta ułatwia powstawanie „pułapek zdolności”, w których dane zdolności państwa w rzeczywistości pozostają w stagnacji lub pogarszają się w długim okresie, nawet jeśli władza trwa w swoim zaangażowaniu w retorykę rozwojową i nadal korzysta z pozyskanych z zewnątrz zasobów rozwojowych.

Argumentując z punktu widzenia historycznego i socjologicznego instytucjonalizmu oraz w świetle badań nad uczeniem refleksyjnym, Andrews wzywa do bardziej kontekstualnego, refleksyjnego i eksperymentalnego podejścia do reform sektora publicznego – bazującego na podejściu transdyscyplinarnym, które łączy kompleksowość problemów i konteksty ich rozwiązywania. Ważnym filarem tego podejścia jest szczegółowa analiza empiryczna (przedstawiona w poniższym artykule), która ukazuje, że chociaż może istnieć pewna zgoda co do wskaźników dobrego rządzenia, mechanizmy mające na celu ich przestrzeganie są zbyt heterogeniczne, aby umożliwić bezpieczne uogólnianie.

Analiza dowodzi, że nawet tam, gdzie uzgodniono wskaźniki dobrego rządzenia, mierzone w odniesieniu do wyników lub produktów (a nawet to jest trudne do określenia z powodu ambiwalentności, kompleksowości lub nieodpowiedniości stosowanych kryteriów), nie ma oczywistego zestawu cech wspólnych dla krajów, którym udało się spełnić takie kryteria. Starając się uprościć analizę, Andrews zajmuje się przypadkiem zarządzania finansami publicznymi (*public finance management* – PFM), który jest stosunkowo łatwy do pomiaru w porównaniu z innymi celami. Po jej przeprowadzeniu nadal identyfikuje duże zróżnicowanie międzykrajowych uwarunkowań związanych z PFM. Innymi

<sup>2</sup> Wczesny szkic tej książki dostępny jest na stronie: <http://rapidresultsinstitute.info/wp-content/uploads/2012/11/AndrewsInstitutionalReformFeb121.pdf> [dostęp: 20.11.2013].

<sup>3</sup> Zob. <http://www.hks.harvard.edu/fs/mandrew>.

<sup>4</sup> Zob. @governwell.

<sup>5</sup> Zob. [matthewandrews.typepad.com/mattandrews](http://matthewandrews.typepad.com/mattandrews).

słowy, mechanizmy przewidziane dla kontroli przestrzegania zasad dobrego rządzenia i formujące podstawę dla reform dobrego rządzenia są często nieobecne, a uwarunkowania PFM przyczyniające się do uzyskania dobrych wyników – bardzo heterogeniczne. W innej publikacji Andrews dowodzi, że ma to wiele wspólnego z problematyką pozycji określonego kraju w danym okresie historycznym, z różnymi odmianami kryzysu, z bardzo zróżnicowanym kontekstem i wyzwaniem instytucjonalnymi itd. Wracając do publikowanego na naszych łamach artykułu, Andrews wywodzi ze swojej precyzyjnie określonej analizy tzw. menu zasad dobrego rządzenia, które stanowi mniej rygorystyczny model dla dążących do dobrego rządzenia. Przy okazji, w swojej późniejszej pracy, dodał on kilka istotnych zasad osiągnięcia stanu dobrego rządzenia w ramach różnych kontekstów instytucjonalnych. Ponieważ pierwszy zestaw przedstawiony został w końcowej części artykułu, pozwolę sobie teraz omówić ów drugi, uzupełniający, zestaw zasad i praktyk dobrego rządzenia.

Alternatywa zaproponowana przez Andrews zawarta jest w koncepcji problemowo zorientowanej adaptacji iteracyjnej (*Problem-Driven Iterative Adaptation* – PDIA). Odrzuca ona koncepcję jednego odpowiedniego dla wszystkich modelu (zwykle wywodzonego z wyidealizowanej sytuacji panującej w gospodarkach krajów rozwiniętych, z dobrze funkcjonującym państwem, a zatem trudnej do uogólnienia w innych sytuacjach) w zamian proponując kompleksową analizę kontekstualną. Andrews uważa, że reformy zmierzające do wdrożenia dobrego rządzenia kończą się niepowodzeniem, ponieważ przyjmowane modele nie pasują do lokalnego kontekstu. PDIA można podsumować jako proces angażowania ekonomii politycznej, dzięki któremu jego uczestnicy stale posuwają się naprzód, uczą się i reagują na kontekst polityczny. PDIA opiera się na czterech zasadach; każda z nich pozostaje w ostrej sprzeczności z podejściem tradycyjnym. Dzieje się tak, ponieważ PDIA respektuje kompleksowość kontekstu lokalnego, wielość porządków istniejących w ramach kontekstu oraz wielu aktorów, których poparcie dla reform jest kluczowe dla ich pomyślnego przebiegu. Najlepszym sposobem realizacji reform w takich kontekstach nie jest podejmowanie dużej liczby badań *ex ante*, lecz ułatwianie „przedzierania się” zorientowanego na stopniową, inkrementalną zmianę. Podejście to, odwołujące się do wspomnianego „menu”, wskazuje na cztery kluczowe zasady, z których każda ma kilka aspektów.

1. PDIA zwraca uwagę na rozwiązywanie problemów, które społeczność lokalna traktuje jako na tyle istotne, by stały się głównymi wyzwaniami dla działania konkretnych instytucji. Stoi to w sprzeczności z przenoszeniem pre-istniejących, pre-konstruowanych i pre-modelowanych rozwiązań w stylu „najlepszych praktyk”, które ograniczają reakcję zwrotną i uczenie się. Krótko mówiąc, podczas gdy analityk lub doradca polityczny może nakreślać problemy lokalne, ich rozwiązanie pozostawiono eksperymentowaniu lokalnemu i, ponieważ jest to czasochłonne, sam proces powinien ujawniać się w sposób inkrementalny.
2. PDIA ma na celu stworzenie sprzyjającego, wspierającego otoczenie lokalnego podejmowania decyzji, które zachęca do „pozytywnych odchyłeń” od przyjętych norm i do eksperymentowania. Stoi to w sprzeczności ze sztywnymi projektami i programami *ex ante*, wymagającymi następnie wyspecjalizowanych organizacji wdrażających je dokładnie tak jak zostały opracowane. Ideą jest procedowanie w sposób iteracyjny, inkrementalny, pozwalający na uzyskanie informacji zwrotnej oraz na usuwanie przeszkód i zagrożeń pojawiających się w trakcie implementacji, a zatem budowania zdolności, zaufania i poparcia politycznego.
3. Działa to najlepiej, gdy eksperymentowanie opiera się na ściślejszej i stałej pętli informacji zwrotnej, która ułatwia szybkie eksperymentalne uczenie się w sytuacji oddziaływania za pomocą wielu niewielkich interwencji. Pozostaje to w sprzeczności z długo odwiekanym w czasie uczeniem się, które musi oczekiwać na ewaluację *ex post*, mającą miejsce kilka lat po zainicjowaniu procesu wdrażania. Ważne jest zapewnienie lokalnym aktorom możliwości doprecyzowywania problemów – muszą być przeprowadzane spotkania, należy promować uczenie się przez działanie.
4. PDIA aktywnie angażuje różne grona aktorów społecznych w celu zapewnienia wiarygodności, legitymizacji, odpowiedzialności oraz wsparcia dla przeprowadzanych reform. Stoi to w sprzeczności z rolą wąskiego grona ekspertów zewnętrznych przywiązanych do promowania ogólnego upowszechniania innowacji. Przyczynia się do powstania modeli hybrydowych w miejsce wyidealizowanego jednego, odpowiadającego wszystkim, rozwiązania.

Najistotniejsze cechy podejścia PDIA i jego odmienność w odniesieniu do projektów rozwojowych głównego nurtu zaprezentowane są w tabeli 1.

Aby taki proces zakończył się sukcesem, od samego początku istotne jest włączanie do niego szerokich kręgów aktorów instytucjonalnych. Podejście takie jest odmienne od sposobu działania agencji pomocowych zmierzających do pozyskania niewielkiej liczby liderów, szczególnie z kręgów władzy, bardzo zainteresowanych utrzymaniem *status quo*. Wyzwaniem jest zatem powiązanie sprawujących władzę z tymi, którzy są orędownikami nowych idei, oraz pokonanie przeszkód polegających na braku zaufania i różnym statusie. Dodatkowo, jeśli zmiany mają dokonywać się lokalnie, istotne jest włączanie „agentów dystrybucji” na poziomie najniższym, odpowiedzialnych za implementację. I, ponieważ będą oni odczuwać potrzebę identyfikacji z projektem, od samego początku muszą być w niego zaangażowani, a nie wtedy, gdy projekt danej polityki został już zdefiniowany bez ich udziału. Zadaniem agentów zmiany, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, jest zapewnienie wsparcia dla tych, którzy rozumieją potrzebę zmiany. W innym przypadku agenci zmiany implementują porządki alternatywne w celu zmierzenia się z niepożądanym *status quo*, ponownie oparte na szczegółowej wiedzy o charakterze lokalnym.

Tab. 1. Odmienność podejść tradycyjnych i PDIA

Elementy podejścia	Projekty/polityki/programy rozwojowe głównego nurtu	Zorientowana problemowo adaptacja iteracyjna
Co powoduje działanie?	Zewnątrznie definiowane problemy lub „rozwiązania”, w których odchylenie od form „najlepszych praktyk” samo w sobie jest określane jako problem	Lokalne, zorientowane problemowo – poszukiwanie rozwiązań konkretnych problemów
Planowanie działania	Wiele planowania z wyprzedzeniem, akcentującego plan działań, z implementacją pojmowaną jako konsekwencja przyjętego scenariusza	„Przedzianie się”, ze zgodą na pozytywne odchylenia oraz mozolne poszukiwanie dostępnej przestrzeni projektowej
Pętla informacji zwrotnej	Monitoring (krótkookresowe pętla skoncentrowane na nakładach i zgodności procesowej) oraz ewaluacja (długookresowe pętla informacji zwrotnej skoncentrowane na produktach, czasem na rezultatach)	Wiele krótkookresowych pętli informacji zwrotnej opartej na problemie i eksperymentowaniu oraz pętla informacyjne zintegrowane z podejmowanymi decyzjami
Plany wzmacniania i upowszechniania uczenia się	Odgórnie – szef uczy i przewodzi, reszta słucha i podąża	Upowszechniania realnych praktyk w ramach organizacji i wspólnot praktyków

Źródło: Andrews, Pritchett, Woolcock 2012, s. 20.

Czytelnicy poprzednich wydań *Zarządzania Publicznego* z zainteresowaniem przyjmą poniższą analizę empiryczną i będzie to dla nich ważna lekcja krytycznego podejścia do jednolitej koncepcji dobrego rządzenia. Odnajdą jednak również w nowym modelu PDIA wiele koncepcji znanych już z poprzednio publikowanych artykułów, odnoszących się do warunków dobrego rządzenia i metarządzenia. Są nimi: (1) rozwój odpowiednich modeli kontekstu lokalnego, które, chociaż upraszczają kompleksowy świat, to są adekwatne do krajobrazu instytucjonalnego, równowagi sił i wyzwań dla konkretnych sytuacji; (2) interaktywne podejście do rządzenia, włączające odpowiedzialnych interesariuszy i tych, którzy w największym stopniu odczuwają skutki wprowadzonych zmian w otoczeniu instytucjonalnym i wiążące polityk publicznych; oraz (3) znaczenie inkrementalizmu, eksperymentowania, refleksyjności i odpowiedniej w czasie informacji zwrotnej. Te zasady często przeszkadzają międzynarodowym agencjom w realizacji globalnych projektów i ustanawianiu pilnych agend (nawet tylko po to, by udowodnić swoją efektywność jako warunek zwiększenia liczby pracowników i większego budżetu), ponieważ polityka dzieje się lokalnie i wymaga czasu. W sytuacjach wyjątkowych czas może być najistotniejszy i sprawa może wymagać zdecydowanych działań odgórnych, lecz utrwalone zmiany spowodowane rozwiązaniem problemów długookresowych realizowane są lepiej z wykorzystaniem podejścia PDIA (które, jak obrazują to inne opracowania zamieszczone w *Zarządzaniu Publicznym*, są jednym z wielu podobnych zestawów wniosków pochodzących z obserwacji niepowodzeń projektów inżynierii społecznej) oraz z odpowiednim poziomem czasowego wsparcia materialnego i organizacyjnego, podczas gdy same rozwiązania wypracowywane są lokalnie.

Bob Jessop (Lancaster University)  
Przełożył Robert Chrabąszcz

## Literatura uzupełniająca

Andrews M. (2004). „Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 17, nr 4, s. 332–344.

Andrews M. (2008a). *Managing Money for (a) Change*. Working Paper, Washington DC: World Bank.

Andrews M. (2008b). „The good governance agenda: Beyond indicators without theory”, *Oxford Development Studies*, t. 36, nr 4, s. 379–407.

Andrews M. (2011). „Which organizational attributes are amenable to external reform? An empirical study of african public financial management”, *International Public Management Journal*, t. 14, nr 2, s. 131–156.

Andrews M. (2012). „Developing countries will follow post-crisis OECD reforms but not passively this time”, *Governance*, t. 25, nr 1, s. 103–127.



Andrews M. (2013a). *Do International Organizations Really Shape Government Solutions in Developing Countries?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-032, September.

Andrews M. (2013b). *Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Development*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-040, October.

Andrews M. (2013c). *Going Beyond Heroic-Leaders in Development*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-021, June.

Andrews M. (2013d). *How do Governments Get Great?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-020, June

Andrews M. (2013e). *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrews M. (2013f). *Who Really Leads Development?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-011.

Andrews M., Pritchett L., Woolcock M. (2012). *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-036, August.

Fine B. (2009a). „Rejoinder to ‘A response to Fine’s „Harvard group shores up shoddy governance’”, *Transformations: Critical Perspectives on Southern Africa*, t. 69, s. 66–80.

Fine B. (2009b). Submission to the COSATU Panel of Economists on „The final recommendations of the international panel on Growth” (the Harvard Panel), *Transformations: Critical Perspectives on Southern Africa*, 69, s. 5–30.

Hausmann R., Andrews M. (2009). „Why we still believe exports for jobs will lead to shared growth: A response to Fine’s ‘Harvard group shores up shoddy governance’”, *Transformations: Critical Perspectives on Southern Africa*, 69, s. 31–65.

Lindblom L.N. (1959). „The science of ‘muddling through’”, *Public Administration Review*, t. 19, nr 1, s. 79–88.

Pritchett L., Woolcock M., Andrews M. (2013). „Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation”, *Journal of Development Studies*, t. 49, nr 1, s. 1–18.

Simon H.A. (1947). „The proverbs of administration”, *Public Administration Review*, t. 6, nr 1, s. 53–67.<sup>1</sup> W celu zapoznania się z kontrowersjami towarzyszącymi raportowi oraz jego neoliberalnej agendzie wzrostu zob.: Ben Fine (2009b), replika Ricarda Hausmanna i Matta Andrewsa (2009), odpowiedź Fine’a (2009a).

