



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

**3 (5) / 2008**



Redaktor naczelny  
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*  
Zastępca redaktora naczelnego  
dr *Stanisław Mazur*

Sekretarz  
*Anna Szczepanik*

Rada programowa  
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,  
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,  
Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jacek Szlachta, Magdalena Środa,  
Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci  
Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,  
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,  
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,  
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,  
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,  
Miroslawa Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard,  
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,  
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski,  
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2009

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*  
Adiustacja – *Inga Jaworska-Róg*

Adres redakcji:  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91  
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108  
e-mail: [info@scholar.com.pl](mailto:info@scholar.com.pl); [scholar@neostrada.pl](mailto:scholar@neostrada.pl)  
[www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)  
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa  
Nakład: 450 egz.

## Spis treści

<i>Ash Amin</i>	
Nadzwyczajnie zwyczajne. Działanie na polu ekonomii społecznej . . . . .	5
<i>Tomasz Geodecki</i>	
Pomiar innowacyjności gospodarki przy użyciu pośrednich i bezpośrednich wskaźników innowacji . . . . .	27
<i>Tomasz Hoffmann</i>	
Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce. . . . .	51
<i>Renata Kaminska-Labbé, Catherine Thomas, Bill McKelvey</i>	
Odnowa kompetencji organizacyjnych na przykładzie polskich firm postsocjalistycznych w okresie transformacji gospodarczej . . . . .	71
<i>Aneta Kargol-Wasiluk</i>	
Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego. . . . .	91
<i>Jacek Klich</i>	
Wokół dysfunkcji zarządzania samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej . . . . .	119
<b>Wybór tekstów klasycznych</b>	
<i>Jan Kooiman</i>	
(Współ)rzządzenie socjopolityczne . . . . .	135

## Contents

<i>Ash Amin</i> Extraordinarily Ordinary. Working in the Social Economy . . . . .	5
<i>Tomasz Geodecki</i> Measuring the Innovativeness of Economy Using Direct and Indirect Innovation Indicators. . . . .	27
<i>Tomasz Hoffmann</i> Legal Grounds of the Control System in Polish Public Administration . . . . .	51
<i>Renata Kaminska-Labbé, Catherine Thomas, Bill McKelvey</i> Renewal of Organizational Competencies: The Case of Polish ex-Socialist Companies in the Economic Transition Period. . . . .	71
<i>Aneta Kargol-Wasiluk</i> The Public Goods Theory and the Paradigm of Public Sector Economics. . . . .	91
<i>Jacek Klich</i> On Certain Dysfunctions in the Management of Independent Public Health Care Units . . . . .	119
<b>Selection of classic texts</b>	
<i>Jan Kooiman</i> Social-Political Co-Governance. . . . .	135

Ash Amin

## Nadzwyczajnie zwyczajne. Działanie na polu ekonomii społecznej<sup>1</sup>

Aktorzy polityczni na całym świecie coraz uważniej przyglądają się ekonomii społecznej – segmentowi gospodarki zorientowanemu na zaspokojenie potrzeb społecznych, zazwyczaj przez organizacje trzeciego sektora – w celu wzmocnienia i rozwoju różnorodnych instrumentów polityki społecznej. Uważana niegdyś za nieistotne dopełnienie wolnego rynku, ekonomia społeczna jest obecnie postrzegana jako pełnoprawny podmiot gospodarki rynkowej, który może się rozwijać dzięki staraniom jednostek i organizacji zjednoczonych w wysiłkach na rzecz realizacji idei etycznej przedsiębiorczości. Zakłada się, że kapitalizm przyszłości, aby móc sprostać nowym wyzwaniom, będzie zapewne potrzebować dynamiki ekonomii społecznej w procesie tworzenia nowych rynków i pełnienia funkcji zwyczajowo przypisywanych państwu opiekuńczemu.

