

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Jakość rządzenia : Polska w międzynarodowej perspektywie porównawczej

Zarządzanie Publiczne nr 2 (2), 67-80

2007

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Eugeniusz Wojciechowski, Aldona Podgórnica-Krzykacz

Jakość rządzenia – Polska w międzynarodowej perspektywie porównawczej

Celem artykułu jest przedstawienie sposobów pomiaru jakości i efektywności funkcjonowania instytucji publicznych i procesów rządzenia. Wskaźniki zaprezentowane w tekście, przygotowane przez niezależne, międzynarodowe organizacje, posłużyły do opracowania rankingów krajów, pozwalających na identyfikację różnic w jakości sprawowania władzy przez polityków. Artykuł prezentuje najbardziej popularne wskaźniki, za pomocą których dokonano oceny omawianego zjawiska w Polsce, na tle państw członkowskich UE. Polska zajmuje w tych zestawieniach bardzo niską lokatę, co potwierdza złą jakość zarządzania krajem. Umocnienie polskiej pozycji w strukturach UE wymaga przeprojektowania instytucji publicznych, reform ekonomicznych i naprawy życia politycznego.

Słowa kluczowe: rządzenie, instytucje publiczne, wskaźnik, pomiar rządzenia, korupcja.

1. Efektywność procesów rządzenia

Rządzenie oraz postulat „dobrego rządzenia” stały się od lat 80. przedmiotem zainteresowania naukowego oraz analiz empirycznych dla kwantyfikacji osiągnięć poszczególnych państw w tym zakresie. Wiele instytucji podjęło próbę budowy zintegrowanych, syntetycznych wskaźników, za pomocą których dokonują oceny jakości rządzenia lub efektywności sektora publicznego. Wykorzystywane miary mają istotną wartość diagnostyczną, pozwalającą na przeprowadzenie oceny procesów politycznych w kontekście warunkowań społecznych, gospodarczych i kulturowych.

Scharakteryzowane wskaźniki rządzenia, opracowane przez niezależne instytucje, posłużyły do opracowania rankingów państw, pozwalających na identyfikację różnic w jakości sprawowania władzy przez polityków. Zgodnie z analizami

Europejskiego Banku Centralnego najwyższą wydajnością administracji publicznej charakteryzują się państwa skandynawskie (zwłaszcza Finlandia i Szwecja), a także Szwajcaria, Austria, Nowa Zelandia i Australia. Najwyższą efektywność administracji publicznej wykazują natomiast Stany Zjednoczone (Afonso, Schuknecht, Tanzi 2006, s. 24–25). Według Banku Światowego do najlepiej rządzonych państw należą Islandia, Singapur, Finlandia, Dania i Szwajcaria. Najniższą jakość rządzenia wykazują państwa takie jak Somalia, Korea Płn., Kongo, Irak. Polska znalazła się pod względem efektywności rządzenia na 61 miejscu spośród 210 państw objętych badaniem (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2006).

Obserwując zmianę wskaźników Banku Światowego dla Polski, można wysnuć mało satysfakcjonujące wnioski. Oceny w poszczególnych kategoriach jakości rządzenia kształtują się na niskim poziomie, a dodatkowo nie wykazują zdecydowanie wyraźnej tendencji. Najgorzej kształtuje się sytuacja w obszarze stabilności politycznej, zasad państwa prawa oraz korupcji. Stabilność polityczna wyraźnie spada

Eugeniusz Wojciechowski – prof. zw. dr hab., Aldona Podgórnica-Krzykacz – mgr, Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego.

Tab. 1. Jakość rządu w Polsce według wskaźników Banku Światowego

Obszar rządu	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Odpowiedzialność demokratyczna	0,98	1,00	1,13	1,08	1,05	1,13	1,04
Stabilność polityczna	0,40	0,61	0,56	0,57	0,61	0,28	0,23
Efektywność rządu	0,50	0,84	0,52	0,64	0,65	0,60	0,58
Jakość regulacji	0,38	0,75	0,64	0,62	0,54	0,77	0,82
Zasady państwa prawa	0,42	0,49	0,54	0,51	0,51	0,41	0,32
Korupcja	0,46	0,43	0,48	0,37	0,39	0,15	0,19

Wskaźniki przyjmują wartości od -2,5 do 2,5, wyższej wartości odpowiada lepsza ocena zjawiska.

Źródło: Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2006.

od 2003 r., osiągając w 2005 r. bardzo niską wartość. Znajduje to odbicie w stylu i jakości polskiego życia politycznego. Towarzyszy temu zmniejszenie od 2000 r. oceny zasad państwa prawa. Przypadki zaskarżeń wielu decyzji administracyjnych do instytucji międzynarodowych są tego wymownym przykładem. Wyjątkowo złą ocenę i spadek wielkości indeksu można zaobserwować w przypadku wskaźnika kontroli korupcji, który osiągnął najniższą wartość w 2004 r. W przypadku efektywności rządu mamy do czynienia z gwałtownym spadkiem tego wskaźnika w 2000 r., a następnie utrzymanie na względnie stabilnym pułapie. Najlepiej została oceniona sfera odpowiedzialności demokratycznej oraz jakość regulacji prawnych i ich egzekwowanie. Związane jest to z przystąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej.