Matt Andrews

## Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach

We wszelkich opracowaniach z zakresu dobrego rządzenia zakłada się, że istnieje jeden jedynie słuszny model sprawnego państwa. Wpływa on izomorficznie na rozwój państw, których rządy są skłaniane do przyjęcia tego jedynego podejścia na rzecz osiągnięcia celu. W poniższym artykule kwestionuję tezę, że taki jedynie słuszny model w ogóle istnieje, uznając, że nawet nie przybliża nas on do tego, czym jest tzw. sprawne państwo. Państwa to bardzo zróżnicowane organizmy i struktury, nawet jeśli zwykliśmy określać je mianem modelowych. Mój wniosek oparty jest na badaniach praktyk zarządzania finansami publicznymi zarówno w krajach OECD, jak i państwach spoza tej organizacji. Badania ukazują, że sprawne państwo wcale nie musi charakteryzować się lepszymi praktykami zarządzania wynikającymi z wdrożenia „jedynego słusznego” modelu. Dobre zarządzanie finansami publicznymi w każdym kraju oznacza co innego. Konkluzją artykułu jest stwierdzenie, że model dobrego rządzenia umożliwia wyłącznie dostęp do swoistego „menu”, a rozwój społeczeństwa należy badać, zadając sobie pytanie, dlaczego różne państwa wybierają z owego „menu” różne pozycje.

Słowa kluczowe: zarządzanie finansami publicznymi, dobre rządzenie, sprawne państwo, zróżnicowanie

### 1. Wprowadzenie

Różnorodność to jedna z fundamentalnych cech współczesnego świata; ujawnia ona naszą zdolność do kategoryzacji zjawisk na podstawie wielu zmiennych oraz wielu przejawów globalnych nierówności. Na początku XXI w. równie silnie odczuwalnym zjawiskiem jest potrzeba rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednak w pogoni za nią zapominamy o ważnej rzeczy, stosujemy rutynowe rozwiązania rozwojowe, bez względu na odmienności poszczególnych krajów. Propagowanie modelu dobrego rządzenia stanowi bardzo dobry przykład takiego podejścia. Przejawia się ono w stosowaniu niezwykle mocno oddziaływujących wielowymiarowych wskaźników, pozornie tworzących jedynie słuszny model dobrego czy też sprawnego państwa,

w obliczu którego wszystkie kraje, lub przynajmniej te stawiające na rozwój, powinny podlegać konwergencji. W wielu państwach reformy polityczne i administracyjne są bezpośrednio kształtowane przez wskaźniki dobrego rządzenia i ich praktyczne przejawy w postaci tzw. najlepszych praktyk, przy bezrefleksyjnym założeniu, że „tak właśnie powinno wyglądać sprawne państwo”.

Nie zgadzam się z powyższą nakreśloną tezą i dowodzę, że dobre rządzenie w dobrym czy też sprawnym państwie to pojęcie puste, narzucające fałszywe przekonanie o istnieniu jedynego modelu adekwatnego dla każdego państwa rozwijającego się. Twierdzę, że kraje, które można nazwać sprawnymi według wspomnianych wskaźników dobrego rządzenia, w rzeczywistości bardzo się od siebie różnią. I to w wielu fundamentalnych wymiarach dla dobrze rządzonego państwa. Istnienie tak zróżnicowanych krajów to pierwszy argument za tezą, że interpretacja pojęcia „dobrego rządu” oznaczać może zupełnie co innego w zależności od konkretnego kontekstu.

W części wprowadzającej przedstawiam zręby swojej propozycji, a w części zasadniczej analizuję zagadnienie struktury zarządzania finansami

---

Matt Andrews – Harvard University

*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 1, January 2010 (pp. 7–35).

© 2010 Wiley Periodicals, Inc., 350 Main St., Malden, MA 02148, USA, and 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK. ISSN 0952-1895

publicznymi (*public finance management* – PFM) w wybranych 38 państwach. Struktury PFM to kluczowy element układu rządzenia. Dobre rządzenie odnosi się także do PFM. Analiza danych z ostatniego badania OECD dotyczącego praktyk i procedur budżetowych ukazuje jednak, że państwa, które możemy uznać za dobre lub sprawne: (1) nie odznaczają się cechami charakterystycznymi dla dobrego rządzenia w stopniu wyższym niż pozostałe kraje oraz (2) bardzo różnią się między sobą. Uznaję, że wnioski te stanowią wstępny dowód słuszności mojej propozycji badawczej, i nawołuję do dalszych prac, by lepiej zrozumieć, dlaczego sprawne państwa działają w sposób zróżnicowany, dokonując wyboru pozycji z pewnego „menu”, zamiast traktować je jak składniki koniecznego kompleksowego modelu. Uważam, że odpowiedź na to pytanie będzie miała większe znaczenie dla krajów usiłujących poprawić swoją sprawność niż omawianie modnych w danej chwili modeli dobrego rządzenia.

## 2. Obserwacje i propozycje na temat sprawnego państwa

Koncepcja dobrego rządzenia zyskała na znaczeniu w ubiegłej dekadzie, przyczyniając się do powstania wielu wskaźników i komentarzy dotyczących tego modelu. (Arndt, Oman 2006; Boivard, Löffler 2003; Grindle 2004; Hood, Dixon, Beeston 2008; Knack, Kugler, Manning 2003; Kurtz, Schrank 2007; La Porta et al. 1999; Rotberg, Gisselquist 2008; Rothstein, Teorell 2008). Większość stara się określić, co ma być osią strukturalnej charakterystyki państwa i powiązanych z tym efektów uznanych za istotne dla rozwoju. Światowe wskaźniki rządzenia (*The World Governance Indicators* – WGI) wprowadzają miernik „sprawność państwa” (np. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2007; Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999). Wskaźniki (WGI oraz inne) silnie izomorficznie oddziałują na myślenie o tym, czym jest sprawne państwo (zob. Arndt, Oman, Goldsmith 2007). Rozważania akademickie, spory praktyków oraz propozycje reform uzyskują legitymizację poprzez utożsamienie z mitem zakładającym, że struktury formalne odzwierciedlone w danych wskaźni-

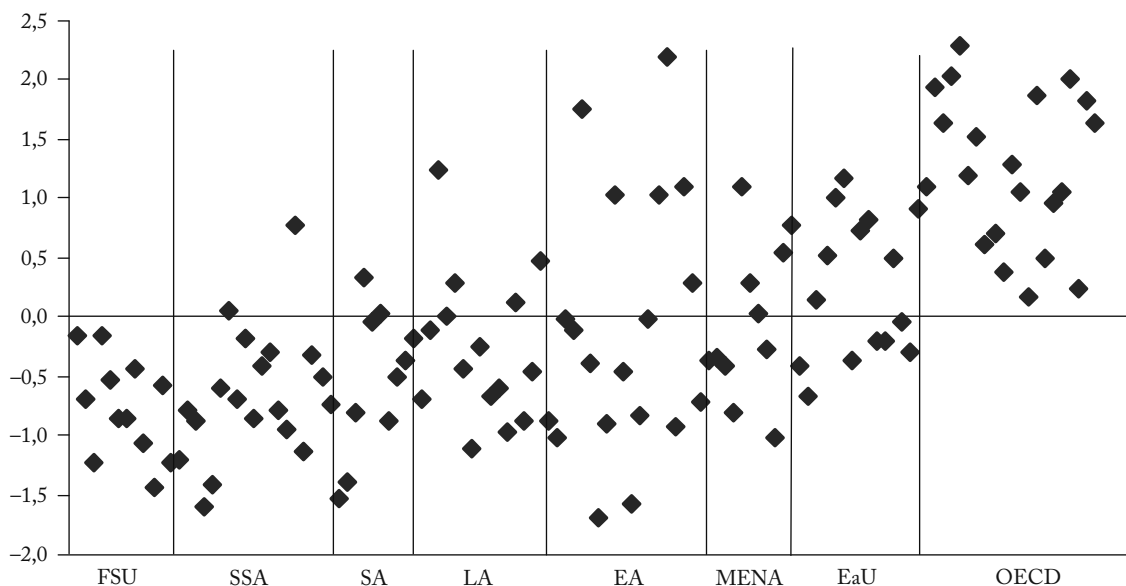
kach zapewniają racjonalne środki prowadzące do osiągnięcia pożądanego celu – w tym przypadku do rozwoju (Meyer, Rowan 1991, s. 46). Poniższy fragment zawiera opis takiego mitu: „Sprawne państwo jest niewielkie i ograniczone w swoim interwencjonizmie, ma sformalizowaną misję i procedury oraz osiąga ograniczone dochody przede wszystkim ze źródeł wewnętrznych. Wysoko wykwalifikowany personel konstruuje i wdraża potrzebne programy, a także świadczy efektywne i skuteczne usługi dzięki procesom partycypacyjnym oraz poprzez sformalizowane, zdyscyplinowane, skuteczne i celowe zarządzanie finansami. Responsywność w stosunku do zmieniających się potrzeb obywateli jest wysoka i skuteczna dzięki przejrzystemu, zdecentralizowanemu i neutralnemu politycznie strukturom; sfera publiczna pozostaje stabilna nawet w okresach niepokoju politycznych, nie zagrażając przy tym sektorowi prywatnemu (a raczej go wspierając)” (Andrews 2008b, s. 382).

Dla wielu taki obraz jest przekonujący – to rodzaj państwa wyobrażonego jako „dobre”. Przesłanie zawarte w tych wskaźnikach mówi nam, że istnieje jedna i spójna charakterystyka sprawnego państwa, którą powinny przyjmować rządy krajów rozwijających się. Jednak składa się na nią mieszanka tak różnych kwestii, jak wybór konkretnych polityk, efekty polityk oraz charakterystyka instytucjonalna. Natomiast, jeśli wyodrębniemy poszczególne części takiego idealnego obrazu, to „sprawne państwa” będą mieć podobne cechy jedynie na poziomie efektów rozwojowych, a nie charakterystyki instytucjonalnej, jakże istotnej dla procesu rządzenia.

Na rycinie 1 ukazano sprawność państw według wskaźnika WGI dla 81 krajów. Te efektywniejsze (wynik powyżej 0 według WGI) znajdują się w bardziej rozwiniętych częściach świata (członkowie OECD, wschodnioeuropejskie kraje członkowskie Unii Europejskiej, Środkowy Wschód i niektóre części Azji Wschodniej). Większość państw na terenie Afryki Subsaharyjskiej, Południowej Azji, Ameryki Łacińskiej i byłego Związku Radzieckiego odnotowała wynik poniżej 0.

Wielu zgodziłoby się z tezą, że kraje o najwyższej wartości wskaźnika można traktować jako modelowe, a są to: Dania, Singapur, Kanada,





FSU – były Związek Radziecki; SSA – Afryka Subsaharyjska; SA – Azja Południowa; LA – Ameryka Łacińska; EA – Azja Wschodnia; MENA – Środkowy Wschód; EaU – Europa Wschodnia; OECD – Organizacja na rzecz Współpracy i Rozwoju

Ryc. 1. Wskaźniki dobrego rządzenia, 2006 (od -2.5 do +2.5)

Źródło: opracowanie własne.

Szwecja, Australia, Holandia<sup>1</sup>, Wielka Brytania, Hongkong, Stany Zjednoczone, Belgia i Niemcy<sup>2</sup>. Są one rozwinięte w podobnym stopniu i osiągają pożądane efekty, począwszy od stabilnego wzrostu, po dobre otoczenie przedsiębiorczości i lepsze wskaźniki społeczne. Jednak ich charakterystyka instytucjonalna – trzon struktury rządzenia – bardzo je od siebie różni.

Przykładowo, można uznać, że każde państwo cechuje sformalizowany system administracyjny, zdyscyplinowany proces budżetowy oraz koncentracja na wdrażaniu mechanizmów nowego zarządzania publicznego, lecz szczególnie różnice tkwią w tym, w jaki sposób mechanizmy te działają w rzeczywistości (Curristine 2005; Hallerberg, Strauch, von Hagen 2007; Joumard et al. 2004). Zakres politycznego wpływu na nominacje, awanse i ocenę działalności urzędników jest bardzo zróżnicowany w zależności od danego państwa, podobnie jak struktury służby cy-

wilnej (zob. komentarze OECD 1999; nowsze: Choi, Whitford 2008; Matheson et al. 2007). Wykorzystanie agencji rządowych również jest zróżnicowane, a także stopień ich związania formalnymi procedurami i autonomii wobec pozostałych instytucji państwa (Matheson et al. 2007).

Jeszcze bardziej istotne różnice dostrzegamy, analizując rozmiar państwa oraz stopień jego zaangażowania w gospodarkę (Handler et al. 2005; OECD 1999). Idea dobrego rządzenia podkreśla znaczenie rządu ograniczonego. Ograniczenia wielkości państwa mierzone są w kategoriach prawnych (rządy prawa), jak i instytucjonalnych ograniczeń zakresu zadań państwa i jego fiskalizmu<sup>3</sup>. Rządy prawa są fundamentem każde-

<sup>3</sup> Składnik WGI – obciążenie regulacyjne – jednym z jego fundamentalnych źródeł są wskaźniki Heritage Foundation/Wall Street Journal Index dotyczące interwencji państwa w gospodarce, który mierzy się następująco: konsumpcja państwa jako odsetek konsumpcji ogólnej, państwowa własność produkcyjna i handlowa, udział dochodów państwa z państwowych przedsiębiorstw i innej własności państwowej, produkt krajowy powstały w organizacjach państwowych.

<sup>1</sup> Sześć krajów, które osiągnęło wynik powyżej 2 i tworzą górne 5% w próbie 81 krajów.

<sup>2</sup> Kraje, które osiągnęły wynik powyżej 1,5 i stanowią górne 10% próby.

go „dobrego państwa”, ale w niektórych krajach ograniczają one rządzących bardziej niż w innych. Ostatnie badania OECD dotyczące procedur budżetowych mówią o tym, że np. w Stanach Zjednoczonych procedury legislacyjne istnieją w każdym z analizowanych jedenastu obszarów, podczas gdy w Wielkiej Brytanii jedynie w czterech, a w pozostałych siedmiu założony jest pewien poziom dyskrecjonalizmu<sup>4</sup>. Co więcej, dochody i wydatki publiczne jako odsetek produktu krajowego brutto (PKB) wynoszą w tych państwach od około 35. do około 55% – dane dla 2004 r. (Hauptmeier, Heiperz, Schuknecht 2007, s. 268)<sup>5</sup>. Państwa takie jak Szwecja wykorzystują swoje środki finansowe w celu szeroko zakrojonych interwencji w gospodarkę i odgrywają dominującą rolę w świadczeniu usług publicznych (dostarczają także „usług piekarskich, sal gimnastycznych i terenów zielonych”; Henreksson 2005). Państwo amerykańskie jest bardziej ograniczone w zapewnianiu świadczeń społecznych, a sektor prywatny odgrywa dużo większą rolę w finansowaniu i świadczeniu kluczowych usług, takich jak opieka zdrowotna. Porównując te dwa przykłady, można zauważyć, że poszczególne państwa rzeczywiście bardzo się różnią, przynajmniej w rozmiarze i zakresie swojej aktywności. A to są dwie zmienne, które teoretycy organizacji uznają za determinanty wszystkich pozostałych typów zróżnicowań strukturalnych.

