

Danuta Miłaszewicz

Uniwersytet Szczeciński

WOLNOŚĆ EKONOMICZNA I SPOSÓB RZĄDZENIA JAKO UWARUNKOWANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój to stosunkowo nowa koncepcja rozwoju, którego celem jest dobrobyt i jakość życia społeczeństw. W ramach tej koncepcji z jednej strony podkreślono wpływ decyzji i zachowań poszczególnych jednostek, a z drugiej – odpowiedzialność regionalnych, krajowych i międzynarodowych publicznych instytucji oraz organizacji za możliwość jej realizacji. To właśnie te instytucje powinny czuwać nad wprowadzeniem właściwego prawodawstwa, chroniącego zarówno środowisko naturalne, jak i społeczeństwo, przed prowadzącą do „niezrównoważenia” działalnością producentów, mających na uwadze przede wszystkim zwiększenie zysków, jak i konsumentów, do których należy decyzja, co i od kogo będą kupowali. Wszechpanująca obecnie pogoda za zyskiem i konsumpcjonizm, jako styl życia, są ważnymi czynnikami wpływającymi na decyzje producentów i konsumentów, a jednocześnie oznakami panującej wolności ekonomicznej przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych i konsumpcyjnych. Sytuacja ta wymaga jednak odpowiedniej roli władz publicznych, których zadaniem powinno stać się tworzenie takich warunków instytucjonalnych, które sprzyjałyby realizacji zrównoważonego rozwoju. Sposób rządzenia gospodarką przez władze publiczne i jego jakość mogą zatem stać się ważnymi determinantami realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w poszczególnych gospodarkach.

Celem tego opracowania jest analiza związków wolności gospodarczej i sposobu rządzenia z realizacją koncepcji zrównoważonego rozwoju w 132 gospodarkach, podzielonych na trzy grupy ze względu na poziom zrównoważenia ich rozwoju. W ramach przeprowadzonej analizy wykorzystano indeksy zrównoważonego rozwoju jako zmienną zależną oraz IEF (*Index of Economic Freedom*) i WGI (*World Governance Indicators*) jako zmienne niezależne, badając związek korelacyjny między nimi oraz zależność wynikającą z analizy regresji liniowej.

1. Zrównoważony rozwój

Powszechnie akceptowana definicja zrównoważonego rozwoju została sformułowana w 1987 roku, w raporcie końcowym (zwanym *Raportem Brundtland*) powołanej przez ONZ Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju obradującej w Bergen. W raporcie wieńczącym prace tej Komisji rozwój zrównoważony określony został jako „rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Opiera się na dwóch podstawowych pojęciach:

1. Pojęciu potrzeb, w szczególności podstawowych potrzeb najbiedniejszych na świecie, którym należy nadać najwyższy priorytet;

2. Pojęciu ograniczeń, narzuconych zdolności środowiska do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych przez stan techniki i organizacji społecznej”.

To „ciąg zmian, w którym korzystanie z zasobów, struktura inwestycji, ukierunkowanie postępu technicznego oraz struktury instytucjonalne mają być dokonywane w taki sposób, żeby nie było sprzeczności między przyszłymi a teraźniejszymi potrzebami”¹.

Zrównoważony rozwój to koncepcja złożona, obejmująca wszystkie obszary działania człowieka, ale najczęściej wskazuje się na związek trzech płaszczyzn rozwoju – ekonomicznej, społecznej i ekologicznej – oraz relacje między trzema rodzajami kapitałów – rzeczowym, ludzkim i przyrodniczym². Ma ona na celu podniesienie dobrobytu i jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń przy jednoczesnym zachowaniu zdolności naszej planety do utrzymywania życia we wszelkich jego różnorodnych formach³. Celem zrównoważonego rozwoju jest więc dobre życie, które „...nie oznacza bogactwa materialnego lub też luksusowych warunków życia, lecz to, że ludzie są szczęśliwi”⁴. Kluczowym elementem zrównoważonego rozwoju jest zatem uwzględnienie: po-