Ogłoszony w Genewie ranking Światowego Forum Ekonomicznego (WEF) nie przyniósł od lat niespodzianek (WEF 2006–2007). Czołówkę listy 125 państw zdominowały Szwajcaria (awansowała z miejsca 4.), kraje skandynawskie (Finlandia 2. lokata, a w poprzednich latach 1., Szwecja – 3. miejsce od 2002 r. i Dania – 4. miejsce od 2002 r.), Singapur (uplasował się na 5. miejscu) oraz Stany Zjednoczone (zajął 6. lokatę, od 2002 r. zajmował 2. pozycję), najsłabiej wypadły zaś państwa afrykańskie. Za główne czynniki przodujących pozycji tych krajów uważa się zdrowe otoczenie makroekonomiczne, przejrzyste i wydajne instytucje publiczne oraz sprawne zarządzanie. Poziomu konkurencyjności nie tłumią nawet wysokie podatki¹. Spójna

¹ Nakłady na badania i rozwój są w Finlandii niższe niż w Szwecji. Są też przykłady krajów (Irlandia, Wielka

i przejrzysta polityka władz ma doniosły wpływ na miejsce kraju w rankingu, np. Wielka Brytania i Kanada uplasowały się poza pierwszą dziesiątką ze względu na pogorszenie funkcjonowania instytucji publicznych. Polska pod względem stopnia konkurencyjności gospodarki znalazła się na 48., a pod względem sprawności instytucji publicznych i prywatnych na 73. miejscu. Według rankingu International Institute for Management Development (IMD) najwyższym stopniem konkurencyjności państwa, charakteryzują się Stany Zjednoczone, Hongkong, Singapur, Islandia i Dania. Polska zajmuje jedno z ostatnich miejsc, w ogólnym rankingu 57., a pod względem efektywności rządu 58. miejsce na 60 państw.

Analizując zestawienia państw opracowanych przez te instytucje, można wysnuć wniosek, iż najlepsze wyniki w zakresie funkcjonowania sektorów publicznych osiągnęły państwa skandynawskie i anglosaskie, które należą do ścisłej czołówki państw wysoko rozwiniętych.

Zaprezentowane w tabeli 2. wskaźniki dla poszczególnych państw Unii Europejskiej wskazują na znaczące zróżnicowanie efektywności sektorów publicznych (czy administracji publicznych) oraz jakości rządu w obrębie Wspólnoty. Zaskakujące jest to, że państwa z małym zakresem sektora publicznego (mierzonego wielkością wydatków sektora publicznego jako % PKB) wykazują niższą jakość rządu. Spośród państw członkowskich UE najlepsze

Brytania), które zbudowały nowoczesne, dynamiczne gospodarki bez wielkich krajowych nakładów na badania i rozwój. Coraz częściej mówi się o zmianie strategii, gdyż wzrost nakładów na badania i rozwój to za mało, by zwiększyć innowacyjność gospodarki.

Tab. 2. Wskaźniki efektywności sektora publicznego (administracji publicznej) dla Unii Europejskiej

Państwo	ECB-Public Sector Performance (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	ECB-Public Sector Efficiency (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	WB – Government Effectiveness 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Public Institutions Index 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	IMD – Government Efficiency 2006 r. (pozycja w rankingu 23 państw UE)	Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) 2007 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)
Austria	1,20 (3)	1,22 (1)	1,60 (9)	6,0 (5)	79,301 (5)	8,1 (7)
Belgia	0,73 (21)	0,64 (24)	1,65 (7)	5,38 (14)	68,092 (10)	7,1 (11)
Bułgaria	0,80* (19)	0,79* (19)	0,23 (26)	4,23 (26)	50,873 (20)	4,1 (26)
Cypr	nie uwzględniono w pomiarze	nie uwzględniono w pomiarze	1,16 (12)	5,44 (13)	nie uwzględniono w pomiarze	5,3 (17)
Czechy	1,00* (14)	0,76* (21)	0,94 (19)	4,63 (23)	63,003 (12)	5,2 (20)
Dania	1,16 (4)	0,86 (13)	2,12 (1)	6,35 (1)	86,031 (1)	9,4 (2)
Estonia	1,25* (2)	1,09* (5)	1,03 (14)	5,51 (12)	71,424 (8)	6,5 (15)
Finlandia	1,26 (1)	1,22 (1)	2,07 (2)	6,19 (2)	80,894 (3)	9,4 (1)
Francja	0,72 (22)	0,61 (25)	1,46 (11)	5,72 (11)	60,813 (13)	7,3 (10)
Grecja	0,60 (24)	0,79 (19)	0,66 (23)	4,77 (19)	54,149 (17)	4,6 (24)
Hiszpania	0,77 (20)	0,97 (7)	1,40 (12)	5,13 (18)	58,384 (14)	6,7 (12)
Holandia	1,16 (4)	0,9 (11)	1,95 (3)	5,83 (8)	75,928 (7)	9,0 (4)
Irlandia	1,06 (10)	1,10 (3)	1,63 (8)	5,93 (7)	80,647 (4)	7,5 (9)
Litwa	0,98* (16)	0,83* (14)	0,85 (20)	4,73 (21)	nie uwzględniono w pomiarze	4,8 (23)
Luksemburg	1,05 (11)	1,10 (3)	1,94 (4)	6,08 (3)	81,513 (2)	8,4 (5)
Łotwa	1,03* (12)	0,82* (16)	0,68 (22)	4,55 (24)	nie uwzględniono w pomiarze	4,8 (22)
Malta	1,11* (7)	0,92* (9)	0,95 (17)	5,23 (15)	nie uwzględniono w pomiarze	5,8 (16)

Tab. 2 – cd.

Państwo	ECB-Public Sector Performance (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	ECB-Public Sector Efficiency (administracja) 2000 r. i 2001/2003 r. (pozycja w rankingu 26 państw UE)	WB – Government Effectiveness 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	WEF – Public Institutions Index 2005 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)	IMD – Government Efficiency 2006 r. (pozycja w rankingu 23 państw UE)	Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) 2007 r. (pozycja w rankingu 27 państw UE)
Niemcy	1,02 (13)	1,01 (6)	1,51 (10)	6,04 (4)	68,640 (11)	7,8 (8)
Polska	0,92* (18)	0,89* (12)	0,58 (25)	4,14 (25)	39,955 (22)	4,2 (25)
Portugalia	0,54 (25)	0,74 (22)	1,03 (14)	5,83 (8)	52,808 (18)	6,5 (14)
Rumunia	0,63* (23)	0,69* (23)	-0,03 (27)	3,84 (27)	42 130 (23)	3,7 (27)
Słowacja	0,95* (17)	0,95* (16)	0,95 (17)	4,73 (20)	57,436 (15)	4,9 (21)
Słowenia	1,07* (9)	0,91* (10)	0,99 (16)	5,14 (17)	51,641 (19)	6,6 (13)
Szwecja	1,16 (4)	0,81 (18)	1,93 (5)	5,82 (10)	76,992 (6)	9,3 (3)
Węgry	1,09* (8)	0,83* (14)	0,79 (21)	5,15 (16)	57,316 (16)	5,3 (18)
Wielka Brytania	1,00 (14)	0,94 (8)	1,70 (6)	5,98 (6)	71,393 (9)	8,4 (6)
Włochy	0,52 (26)	0,54 (26)	0,60 (24)	4,70 (22)	43,531 (21)	5,2 (19)