<sup>4</sup> Liczby pochodzą z moich odpowiedzi na pytania 4 a-k, z Bazy Danych o Praktykach i Procedurach Budżetowych OECD z 2007 r., w których pytano o następujące podstawy prawne: forma i struktura budżetu rocznego i powiązanych akt prawnych, okres trwania procedury uchwalania budżetu rocznego, rola i odpowiedzialność różnych części egzekutywy w projektowaniu i realizacji budżetu, rola i odpowiedzialność legislatywy i egzekutywy w procesie budżetowym, przepisy o tym, co stanie się, jeżeli budżet nie zostanie przyjęty z początkiem roku fiskalnego, wymóg legislacyjnej autoryzacji wydatków, wymóg legislacyjnej autoryzacji podatków, zasad wykorzystania rezerwy budżetowej, wymóg audytu rachunku państwa przez najwyższy urząd audytu, wymóg wewnętrznych struktur audytowych w ministerstwach resortowych oraz zarządzanie i sprawozdawczość związana z wydatkami pozabudżetowymi.

<sup>5</sup> Cała grupa państw znalazła się w kłopotach finansowych od początku do połowy lat dziewięćdziesiątych (końcówka okresu ekspansji fiskalnej, który doprowadził do znaczącego dostosowania w ostatnich 15 latach).

Literatura przedmiotu ukazuje, że sprawne państwa różnią się także w innych obszarach. Państwa cechują różne poziomy i formy decentralizacji – politycznej, administracyjnej i fiskalnej (Mosca 2007; Stegarescu 2004). W przywołanych „modelowych” krajach obciążenia regulacyjne o charakterze gospodarczym i administracyjnym zdają się być niższe niż w innych krajach (z wyjątkiem Belgii, gdzie poziom ich jest wyższy), ale są one wysoce zróżnicowane w ramach badanej próby (Malyshev 2006; OECD 2005). Różne mechanizmy regulacyjne powodują zróżnicowane relacje strukturalne pomiędzy państwem a sektorem prywatnym, co stanowi istotny element procesu rządzenia.

Wskaźniki dobrego rządzenia określają zatem sprawność państw, które wykazują pewne podobieństwa, jeśli chodzi o efekty, lecz wydają się zróżnicowane w odniesieniu do pozostałych charakterystyk instytucjonalnych. U podstaw leży jednak obserwacja, że obraz „dobrego rządzenia” prezentowany za pomocą tych wskaźników zdaje się mało wyrazisty: sprawne państwa wyglądają bardzo różnie.

### 3. Czy dobre państwa naprawdę wyglądają tak samo?

#### Analiza systemów zarządzania finansami publicznymi – *Public Finance Management*

Krytycy mogą twierdzić, że wspomniane przeze mnie różnice są przypadkowe lub że sprawne państwa prawdopodobnie różnią się między sobą mniej niż pozostałe kraje w zakresie kluczowych cech i najlepszych praktyk. Mogą też uważać, że względna konwergencja w zakresie kryteriów dobrego rządzenia jest wyższa w państwach sprawnych niż w państwach mniej sprawnych, i że moje obserwacje nie są w stanie dostarczyć rygorystycznie sformułowanych dowodów popierających sformułowaną tu tezę.

W reakcji na ten rodzaj krytyki, w kolejnej części dokonuję analizy systemów PFM funkcjonujących w sprawnych państwach, testując zawartą *implicite* w koncepcji dobrego rządzenia tezę, że każde sprawne państwo wygląda identycznie. Elementy PFM tworzą jedynie pewną część

przestrzeni dobrego rządzenia. Uważam jednak, że analiza tego rodzaju koniecznie musi być skoncentrowana na relatywnie wąskich obszarach, takich jak PFM, szczególnie jeśli chcemy osiągnąć klarowność wyводу i zachować rygor argumentacji, które Herbert Simon opisał jako konieczność przekształcenia utartych powiedzonek o administracji w spójną teorię administracji. Opisany sposób analizy odwołuje się także do teorii instytucjonalnej, która podkreśla, że badanie „obszarów organizacyjnych” wymaga ujmowania ich jako „zestawu organizacji, które, zagregowane, konstytuują określony obszar w przestrzeni instytucjonalnej” (DiMaggio, Powell 1983, s. 148).

Koncentruję się na obszarze PFM, ponieważ stanowi on oś zarządzania zasobami w każdym państwie i wywiera duży wpływ na zdolność państwa do świadczenia usług, zarządzania transparentnością i zapewniania stabilności (kluczowe kwestie wspomagające działania w sferze rozwoju i dialogu o dobrym rządzeniu). Donald Kettl podkreśla centralne znaczenie PFM w kontekście państwa amerykańskiego, opisując je jako ośrodek, gdzie „wszystko, co ważne, zebrane jest razem w jednym miejscu”, ponieważ „niemal wszystko, czego oczekujemy od państwa, wymaga środków finansowych (Kettl 1992, s. 1). Obszar ten charakteryzuje również stosunkowo spójne myślenie o tym, jak powinny wyglądać dobre lub skuteczne praktyki. Wielu z moich kolegów niebędących zwolennikami podejścia PFM przyjmuje tezę o jedynie słusznym modelu sprawnego państwa („czy na pewno istnieje tylko jeden sposób na prowadzenie księgowości?”) i byłiby bardzo zadowoleni, słysząc tezy w rodzaju tych głoszonych przez Davida Standa (swego czasu eksperta Banku Światowego), który w swoim raporcie o Japonii (brak daty wydania) zauważył, że „obecnie istnieje ogólny konsensus między instytucjami pomocowymi a krajami partnerskimi w kwestii tego, co składa się na dobre PFM”. W dokumentach OECD (Blondal 2003), materiałach przygotowywanych przez PEFA – Public Expenditure and Financial Account (PEFA 2006) oraz w wielu innych pracach podkreśla się jednolitą charakterystykę i cele PFM<sup>6</sup>.

Rosnące wykorzystywanie instrumentów PEFA umożliwia krajom rozwijającym się porównanie jakości swoich systemów z „dobrymi praktykami” w odniesieniu do 31 elementów, zakładających zarówno aplikowalność standardowego modelu we wszystkich krajach, jak i istnienie „dobrych praktyk” (szczególnie w sprawnych państwach). Jon Blondal (2003, s. 3) wymienia siedem instytucjonalnych cech dobrego systemu PFM, które OECD „uważa za odgrywający kluczową rolę w skutecznej kontroli wydatków publicznych” (i który, jak twierdzi ten autor, jest bezpośrednio powiązany z dobrymi systemami PFM w krajach OECD). Owe kluczowe cechy instytucjonalne pośrednio lub bezpośrednio odzwierciedlone są w miernikach PEFA. Kategoryzuję je w czterech obszarach „cech dobrego PFM”:

1. Odgórne, ustrukturyzowane techniki budżetowania (w tym reguły fiskalne, ramy średniookresowe oraz założenia czysto ekonomiczne)<sup>7</sup>.
2. Poluzowanie kontroli zasobów, wykorzystujące mierniki *ex-post* realizowanych działań.
3. Wykorzystanie nowoczesnych praktyk zarządzania finansami (w tym rachunkowość memoriałowa, przenoszenie zysków, wydatki stałe i audyt wewnętrzny); oraz
4. Duża przejrzystość budżetu i mechanizm rozliczalności (w tym aktywna legislacja).

#### Podejście badawcze

Wyodrębniwszy cechy charakterystyczne dobrego PFM, przyjąłem hipotezę badawczą, zakładaną *implicite* w konstrukcji wskaźników dobrego rządzenia, że sprawne państwo wygląda wszędzie tak samo. Najpierw zadałem sobie pytanie, czy dane pokazują, że państwa określone jako sprawne lub dobre cechuje, mniejsza bądź większa niż w pozostałych krajach, konwergencja w wymiarze powyższych cech charakterystycznych, a następnie zbadałem różnice w strukturze państw uważanych za „sprawniejsze” od innych (9 państw wypada najlepiej pod względem wskaźnika WGI – jak to obrazuje ry-

<sup>6</sup> Zob. także: DFID 2001, World Bank 1998 oraz the Asian Development Bank's online toolkit: [http://www.adb.org/Governance/gov\\_toolkits.asp#3](http://www.adb.org/Governance/gov_toolkits.asp#3).

<sup>7</sup> Barry Anderson (2006) stanowi dobry punkt odniesienia, pisząc taki proroczy komentarz: „W sumie, oddolnie: katastrofa; odgórnie: sukces”.

cina 1- ; są to: Dania, Kanada, Szwecja, Australia, Holandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Belgia i Niemcy).

W kolejnym kroku przyjrzałem się czterem opisanym powyżej obszarom dobrego PFM, odnosząc je do następującej listy: reguły fiskalne, finansowanie ryczałtowe i zarządzanie przez cele, audyt wewnętrzny i władza ustawodawcza. Skorzystałem z informacji pochodzących z Bazy Danych Procedur i Praktyk Budżetowych OECD z 2007 r., które dostarczają danych kwantyfikowanych odpowiadających na 89 szczegółowych pytań dotyczących systemu PFM w 38 krajach (OECD 2007a)<sup>8</sup>. Dane pochodzą z odpowiedzi wyższych urzędników ds. budżetu w krajach OECD. Jest to największy i najszerzej cytowany, zgromadzony w jednym miejscu zasób wiedzy (np. zob. Curristine 2007; Lienert 2005). Istnieją jednak pewne obawy dotyczące jakości tych danych, w szczególności wynikające z braku rygorystycznego nadzoru OECD nad ich weryfikacją. Zmusza to do dokładnej kontroli jakości informacji, z których korzystałem; tam, gdzie było to możliwe, dokonywałem triangulacji danych OECD z innymi źródłami pierwotnymi lub wtórnymi – w tym z raportami rządowymi i ustawodawstwem krajowym oraz artykułami naukowymi. Nawet przy takiej kontroli jakości danych możliwe jest, że podane informacje spowodują gorącą debatę. Po części dlatego, iż niektóre odpowiedzi są subiektywne i wynikają z wiedzy niedostępnej dla przeciętnego śmiertelnika. Jestem tego świadom, jednak uważam, że nie podważa to wartości dokonanej analizy. W końcu, opisy procesu administracyjnego, często narażone są na subiektywne interpretacje i stają się przedmiotem dyskusji.

<sup>8</sup> Argentyna, Australia, Austria, Belgia, Brazylia, Kanada, Chile, Kostaryka, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Izrael, Włochy, Japonia, Luksemburg, Meksyk, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Peru, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Korea, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Wenezuela.

PFM w sprawnym państwie: przeważnie dobre wyniki, lecz różne struktury

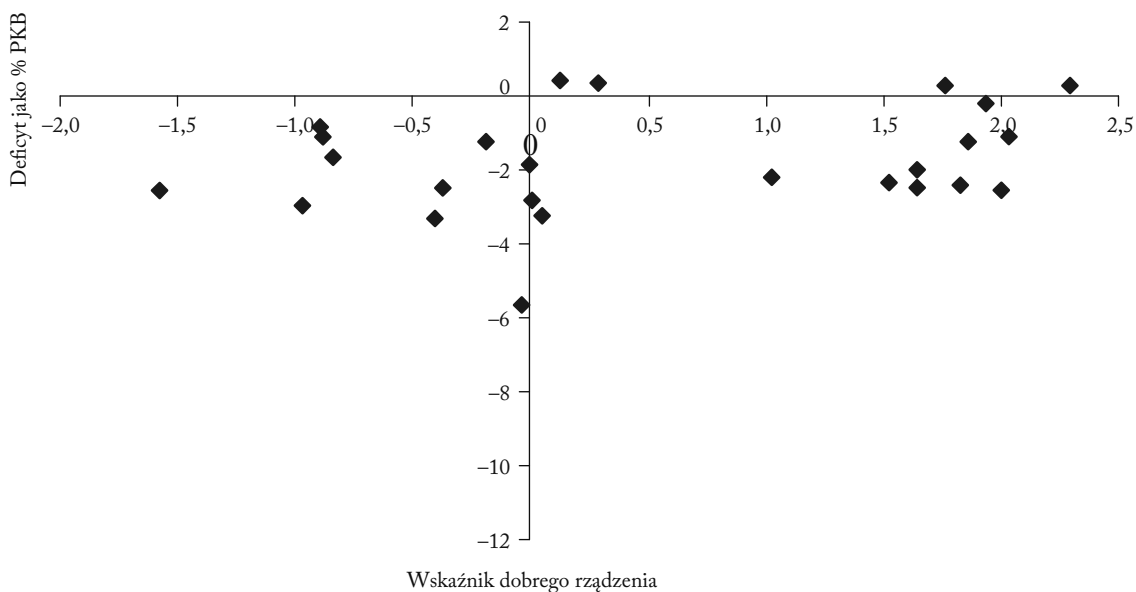
Wnioski z mojej analizy w dużej mierze potwierdzają wcześniejsze tezy i dostarczają interesujących informacji, od których rozpoczynamy wyjaśnianie, dlaczego sprawne państwo w rzeczywistości wygląda bardzo różnie w różnych krajach.

Rozpoczynam od przyjrzenia się temu, w jakim stopniu sprawne państwa osiągają podobne rezultaty (o czym wspominałem powyżej, mówiąc, że państwa te odniosły podobny sukces). Deficyt finansów publicznych to jedyny miernik PFM stosowany we wszystkich badanych krajach, ale na szczęście istnieją też inne wskaźniki efektów PFM, wynikające z obecnych zmagania z zawirowaniami gospodarczymi i zarządzaniem fiskalnym<sup>9</sup>. Rycina 2 pokazuje średni deficyt finansów w niektórych krajach w latach 1990–2006. Uważane są one za efektywniejsze w zakresie wskaźników dobrego rządzenia i znajdują się po prawej stronie ryciny 2 z deficytem poniżej 2,5% PKB w badanym okresie, w porównaniu z wyższymi średnimi dla pozostałych krajów. Wykres sugeruje zatem, że następuje konwergencja pod względem niskiego deficytu w państwach bardziej efektywnych.

Wszystkie sprawne państwa dotknął problem wysokiego deficytu budżetowego w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (i w większości przypadków, na początku lat dziewięćdziesiątych, co ukazuje rycina 3). Ekonomiczny i polityczny nacisk na kontrolę deficytu budżetowego jest dominującym czynnikiem działającym na rzecz większej dyscypliny w zarządzaniu finansami (Blondal 2003). W rezultacie takiej presji większość z analizowanych dziewięciu państw rzeczywiście odnotowała spadek wydatków publicznych od połowy do końca lat dziewięćdziesiątych (zob. ryc. 4).