Główny nurt badań nad ekonomią społeczną jest związany z analizą jej cech konstytutywnych oraz analizą relacji, jakie zachodzą pomiędzy postulowanymi na jej gruncie wartościami etycznymi a rynkiem. Zagadnienia dotyczące uwarunkowań społecznych jej rozwoju, w tym motywacji i ścieżek kariery zawodowej osób zaangażowanych w aktywność podmiotów ekonomii społecznej, są traktowane przez badaczy w sposób marginalny.

Dysponujemy jedynie ogólną wiedzą na temat motywów skłaniających aktorów społecznych do angażowania się w działania z zakresu ekonomii społecznej oraz korzyści, które z tego dla nich wynikają. Wyniki analiz wskazują jedynie na ogólne przesłanki o charakterze solidarystycznym i wzajemnościowym. Celem pracy jest wypełnienie tej luki, na podstawie studium przypadku z Bristolu, przez opisanie doświadczenia przedsiębiorców społecznych, pracowników i wolontariuszy.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, trzeci sektor, rynek pracy, motywacje.

### 1. Wprowadzenie

W miarę rozszerzania się dominacji neoliberalizmu w skali globalnej narasta potrzeba refleksji i podejmowania działań związanych

---

Ash Amin jest profesorem geografii, kieruje także instytutem studiów zaawansowanych na Uniwersytecie Durham. Jest autorem prac: *Cities* (razem z Nigelem Thriftem, Polity, 2002), *Placing the Social Economy* (razem z Angusem Cameronem i Rayem Hudsonem, Routledge, 2002); *Architectures of Knowledge* (razem z Patrickiem Cohendetem, Oxford University Press, 2004) i redaktorem *The Blackwell Cultural Economy Reader* (razem z Nigelem Thriftem, Blackwell Press, 2005), *Community, Economic Creativity and Organisation*, (razem z Joanne Roberts, Oxford University Press, 2008), i *The Social Economy* (Zed Press, 2009). Obecnie kończy pracę, wspólnie z Nigelem Thriftem, nad publikacją roboczo zatytułowaną *Reassembling the Political*.

Department of Geography and Institute of Advanced Study, Durham University.

Artykuł ukazał się w 2008 r. w sierpniowym numerze *Economy and Society*.

<sup>1</sup> Przełożył Bartosz Kozina.

z kreowaniem zróżnicowanych form organizacyjnych – odpowiadających z jednej strony logice gospodarki kapitalistycznej, z drugiej zaś strony podejmujących często działania poza ową logikę wykraczające.

Potrzebę taką wywołuje rosnący niepokój związany z neoliberalnym przekonaniem, że rozwój rynku i dobrobyt społeczeństw nie idzie w parze z państwowym interwencjonizmem i zaangażowaniem zbiorowym.

W różnych obszarach życia społecznego wiadać coraz wyraźniej, że wolnorynkowy kapitalizm zwiększył ryzyko związane ze środowiskiem naturalnym i problemami gospodarczymi, pogłębił indywidualizm i konsumeryzm oraz przepaść pomiędzy bogactwem i ubóstwem. W przeciwieństwie do ery Reagana i Thatcher, w której demonizowano wszelkie przejawy krytyki neoliberalizmu, obecnie coraz częściej nawołuje się do takiej zmiany modelu gospodarki rynkowej, aby było możliwe pogodzenie efektywności z wartościami społecznymi.

Bogactwo literatury poruszającej problem „różnorodności kapitalizmu”, „ekonomii wiedzy”, „zbiorowej społecznej odpowiedzialności”, „zielonej ekonomii”, „ekonomii społecznej”, „kapitału społecznego”, „instytucjonalnego osadzenia” świadczy o rozwoju wielu nurtów ekonomii pluralistycznej.