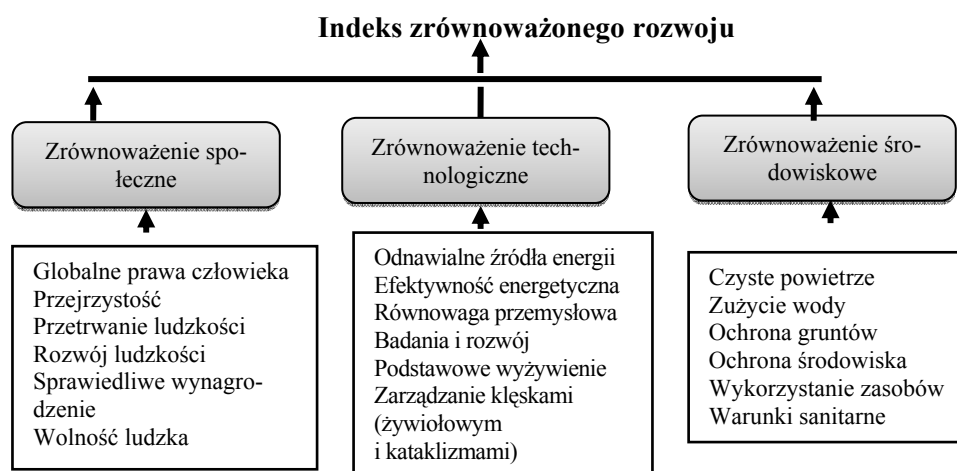
¹ Our Common Future, w: Report from the UN World Commission on Environment and Development, WCED, Oxford 1987, s. 8.

² B. Piontek, Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 51; R.W. Kates, T.M. Parris, A.A. Leiserowitz, What Is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, And Practice, „Environment: Science and Policy for Sustainable Development”, Vol. 47, No. 3, s. 11 oraz Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce, red. J. Kronenberg, T. Bergier, Fundacja Sendzimira, Kraków 2010, s. 8-14.

³ Zrównoważony rozwój – polityka i wytyczne. Mechanizm Finansowy EOG oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004-2009, Dokument przyjęty 2 kwietnia 2006 roku, s. 4, http://www.fwk.mkidn.gov.pl/assets/dokumenty/eog_zrownowazonyrozwój_5.04.2006.pdf?phpMyAdmin=TrCIGay-d621qRLAb8a7W3dXYZ9, dostęp: 25.05.2012.

⁴ J. Berdo, Zrównoważony rozwój, w stronę życia w harmonii z przyrodą, Earth Conservation, Sopot 2006, s. 8.

trzeb obecnych i przyszłych pokoleń, z zaakceptowaniem ograniczeń w ich zaspokajaniu, sprawiedliwość międzypokoleniowa w podziale praw i obowiązków oraz zintegrowane podejście do środowiska i rozwoju⁵. Rozwój taki opiera się na zasadach demokracji, rządach prawa i poszanowaniu podstawowych praw, w tym **wolności** (podkreślenie D.M.), równości szans i zróżnicowania kulturowego. Z punktu widzenia realizacji tej koncepcji można przyjąć, że środowisko naturalne stanowi niezbędną podstawę zrównoważonego rozwoju, gospodarka jest narzędziem jego osiągania, a dobra jakość życia dla wszystkich ludzi (aspekt społeczny) jest celem zrównoważonego rozwoju⁶.



Rys. 1. Oznaki i atrybuty zrównoważonego rozwoju

Źródło: V. Udo, A. Pawłowski, w kierunku sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju – część II: Eksploracja empiryczna, „Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development” 2011, Vol. 6, No. 2, s. 36.