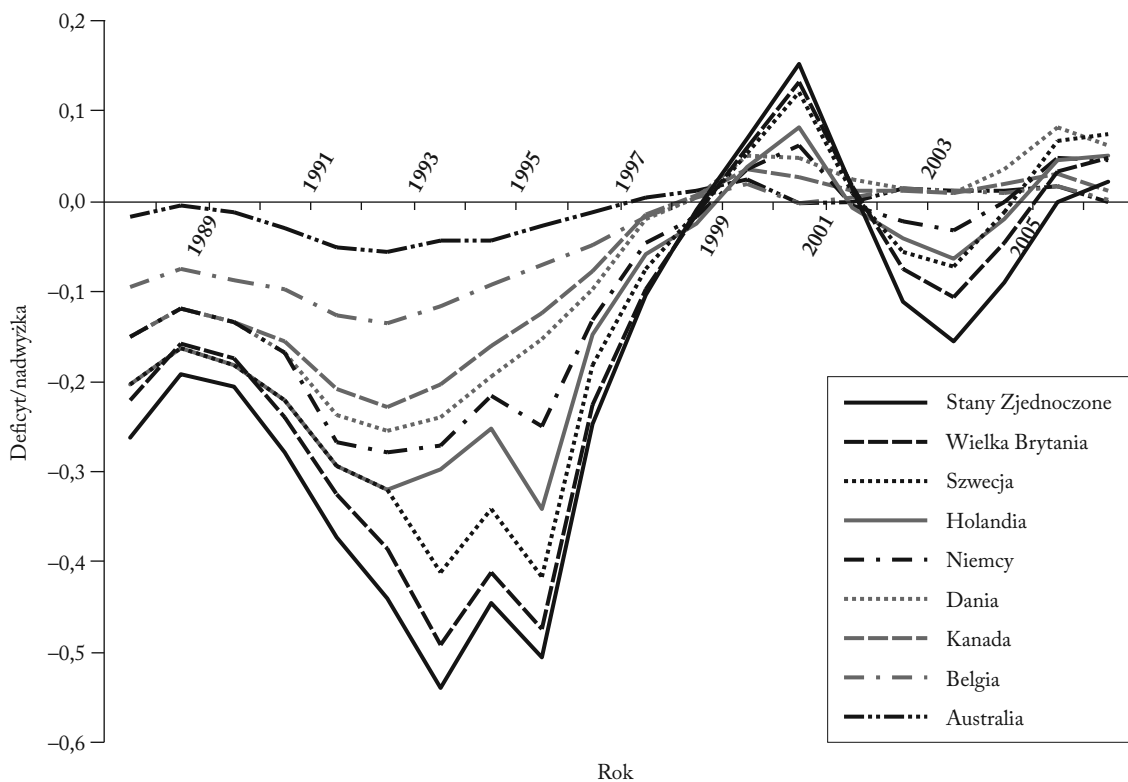
Presja ta nie dotyczyła wyłącznie kontroli i obniżania wydatków, ale także obniżenia i lepszego wydatkowania środków publicznych. Wielu autorów wskazuje na wysoki poziom spójności me-

<sup>9</sup> Anderson (2006, s. 2) zauważył, że deficyty ponownie stają się agendą: „Deficyty fiskalne odzyskały swoje miejsce jako naczelną kwestia polityki publicznych na całym świecie”.



Ryc. 2. Średnie deficyty w latach 1990–2006

Źródło: World Development Indicators [dostęp: grudzień 2007]; OECD 2007b.



Ryc.3. Wartość deficytu dla dziewięciu „sprawnych państw”, 1987–2006

Źródło: World Development Indicators [dostęp: grudzień 2007]; OECD 2007b.

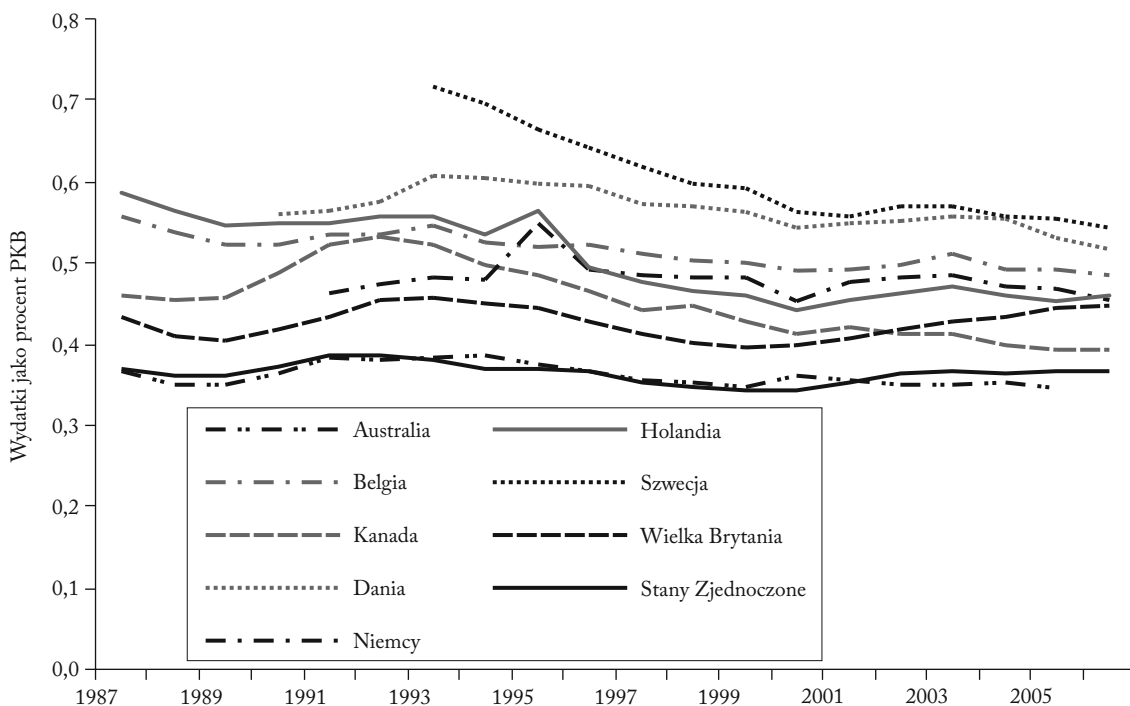


to, dzięki którym sprawne państwa radziły sobie z naciskami finansowymi (np. zob. Blondal 2003; Jourmard et al. 2004) i uznaje, że wprowadziły one wymienione powyżej procesy PFM, traktując je jako dobre praktyki. Ostatnie informacje pochodzące z badań budżetowych w krajach OECD mówią jednak coś zupełnie innego o tych bardzo różnych doświadczeniach<sup>10</sup>.

*Kwestia reguł fiskalnych.* Każdy, kto czytał opracowania na temat reguł fiskalnych w Nowej Zelandii i Europie lat dziewięćdziesiątych uznałby, że wiodące państwa miały podobne odgórnie przyjęte reguły fiskalne, które miały zapewniać możliwie najlepsze rozwiązanie problemów fiskalnych. Tworzenie i wdrożenie tych reguł szybko zostało dostrzeżone przez Amerykę Południową i inne regiony świata, które potraktowały to jako praktyczny mechanizm ułatwiający kontrolę i zarządzanie wydatkami publicznymi. Mechanizm ten to istotna część debaty na temat prowadzonych na całym świecie reform

finansowych; opisują go terminy „zasada deficytu”, „zasada wydatkowania”, a nawet określenia bardziej operacyjne, jak „limit budżetowy”. Rycina 5 ukazuje dane z bazy OECD ilustrujące, w jak szerokiej skali przyjęto reguły fiskalne na całym świecie. Zakres od 1 do 4 wskazuje liczbę różnych typów reguł fiskalnych istniejących w danym kraju (w tym zrównoważony budżet, dług, wydatki i dochody). Wyniki te skorelowane są ze wskaźnikami dobrego rządzenia (zob. ryc. 1)

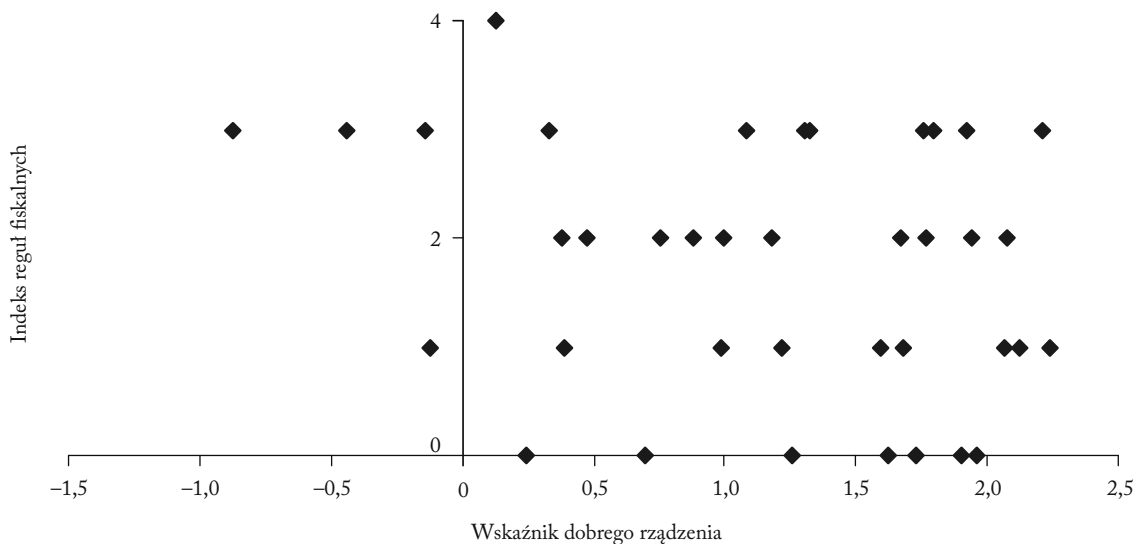
Z wykresu wynika, że wysoka popularność reguł fiskalnych nie odnosi się jedynie do bardziej efektywnych państw z prawej strony. Rzeczywiście, trzy z czterech opisanych państw z wynikiem poniżej 0 według wskaźników dobrego rządzenia (Wenezuela, Peru i Argentyna) osiągnęły wysoki wynik 3 indeksu reguł fiskalnych. Dziesięć krajów wypadających najgorzej w skali dobrego rządzenia (wszystkie poniżej 0,5) ma wyższy indeks reguł fiskalnych (2,2)



Ryc. 4. Wzorce wydatków publicznych w dziewięciu sprawnych państwach w latach 1987–2006

Źródło: opracowanie własne.

<sup>10</sup> Nie tylko o różnych poziomach dostosowania, jak sugeruje Blondal (2003).



Ryc. 5. Reguły fiskalne a wskaźniki dobrego rządzenia

Źródło: OECD 2007a.

w porównaniu z dziesięcioma z wynikiem pomiędzy 0,5 i 1,5 oraz z siedemnastoma krajami z wynikiem między 1,5 a 2,5 skali WGI (średnia 1,9). Test  $t$  wskazuje, że żadne z odchyień nie jest znaczące, zwraca jednak uwagę to, iż sprawne państwa niekoniecznie muszą mieć cechy efektywnego rządu w stopniu większym niż pozostałe kraje.

Tabela 1 szczegółowo pokazuje zróżnicowanie w przyjęciu reguł fiskalnych w dziewięciu tzw. sprawnych państwach, wskazanych w celu głębszej analizy, udowadniając, że państwa te rzeczywiście się różnią. Pierwsza kolumna tabeli 1 dowodzi, że dwa z dziewięciu (Australia i Stany Zjednoczone) faktycznie nie mają formalnych reguł fiskalnych<sup>11</sup>. Pozostałe siedem to różne typy i kombinacje tych reguł.

Druga kolumna pokazuje, że kombinacja różnych reguł wydatkowania wygląda odmiennie w czterech krajach, które się nimi posługują. W niektórych przypadkach reguły dotyczą poziomu wydatków, podczas gdy w innych odnoszą się do stopy wzrostu, niekiedy dotyczą wyłącz-

nie rządu centralnego, a czasem całego sektora publicznego, gdzieś tam wynikają z politycznej woli przeprowadzenia zmian, z umów między partiami rządzącymi a innymi grupami społecznymi a w jednym przypadku opierają się na ustawodawstwie. Trzecia kolumna zawiera informacje o tym, czy państwo nakłada limity na podmioty budżetowe, zanim podmioty te wystąpią o dotacje (takie ograniczenia często zwane są sufitymi). Nie są to reguły makrofiskalne, ale z pewnością reguły budżetowe przyczyniają się do ogólnego podejścia do struktury budżetu. I znowu widzimy tu szeroki wachlarz doświadczeń, od braku ograniczeń do szczegółowych, opatrzonych wskaźnikami wytycznych, od ograniczeń na niektóre rodzaje wydatków, po ograniczenia na wszystkie.

Uważam, że taki wachlarz doświadczeń stwarza problemy dla orędowników jedynie słusznego modelu PFM. Niektórzy mogą się z tym nie zgodzić i uznać, że ogólnym doświadczeniem jest posiadanie reguł fiskalnych w ogóle. Jednak literatura z zakresu instytucjonalizmu, tak chętnie przywoływana w opracowaniach o dobrym rządzeniu, podkreśla wagę szczegółów rozwiązań instytucjonalnych, w tym kombinacji reguł fiskalnych lub specyfiki samych reguł. Odmienności te w różny sposób wpływają na zachowania fiskal-

<sup>11</sup> Zob. OECD 2002, w celu bardziej szczegółowej analizy reguł fiskalnych, które potwierdzają informacje zawarte w tabeli 1. Jedni (Australia) mieli nadwyżki w ostatnich kilku latach, podczas gdy inni (USA) odnotowali deficyt.

Tab.1. Reguły fiskalne w sprawnych państwach

Kraj	Reguła fiskalna	Reguła wydatkowania	Limity zwiększania wydatków
Australia	Brak reguł		Brak
Belgia	Zzasada zrównoważonego budżetu		Dla niektórych typów wydatków na poziomie lokalnym
Kanada	Wydatki, równowaga budżetowa, reguła zadłużenia	Cel – nominalna stopa wzrostu, dotyczy tylko rządu centralnego, zależy od politycznej woli rządu	Dla wszystkich wydatków na poziomie lokalnym
Dania	Wydatki, dochody, reguła zrównoważonego budżetu	Cel – rzeczywista stopa wzrostu, dotyczy całej administracji, zależy od politycznej woli rządu	Dla niektórych rodzajów wydatków na poziomie lokalnym
Niemcy	Reguła zadłużenia		Dla wszystkich wydatków o charakterze sektorowym
Holandia	Wydatki, dochody, reguła zrównoważonego budżetu	Cel – rzeczywisty sufit wydatkowy, zależy od formalnego porozumienia partii rządzących	Dla wszystkich wydatków na poziomie lokalnym
Szwecja	Wydatki, reguła zrównoważonego budżetu	Cel – nominalny sufit wydatkowy, dotyczy tylko rządu centralnego, osadzona w prawodawstwie	Inne
Wielka Brytania	Zrównoważony budżet, reguła zadłużenia		Brak, lecz są limity indykatywne
Stany Zjednoczone	Brak reguł		Brak, lecz są limity indykatywne

Źródło: OECD 2007a.

ne. Wyobraźmy sobie na przykład, jak różne reguły odgwydywania „spalonego” wpływają na zachowania uczestników meczu: futbolu, hokeja lub rugby. W niektórych przypadkach przepisy zabraniają napastnikom przekroczyć ostatnią linię obrony, w innych zakazują przejścia przez konkretny obszar pola gry, a w jeszcze innych ograniczają graczom możliwość zdobycia punktu w przypadku fizycznej nieobecności obrony. Odmienne konsekwencje tak różnych reguł zachowania zadziwiłyby niejednego!