Kwestią sporną pozostaje to, w jakim stopniu w różnych częściach świata wymienione powyżej alternatywne podejścia wpływają na politykę ekonomiczną w porównaniu do zasad odwołujących się jedynie do mechanizmów rynkowych. Prawdopodobnie mamy do czynienia z sytuacją, w której rządy wykorzystują te koncepcje w sposób selektywny, aby zniwelować szkodliwe społecznie i środowiskowo skutki dominującej polityki ekonomicznej.

Stwierdzenie, jakoby nadchodził koniec neoliberalizmu, jest niewątpliwie przesadzone. Zaistniała jednak nowa przestrzeń dla realizacji koncepcji ekonomii pluralistycznej otwartej na codzienne problemy obywateli.

Przestrzeń tę wyznaczają firmy, które potrafią dostrzec korzyści płynące z angażowania pracowników w przedsięwzięcia ekonomii społecznej i rządy, które odczuły negatywne konsekwencje stosowania wyłącznie mechanizmów wolnorynkowych. Przestrzeń jest także kształtowana przez ruchy polityczne poszukujące sposobu na odnowę programów socjaldemokratycznych i ekologicznych, instytucje nawołujące do ściślejszej regulacji gospodarki oraz ruchy działające na rzecz upodmiotowienia społeczeństwa i walki z wykluczeniem społecznym.

W takim właśnie kontekście rodzi się zainteresowanie ekonomią społeczną. Istnieje wiele definicji tego zjawiska, ale powszechnie uważa się, że ekonomia społeczna podejmuje działania ekonomiczne, które zaspokajają w pierwszej kolejności potrzeby społeczne (i środowiskowe), drugoplanowo traktując kwestię maksymalizacji zysków przez zaangażowanie grup nieuprzywilejowanych w produkcję czy też konsumpcję społecznie użytecznych dóbr i usług. Typowe przedsięwzięcie ekonomii społecznej może stanowić organizacja oparta na społeczności lokalnej, zatrudniająca młode matki zajmujące się prowadzeniem żłobka czy przedszkola służącego rodzinom o niskich dochodach w biednej dzielnicy, przedsiębiorstwo, którego właścicielami są

pracującymi w nim robotnicy, lub też organizacje *non-profit* zajmujące się utylizacją odpadów dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Powszechnie wiadomo, że formy własności i kontroli mogą się znacznie różnić (np. spółdzielnie, organizacje charytatywne, przedsiębiorstwa komunalne, sieci nieformalnej wymiany informacji) a ekonomia społeczna jest różna od sektorów publicznego i prywatnego, należy ona do tzw. trzeciego sektora lub systemu.

Dużo mniejszy konsensus w literaturze przedmiotu i publicystyce występuje w odniesieniu do roli ekonomii społecznej. Wiele rządów i innych aktorów działających w obszarze polityki społecznej postrzega ekonomię społeczną jako sposób na reintegrację wykluczonych w główny nurt ekonomii. Od sektora ekonomii społecznej wymaga się, aby zaspokajał potrzeby i aktywizował potencjał tych, którzy zostali pominięci czy wykluczeni przez mechanizmy rynkowe, by pomagał im stać się pełnoprawnymi uczestnikami danego systemu ekonomicznego.

Ekonomia społeczna jest tym samym traktowana jako uzupełnienie rynku i sposób wsparcia osób z niego wykluczonych. Wielu aktorów działających w ramach trzeciego sektora postrzega jednak ekonomię społeczną jako swoisty system wartości polegający na zaspokajaniu potrzeb i budowaniu spójności społecznej. Niektórzy uznają ją za system równoległy do państw i rynków, podczas gdy inni widzą w niej system alternatywny, symbol postkapitalistycznej solidarności i służby na rzecz współobywateli (Amin, Cameron, Hudson 2002; Solnit 2005; Pearce 2008; Gibson-Graham 2006; Laville 2008).