Istnieją różne procedury mierzenia i oceny postępów zrównoważonego rozwoju w poszczególnych krajach. W opracowaniu wykorzystane zostały wyniki badań przeprowadzonych w 2011 roku dla 132 krajów przez V. Udo i A. Pawłowskiego⁷. Autorzy badań przyjęli, że zrównoważony rozwój to model postępu środowiskowego, technologicznego i społecznego, który zapewnia

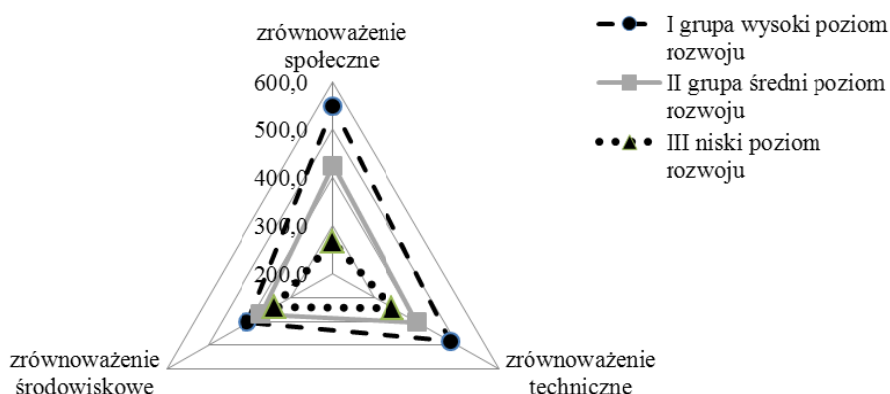
⁵ A. Lisowska, Zrównoważony rozwój i subsydiarność jako podstawowe zasady polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej, w: Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka, red. A. Papuziński, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 234.

⁶ Zrównoważony rozwój..., op. cit., s. 4.

⁷ V. Udo, A. Pawłowski, W kierunku sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju – część II: Eksploracja empiryczna, „Problemy Ekorozwoju/Problems of Sustainable Development” 2011, Vol. 6, No. 2, s. 33-62.

sprawiedliwość międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową. Przy tworzeniu syntetycznego miernika zrównoważonego rozwoju uwzględnili zatem trzy grupy wskaźników, a każda z nich stworzona została przez sześć adaptacyjnie powiązanych atrybutów (oznak) zrównoważenia, co ukazano na rys. 1. Ocena punktowa każdego z atrybutów dokonana dla każdej gospodarki pozwoliła na obliczenie ogólnego indeksu zrównoważonego rozwoju będącego sumą ocen trzech grup oznak zrównoważenia. Wyniki badań ujęto w ramach oceny centylowej, przypisując dodatkowo każdemu krajowi względny wynik na poziomie niskim, średnim lub wysokim. Wysokie poziomy oceny uzyskały kraje, które znalazły się w górnym 90. centylu pomiaru (I grupa – 14 krajów). Przedział między centylem 85. a 60. wskazywał na średni poziom (II grupa – 42 kraje), a 55. centyl zaczynał niskie poziomy wyników (III grupa – 76 krajów). Wyniki oceny zrównoważenia dla wyróżnionych grup krajów przedstawiono na rys. 2.

Największe różnice między wyróżnionymi grupami krajów widoczne są w ocenie oznak zrównoważenia społecznego, a w następnej kolejności – technicznego i środowiskowego. Jednak o ile w aspektach zrównoważenia środowiskowego między grupą krajów najbardziej i najmniej rozwiniętych różnica ta wynosi jedynie 19%, to w ocenach zrównoważenia społecznego jest dwukrotna.



Rys. 2. Oznaki zrównoważonego rozwoju w badanych grupach krajów
Źródło: Ibid.

2. Wolność ekonomiczna

Wolność ekonomiczna to swobodne działanie w ramach wolnego rynku, pozbawione wpływów i ingerencji państwa. To także wolność gospodarowania własnością, swoboda posiadania i dysponowania nią w sposób zgodny z wolą jednostki. Swoboda

Jedną z miar poziomu wolności gospodarczej w różnych krajach jest indeks wolności ekonomicznej (IEF) opracowywany przez Heritage Foundation i „Wall Street Journal”. Wskaźnik ten wykorzystany zostanie w dalszej analizie związków zrównoważonego rozwoju i wolności ekonomicznej. Ocenia on dziesięć aspektów efektywności rynków w czterech zakresach¹¹:

- reguły prawa – prawa własności i wolność od korupcji;
- wielkość rządu – wolność fiskalna i wydatki rządu;
- efektywność regulacji – wolność biznesu, wolność monetarna oraz wolność rynku pracy;
- otwarcie rynku – wolność handlu, swoboda inwestowania oraz wolność finansowa.