Różnorodny wpływ reguł fiskalnych w każdym państwie jest ewidentny. Kraje takie jak Szwecja postrzegają je (zapisane w prawie) jako bardzo istotne, a sama Szwecja jest w ostatnich latach jednym z państw rzeczywiście utrzymujących dyscyplinę budżetową (przynajmniej na poziomie krajowym i w odniesieniu do wydat-

ków *sensu stricto*)<sup>12</sup>. Natomiast Niemcy uznają reguły fiskalne zapisane w Europejskim Pakcie na Rzecz Stabilności i Wzrostu jako niemożliwe do wdrożenia z powodu wyzwania ekonomicznych wynikających częściowo z procesu zjednoczenia kraju oraz z recesji<sup>13</sup>. Stany Zjednoczone

<sup>12</sup> Anderson (2006, s. 31) twierdzi, że rygorystyczne reguły fiskalne nie ograniczyły wydatków na szczeblu lokalnym (nieobjętym regułami) i doprowadziły do wzrostu podatków „celem wdrożenia nowych polityk bez burzenia sufitu lub wymogu stosowania środków równoważących”.

<sup>13</sup> Adam Posen (2005, s. 5) pisze: „Niemcy, wraz z innymi członkami strefy euro – Francją, Portugalią i ostatnio z Włochami – ciągle naruszały te reguły”. Twierdzi, że częściowo stało się tak, bo „Niemcy przechodziły oczywiście okres przedłużonej recesji i historycznie wysokiego poziomu bezrobocia od 2001 r., co wywarło dużą presję na politykę fiskalną”.

miały reguły fiskalne wywodzące się z późnych lat osiemdziesiątych i formalnie nadal one obowiązują, czego nie ilustruje baza danych OECD, częściowo z powodu zauważalnego braku ich praktycznego wykorzystania i zerowego wpływu<sup>14</sup>. Zarówno w Stanach Zjednoczonych jak, i w Niemczech wyzwania społeczno-ekonomiczne (wojna w Iraku, zjednoczenie, naciski gospodarcze) były częściowo winne podważeniu wpływu tych reguł. Inne państwa, które mają efektywny rząd, także doświadczają nacisków w momencie, gdy stoją w obliczu wyzwań związanych z innymi „kosztami specjalnymi” wynikającymi ze starzenia się społeczeństwa i, ostatnio, z globalnego kryzysu finansowego<sup>15</sup>. Koszty tego typu wpływają na niepewność agendy PFM i sprawiają, że sztywne reguły stają się coraz mniej odpowiednim instrumentem fiskalnego zarządzania. Ktoś mógłby także powiedzieć, że dokonują one redefinicji roli mierników deficytu fiskalnego jako wskaźników wyników PFM; w obliczu wyzwań związanych z wydatkami państwa lub zawirowań gospodarczych, niektóre państwa uznają za mniej odpowiednie sztywne kontrolowanie deficytu w pewnych okresach, pozwalając raczej na elastyczność, celem akomodacji nowych polityk publicznych lub kreowania popytu<sup>16</sup>.

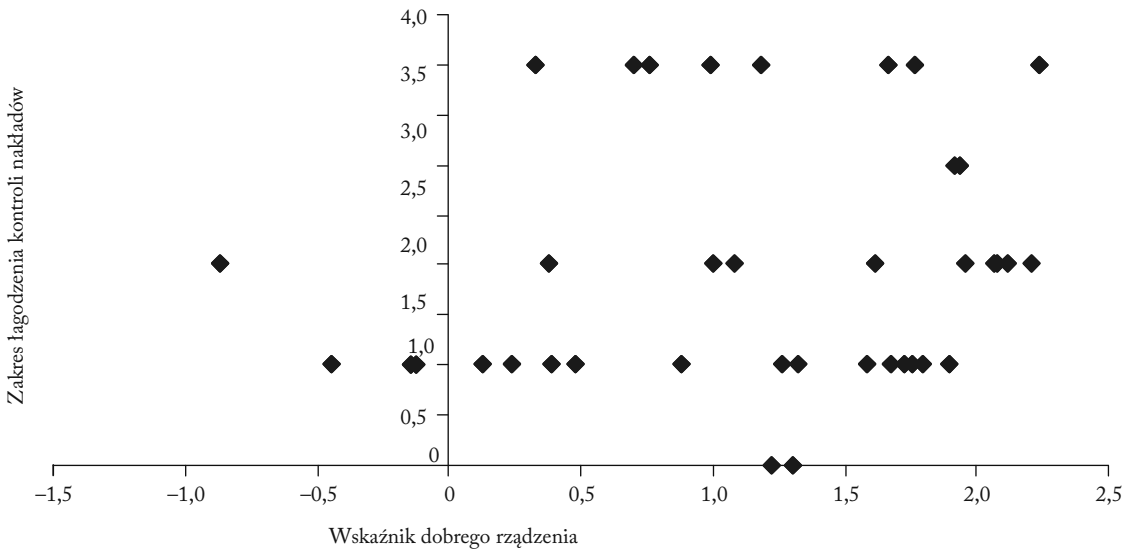
<sup>14</sup> Doświadczenie Stanów Zjednoczonych jest obszernie dyskutowane w: Anderson 2006; Schick 2005, którzy tak opisują sytuację: „Ustawy Gramm-Rudman-Hollings (GLH), przyjęte w 1985 i 1987 r., miały na celu ograniczenie rocznego deficytu budżetowego; w 1990 r. Ustawa o wdrożeniu budżetu (BEA) zabraniała rocznego zwiększania wydatków i zawierała wymóg, by każde prawo zwiększające deficyt – lub zmniejszające nadwyżkę – było rekompensowane. BEA przestała obowiązywać z końcem roku podatkowego 2002, lecz niektóre z jej zapisów zostały wprowadzone ponownie w kolejnych kongresowych rezolucjach budżetowych. Nie były one skuteczne”.

<sup>15</sup> Co interesujące, kraje takie jak Szwecja stanęły w obliczu mniejszej presji takich kosztów, z powodu historycznej roli, jaką odegrało państwo w świadczeniu pomocy społecznej (co było krytykowane w deficytowych czasach wczesnych latdziewięćdziesiątych). Ta utrwalona rola zmniejsza niepewność dotyczącą przyszłych zadań.

<sup>16</sup> W niektórych przypadkach będzie to odzwierciedlone w miernikach deficytu strukturalnego, które odpowiadają za cykle gospodarcze, lecz nie ilustrują potencjalnych wyzwań społecznych wynikających z przyczyn demograficznych lub innych wyzwań, wobec których stoi państwo.

Określenie tego, jak niepewność wpływa na odpowiedniość reguł fiskalnych, pomoże zrozumieć, dlaczego różne państwa dysponują różnymi procesami PFM. Mark Hallerberg i jego współpracownicy podkreślają zasadność tego sposobu rozumowania, bezpośrednio odnosząc się do nadal aktualnego pytania o sam cel przyjmowania reguł fiskalnych: „Podczas gdy reguły wydają się atrakcyjne i bezpośrednio ułatwiające ograniczenie wydatków i skłonności do zadłużania się rozrzućnych państw, nie ma jasności co do tego, jaki konkretny projekt instytucjonalny jest im potrzebny i jak wdrożyć reguły fiskalne w procesie budżetowania, by był to mechanizm efektywny (Hallerber et al. 2007, s. 335). Autorzy ci wskazują procesy polityczne wpływające na przyjęcie reguł fiskalnych i dokonują identyfikacji dwóch podejść instytucjonalnych w krajach próbujących wzmocnić dyscyplinę finansową: odgórne wywieranie wpływu poprzez budżet – delegowanie i kontraktowanie (Hallerberg et al. 2007). Delegowanie angażuje ministra finansów korzystającego z reguł w celu wzmocnienia swojego wpływu, a kontraktowanie zakłada rzeczywiste porozumienie kontraktowe dotyczące zachowań fiskalnych w ramach egzekutywy lub między egzekutywą a legislaturą. Autorzy uznają, że delegowanie jest właściwe dla rządów większościowych-jednopartyjnych, w których dystans ideologiczny i konkurencja polityczna są niewielkie w ramach partii, podczas gdy kontrakty odpowiednie są dla rządów koalicyjnych oraz takich rządów jednopartyjnych, gdzie dystanse i wewnętrzna konkurencja polityczna pozostają bardzo istotne. Autorzy podkreślają materialny wymiar tych różnic: „Europejskie ramy [regulacji fiskalnych] mogą być mniej efektywne w krajach, w których proces budżetowy kształtowany jest przez podejście delegacyjne (...) [a] (...) oba podejścia niekoniecznie są wzajemnie zastępowalne w danym państwie: (ibidem). Dlatego też historia systemów PFM, w aspekcie reguł fiskalnych, kładzie nacisk na kontekst i stara się ogarnąć wszelkie zmienne o charakterze kontekstualnym.

Podjęcia polegające na kontryklicznym zarządzaniu budżetem są wprowadzane narastająco w celu ułatwienia ciągłości polityki i wytycznych dla wydatków.



Ryc. 6. Łagodzenie kontroli nakładów a wskaźnik dobrego rządzenia

Źródło: OECD 2007a.

*Rzecz o poluzowaniu kontroli zasobów i zarządzaniu przez cele.* Rycina 6 obrazuje, jak 38 państw prezentuje się w drugim badanym obszarze PFM – łagodzeniu kontroli nakładów. Analiza danych OECD dotyczących poziomu łagodzenia kontroli nakładów wykazuje, że najniższy wynik osiągają państwa z rygorystyczną kontrolą *ex ante*, w których: „Każda agencja/organizacja władzy wykonawczej otrzymuje wsparcie, które określa wydatki poniżej możliwości agencji” (OECD 2007a). Kraje osiągają lepszy wynik, gdy agencje mają więcej władzy dyskrecjonalnej w wydatkowaniu środków publicznych. Kraj osiąga ocenę „4”, jeśli można scharakteryzować go następująco: „Tak, każda agencja/organizacja wykonawcza otrzymuje dotacje w postaci zryczałtowanej, pokrywającej zarówno koszty operacyjne, jak i wydatki kapitałowe, z ograniczeniami nałożonymi na wynagrodzenia” (ibidem).

Rycina pokazuje, że większość państw przesunęła się w pewnym stopniu, w stronę łagodzenia kontroli nakładu, co również w zasadzie stanowi element budżetowania zadaniowego: wszystkie 38 państw wykazuje pewną niefinansową orientację na cele w procesie budżetowania i sprawozdawczości. Wykres nie sugeruje, że

efektywniejsze rządy po jego prawej stronie są bardziej skłonne do podejścia dyskrecjonalnego niż mniej efektywne państwa po lewej stronie. Średnia dla krajów o wskaźniku WGI powyżej 1,5 jest tylko odrobinę wyższa niż dla państw o wskaźniku poniżej 1,5 (2,11 w porównaniu z 2). Jednak test *t* wskazuje, że odchylenie to jest nieznaczące. I podobnie, nawet jeśli dziesięć najefektywniejszych państw ma średnią o pół punktu wyższą niż dziesięć najmniej efektywnych (2,2 *versus* 1,7), to różnica ta ma znaczenie jedynie na poziomie 10% – a to dość słaby dowód na to, że „sprawne państwa” częściej wykorzystują tę praktykę niż inne.

Nie istnieje zatem znaczący dowód, że sprawne państwa z większym prawdopodobieństwem wykorzystują mechanizmy łagodzące kontrolę nakładów niż rządy mniej efektywne. A czy występują jakieś różnice wśród samych „sprawnych państw”? Oczywiście; obrazuje to tabela 2, informująca o sposobie, w jaki działa dziesięć bardziej efektywnych krajów na rzecz zredukowania kontroli nakładów i wdrożenia zarządzania przez cele. Trzy przywołane kwestie są częścią o wiele większego zbioru, który znajduje się w bazie OECD, podsumowanego raportem w 2007 r. (OECD 2007a).



Tab. 2. Łagodzenie kontroli nakładów/zarządzanie przez cele

Kraj	Dotacja w formie ryczału	Reakcja na słabe wyniki	Wyniki a cele rutynowo przedstawiane władzy legislacyjnej	
Australia	Tak, na wydatki operacyjne	A. Program zakończony? B. Intensywniejszy monitoring? C. Zmniejszony budżet? D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?	A. Czasem B. Prawie zawsze C. Czasem D. Prawie nigdy	Tak, każdy minister przygotowuje sprawozdanie z osiągniętych celów, jako załącznik do budżetu
Belgia	Nie, wydatki wyspecyfikowane na poziomie poniżej agencji	A. Program zakończony? B. Intensywniejszy monitoring? C. Zmniejszony budżet? D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?	A. Rzadko B. Rzadko C. Prawie nigdy D. Rzadko lub prawie nigdy	Nie
Kanada	Tak, na wydatki operacyjne, z limitem na wynagrodzenia	A. Program zakończony? B. Intensywniejszy monitoring? C. Zmniejszony budżet? D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa	A. Prawie nigdy B. Rzadko C. Prawie nigdy D. Prawie nigdy	Inne
Dania	Tak, na wydatki operacyjne, z limitem na wynagrodzenia	E. Program zakończony? F. Intensywniejszy monitoring? G. Zmniejszony budżet? H. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?	A. Prawie nigdy B. Często C. Rzadko D. Prawie zawsze lub często	Nie, tylko w przypadkach ad hoc
Niemcy	Nie, wydatki wyspecyfikowane na poziomie poniżej agencji	A. Program zakończony? B. Intensywniejszy monitoring? C. Zmniejszony budżet? D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?	A. Rzadko B. Często C. Czasem D. Prawie nigdy	Nie, tylko w przypadkach ad hoc
Holandia	Niektóre agencje, wydatki operacyjne	A. Program zakończony? B. Intensywniejszy monitoring? C. Zmniejszony budżet? D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?	A. Prawie nigdy B. Rzadko C. Rzadko D. Prawie nigdy	Tak, zintegrowane z pozostałymi dokumentami budżetowymi

Tab. 2 – cd.

Kraj	Dotacja w formie ryczałtu	Reakcja na słabe wyniki	Wyniki a cele rutynowo przedstawiane władzy legislacyjnej	
Szwecja	Tak, na wydatki operacyjne	<p>A. Program zakończony?</p> <p>B. Intensywniejszy monitoring?</p> <p>C. Zmniejszony budżet?</p> <p>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?</p>	<p>A. Rzadko</p> <p>B. Czasem</p> <p>C. Rzadko</p> <p>D. Prawie nigdy</p>	Tak, każdy minister przygotowuje sprawozdanie z osiągniętych celów, jako załącznik do budżetu
Wielka Brytania	Tak, na wydatki operacyjne, z limitem na wynagrodzenia	<p>A. Program zakończony?</p> <p>B. Intensywniejszy monitoring?</p> <p>C. Zmniejszony budżet?</p> <p>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?</p>	<p>A. Prawie nigdy</p> <p>B. Często</p> <p>C. Prawie nigdy</p> <p>D. Prawie nigdy</p>	Tak, każdy minister przygotowuje sprawozdanie z osiągniętych celów, jako załącznik do budżetu
Stany Zjednoczone	Nie – dla rządu i większych agencji, tak – dla mniejszych agencji	<p>A. Program zakończony?</p> <p>B. Intensywniejszy monitoring?</p> <p>C. Zmniejszony budżet?</p> <p>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?</p>	<p>A. Prawie nigdy</p> <p>B. Prawie zawsze</p> <p>C. Prawie nigdy</p> <p>D. Prawie nigdy</p>	Tak

Źródło: OECD 2007a.