Praca rozpoczyna się od wskazania rywalizujących ze sobą oczekiwań co do roli ekonomii społecznej. Główny cel artykułu stanowi jednak umiejscowienie tych oczekiwań w danej rzeczywistości społecznej – to rzadko poruszany temat we współczesnych badaniach nad ekonomią społeczną. Dużo więcej wiadomo o dynamikach operacyjnych sektora – szczególnie wyzwaniach związanych ze zrównoważeniem celów gospodarczych i społecznych czy etycznych – niż o tym, jacy ludzie angażują się w ekonomię społeczną, jakie są ich motywacje i oczekiwania oraz jakie osiągają korzyści.

Praca opiera się na materiałach zebranych dla potrzeb sporządzenia etnograficznego studium

przypadku przedsiębiorstw społecznych działających w Bristolu, dobrze prosperującej metropolii z rozwiniętą sferą ekonomii społecznej<sup>2</sup>. Koncentruje się on na doświadczeniach liderów i menadżerów, pracowników i wolontariuszy<sup>3</sup>. Badania dowodzą, że praca w sektorze ekonomii społecznej jest mało prestiżowa i żmudna, a perspektywy budowania w tym sektorze – klasycznie rozumianej – kariery zawodowej są niewielkie. Mimo to osoby pracujące w tych przedsiębiorstwach ją doceniają. Mając na uwadze powszechnie dominujący sposób postrzegania ekonomii społecznej – jako sposobu reintegracji zawodowej i społecznej – zaskakuje jej wpływ na różne systemy pracy w porównaniu do tych występujących w sektorze publicznym czy też w sferze gospodarki rynkowej.

<sup>2</sup> Studium bristolskie stanowi część dwuletniego projektu badawczego finansowanego przez Economic and Social Research Council, ukończonego w październiku 2007. Projekt ten był koordynowany przez autora niniejszej pracy oraz Raya Hudsona, prace terenowe w Bristolu i Manchesterze prowadzili David Land i Chris Hewson. Studium każdego przypadku wymagało oceny rozmiaru, charakterystyki i dynamiki ekonomii społecznej na podstawie wtórnych danych. Gromadzono podstawową dokumentację dotyczącą kwestii organizacji, przedsiębiorczości i dynamiki społecznej w ok. dziesięciu rozwiniętych przedsiębiorstwach społecznych na podstawie obserwacji uczestników i wywiadów. W studium prowadzonym w Manchesterze większy nacisk kładziono na dynamikę organizacyjną i przedsiębiorstwa niż na losy jednostek zaangażowanych w te przedsięwzięcia, z tego powodu praca niniejsza koncentruje się na badaniach bristolskich. Dokumentacja przedstawiona w niniejszej pracy czerpie z wywiadów, zamieszczonych profili i szkiców raportów przygotowanych przez Davida Landa na temat bristolskiej ekonomii społecznej oraz z nasuwających się wniosków (Land, Hewson 2007a).

<sup>3</sup> Praca ta nie zajmuje się badaniem wpływu ekonomii społecznej na klientów i konsumentów. Mimo że taki był pierwotny cel projektu, problemy z dostępem do informacji uniemożliwiły udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy tanie lub darmowe usługi albo dobra, jakie organizacje realizujące zasady ekonomii społecznej mają do zaoferowania, wpływają w istotny sposób na styl życia i szanse życiowe tych, którzy je otrzymują.

## 2. Społeczeństwo rynkowe i ekonomia społeczna

Mit społeczeństwa rynkowego, skupionego wokół wolnego handlu z minimalną regulacją i indywidualną przedsiębiorczością, wydaje się tracić swoją świeżość i atrakcyjność. Rośnie obawa, że dynamika rynkowej globalizacji w połączeniu z erozją państwa opiekuńczego i społecznej solidarności wpływa szkodliwie na rozwój społeczeństw we wszystkich częściach świata. Prowadzi to do szerszego spostrzeżenia, że społeczeństwo rynkowe zawęziło definicję społecznej wartości do aktorów rynkowych zdolnych do efektywnej produkcji, zapominając o tych, którzy nie biorą udziału w tym wyścigu i cenią społeczne więzi oraz zasady wzajemnościowe.