Ocena tych aspektów ekonomicznej wolności przeprowadzana jest dla pojedynczego państwa w skali od 0 do 100, a jego miejsce w rankingu światowym ustalane jest na podstawie obliczenia średniej arytmetycznej ze wszystkich ocen tych aspektów.

Ukazane na rys. 3 porównanie ocen aspektów wolności ekonomicznej dla trzech badanych grup krajów wskazuje, że kraje z I grupy mogą poszczycić się znaczną wolnością jedynie w niektórych jej aspektach, na przykład wolności od korupcji i prawach własności. W aspektach wolności fiskalnej i wydatków rządu lepiej zostały ocenione pozostałe dwie grupy krajów. We wszystkich trzech grupach krajów aspekty wolności monetarnej, handlu i pracy uzyskały podobne oceny.

3. Sposób rządzenia

Nie ma jednej definicji sposobu rządzenia (ang. *governance*), która byłaby ogólnie przyjęta, dlatego rozpatrywany może on być w różnych aspektach i wymiarach¹². Jedna z definicji wyjaśnia, że jest to system wartości, polityki i instytucji, za pomocą którego społeczeństwo zarządza swoimi sprawami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi poprzez interakcje w ramach i pomiędzy państwem, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym. To zasady, instytucje i praktyki, które wyznaczają granice i stanowią bodźce dla

¹¹ Index of Economic Freedom 2012. Methodology, <http://www.heritage.org/index/book/methodology>, dostęp: 24.05.2012.

¹² N.F. Camposa, Context is Everything. Measuring Institutional Change in Transition Economies, Policy Research Working Paper 2002, No. 2269, s. 5-6; J. Huther, A. Rshah, A Simple Measure of Good Governance, w: Public Service Delivery, The World Bank, Washington 2005 oraz M. Besançon, Good Governance Rankings: The Art Of Measurement, World Peace Foundation Report 36, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2003, s. 3-6.

jednostek, organizacji i firm. Jest to sposób, w jaki społeczeństwo organizuje się, aby podejmować i realizować decyzje – osiągając wzajemne zrozumienie, porozumienie i działanie. Obejmuje on mechanizmy i procesy, dzięki którym obywatele i grupy mogą wyrażać swoje interesy, mediować w kwestiach spornych oraz realizować swoje prawa i obowiązki przewidziane odpowiednimi przepisami¹³.

Bank Światowy definiuje sposób rządzenia jako zbiór tradycji i instytucji, poprzez które sprawowana jest władza w danym kraju. Obejmuje on proces wybierania i zmiany rządów, monitorowania ich działań oraz zdolność rządu do formułowania i wprowadzania w życie (implementacji) polityki. Obejmuje także szacunek obywateli i państwa dla instytucji kierujących gospodarką oraz społeczne zależności między nimi¹⁴.

Według Komisji Europejskiej sposób rządzenia dotyczy zdolności państwa do służenia swoim obywatelom. Są to zasady, procesy i zachowania, za pomocą których wyrażane są interesy, zarządzane zasoby i sprawowana władza w społeczeństwie. Głównymi kwestiami są przy tym: sposób realizowania funkcji publicznych, zarządzania zasobami publicznymi oraz sprawowania publicznej władzy regulacyjnej¹⁵. Kryteria dobrego rządzenia to otwartość, partnerstwo, rozliczalność, skuteczność i efektywność oraz spójność¹⁶.

W Polsce dobre rządzenie rozumiane jest natomiast jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy oparte na zasadzie otwartości, odpowiedzialności, skuteczności i spójności¹⁷. To takie sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, które cechuje się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością¹⁸.