Moje opracowanie pokazuje, że większość państw OECD wprowadziło mierniki zarządzania przez cele i wykorzystuje je w pewnych aspektach (jak już wspominałem wyżej). Istnieją jednak znaczące różnice, jeśli chodzi o stopień, w którym rządy łągodzą kontrolę *ex ante* alokacji budżetowej (poprzez zryczałtowanie dotacji), wiążą dotację ze stopniem osiągnięcia celów oraz odnoszą się do efektów pozafinansowych w swoich sprawozdaniach dla legislatury.

Te dziewięć państw różni się w każdym z trzech obszarów. Ów rodzaj zróżnicowania jest istotny i interesujący, szczególnie gdy rozważymy go w połączeniu z ostatnimi pracami wyjaśniającymi, dlaczego państwo przyjmuje takie mierniki. Raport z badań OECD odnosi się do tej kwestii i stwierdza: „Nie istnieje jeden jedynie słuszny model budżetowania zadaniowego; każde państwo musi dostosować swoje podejście do odpowiedniego kontekstu politycznego i instytucjonalnego” (OECD 2007a, s. 12).

Sprawozdanie wymienia szczegółowo czynniki wpływu na strukturę budżetowania zadaniowego w podsekcji zatytułowanej „Kontekst jest istotny” (ibidem, s. 74): „Czynniki instytucjonalne i polityczne pomagają wyjaśniać różnorodność podejść różnych krajów, ale także różnorodność wpływów na zdolność reform do osiągnięcia zakładanych celów. Czynniki te to: typ systemu politycznego, w szczególności określona w nim rola legislatury i egzekutywy w procesie budżetowym; struktura państwa: federalistyczna lub unitarna; poziom centralizacji systemu administracji publicznej; oraz względna siła ministerstwa finansów w szerszej strukturze instytucjonalnej” (ibidem).

Sprawozdanie OECD ostrzega też, że stosowanie systemu zorientowanego na cele jest trudne i powinno być osadzone w „procesie uczenia się”, sugerując, iż rodzaj i skuteczność takiego systemu są również nieprzewidywalne i zależą od czasu wstępnej implementacji i stopnia, w którym rząd zezwala na „uczenie się w czasie” (zamiast reform nagle rozpoczynających się i kończących lub reform typu wygraj-przegraj). Matthew Andrews (2004) również podkreśla rolę „przestrzeni” dla reform; jest kluczowa dla interwencji zorientowanych na cele. Czynniki środowiskowe, o których wspomina raport OECD, mają różnorodną genezę i charakter. Christopher

Pollitt (2006) identyfikuje inne czynniki, wnosząc na podstawie studiów przypadku: (1) rodzaj zadań wpływa na to, czy zarządzanie przez cele jest kompleksowe i efektywne; (2) większościowe, jednopartyjne rządy chętniej instytucjonalizują zmiany wynikające z zarządzania przez cele; (3) kultury bardziej indywidualistyczne i akceptujące ryzyko najlepiej radzą sobie z wykorzystaniem takich instrumentów, jak płaça za wyniki i przejrzysta sprawozdawczość z realizacji zadań. Kraje konsensualistyczne chętniej postrzegają zarządzanie przez cele jako prawomocną i nowoczesną technikę, lecz wykorzystują ją w mniej bezpośredni, bardziej negocjacyjny sposób, co prowadzi Pollitta do następującego komentarza: „W takich warunkach (w sytuacjach bardziej konsensualnych), twarde sterowanie zorientowane na wynik może zagrażać ważnym relacjom i interesom – w tym potężnym związkom lub partiom politycznym sprzymierzonym z nimi lub z innymi aktorami publicznymi” (ibidem, s. 38).

Obserwacje te ponownie prowadzą do wniosku, że istnieją głębokie przyczyny zróżnicowania struktur związanych z realizowanymi zadaniami, polityką i kulturą zarówno między państwami jak i wewnątrzpaństwowych. Brak kontraktów zorientowanych na cele lub zasady wynagradzania za wyniki nie musi oznaczać, że państwo jest niesprawne, tylko że inny jest kontekst jego funkcjonowania. Kontekst ma znaczenie, jak powiedziała w dyskusji o budżetowaniu zadaniowym zapisanej w raporcie OECD, Teresa Curristine: „Reformy te wprowadzano w ramach istniejącego kontekstu instytucjonalnego i procesu budżetowego” (Curristine 2005, s. 124). A dalej dodała: „W większości przypadków, nie przekształciły one systemu ani nie oddaliły go od problemu kontroli nakładów”, sugerując, że przynajmniej w krótkim okresie nowe procesy powinny mieć miejsce równoległe ze starymi<sup>17</sup>.

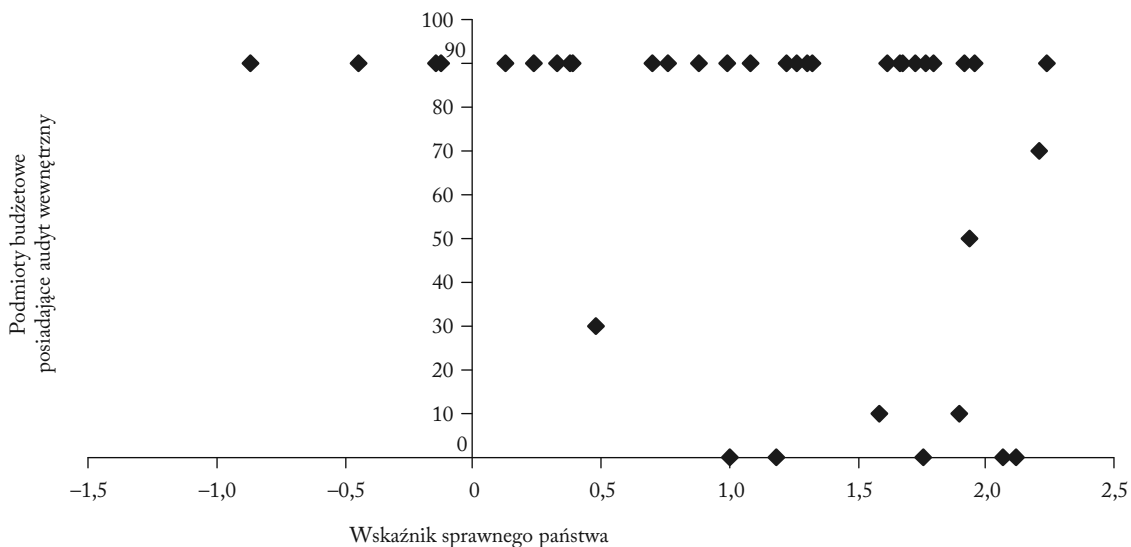
<sup>17</sup> Matthew Andrews i Herb Hill (2003, s. 126) w swojej pracy o budżetowaniu zadaniowym w Stanach Zjednoczonych twierdzą: „W istocie reformy budżetowania zadaniowego zakładają wprowadzenie nowych reguł i norm dla kierowania zachowaniami budżetowymi, które muszą pokonać wpływ obowiązujących wcześniej zasad i norm (zwykle związanymi z inkrementalnymi i programowymi systemami budżetowania) w celu oddziaływania na zachowania”.

Derick Brinkerhoff i Arthur Goldsmith (2005, s. 199–200) wzywają do „dualizmu instytucjonalnego”, który jeszcze bardziej komplikuje istotę systemu w badanych krajach. Ponieważ istnieją różne kombinacje starych i nowych systemów niemal w każdym obszarze, niezwykle trudno jest zrozumieć jakość instytucjonalną w danym miejscu i momencie<sup>18</sup>. Curristine (2005, s. 140) uznaje wagę tej kwestii, stwierdzając: „Reformatorzy nie rozpoczynają się od niezapisanej kartki papieru; wskaźniki efektu i cele wprowadzone są w istniejące i utrwalone systemy dotyczące odpowiedzialności i kontroli, na które składają się elementy formalne i nieformalne”. I ponownie, odnosząc się do badania OECD, odnotowuje, że problemem, którym przede wszystkim powinni zająć się krytycy i reformatorzy rządu, jest stworzenie odpowiedniej kombinacji systemów dla konkretnych krajów: „Tradycyjne mechanizmy rozliczalności zaprojektowane do kontroli nakładów nie zostały szczególnie złagodzone w niektórych krajach. Odpowiedzialność za wy-

niki będzie współlistniała z mechanizmami tradycyjnymi. Problemem nie jest całkowite zastąpienie kontroli nakładów, kontrolą wyników/rezultatów, problemem jest bardziej zagadnienie, jak stworzyć pożądaną kombinację mechanizmów w ramach systemu [konkretnego państwa]” (ibidem, s. 140).

Podkreślenie wagi wniosku o pożądaną kombinacji mechanizmów w ramach konkretnego kraju raz jeszcze wyraźnie prowadzi do odrzucenia jedynie słusznego modelu sprawnego państwa. Skłania to także do podjęcia badań mających na celu identyfikację tego, co jest najważniejsze dla dopasowywania się systemów.

*Rzecz o praktykach nowoczesnego zarządzania finansami – audyt wewnętrzny.* Rycina 7 ilustruje wyraźnie wyższy poziom konwergencji w zakresie tej dobrej praktyki niż w innych (ryciny 5 i 6). Wykres obrazuje odsetek ministerstw resortowych, które „mają wewnętrzną jednostkę audytową” w każdym z 38 państw. Dane nie zostały zweryfikowane pod kątem ich jakości z powo-



Ryc. 7. Audyt wewnętrzny w ministerstwach resortowych a wskaźniki sprawnego państwa

Źródło: OECD 2007a.

<sup>18</sup> Jest to problem czystej jedynie słusznej teorii i danych o niej informujących. Jak można stworzyć czystą teorię lub zebrać czyste dane o zakresie wdrożenia praktyki, gdy jest ona implementowana w obecności istniejącej praktyki, często bywa przerywana przez wprowadzenie innych nowych praktyk oraz ma wymiar formalny i nieformalny? Zwyczajnym podejściem jest przyjrzenie się ustawodawstwu i zaobserwowanie, czy innowacja A lub B tam się znajduje, co jest oczywiście bardzo problematyczne.

du bardzo ograniczonego dostępu do informacji na ten temat, co może budzić obawy o wiele różnych interpretacji pojęcia „audyt wewnętrzny”<sup>19</sup>. Jednak nawet na pierwszy rzut oka można być pod wrażeniem liczby krajów, w których ministerstwa dysponują tą dość nowoczesną dobrą praktyką zarządzania finansowego. W 27 z 38 państw odnotowano istnienie takiej jednostki w przedziale 80–100% ministerstw (co pokazałem jako 90 na rycinie 7). Jedynie w sześciu państwach nie zidentyfikowano jednostek audytu wewnętrznego w ministerstwach resortowych lub znajdowały się one w mniej niż 20% ogólnej liczby ministerstw resortowych.

Dla celów tego artykułu najbardziej interesującą obserwacją jest fakt, że mała liczba jednostek audytu wewnętrznego występuje w państwach rządzonych sprawnie. Przeciętne nasycenie audytem państw o wskaźniku WGI poniżej 1,5 wynosi 75%, podczas gdy w przypadku WGI powyżej 1,5 jest to jedynie 59%. Różnica okazuje się najbardziej uderzająca, jeśli chodzi o państwa, w których ów wskaźnik kształtuje się poniżej 0,5, lecz nasycenie audytem wewnętrznym sięga aż 83,3%. Czołówka owej listy według WGI dysponuje jednostką audytu wewnętrznego jedynie w 60% ministerstw resortowych. Test *t* ukazuje, że odchylenie ma znaczenie na poziomie 1%. Po raz pierwszy sugeruje to, że sprawne państwa różnią się od mniej sprawnych rządów. Zwróćmy jednak uwagę na kierunek tej różnicy: te sprawne z mniejszym prawdopodobieństwem niż pozostałe wykorzystują dobrą praktykę audytu wewnętrznego!

Dane OECD nie pozwalają na głębszą analizę różnic w stosowaniu audytu wewnętrznego w gronie wyłącznie sprawnych państw, lecz zakres istnienia audytu waha się od 10% (Belgia) do 90%. Niedawne badania okazały się bardzo użyteczne w zrozumieniu różnic na głębszym poziomie, jeśli chodzi o zróżnicowanie dotyczące wyboru projektu instytucjonalnego. Badania

podmiotów audytu wewnętrznego w sześciu krajach OECD dokonane przez Miekatriena Stercka i Geerta Bouckaerta (2006) miały na celu analizę „podobieństw regulacji prawnych, struktury organizacyjnej oraz przyszłych wyzwań”. Rozważmy jednak różnice, które faktycznie zostały zidentyfikowane w grupie sześciu państw (Australia, Kanada, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone). Niektóre kraje nadają audytowi wewnętrznemu ramy legislacyjne, podczas gdy inne tego nie robią; większość ma audyt wewnętrzny w swoich jednostkach budżetowych, istnieją też ważne wyjątki, które prowadzą audyt poprzez podmioty scentralizowane; niektóre kraje dysponują jednostką wyznaczającą standardy dla audytu wewnętrznego, a niektóre nie; jednostki audytu w każdym państwie przygotowują podobne sprawozdania (przeglądy systemu kontroli wewnętrznej, audyt finansowy, audyt zgodności prawnej, audyt osiągniętych celów), lecz czas poświęcony poszczególnym typom audytu jest bardzo różny (tak jak czas na działalność doradczą bądź ubezpieczeniową), a liczba urzędników służby cywilnej będących audytorami wewnętrznymi znacząco się waha: od 247 w Stanach Zjednoczonych do 752 w Holandii i 979 w Kanadzie.

Zamiast akcentować przypuszczalne podobieństwa, w badaniu tym można było zanalizować przyczyny rzeczywistych i zauważalnych rozbieżności, o których autorzy tylko wspominają. Rozważmy np. zróżnicowanie stopnia instytucjonalizacji profesji audytora wewnętrznego (powstawania profesjonalnych instytutów audytowych w Stanach Zjednoczonych w latach czterdziestych<sup>20</sup> i w wielu europejskich państwach, takich jak Holandia i Belgia, w latach siedemdziesiątych<sup>21</sup>). Wyjaśnienie to częściowo zawarte jest we wnioskach z artykułu, które mówią, iż organizacja zasobów ludzkich w strukturach państwa musi być zdolna do przyciągania i utrzymywania osób uzdolnionych, lecz od-

<sup>19</sup> Niektóre kraje interpretują tę funkcję jako ekwiwalent inspektoratów, a w niektórych częściach Europy Środkowej urząd audytu wewnętrznego to dosłownie pozostałość po radzieckiej KGB lub innych służbach bezpieczeństwa. W opisanych tutaj krajach można spodziewać się dużych różnic co do tego, kim jest audytor wewnętrzny, co robi itd.