Doprowadziło to do wykreowania egzotycznych politycznych sojuszników ekonomii społecznej: tradycyjnych antykapitalistów, którzy postrzegają społeczeństwo rynkowe jako czystą formę kapitalizmu i wzywają do stworzenia nowego systemu, opartego na potrzebach i wspólnotcie; socjaldemokratów pragnących większej regulacji rynkowej i państwa redystrybucyjnego; ekologów, aktywistów środowiskowych i grup propagujących alternatywny styl życia; a nawet żarliwych zwolenników kapitalizmu nawołujących do zbiorowej społecznej odpowiedzialności, zaangażowania udziałowców, ochrony środowiska i dóbr publicznych. Nie oznacza to nic innego, jak tylko powstanie koalicji kompromisu, w której wyrażane są różne opinie dotyczące przyczyn problemów społecznych i sposobów ich rozwiązania.

Rozwój takiej koalicji podważył pogląd, który głosił, że na drodze do dobrobytu należy postąpić tylko jedynie słusznym zestawem zasad. Ekonomia staje się areną koegzystencji lub rywalizacji między różnymi wartościami i formami organizacyjnymi, raczej całością złożoną w różnorodności niż miarą istniejących form (Stark 2008). Ta perspektywa „ekonomii pluralistycznej” pokazuje zróżnicowanie sposobów – kapitalistycznych i niekapitalistycznych – w których zamożność, dobrobyt i wartość tworzone są w ramach współczesnej gospodarki. Pokazuje wiele form kapitalizmu, wiele mechanizmów konstrukcji społecznej rynków oraz wiele niekapitalistycznych sposobów na zaspokojenie po-

trzeb i zrównoważenie poziomu zamożności na świecie (Jessop, Sum 2006; Boltanski, Thevenot 2006; Gibson-Graham 2006).

Mimo nacisku położonego na heterogeniczność, ta perspektywa nie jest jednak rodzajem „staroświeckiej czytanki”, ślepiej na znaczenie różnic pomiędzy sposobami patrzenia na gospodarkę. Postrzega ona rywalizację toczącą się pomiędzy nimi jako walkę między danym porządkiem państwowym, konsumentami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego<sup>4</sup> często rozstrzyganą na korzyść wielkich grup interesów. Jest to walka perswazji i aktywnych działań, sposobu postępowania ukazującego różnorodne formy organizacji przedsiębiorstwa, zaangażowania rynkowego i regulacji instytucjonalnych.

Istniejąca gruntowna podbudowa teoretyczna opisuje, dlaczego kapitalizm może być uznawany za heterarchię konkurujących ze sobą form. Na przykład wyłonienie się instytucjonalnej i behawioralnej ekonomii, wraz z perspektywami socjoekonomicznymi i kulturoekonomicznymi, pokazuje jak różne obszary ekonomii – od produkcji i dystrybucji po konsumpcję i regulację – nakładają się na działania społeczne, instytucjonalne i kulturowe. Zasady organizacyjne, sposoby postępowania i formy motywowania nie mogą istnieć w oderwaniu od wartości, preferencji, zwyczajów, społecznych konwencji i norm instytucjonalnych, które je tworzą (tak jak w ujęciu historycznym wynika to z prac Marxa, Polanyiego, Veblena, Schumpetera i niedawno Callona, Boltanskiego oraz Thevenota, Starka, Thrifta, a także Gibsona-Grahama).

Ten rodzaj myślenia pokazuje, że „żyjąca ekonomia” zależy od kontekstu, stanowi treść materialną i symboliczną, ewoluuje i tworzy, strukturalizuje i podejmuje działania, powtarza i zmienia, jest kontrolowana i zwalczana. Jej fundamenty są zarówno zinstytucjonalizowane przy pomocy wielu pośredników, jak i konstytucyjnie uwarunkowane i zróżnicowane.