Najbardziej znana ocena jakości rządzenia prowadzona jest przez Bank Światowy i wykorzystana została w tej pracy do analizy związków między jakością rządzenia a zrównoważonym rozwojem. Prowadzone przez Bank Światowy

¹³ UNDP Strategy Note on Governance for Human Development, 2004, w: *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, Chapter 8: Governance Principles, Institutional Capacity and Quality, UNDP 2011, s. 287, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf

¹⁴ Zob. D. Kaufmann, A. Kraay, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, Policy Research Working Paper 2007, No. 4370, s. 5.

¹⁵ The European Commission Communication on Governance and Development, październik 2003, COM (03) 615, s. 3.

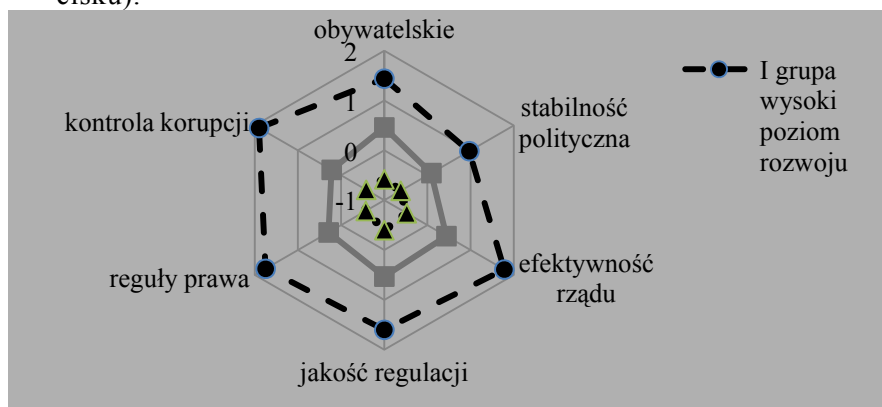
¹⁶ White Paper: *European Governance*, lipiec 2001, COM (2001) 428, s. 10.

¹⁷ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Dokument opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006, s. 46.

¹⁸ *Koncepcja good governance – refleksja do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2008, s. 8.

badania pozwalają na porównanie jakości rządzenia w badanych krajach w sześciu jego wymiarach¹⁹:

- demokracja i wolności obywatelskie (uczestnictwo obywateli w wyborach rządu, wolność stowarzyszania się i słowa, niezależność mediów);
- stabilność polityczna i brak przemocy (prawdopodobieństwo destabilizacji rządu, obalenia go w sposób niekonstytucyjny lub przy użyciu przemocy, przemoc polityczna i terroryzm);
- skuteczność rządu (jakość usług publicznych i kompetencje publicznej administracji, jej niezależność od nacisków politycznych, efektywność zarządzania budżetem i zadłużeniem publicznym, jakość formułowanej polityki, wiarygodność rządu do jej realizacji);
- jakość regulacji (możliwość rządu formułowania i wdrażania rozsądnej polityki i regulacji, umożliwiających i promujących rozwój prywatnego sektora, wiarygodność rządowych zobowiązań);
- reguły prawa (stopień, w jakim urzędnicy mają zaufanie do zasad społecznych oraz przestrzegają obowiązujących reguł, niezależność wymiaru sprawiedliwości);
- kontrola korupcji (zakres, w którym siła państwa jest wykorzystywana do realizacji prywatnych interesów, wliczając tu różne formy korupcji, na przykład podporządkowanie i zawładnięcie państwa przez grupy nacisku).