ECB-Public Sector Performance (administracja) i EBC-Public Sector Efficiency (administracja) – wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 2, przy czym 1 określa przeciętny poziom sprawności (efektywności) administracji publicznej, a wskaźnik o wartości powyżej 1 oznacza ponadprzeciętną jej sprawność (efektywność).

WB – Government Effectiveness – wskaźnik przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5, wyższej wartości odpowiada lepsza ocena skuteczności rządzenia.

WEF – Public Institutions Index – wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 7,00, wartość wskaźnika od 0 do 3,00 oznacza bardzo niską, od 3,01 do 3,50 – niską, od 3,51 do 4,50 – średnią, od 4,51 do 5,50 – wysoką, a od 5,51 do 7 bardzo wysoką ocenę instytucji publicznych.

IMD – Government Efficiency – wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 100, wyższej wartości wskaźnika odpowiada wyższa ocena efektywności rządzenia.

Transparency International – Corruption Perceptions Index (CPI) – indeks przyjmuje wartości od 0 do 10, przy czym 10 oznacza pełną przejrzystość i brak korupcji, 0 brak przejrzystości i powszechną korupcję.

* Dane dotyczą lat 2001–2003.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Współczynniki korelacji Pearsona pomiędzy wskaźnikami Europejskiego Banku Centralnego, Banku Światowego, Światowego Forum Ekonomicznego, Międzynarodowego Instytutu Zarządzania i Transparency International dla 27 państw UE

Treść	ECB-P	ECB-E	WB	WEF	IMD	TI
EBB-P	1					
ECB-E	0,847834	1				
WB	0,359187	0,354942	1			
WEF	0,263257	0,31352	0,874589	1		
IMD	0,376997	0,402231	0,733924	0,626495	1	
TI	0,372476	0,382757	0,959925	0,935189	0,687723	1

Źródło: opracowanie własne.

wyniki osiągnęły Finlandia, Dania i Luksemburg, zajmujące czołowe miejsca we wszystkich prezentowanych rankingach.

W porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE oceny Polski są znacznie gorsze, również w stosunku do nowych państw członkowskich. Rezultaty osiągnięte w rankingach Banku Światowego, WEF i IMD potwierdziły generalnie niską jakość rządzenia w Polsce (w przypadku Banku Światowego i WEF gorzej wypadły od Polski wyłącznie Bułgaria i Rumunia, z kolei w rankingu IMD Polska zajęła przedostatnie miejsce spośród wszystkich państw Wspólnoty, wyprzedzając jedynie Rumunię). Jeden z najgorszych wyników spośród państw UE uzyskała Polska także w zakresie korupcji, tym samym jest jednym z najbardziej skorumpowanych państw w Europie obok Bułgarii i Rumunii. To jedyny kraj Europy Środkowo-Wschodniej, który w latach 2002–2004 zanotował wzrost postrzeganej korupcji. Trochę lepiej wypada Polska w analizach Europejskiego Banku Centralnego, jednak dane dla nowych państw członkowskich pochodzą z innego okresu niż dla dawnej „piętnastki”, stąd możliwość wyższych wartości obu wskaźników dla Polski.

Mimo zróżnicowanych ujęć problematyki, odmiennych rodzajów danych i stosowanych technik pomiaru rządzenia lub poszczególnych jego aspektów, uzyskane wyniki są do siebie zbliżone. Wniosek ten potwierdzają współczynniki korelacji Pearsona obliczone dla wszystkich państw UE pomiędzy poszczególnymi wskaźnikami. Wysoki ich poziom odnotowano złasz-

cza pomiędzy wskaźnikami Banku Światowego, WEF, IMD oraz TI.

2. Przejrzystość procesów rządzenia i korupcja

Uzupełnieniem powyższych wskaźników jest bez wątpienia indeks korupcji – zjawiska, którego skala decyduje o jakości sprawowania władzy w państwie. Korupcja wywiera destrukcyjny wpływ na mechanizmy rynkowe, zwiększając koszty transakcyjne oraz niszcząc kapitał społeczny. Transparency International to organizacja pozarządowa podejmująca działania mające na celu zapobieganie korupcji i łapówkarstwu oraz walkę z nimi we wszystkich sektorach funkcjonowania państwa. W celu dokonania pomiaru zjawiska korupcji i jego skali organizacja publikuje corocznie Indeks Percepcji Korupcji (Transparency International Corruption Perceptions Index)². Porządkuje on państwa według stopnia percepcji korupcji wśród urzędników publicznych i polityków. Wskaźnik skonstruowany jest na podstawie danych statystycznych pochodzących z 18 sondaży i badań, przeprowadzonych przez dwanaście niezależnych instytucji³. Pytania kierowane

² Po raz pierwszy indeks opublikowano w 1995 r. odnośnie do 41 państw, a w 2005 r. objął już 159 państw (o 13 więcej niż w 2004 r.). Indeks przyjmuje wartości od 0 do 10, przy czym 10 oznacza pełną przejrzystość i brak korupcji, 0 brak przejrzystości i powszechną korupcję.