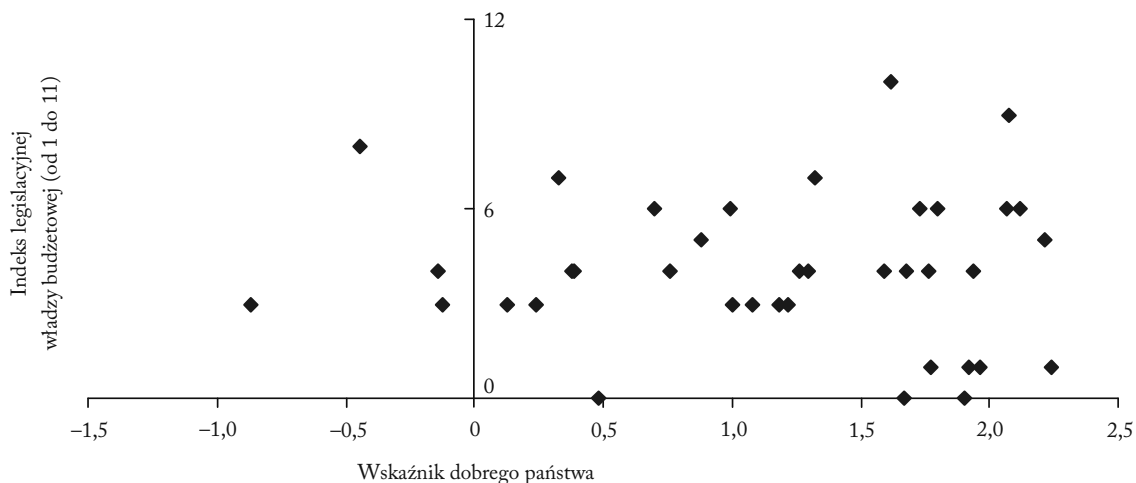
<sup>20</sup> Amerykański Instytut Audytorów Wewnętrznych (Institute of Internal Auditors – IIA) powstał w 1941 r., chociaż audyt zaistniał w amerykańskiej gospodarce już w latach trzydziestych.

<sup>21</sup> Institute of Internal Auditors – Benelux (IIA – Benelux) powstał jako zawodowa organizacja audytorów w 1977 r. i w pierwszym roku działalności miała 70 członków. Belgia założyła swój własny Instytut w 1994 r.



wołuje się do szerszego społeczno-kulturowego kontekstu, w którym takie jednostki funkcjonują. Weźmy też pod uwagę fakt, że audyt wewnętrzny został uznany prawnie za jednostkę sektora publicznego w bardzo różnych czasach – w Stanach Zjednoczonych w 1978 r., a w Holandii w 2001 r. W artykule położono nacisk na konieczność ustanowienia mechanizmów prawnych, lecz autorzy nie zwracają uwagi na to, jak upływ czasu od przyjęcia danego rozwiązania może oddziaływać na zasięg w instytucjach państwowych audytu wewnętrznego, na jego funkcjonowanie oraz efekty. W przywołanym tekście wspomniano też o znaczeniu akceptacji kierownictwa jednostek organizacyjnych dla wdrożenia audytu wewnętrznego (szczególnie w nowoczesnej wersji). Nie powiedziano jednak, od czego ta akceptacja zależy – od świadomości kulturowej (oraz profesjonalizmu), presji społeczno-ekonomicznej, od zarządzania ryzykiem, samego ryzyka czy, być może, od unikania niepewności.

*Rzecz o strukturach rozliczalnych – władza ustawodawcza.* Kompetencje budżetowe władzy ustawodawczej to kolejna kwestia podnoszona w ostatnich pracach na temat dobrego rządzenia, szczególnie w odniesieniu do PFM. Instrument PEFA, używany do oceny efektów PFM w krajach rozwijających się, zawiera dwa (z 28) wskaźniki poświęcone temu zagadnieniu, przy czym odpowiedzialność rządu jest podważona wtedy, gdy legislatura nieefektywnie sprawuje swoją władzę. PEFA stwierdza, że władza legislacyjna powinna mieć możliwość opiniowania budżetu, poprawek budżetowych oraz nadzoru nad sprawozdaniami finansowymi i audytem. Baza OECD zawiera dane o tym, czy władza ustawodawcza rzeczywiście dysponuje kompetencjami w tych obszarach oraz czy ma wystarczające wsparcie i dość czasu na zapoznanie się ze sprawami budżetowymi<sup>22</sup>. Rycina 8 ukazuje „indeks władzy legislacyjnej” obliczony na podstawie odpowiedzi na pytanie zadane w 2007 r. Wyniki



Ryc. 8. Legislacyjna władza budżetowa i wskaźniki dobrego rządzenia

Źródło: OECD 2007a.

<sup>22</sup> Dokładne pytania i najwyższa punktacja są następujące: (1) Czy ustawodawca przyjmuje corocznie zaktualizowaną strategię budżetową na okres co najmniej trzech lat (w tym nowego roku budżetowego)? (2 pkt, zależne częściowo od zakresu opiniowania budżetu); (2) Czy ustawodawca ma nieograniczone kompetencje do modyfikacji projektu budżetu zgłaszanego przez egzekutywę? Jeśli są jakieś ograniczenia, jaka jest ich skala? (3 pkt, w zależności od surowości restrikcji); w ciągu ilu miesięcy ustawodawca otrzymuje projekt budżetu od egzekutywy (2 pkt, w zależności od czasu); (4) Czy ustawodawca ma wyspecjalizowany organ doradczy przygotowujący analizy budżetowe niezależnie od egzekutywy? (2 pkt, częściowo w zależności od rozmiaru jednostki); oraz (5) Czy ustawodawca zobowiązuje rząd do wdrożenia planu wydatków dokładnie tak, jak zostało to przyjęte? Jeśli nie, jakie są uprawnienia rządu do modyfikacji budżetu w trakcie jego wdrażania? (2 pkt, częściowo w zależności od surowości ograniczeń).

identycznego indeksu przygotowanego dla roku 2002 można odnaleźć w pracy Iana Lienerta (2005).

Powinniśmy natychmiast zauważyć, że niektóre państwa wypadają w tym indeksie wyjątkowo słabo – otrzymują 0 pkt z 11! Powinniśmy też odnotować, że niższe wyniki indeksu znajdują się w górnej części wskaźnika efektywności państwa. Pięć krajów o wskaźniku 11 na skali sprawnego państwa otrzymało 0 lub 1 pkt na skali indeksu władzy legislacyjnej. I tylko jedno państwo z grona najmniej sprawnych (według WGI) odnotowało wynik 0 lub 1 na indeksie władzy legislacyjnej.

Średnia dla państw o wskaźniku WGI poniżej lub powyżej 0,5 jest zbliżona, wynosi odpowiednio 4 i 4,1, a test  $t$  ukazuje, że nie jest to odchylenie znaczące. Sparowany test  $t$  także pokazuje, że odchylenie w grupach dziesięciu najbardziej i najmniej sprawnych rządów również nie jest znaczące, chociaż mediana dla grupy państw najsłabszych przewyższa tę dla najsprawniejszych (odpowiednio – 4 i 3,9).

Powtórzmy, „efektywne państwa” nie stosują z większym prawdopodobieństwem niż inne tej dobrej praktyki PFM. Lecz zapytajmy jeszcze raz: czy są inne dowody na to, że sprawne rządy w rzeczywistości bardzo się od siebie różnią? I znowu odpowiedź brzmi: tak. Władza ustawodawcza jest bardzo zróżnicowana w grupie sprawnych państw, jak pokazują to wyniki w tabeli 3 (te same znajdują się na rycinie 7). Łatwo dostrzec diametralnie różne wyniki w grupie dziesięciu najbardziej efektywnych krajów: Australia, Kanada i Wielka Brytania uzyskały 1 pkt, podczas gdy Stany Zjednoczone – 10. Różne systemy polityczne generują różne rozumienie walki o władzę, odmienny popyt na informacje o budżecie i – posiłkując się tytułem znakomitego artykułu na ten temat – w rozmaity sposób „kształtują politykę i budżet”<sup>23</sup>.

Należy koniecznie odnotować, że wariacje w tabeli 3 mają wpływ na szerszy dialog o budżecie i proces budżetowy w dziesięciu wspomnianych państwach. Silnie angażująca się legislatura może być ważnym hamulcem dla wolności budżetowej władzy wykonawczej, po-

wodując efekt domina w przypadku innych procesów. Kontrargumentując, można powiedzieć, że silniejsza legislatura jest w stanie powstrzymać ciągoty prozadłużeniowe rządu, co było szczególnie widoczne w Szwecji pod koniec lat osiemdziesiątych (Wehner 2007). Ten kontrargument dotyczy głównie wpływu, jaki może wywierać władza ustawodawcza na poprawki budżetowe, jednak pozwoliłoby to jedynie na nadrobienie 3 pkt (patrz tab. 3), pozostawiając 8 pkt odnoszących się do działania zwiększającego odpowiedzialność ustawodawcy. Faktem jest, że niektóre sprawniejsze państwa osiągają wynik o wiele niższy niż 8 pkt, oraz że zróżnicowanie wyników jest czymś oczywistym.

Poczynione obserwacje coraz bardziej przeczą tezie o jedynie słusznej drodze, jaką musi wybrać kraj, by mieć dobry i skuteczny rząd, oraz świadczą o potrzebie uwzględniania kontekstu, koniecznego do zrozumienia, jakiego systemu potrzebuje dane państwo. W tabeli 3 wskazano na jeden istotny aspekt, który wydaje się określać rolę legislatury, możliwą lub odpowiednią dla danego państwa – typ systemu rządów. Z tabeli wynika, że rządy prezydenckie, takie jak w Stanach Zjednoczonych, prowadzą do wyż-

Tab. 3. Różne rodzaje legislacyjnej władzy budżetowej

Kraj	Typ systemu rządów	Legislacyjna władza budżetowa
Australia	westminsterski	1
Belgia	monarchia parlamentarna	4
Kanada	westminsterski	1
Dania	monarchia parlamentarna	5
Niemcy	republika parlamentarna	4
Holandia	monarchia parlamentarna	6
Szwecja	monarchia parlamentarna	9
Wielka Brytania	westminsterski	1
Stany Zjednoczone	Prezydencki	10

Źródło: OECD 2007b; Lienert 2005.

<sup>23</sup> Chodzi o tytuł artykułu Bruce’a I. Oppenheimera z 1983 r.

szege indeksu władzy ustawodawczej, podczas gdy rządy parlamentarne (a model westminsterski w szczególności) powodują niższy wskaźnik owego indeksu. Lienert (2005) uważa, że podana typologia nie może służyć za wzorzec, po części dlatego, iż większość państw cechuje obecnie hybrydowy system rządów. Inne ważne czynniki dotyczą dziedzictwa politycznego (przykładem może być systemu rządów we Francji, bardzo różniący się od innych) (zob. Andrews 2008a), większego zaangażowania politycznego obywateli i społeczeństwa obywatelskiego, zapotrzebowania na informację i aktywność legislacyjną. Jeżeli te elementy się różnią, można się także spodziewać zróżnicowania w strukturach państwa, które wydają się odpowiednie i konieczne dla sprawności państwa funkcjonującego w konkretnym kontekście.

Można oczekiwać różnic w akceptowalności pewnych praktyk definiujących parametry dobrego czy też skutecznego państwa, takich jak korupcja lub responsywność. Na przykład, obserwatorzy wyjaśniają fenomen „kiełbasy wyborczej” (*pork barrel*) w Stanach Zjednoczonych szczególnym typem systemu rządów i siłą tamtejszej władzy ustawodawczej. Większość potępia tę praktykę, że zacytujmy Brinkerhoffa i Goldsmitha (2005, s. 213): „Wydatki w rodzaju 'kiełbasy wyborczej' są niemal zawsze oceniane krytycznie jako ucieleśnienie złego rządzenia (...) [to] nie tylko prowadzi do psucia budżetu państwa, lecz także do nadmiernych wydatków na projekty lokalne, kosztem interesu narodowego”.

Brinkerhoff i Goldsmith idą jednak dalej, sugerując, że taki rodzaj praktyki może być w danej sytuacji odpowiedni i ułatwiać podejmowanie decyzji o alokacji zasobów w złożonych środowiskach negocjacyjnych i przyczyniając się tym samym do ogólnej stabilności politycznej: „Fundusze państwowe muszą być wydane na rozmaite projekty rządowe w rozmaitych lokalizacjach. Potrzebna jest jakaś metoda służąca alokacji tych funduszy, a przetargi między politykami są tak samo dobre, jak wiele innych sposobów. W dużych i zdywersyfikowanych społeczeństwach, takich jak amerykańskie, „kiełbasa wyborcza” stanowi sposób zjednywania sobie różnych regionów lub grup społecznych. Często remont nawierzchni lokalnej drogi, lokalne-

go szlaku wodnego lub podobnie „prozaiczne” działania ugruntowują legitymację polityczną, a dzięki temu, pośrednio, demokratyczne rządy” (ibidem, s. 213).

#### 4. Uwagi końcowe

Dane i dyskusja na temat rycin 5–8 stanowią poważne wyzwanie dla koncepcji dobrego rządu twierdzącej, że sprawne państwo wszędzie wygląda tak samo. Kraje, które osiągają dobre wyniki, mogą mieć bardzo różną strukturę władzy. Dowody na to powinny przyczynić się do podważenia preferowanego obecnie jedynie słusznego modelu systemu zarządzania finansami publicznymi (PFM) i jedynie słusznej struktury władzy. Modele te są narzucane krajom rozwijającym się, czemu towarzyszy obietnica rozwoju, ale nie przedstawia się dowodów na to, że państwa rozwinięte w jednakowy sposób zastosowały elementy owego modelu. Kraje, które zostały określone jako „sprawne państwa” zgodnie ze wskaźnikami dobrego rządzenia, w rzeczywistości bardzo różnią się od siebie w wielu wymiarach, które zgodnie z owymi wskaźnikami są kluczowe dla skutecznego, efektywnego państwa. Ukazuję ten problem w odniesieniu do podstawowych mechanizmów dotyczących finansów publicznych. A teraz wyobraźmy sobie, jakie stwierdzilibyśmy zróżnicowanie, gdybyśmy analizowali bardziej kontrowersyjne aspekty dobrego rządzenia.

Uważam, że osoby zajmujące się rozwojem powinni zwrócić uwagę głównie na tę różnorodność. To będzie wymagać większego skupienia się na znaczeniu czynników kontekstowych w kształtowaniu struktur i praktyk rządzenia. Zamiast tworzyć niekończącą się listę cech dobrego rządzenia, które powinny charakteryzować kraje rozwijające się, badacze muszą się skoncentrować na lepszym zrozumieniu tego, jak rządy w rzeczywistości dostosowują swoje struktury i dlaczego to robią.