Rys. 4. Wymiary sposobu rządzenia według WGI oraz ich ocena

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Worldwide Governance Indicators, World Bank 2012, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

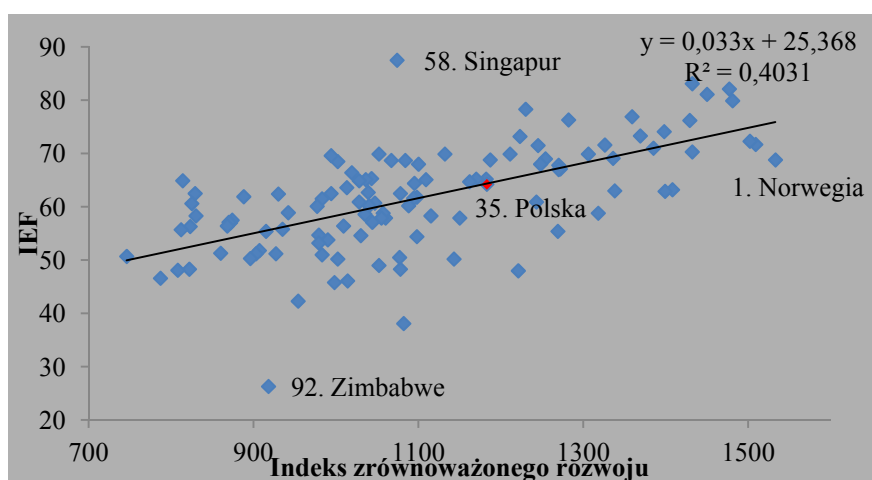
¹⁹ D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008, Policy Research Working Paper 2007, No. 4978, s. 76-93.

Odpowiednikami przedstawionych wymiarów sposobu rządzenia są wskaźniki WGI, których konstrukcja oparta została na kilkuset zmiennych pochodzących z 31 odrębnych źródeł danych tworzonych przez organizacje i ekspertów z całego świata. Uzyskane zmienne przydzielono do sześciu wymiarów sposobu rządzenia i użyto do konstrukcji WGI w każdym okresie²⁰. Każdy wskaźnik ocenia jeden z wymiarów sposobu rządzenia w skali od +2,5 do -2,5. Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższą jakością charakteryzuje się w różnych aspektach sposób rządzenia w danym kraju.

Ukazane na rys. 4 oceny wymiarów sposobu rządzenia wskazują, że we wszystkich największą jakością charakteryzują się kraje z I grupy. Choć nie są to najwyższe z możliwych ocen, to w porównaniu z grupą krajów charakteryzujących się średnim poziomem rozwoju są one 2-3-krotnie wyższe. W grupie krajów średnio zaawansowanych w zrównoważonym rozwoju najniżej oceniono ich możliwość kontroli korupcji oraz stabilność polityczną. Grupa krajów na niskim poziomie rozwoju w żadnym z wymiarów nie uzyskała dodatniego wyniku oceny jakości rządzenia.

4. Związek zrównoważonego rozwoju z wolnością gospodarczą i jakością rządzenia

Związek między zrównoważonym rozwojem i wolnością gospodarczą w badanych krajach przedstawiono na rys. 5.



Rys. 5. Zależność między zrównoważonym rozwojem a wolnością ekonomiczną

²⁰ Opis konstrukcji wskaźników WGI znajduje się w: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 2010, No. 5430, s. 8.

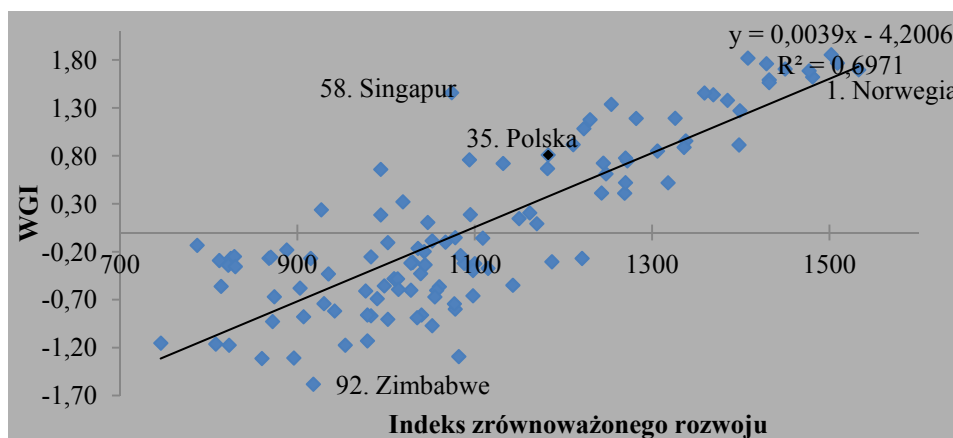
Wskazuje on na dodatni charakter tego związku, co oznacza, że kraje, w których obywatele cieszą się większą wolnością ekonomiczną, są jak dotychczas liderami zrównoważonego rozwoju, a im niższy poziom wolności, tym niższa ocena zrównoważenia rozwoju w badanych krajach. Widoczne są jednak wyjątki od tej reguły, do których należą Singapur (najbardziej wolny na świecie kraj, ale ze średnią oceną zrównoważonego rozwoju) i Zimbabwe (najbardziej zniewolony kraj, dla którego jednak ocena zrównoważonego rozwoju nie należy do najniższych). Jak wskazują dane zawarte w tabeli 1, największe znaczenie (choć statystycznie mało istotne) ma wolność ekonomiczna dla II grupy krajów, wśród których na 35. pozycji w ogólnym rankingu uplasowała się Polska, znajdując się dokładnie na linii trendu.