³ Bank Światowy i EBRD – wskaźniki Business Environment and Enterprise Performance Survey – pytanie

są do przedsiębiorców i krajowych analityków, obywateli danego państwa i obcokrajowców. Ze względu na jakościowy charakter danych Indeks Percepcji Korupcji nie oddaje w pełni faktycznego stopnia skorumpowania badanych krajów. Odzwierciedla on subiektywne postrzeganie zjawiska korupcji przez badanych w poszczególnych państwach. Indeks Percepcji Korupcji jest uważany za jeden z najbardziej aktualnych i wiarygodnych (dzięki różnorodności źródeł danych) wskaźników dotyczących korupcji i dlatego jest szeroko wykorzystywany przez naukowców i specjalistów na całym świecie. Ma on znaczący wpływ na politykę wielu krajów, a także na kształtowanie opinii publicznej. Jest szeroko dyskutowany i służy wzrostowi świadomości społecznej.

o częstotliwość nieregularnych, dodatkowych opłat i o to, jak problematyczna jest korupcja w ekonomii, skierowano do czołowych przedsiębiorców; Columbia University, The Center for International Earth Science Information Network – State Capacity Survey – pytanie o rozmiar korupcji w państwie skierowano do ekspertów żyjących w Stanach Zjednoczonych (analitycy, naukowcy i dziennikarze); Information International – Survey of Middle Eastern Businesspeople – pytania o częstotliwość przekupstw, ile kosztuje korupcja w sektorze biznesu i jak często się zdarza, że publiczne zlecenia są przydzielane dla przyjaciół i krewnych w krajach ościennych skierowano do czołowych przedsiębiorców z Bahrajnu, Libanu i Zjednoczonych Emiratów Arabskich; International Institute for Management Development, Lausanne, Switzerland – World Competitiveness Yearbook – badanie z lat 2002–2004 na temat łapownictwa i korupcji w ekonomii przeprowadzone wśród menedżerów wyższego i średniego kierownictwa, krajowych i międzynarodowych firm; A Multilateral Development Bank – Survey – fachowcom tego banku przysłano kwestionariusze (każdy o innym kraju) z pytaniem, jak rozpowszechniona jest korupcja; Political & Economic Risk Consultancy – Asian Intelligence Newsletter – pytanie o ocenę rozmiaru korupcji w kraju, w którym pracują, i w kraju ojczystym zadano kierownikom i menedżerom pracującym za granicą; Gallup International – Corruption Survey – pytania: jak częste jest przekupywanie polityków, wysokich urzędników publicznych i sędziów, w jakim stopniu utrudnia to rozwój ekonomiczny zadano czołowym przedsiębiorcom z 15 krajów o rynkach wschodzących z gospodarką rynkową; World Economic Forum – Global Competitiveness Report – badanie dotyczyło nieudokumentowanych dodatkowych płatności, które miały związek z posadami rządowymi, przeprowadzono je wśród czołowych menedżerów, krajowych i międzynarodowych firm.

W czołówce rankingu w 2007 r. (podobnie jak w latach poprzednich, choć w nieco innej kolejności), znalazła się Dania (9,4 punktów), Finlandia (9,4), Nowa Zelandia (9,4), Singapur (9,3) oraz Szwecja (9,3). Najniżej uplasowały się: Somalia (1,4), Birma (1,4), Irak (1,5) i Haiti (1,6). Polska zajęła dopiero 61. miejsce spośród 180 państw, co oznacza wysoki poziom postrzeganej korupcji. Pozycja Polski w rankingu systematycznie pogarszała się od 2002 r., jednak od 2006 r. ma miejsce wzrost wskaźnika. Mimo poprawy sytuacji w ostatnich dwóch latach należy podkreślić, że pod względem korupcji zbliżamy się do poziomu krajów Trzeciego Świata. Przyczyną są wciąż te same: niejasność i niestabilność prawa, brak przejrzystości w działaniu administracji rządowej i samorządowej, nadużycie uznaniowości, brak osobistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje⁴. Mimo haseł walki z korupcją i dążenia do przejrzystości decyzji politycznych głoszonych przez kolejne ekipy rządzące, zjawisko to nadal obejmuje dużą skalę, co świadczy o nieskuteczności dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych i wykonawczych. Tendencję tę potwierdzają wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, które wykazały, że na przestrzeni lat 2001–2005 ogólna suma wykrytych nieprawidłowości (poniesionych przez państwo kosztów wynikających z praktyk korupcyjnych) sięgała 33,9 mld zł (w 2001 r. wyniosła ona 3,3 mld, w 2005 r. koszty te zamknęły się kwotą 18,3 mld zł)⁵.

Ze znanych miar korupcji należy jeszcze wymienić Światowy Barometr Korupcji (Global Corruption Barometr). Przy jego konstrukcji bierze się pod uwagę opinie ekspertów, przedsiębiorców i obcokrajowców. Indeks odzwierciedla zachowania korupcyjne występujące w podstawowych instytucjach publicznych (partie polityczne, parlament, policja, wymiar sprawiedliwości, ochrona zdrowia). Wyniki, publikowane przez Transparency International, odnoszą się do wybranych instytucji publicznych⁶.

⁴ Zdaniem M. Wnuka z Transparency International Poland, gdy indeks postrzegania korupcji wynosi 6 lub więcej, łapownictwo przestaje być zjawiskiem społecznym, dotyczącym tzw. przeciętnego obywatela.

⁵ Dane NIK.

⁶ Wartość oceny zamyka się w skali od 1 do 5 (im bardziej zbliżona do 5, tym większe nasilenie zjawiska ko-

Tab. 4. Wskaźnik Percepcji Korupcji

Państwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bułgaria	4,0	3,9	4,1	4,0	4,0	4,1
Czechy	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2
Estonia	5,6	5,5	6,9	6,4	6,7	6,5
Litwa	4,8	4,7	4,6	4,8	4,8	4,8
Łotwa	3,7	3,8	4,0	4,2	4,7	4,8
Polska	4,0	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2
Rumunia	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1	3,7
Słowacja	3,7	3,7	4,0	4,3	4,7	4,9
Słowenia	6,0	5,9	6,0	6,1	6,4	6,6
Węgry	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3

Źródło: strona internetowa http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007, dane z 20 listopada 2007 r.