Należy odnotować, że elementy sprawnego państwa wyrażanego wskaźnikami dobrego rządzenia są już stałym elementem globalnych programów reform sektora publicznego, ale uwzględnianie kontekstu nie jest ich mocnym punktem. Ostatnie badanie przeprowadzo-

ne w 31 krajach Afryki wprowadzających reformy PFM dowiodło, że tamtejsze rządy zwykle dążą do realizacji wielu „najlepszych praktyk” ułożonych w formę modelu, takich jak: wieloletni plan finansowy (29 państw z 31), budżet zadaniowy (25 z 31), audyt zewnętrzny i reforma legislacyjna (28 krajów) oraz audyt wewnętrzny (25) (Andrews 2008a). Należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie tej grupy państw: mniej więcej połowa z nich ma frankofońską przeszłość (co oznacza brak nowoczesnego audytu wewnętrznego), 7 z 31 krajów doświadczyło poważnych niepokojów społeczno-politycznych w okresie ostatnich 5 lat, 6 krajów nie było w stanie skonstruować budżetu jednorocznego w przynajmniej jednym roku z ostatnich 3 lat, przynajmniej połowa odnotowała poważne niezgodności w używanych schematach klasyfikacyjnych, a w większości tych państw mieszkało zaledwie 20–50 wykwalifikowanych księgowych (łącznie w sektorze publicznym i prywatnym, w Stanach Zjednoczonych tyłu było ich w latach osiemdziesiątych XIX w.). Oczywiście zróżnicowanie tych państw powinno być prowadzić do propozycji różnych pakietów reform, składających się z najlepszych praktyk w konkretnych sferach (a być może z jakichś konstruktów, które wcale nie są najlepszymi praktykami). Na pewno wskazane różnice kontekstów powinny prowadzić do sprzeciwu wobec postulatów prostego naśladownictwa.

Opowieści o powielaniu reform bazujących na „najlepszych praktykach” mnożą się tak samo, jak historie o reformach nieudanych. Te ostatnie można częściowo winić (moim zdaniem) za to, że elementy fundamentalnych reform w państwie przypominają zasady działania administracji, które Herbert Simon potępiał jako wątpliwe już 60 lat temu (Simon 1947). Były to wg niego „dobrze do cytowania, wygodne konstrukty racjonalizujące przeszłe zachowania i uzasadniające przyszłe decyzje, lecz wadliwe w dostarczeniu teoretycznego wyjaśnienia lub praktycznej rady”. Simon twierdził, że tak, jak bywa ze wszystkimi formułkami, mechanizmy administracji państwowej za jego czasów miały się dobrze, kiedy stosowano je oddzielnie i w odpowiednim kontekście, ale źle, gdy rozpatrywano je łącznie: „Dla każdej zasady można znaleźć równie prawdopodobną i akceptowalną kontrzasadę” (Simon 1947, s. 53).

Omówienie zróżnicowanych struktur „sprawnych państw” prowadzi do wniosku, że najpotężniejsze rządy tego świata nie traktują takich zestawów potencjalnie sprzecznych reguł (lub formułek) jako elementów jedynie słusznego modelu, ale raczej jako pozycję w „menu”. Szwecja „wybrała” duży, lecz zdecentralizowany system państwowej służby zdrowia, ponieważ to pasowało do kontekstu<sup>24</sup>. Stany Zjednoczone reprezentują system zdominowany przez sektor prywatny, bo to także pasuje do kontekstu. Te dwa rządy i społeczeństwa wybrały różne pozycje z zestawu różnych praktyk, po to by osiągnąć podobne cele (zapewnić opiekę zdrowotną na najwyższym poziomie). Podczas gdy autorzy, tacy jak Joachim Wehner (2007), pokazują, że bogatsze, lepiej rozwinięte kraje mają bardziej transparentny system PFM, najbogatsze państwa „wybrały” niższy poziom przejrzystości w niektórych sektorach – np. w wojskowym.

Historia uczy nas, że te „wybory” zmieniały się, tak jak i zmieniały się uwarunkowania – pierwsze sukcesy programów lotów kosmicznych NASA, zapewne jedno z najgłośniejszych wydarzeń XX w., zrodziły się z zauważalnie mniejszej transparentności, słabszego zarządzania „najlepszymi praktykami” oraz innego sposobu rządzenia niż przedsięwzięcia bardziej współczesne (choć mniej spektakularne) (Bizony 2006; Lambright 1998). Howard McCurdy (1994) pisze, że wczesna NASA reprezentowała „mentalność pogranicza”, co później uległo zmianie, gdy zmniejszyła się elastyczność struktur i wzrosła biurokracja. McCurdy porównuje historię NASA z innym wielkim osiągnięciem XX w. – Tennessee Valley Authority<sup>25</sup> – która na początku była niezwykle elastyczną strukturą ukształtowaną jako swego rodzaju „biedne (dziadowskie) rządzenie” (*shoddy governance*): Tworząc TVA w 1933 r., Kongres uwolnił nową agencję od ciężarów regulacji administracyjnych w okresie jej powstawania oraz ulokował radę nadzorczą w Knoxville, częściowo po to, by odizolować ją od stałego nadzoru narzuconego federalnej egzekutywie urzędującej w Waszyngtonie (ibidem, s. 100).

Konceptualizacja konstruktów rządzenia raczej jako pozycji w menu, a nie jako koniecznych elementów jedynie słusznego modelu jest, jak sądzę, ważnym krokiem w kierunku lepszego zrozumienia, dlaczego sprawne państwo wyglą-



da tak odmiennie w różnych uwarunkowaniach. Myślę, że będzie to pomocne dla rządów krajów rozwijających się, szczególnie w powiązaniu z pomysłem na to, jak należy korzystać z owego „menu”. Społeczność działająca na rzecz rozwoju powinna starać się rozstrzygnąć ten problem, zadając pytanie, dlaczego sprawniejsze państwa świata charakteryzują się wyłącznie różnymi połączeniami dobrych praktyk (co ilustrują ryciny 5-8 i tabele 1-3). Jakie współczesne cechy ponadpaństwowe lub/i czynniki historyczne skłoniły do takich wyborów z „menu”? W odniesieniu do interwencji typu NASA – jakie wewnętrzne czynniki doprowadziły państwa do przyjęcia różnych rozwiązań w zakresie metod rządzenia? Choć artykuł ten nie dostarcza definitywnych odpowiedzi, debata ma na celu wskazanie pewnych czynników projektowania polityk, które akademicy i praktycy zaangażowani w reformę PFM mogą uznać za interesujące:

- Rygorystyczna kontrola (np. reguły fiskalne) ma większe szanse w państwach, które mogą odnieść ją do zapamiętanego krachu (np. Szwecja), czy poważnej zapaści gospodarczej i politycznej doświadczonych w poprzednim pokoleniu.
- Państwa stojące w obliczu konieczności ponoszenia kosztów specjalnych zwykle mają niższy poziom kontroli i bardziej elastyczny system.
- Państwa o silnym systemie politycznym są w stanie stosować mniej sformalizowaną kontrolę niż inne ze względu na większą polityczną zdolność do kontroli.
- Państwa o konsensualnej kulturze wewnętrznej mogą w mniejszym stopniu wykorzystywać zarządzanie przez cele niż państwa o indywidualistycznej kulturze wewnętrznej.
- Szeroko rozumiana kultura społeczna może wpłynąć na rodzaje struktur wprowadzanych przez państwo, oddziałując na sferę normatywną, w której zachodzą zmiany.
- Kraje o niskim potencjale mogą przyjmować niższy poziom innowacji strukturalnych w państwie, koncentrując się na bardziej podstawowych kwestiach systemowych.
- Podmioty państwowe świadczące różne usługi powinny mieć różne struktury, o różnej wrażliwości na potrzeby, zorientowane na różne cele oraz dopuszczające zróżnicowany zakres wpływu użytkowników na realizację zadań.

Przyszłe badania powinny mieć na celu przekształcenie tych pomysłów w rzeczywiste odpowiedzi na uprzednio postawione pytania. Bardzo wartościowe dla państw rozwijających się byłoby pokazanie, że nie tylko podchodzimy do nich uczciwie i z szacunkiem dla faktu, że sprawne państwo wygląda odmiennie w różnych kontekstach, lecz także, iż naprawdę próbujemy wyjaśnić, dlaczego tak się dzieje.

## Literatura

Anderson B. (2006). „Top down budgeting and its relationship to fiscal rules and delegation of authority”. Presentation at the Meeting of Senior Budget Officials from Latin American Countries, Santiago, Chile, January 25, 2006, <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/5/22145/TOP%20DOWN%20BUDGETING%20&%20ITS%20RELATIONSHIP%20TO%20FISCAL.pdf> [dostęp: marzec 2009].

Andrews M. (2004). „Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 17, nr 4, s. 332–344.

Andrews M. (2008a). *Managing Money for (a) Change*. Working Paper, World Bank.

Andrews M. (2008b). „The good governance agenda: Beyond indicators without theory”, *Oxford Development Studies*, t. 36, nr 4, s. 379–407.

Andrews M., Hill. H. (2003). „The impact of traditional budgeting systems on the effectiveness of performance-based budgeting: A different viewpoint on recent findings”, *International Journal of Public Administration*, t. 26, nr 2, s. 135–156.

Arndt C., Oman C. (2006). *The Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.

Bizony P. (2006). *The Man Who Ran the Moon*. New York: Thunder’s Mouth Press.

Blondal J. (2003). „Budget reform in OECD countries: Common trends”, *OECD Journal of Budgeting*, t. 2, nr 4, s. 1–33.

Boivard T., Löffler E. (2003). „Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 69, nr 3, s. 313–328.

Brinkerhoff D.W., Goldsmith A.A. (2005). „Institutional dualism and international development: A revisionist interpretation of good governance”, *Administration & Society*, t. 37, s. 199–224.



- British Department for International Development (DFID) (2001). *Understanding and Reforming Public Expenditure Management. Guidelines for DFID*. London: DFID.
- Choi S., Whitford A.B. (2008). „Topography of civil service structures”, <http://ssrn.com/abstract=1081618>, [dostęp: marzec 2009].
- Curristine T. (2005). „Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire”, *OECD Journal of Budgeting*, t. 5, nr 2, s. 87–131.
- Curristine T. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983). „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, t. 48, nr 2, s. 147–160.
- Goldsmith A.A. (2007). „Is governance reform a catalyst for development”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, t. 20, nr 2, s. 165–186.
- Grindle M. (2004). „Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries”, *Governance*, t. 17, nr 4, s. 525–548.
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2007). „The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries”, *European Journal of Political Economy*, t. 23, nr 2, s. 338–359.
- Handler H., Koebel B., Reiss Ph., Schratzenstaller M. (2005). *The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe*. WIFO Working Paper, nr 246.
- Hauptmeier S., Heiperz M., Schuknecht L. (2007). „Expenditure reform in industrialised countries: A case-study approach”, *Fiscal Studies*, t. 28, nr 3, s. 293–342.
- Henrekson M. (2005). „Entrepreneurship: A weak link in the welfare state?”, *Industrial and Corporate Change*, t. 14, nr 3, s. 437–467.
- Hood Ch., Dixon R., Beeston C.M. (2008). „Rating the rankings: Assessing international rankings of public service performance”, *International Public Management Journal*, t. 11, nr 3, s. 298–328.
- Joumard I., Kongsrud P.M., Young-Sook Nam, Price R. (2004). *Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Evidence in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper, nr 380.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2007). *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*. World Bank Policy Research Working Paper, 4149.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999). *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper, 2196.
- Kettl D. (1992). *Deficit Politics*. New York: Macmillan.
- Knack S., Kugler M., Manning N. (2003). „Second-generation governance indicators”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 69, nr 3, s. 354–364.
- Kurtz M.J., Schrank A. (2007). „Growth and governance: Models, measures and mechanisms”, *Journal of Politics*, t. 69, nr 2, s. 538–554.
- La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. (1999). „The quality of government”, *Journal of Law, Economics and Organization*, t. 15, nr 1, s. 222–279.
- Lambright W.H. (1998). *Powering Apollo: James E. Webb of NASA*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Lienert I. (2005). *Who Controls the Budget? The Legislature or the Executive*. IMF Working Paper 05/115.
- Malyshev N. (2006). „Regulatory policy: OECD experience and evidence”, *Oxford Review of Economic Policy*, t. 22, nr 2, s. 274–299.
- Matheson A., Webber B., Manning N., Arnould E. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6.
- McCurdy H.E. (1994). *Inside NASA*. Washington, DC: John Hopkins University Press.
- Meyer J.W., Rowan B. (1991). „Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, w: W. Powell, P. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mosca I. (2007). „Decentralization as a determinant of health care expenditure: Empirical analysis for OECD countries”, *Applied Economics Letters*, t. 14, nr 7, s. 511–515.
- Oppenheimer B.I. (1983). „How legislatures shape policy and budgets”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 8, nr 4, s. 551–597.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999). *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *SME and Entrepreneurship Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *Budget Practices and Procedures Database*. Paris: OECD.
- OECD (2007b). *OECD in Figures*. Paris: OECD.

Pollitt Ch. (2006). „Performance management in practice: A comparative study of executive agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 16, nr 1, s. 25–44.

Posen A.S. (2005). „German experience with fiscal rules: Lessons for the US budget process”. Testimony before the House Subcommittee on Legislative and Budget Process Committee on Rules, July 27, <http://www.iie.com/publications/papers/posen0705.pdf> [dostęp: listopad 2009].

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (2006). *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC: PEFA.

Rotberg R., Gisselquist R. (2008). *Strengthening African Governance*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.

Rothstein B., Teorell J. (2008). „What is quality of government? A theory of impartial government institutions”, *Governance*, t. 21, nr 2, 165–190.

Schick A. (2005). *Can the US Government Live within Its Means?* Washington: The Brookings Institutions.

Shand D., b.d. „Components of good public financial management”, [http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm\\_1.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm_1.pdf) [dostęp: marzec 2009].

Simon H.A. (1947). „The proverbs of administration”, *Public Administration Review*, t. 6, nr 1), s. 53–67.

Stegaescu D. (2004). *Economic Integration and Fiscal Decentralization: Evidence from OECD Countries*. ZEW Discussion Paper, nr 04-86.

Sterck M, Bouckaert G.. (2006). „International audit trends in the public sector”, *Internal Auditor*, t. 63, nr 4.

Wehner J. (2007). „Legislative financial scrutiny in developing countries”. Powerpoint presentation prepared for the ODI and Africa APPG Series on Parliaments and Development, May 16.

World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.

Przełożył Robert Chrabąszcz

## Good government means different things in different countries

Work on good governance implies a one-best-way model of effective government. This has isomorphic influences on development, whereby governments are influenced to adopt a one-size-fits-all approach to get things done. This article challenges whether such an approach exists, proposing that models actually do not hold even for the so-called effective governments. Governments look different, even if they are similarly called models of good government. This proposition is examined through a study of public financial management practices in a set of Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and non-OECD countries. The study shows that effective governments are not more likely to exhibit better practice characteristics implied in one-best-way models. Good public financial management means different things in different countries. The article concludes by suggesting that good governance models give way to menus and the development community invest more time in examining why different countries select different menu items.

Keywords: public finance management, good governance, effective government, differentiation