Tabela 1

Wskaźniki korelacji między analizowanymi zmiennymi

Zmienne	I grupa	II grupa	III grupa
Indeks zrównoważonego rozwoju – IEF	0,196959	0,325763	0,284154
Indeks zrównoważonego rozwoju – WGI	0,599322	0,672775	0,192316

Związek jakości rządzenia ze zrównoważonym rozwojem w analizowanych krajach przedstawiono na rys. 6. Obrazuje on dodatnią zależność między badanymi zmiennymi, co oznacza, że wyższa jakość rządzenia pozytywnie oddziałuje na realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju. Także w tym przypadku najbardziej skrajnymi wyjątkami jest Singapur i Zimbabwe. Umieszczone w tabeli 1 wskaźniki korelacji wskazują, że największy związek między zrównoważonym rozwojem a jakością rządzenia występuje w II grupie krajów, ale także w krajach ocenionych najwyżej pod względem zrównoważenia ich rozwoju jakość rządzenia ma istotne znaczenie.



Rys. 6. Zależność między zrównoważonym rozwojem a sposobem rządzenia

Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza uprawnia do wyciągnięcia następujących wniosków w odniesieniu do badanych krajów i ich grup:

- zarówno wolność ekonomiczna, jak i sposób rządzenia mają wpływ na zrównoważony rozwój w badanych gospodarkach;
- im więcej wolności gospodarczej i wyższa jakość rządzenia, tym wyższy poziom rozwoju w badanych krajach, ale są także wśród nich wyjątki;
- w przypadku sposobu rządzenia wyższa wartość miary dopasowania modelu do zmiennych oznacza większą jego zależność korelacyjną z realizacją koncepcji zrównoważonego rozwoju w badanych krajach niż wolności gospodarczej;
- jednak większe nachylenie linii trendu na rys. 6 i współczynniki kierunkowe dla obu funkcji regresji wskazują, że poprawa jakości rządzenia w badanych krajach może w mniejszym stopniu przyczynić się do osiągnięcia większych postępów w zrównoważeniu rozwoju badanych gospodarek niż zwiększenie poziomu wolności ekonomicznej.

W celu potwierdzenia tych wniosków należałoby przeprowadzić dalszą, bardziej pogłębioną analizę, która miałaby również na celu zbadanie, jakie aspekty wolności ekonomicznej i wymiary sposobu rządzenia mają największe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju w gospodarkach.

ECONOMIC FREEDOM AND GOVERNANCE AS A DETERMINANTS SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

Sustainable development is a multidimensional and dynamic social development concept, which aims to improve well-being welfare and standard of living of present and future generations. Achieving this goal may take place in different institutional conditions, which include the degree of economic freedom and quality of economic governance. This article aims to analyse the relation between economic freedom and governance with the implementation of the concept of sustainable development. This analysis was performed for 132 countries divided into three groups in terms of assigned assessment of attributes of social, technological and environmental sustainability.