Z badań wynika, że najbardziej skorumpowanymi instytucjami publicznymi są partie polityczne (aż w 45 państwach z 69 objętych badaniem) (Tansparency International 2005). Średnio partie otrzymały 4 punkty w skali pięciostopniowej, oceniającej poziom łapownictwa. Najgorsze oceny otrzymały Argentyna, Indie, Peru i Ekwador. Kolejne miejsca zajęły parlamenty, policja i wymiar sprawiedliwości. W Korei Płd., na Tajwanie, w Argentynie i na Ukrainie uważa się, że parlamenty są skorumpowane w takim samym stopniu, jak partie polityczne. Policja najgorzej jest oceniana m.in. w Meksyku, Kamerunie, Rosji, na Ukrainie, w Gruzji i Mołdawii.

Według Światowego Barometru Korupcji (dane za 2005 r.) najbardziej skorumpowanymi instytucjami według ocen Polaków są także partie polityczne (4,2), parlament (4,1), ochrona zdrowia (4,1), sądownictwo (4,0). Nieco mniejsze oceny uzyskała policja (3,9), sektor prywatny (3,8), wydawanie koncesji i zezwoleń (3,5), urzędy skarbowe (3,1), edukacja (2,9), media (2,8) oraz agencje pozarządowe (2,8). Potwierdza to badanie przeprowadzone przez CBOS za zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego. Zdaniem Polaków łapówki biorą najczęściej działacze polityczni, radni, posłowie i sena-

rupcji). W 2004 r. na przełomie czerwca i lipca przeprowadzono badanie na zlecenie Transparency International pod kierunkiem Instytutu Gallupa w ramach projektu Głos Badań Opinii Publicznej, którym objęto ponad 50 tys. respondentów z 64 krajów.

torowie (61% w 2005 r., spadek z 64% w 2004 r.). Na drugim miejscu są pracownicy służby zdrowia (50%), a dalej sądownictwo i prokuratura (37%). Za najmniej skorumpowane instytucje uznajemy szkoły, uczelnie i banki (po 4%). Wykrywalność łapówkarstwa jest w Polsce bardzo niska, a sprzyja temu świadomość społeczna, tworząca klimat popierania różnych sposobów „załatwiania sprawy”⁷.

Według badania CBOS z lutego 2005 r. na 1070 osobowej reprezentatywnej próbie dorosłych Polaków najgorzej oceniają oni sejm (79% negatywnych wskazań), senat i sądy (po 61% negatywnych ocen). Spośród 23 zawodów, które w lutym 2006 r. badał CBOS, najlepszą opinią ze względu na uczciwość i rzetelność zawodową cieszą się nadal naukowcy (68% ocen wysokich i bardzo wysokich) oraz pielęgniarce. Najgorzej są oceniani politycy i posłowie (8 i 7%). W porównaniu z wynikami z 2000 r. opinie o 18 zawodach poprawiły się, zaś gorzej oceniani są sędziowie, posłowie, politycy, agenci ubezpieczeniowi, finansiści i bankowcy. Najbardziej zyskały średnie oceny policjantów i związkowców.

3. Ocena procesów demokratyzacji i rządów prawa

Organizacja Freedom House corocznie od 1997 r. publikuje raport *Nations in Transit*, który stanowi komparatywne studium pomiaru postępu i regresu procesów demokratyzacji w 27 krajach Europy Centralnej, regionu Eurazji i byłego Związku Radzieckiego. Badania Freedom House do 2003 r. oparte były na dwóch indeksach: rządu prawa i demokratyzacja. Indeks rządów prawa ROL jest średnią ocen reform konstytucyjnych, systemu władzy ustawodawczej i sądowniczej oraz korupcji. Indeks demokratyzacji DEM opiera się na ocenie procesów wyborczych, instytucji społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów i jakości rządu. Indeksy przyjmują wartości od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najwyższy, a 7 najniższy stopień rozwoju systemu demokratycznego. W 2004 r. została zastosowana jedna zagregowana miara rozwoju demokracji obejmująca 6 kategorii: procesy wyborcze, społeczeństwo

⁷ Obraz ten wyłania się z badań A. Kubiak (Kubiak 2003).

obywatelskie, niezależne media, jakość rządu, otoczenie konstytucyjne, legislacyjne i prawne oraz korupcję. Wskaźnik przyjmuje również wartości od 1 do 7⁸. W 2005 r. kryterium jakości rządu uwzględnione we wskaźniku demokratyzacji zostało rozbite na dwa kryteria: *National Democratic Governance* i *Local Democratic Governance*. Podział na siedem kategorii został utrzymany także w 2006 i 2007 r.

Wyniki rankingu w 2007 r. zaszeregowały do pierwszej kategorii państw o skonsolidowanej demokracji (*Consolidated Democracy*) Słowenię, Estonię, Słowację, Węgry, Litwę, Polskę, Łotwę, Czechy i Bułgarię. W drugiej grupie *Semi-consolidated Democracy* znalazły się Rumunia, Chorwacja, Serbia, Albania, Macedonia i Czarnogóra. Do grupy *Transitional Government or Hybrid Regime* zaliczono Bośnię, Ukrainę, Gruzję, Mołdawię, a do *Semi-Consolidated Authoritarian Regime*: Armenię, Kosowo, Kirgistan, Rosję i Tydżykistan. Grupę *Consolidated Authoritarian Regime* tworzą Azerbejdżan, Kazachstan, Białoruś, Uzbekistan, Turkmenistan (Freedom House 2007).

Spośród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej procesy demokratyzacji wyrażone wskaźnikiem *Freedom House* wyraźnie postępują w Słowenii, na Słowacji, w Estonii, Bułgarii, pozytywna tendencja występuje także w Rumunii, na Litwie i Łotwie. W Polsce, Czechach i na Węgrzech ma miejsce pogarszanie się sytuacji, co przejawia się w postaci wzrostu wartości wskaźnika. Polska, która z początkiem 2000 r. uzyskała najlepsze oceny procesów demokratyzacji, w 2006 r. znalazła się pod tym względem na ósmej pozycji w grupie dziesięciu państw.

W świetle badań Freedom House proces demokratyzacji w krajach transformacji jest bardziej zaawansowany niż tworzenie rządów prawa, co potwierdzają dane w tabeli 6. Procesy demokratyzacji najwyższej oceniano do 2004 r. w Polsce, w 2007 r. pod tym względem przodują już Słowenia (1,80) i Słowacja (1,90), wykazując tendencję malejącą do 2006 r. i wzrost wartości wskaźnika w 2007 r. W zakresie rządów prawa największe osiągnięcia uzyskała Słowenia, tendencja malejąca widoczna jest na Łotwie i w Estonii. Na uwagę zasługuje fakt, że w Polsce od

Tab. 5. Ogólny wskaźnik demokratyzacji Freedom House dla nowych państw członkowskich UE w latach 1999–2006

Państwo	1999/2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bułgaria	3,58	3,42	3,33	3,38	3,25	3,18	2,93	2,89
Czechy	2,08	2,25	2,46	2,33	2,33	2,29	2,25	2,25
Estonia	2,25	2,13	2,00	2,00	1,92	1,96	1,96	1,96
Węgry	1,88	2,13	2,13	1,96	1,96	1,96	2,00	2,14
Łotwa	2,29	2,29	2,25	2,25	2,17	2,14	2,07	2,07
Litwa	2,29	2,21	2,21	2,13	2,13	2,21	2,21	2,29
Polska	1,58	1,58	1,63	1,75	1,75	2,00	2,14	2,36
Rumunia	3,54	3,67	3,71	3,63	3,58	3,39	3,39	3,29
Słowacja	2,71	2,50	2,17	2,08	2,08	2,00	1,96	2,14
Słowenia	1,88	1,88	1,83	1,79	1,75	1,68	1,75	1,82
Średnia	2,12	2,11	2,08	2,04	2,01	2,03	2,04	2,32
Mediana	2,17	2,17	2,15	2,04	2,02	2,00	2,04	2,20

Źródło: Freedom House 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007.

⁸ Gdzie 1–2 oznacza skonsolidowaną demokrację, 3 – półskonsolidowaną demokrację (*Semi-Consolidated Democracy*), 4 – przejściowy rząd lub reżim hybrydowy (*Transitional Government or Hybrid Regime*), 5 – półskonsolidowany

reżim autorytarny (*Semi-Consolidated Authoritarian Regime*), 6–7 skonsolidowany reżim autorytarny (*Consolidated Authoritarian Regime*).

Tab 6. Wskaźnik demokracji (DEM) i rządów prawa (ROL) Freedom House dla nowych państw członkowskich UE

Wskaźnik	ROL																
	DEM	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Państwo	1,44	1,44	1,50	1,63	1,63	1,81	1,85	1,85	2,25	1,88	1,88	2,00	2,00	2,50	2,50	2,75	2,63
Polska	1,75	1,94	1,94	1,81	1,81	1,81	1,85	1,85	2,05	2,13	2,13	2,25	2,25	2,25	2,25	2,40	2,40
Węgry	1,75	1,81	2,13	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,05	2,75	2,75	3,13	3,00	3,00	3,00	2,88	2,75
Czechy	1,94	1,94	1,81	1,75	1,69	1,69	1,70	1,70	1,80	1,75	1,75	1,88	1,88	1,88	1,75	1,88	1,88
Słowenia	2,00	1,94	1,88	1,88	1,88	1,88	2,00	2,00	2,05	2,88	2,88	2,88	2,88	2,75	2,63	2,50	2,86
Litwa	2,06	1,94	1,94	1,88	1,88	1,88	1,95	1,90	1,95	2,75	2,75	2,88	2,88	2,75	2,63	2,50	2,38
Łotwa	2,06	2,00	1,94	1,94	1,81	1,81	1,95	1,95	1,95	2,63	2,38	2,13	2,13	2,13	2,00	2,00	2,00
Estonia	2,50	2,25	1,94	1,81	1,81	1,81	1,75	1,75	1,90	3,13	3,00	2,63	2,63	2,63	2,50	2,50	2,75
Słowacja	3,31	3,06	3,00	3,13	3,00	3,00	2,75	2,75	2,75	4,13	4,13	4,00	3,86	3,75	3,63	3,38	3,25
Bułgaria	3,19	3,31	3,31	3,25	3,19	3,19	3,10	3,10	3,05	4,25	4,25	4,50	4,36	4,36	4,13	4,13	3,86
Rumunia																	

Źródło: Freedom House 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007.

Tab. 7. Oceny Polski w rankingu Freedom House

Kryteria	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Procesy wyborcze	1,50	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50	1,50	1,75	1,75	2,00
Spółczesność obywatelskie	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,50
Niezależne media	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,75	1,75	1,50	1,75	2,25
Jakość rządów	1,75	1,75	1,75	1,75	2,00	2,00	2,00	bp*	bp*	bp*
Demokratyczne rządy centralne	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	2,50	2,75	3,25
Demokratyczne rządy lokalne	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	bp*	2,00	2,00	2,25
Otoczenie prawne	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	1,50	2,00	2,25	2,25
Korupcja	bp*	bp*	2,25	2,25	2,25	2,50	2,50	3,00	3,25	3,00
Wskaźnik rządów prawa ROL	bp*	bp*	1,88**	1,88**	1,88**	2,00**	2,00**	2,50**	2,75**	2,63
Wskaźnik demokracji DEM	bp*	bp*	1,44**	1,44**	1,50	1,63**	1,63**	1,80**	1,90**	2,25
Ogólny wskaźnik demokracji	1,50	1,45	1,58	1,58	1,63	1,75	1,75	2,00	2,14	2,36

* Brak pomiaru; ** obliczenia własne.

Źródło: Freedom House 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007.

1999 r. następuje systematyczne pogorszenie sytuacji, zarówno w sferze demokratyzacji, jak i rządów prawa (Godłów-Legiędź 2005, s. 178–179). Wniosek ten koresponduje z oceną Banku Światowego.

Z tabeli 7 wyłania się niekorzystny obraz Polski w świetle przyjętych kryteriów. W 2007 r. z ośmiu ocen tylko jedna kształtuje się poniżej poziomu 2. i dotyczy społeczeństwa obywatelskiego. W tym przypadku ocena może być zaskakująca, ponieważ na gruncie polskim zwraca się uwagę na słabą dynamikę budowy społeczeństwa obywatelskiego, czego ilustracją jest mała aktywność obywateli w życiu publicznym. Oceny potwierdzają negatywne postrzeganie korupcji i polityki makroekonomicznej (centralnej). Sposób zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym, niezależne media, prawne otoczenie i procesy wyborcze przybrały wartości na poziomie 2–2,25. Mimo że wszystkie miary w tym badaniu kształtują się na poziomie niższym od 3,5 (w skali od 1 do 7), co sugeruje korzystne lokaty, to w porównaniu do innych, „nowych” krajów unijnych, Polska plasuje się na ósmej z dziesięciu pozycji. Umocnienie Polski w strukturach Unii Europejskiej wymaga przebudowy wielu instytucji publicznych, niezbędnych reform w sferze gospodarczej oraz uzdrowienia życia politycznego. Wszystko to znajduje wyraz w agregatowym pojęciu jakości rządzenia publicznego.

4. Zakończenie

Proces rządzenia w wymiarze jakościowym i związanych z tym rozwiązaniach instytucjonalnych będzie w coraz większej mierze wpływać na dynamikę wzrostu gospodarczego. Politycy, obywatele, przedsiębiorcy, inwestorzy coraz bardziej zdają sobie sprawę, że dobre rządzenie jest kluczem do złagodzenia biedy, ubóstwa i poprawy klimatu inwestycyjnego. Pomiar rządzenia wydaje się zatem konieczny, biorąc pod uwagę tak duże zapotrzebowanie na analizy i monitoring sposobów sprawowania władzy publicznej w poszczególnych państwach. Problematyka pomiaru procesu rządzenia jest też istotna z punktu widzenia efektywności pomocy rozwojowej oferowanej przez organizacje między- i ponadnarodowe.

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

Mimo zróżnicowanych ujęć procesów rządzenia za pomocą zagregowanych wskaźników oraz znaczących niedoskonałości, ich użyteczność jest zaskakująco duża. Znajdują one zastosowanie w różnych kontekstach, najczęściej dostarczając danych na temat rozwoju gospodarki danego państwa, stanowią jednocześnie informację i przesłankę podejmowania decyzji przez inwestorów.

W tym aspekcie wskaźniki rządzenia określają poziom ryzyka związanego z inwestowaniem lub ulokowaniem działalności w danym państwie, a także określają jakość instytucji publicznych. Ze względu na istotne znaczenie rządzenia publicznego dla rozwoju gospodarczego państwa wskaźniki te mogą być stosowane jako kryterium decyzji biznesowych. Informacja na temat rządzenia jest nie tylko użyteczna dla sektora prywatnego, ale także dla rządów, administracji i instytucji publicznych państw uwzględnianych w rankingach. Pozwalają bowiem oszacować pozycję danego kraju, zdiagnozować obszary problemowe czy też zarysować możliwe kierunki rozwoju i wyznaczyć jego priorytety. Są one przytaczane także w międzynarodowych debatach politycznych i skłaniają rządzących do podejmowania eksperymentów lub reform w obszarze rządzenia publicznego i w systemach administracji publicznej.

Kolejnym obszarem wykorzystania wskaźników rządzenia są badania naukowe dotyczące wzrostu gospodarczego. Jednym z determinantów rozwoju ekonomicznego państwa, obok aspektów politycznych, jest jakość instytucji publicznych, administracji i sądownictwa, które wpływają na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Wskaźniki jakości rządzenia wykorzystywane są także w analizach naukowych poszukujących związków pomiędzy rządzeniem a poszczególnymi elementami gospodarki (np. rynkiem finansowym, ubezpieczeń).

Podsumowując, wskaźniki jakości rządzenia i tworzone na ich podstawie rankingi państw znajdują istotne zastosowanie w argumentacji politycznej oraz w procesach decyzyjnych. Mimo sygnalizowanych wątpliwości stanowią one bogate źródło informacji na temat funkcjonowania i wydajności sektorów publicznych w poszczególnych państwach. Należy dobitnie podkreślić, że posługiwanie się opisywanymi miarami ma charakter diagnostyczny i informacyjny, stanowi też jedną z przesłanek podejmowania decyzji publicznych i biznesowych. Ze względu na wielowymiarowy wyraz procesów zarządzania sprawami publicznymi, istotne znaczenie czynników jakościowych i ocen subiektywnych – przytaczane miary i indeksy zawsze będą jedynie przybliżeniem (być może najlepszym) wartości pomiaru faktycznej jakości rządzenia.

Bibliografia

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003). „Public sector efficiency: An international comparison”, *Working Paper*, nr 242, European Central Bank, lipiec.

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2006). „Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets”, *Working Paper*, nr 581, European Central Bank, styczeń.

Alesina A. (1997). „The political economy of high and low growth”, w: B. Pleskovic, J. Stiglitz (red.), *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C.: World Bank, s. 217–248.

Avellaneda S.D. (2006). *Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*, artykuł prezentowany podczas Forum de Recerca, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 3 maja.

Bovaird T., Löffler E. (2003). *Public Management and Governance*. London–New York: Routledge.

Campos N.F. (2000). „Context is everything: Measuring institutional change in transition economies”, *Policy Research Working Paper*, nr 2269, World Bank, styczeń.

Clague C. (1997). *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*. Baltimore–London: The John Hopkins University Press.

Czaputowicz J. (2005). „Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji”, *Stuzba Cywilna*, nr 10.

Dębicki M. (2002/2003). „Administracja publiczna – trendy i wyzwania”, *Stuzba Cywilna*, nr 5.

European Commission (2001). *White Paper of the European Union on Good Governance*. Brussels, 25 lipca.

Feng Y. (2003). *Democracy, Governance and Economic Performance: Theory and Evidence*. Cambridge: MIT Press.

Freedom House (1997; 1998; 1999; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006). *Nations in Transit. Democratization in East Central Europe and Eurasia*. New York–Washington.

Godłów-Legiędź J. (2005). „Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej”, *Ekonomista*, nr 2.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2003). „Governance matters III: Governance indicators for 1996–2002”, *Policy Research Working Paper*, nr 3106. Washington D.C.: World Bank, 30 czerwiec.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2005). „Governance matters IV: Governance indicators for 1996–2004”, *Policy Research Working Paper*, nr 3630. Washington D.C.: World Bank, 9 maja.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2006). „Governance matters V: Governance indicators for 1996–2005”, *Policy Research Working Paper*, nr 4012. Washington D.C.: World Bank, 15 września.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999). „Governance matters”, *Policy Research Working Paper*, nr 2196, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation, and Finance, październik.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (2000). „Governance matters: From measurement to action”, *Finance and Development*, nr 37(2), Washington D.C.: International Monetary Fund.

Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (2002). „Governance matters II: Updated indicators for

2000–2001”, *Policy Research Working Paper*, nr 2772. Washington D.C.: World Bank, luty.

Knack S., Keefer P. (1995). „Institutions and economic performance: Cross country tests using alternative institutional measures”, *Economics and Politics*, t. 7, nr 3, s. 207–227.

Knack S. (red.) (2003). *Democracy, Governance and Growth*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Komisja Europejska (2001). *White Paper of the European Union on Good Governance*. COM, lipiec.

Kubiak A. (2003). *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. (1998). „The quality of government”, *Journal of Law, Economic and Organisation*, nr 15.

Landman T., Häusermann J. (2003). *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance. Report for the Statistical Office of the Commission of the European Communities (EUROSTAT)*. Colchester: University of Essex – Human Rights Centre, lipiec.

Lis S. (2001). *Ocena pozycji gospodarczej i zdolności konkurencyjnej Polski na rynkach Unii Europejskiej*. Warszawa: Materiały Siódmego Kongresu Ekonomistów Polskich, zeszyt 22.

Mauro P. (1995). „Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 110, nr 3.

Mazur S. (2005). *Historia administracji publicznej*, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Osborne D.G. (1991). „Jak lepiej rządzić?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.

Punyaratabandhu S. (2004). *Commitment to Good Governance, Development, and Poverty Reduction: Methodological Issues in the Evaluation of Progress at National and Local Levels*, National Institute of Development Administration, Bangkok, Thailand, artykuł przygotowany na Sixth Session of the Committee on Development Policy, 29 marca–2 kwietnia.

Rosselet-McCauley S. (2006). *Methodology and Principles of Analysis*. IMD World Competitiveness Yearbook.

Schöler G., Walther C. (2003). *A Practical Guidebook on Strategic Management for Municipal Administration*. The World Bank, Bertelsmann Foundation.

Sulek M. (2004). „Rankingi i ratingi w badaniu stosunków międzynarodowych”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, nr 3–4.

Szeląg T. (2003). „Międzynarodowa konkurencyjność gospodarek w świetle raportu Międzynarodowego Instytutu Rozwoju Zarządzania”, w: *Procesy Integracyjne w gospodarce światowej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Transparency International (2005). *Globalny Barometr Korupcji*.

Van de Walle S. (2005). *Measuring Bureaucratic Quality in Governance Indicators*, Institut voor de Overheid, artykuł zaprezentowany na 8 konferencji Public Management Research Conference, Los Angeles, 29 września–1 października.

Wojciechowski E., Podgórnica-Krzykacz A. (2007). *Pomiar pracy administracji publicznej*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.

Wojciechowski E., Podgórnica-Krzykacz A. (2007). „Governance jako nowy sposób zarządzania sprawami publicznymi”, w: J. Sokołowski i Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*. Jelenia Góra: Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu.

Wojciechowski E. (2007). „Wpływ globalizacji na reorientację modelu zarządzania publicznego”, w: J. Rymarczyk, B. Drelich-Skulska, W. Michalczyk (red.), *Regionalizacja a globalizacja we współczesnym świecie*, t. 2. Wrocław: Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu.

Wojciechowski E. (2007). *Rządzenie publiczne czy governance?* Łódź: Uniwersytet Łódzki.

Wojciechowski E. (2007). „Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance”, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1164.

Wójtowicz G. (2004). „Konkurencyjność”, *Rzeczpospolita*, nr 284.

Wojtyna A. (2002). „Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji”, *Gospodarka Narodowa*, nr 10.

Quality of governance – Poland in international comparative perspective

The focus of the article was to describe the process of measurements due to the quality and efficiency of public institutions and government. The indicators described in the text, created by independent international organizations, were used to elaborate country rankings, which helped to identify the differences between quality of government processes. The article presents the most popular indexes, which estimate the scale of this phenomenon in Poland against the background of the European Union. Poland is placed on very low position in this comparison, which means the country is wrongly managed. Strengthening of Poland's position in the European Union structures requires redesigning of many public institutions, economic reforms, and „remedying” political life.