Wzrost zainteresowania ekonomią społeczną może się łączyć z otwarciem nowych ścieżek teoretycznych i wzrostem obaw o zwiększające się

nierówności będące wynikiem działania kapitalizmu. Jak na ironię, dokładnie wtedy, kiedy kapitalizm zmierza do przyjęcia jednej globalnej formy hegemonicznej, a zwolennicy neoliberalizmu dążą do wyrugowania alternatywnych ścieżek wiodących do dobrobytu i zamożności społeczeństw, wzrasta nacisk na formę gospodarowania tak odległą i tak nieistotną dla dużych korporacji. Instytucje establishmentu reprezentujące różne obszary politycznych wpływów rozpoczęły działania na rzecz rozwoju przedsiębiorstw społecznych, razem z procedurami świadczeń społecznych, tworzenia miejsc pracy i powstania rynku ekonomii społecznej. Dostarczenie wykluczonym i odsuniętym na margines dóbr i usług przez wspólnoty, spółdzielnie, organizacje wolontariuszy czy charytatywne – funkcja uważana tradycyjnie za podstawowy element państwa dobrobytu – jest traktowana jako źródło nowych działań i nowych rynków w niszach omijanych dotychczas przez państwa i firmy.

Jednak w swej istocie równowaga oczekiwań nie ma jednolitego charakteru. Na przykład w takich krajach jak Wielka Brytania czy Dania, gdzie istnieją dobrze rozwinięte instytucje państwa opiekuńczego, obecnie silnie dążące w kierunku reformy rynkowej, polityczne wsparcie ekonomii społecznej jest powiązane ze zmniejszaniem się odpowiedzialności socjalnej państwa przez stymulowanie „rynku społecznego” mającego służyć wzrostowi dobrobytu. Polityka taka coraz częściej wiąże się z koniecznością wykazania swojego potencjału – zarówno rynkowego, jak i usługowego – przez tych, którzy otrzymują tego rodzaju wsparcie (Peattie, Morley 2007). Wzrosły oczekiwania wobec przedsiębiorstw społecznych – wymaga się, aby dobrej jakości usługi były świadczone z poszanowaniem zasad konkurencyjności i ekonomicznej opłacalności. Krytycy dostrzegają tu zmianę oczekiwań – ze społecznych ku gospodarczym, na skutek wykorzystania ekonomii społecznej dla potrzeb restrukturyzacji państwa opiekuńczego. Stanowi to krok w stronę nie tylko erozji wyrazistości ekonomii społecznej, lecz także ryzyko, które może zaważyć na jej istnieniu z powodu zmuszania przedsiębiorstw społecznych mierzących się z różnymi wyzwaniem do konkurencji czysto rynkowej (Pearce 2008; Russell, Scott 2007; Spear, Cornforth, Aitken 2008).

<sup>4</sup> Jest to porządek ukształtowany poprzez działania korporacyjne, siłę perswazji, normy rynkowe, zwyczaje społeczne, zasady regulujące, dynamikę dostępu do informacji i wiedzy i inne.



Inaczej dzieje się w krajach o równie dobrze rozwiniętej sferze opieki społecznej, takich jak Kanada, Włochy, Francja, gdzie liberalizacja państwa jest mniej widoczna i gdzie aktywny ruch ekonomii społecznej zapewnił sobie wpływy publiczne i polityczne, a reakcja rządu miała mniej instrumentalny charakter. Przyjmuje się, że „trzeci sektor” (Pearce 2008) powinien funkcjonować równoległe do gospodarki rynkowej i państwa, być może nawet pokrywać się z kierunkiem rozwoju gospodarki (np. duże spółdzielnie we Włoszech) czy kontraktami socjalnymi zawieranymi przez państwo. Establishment aprobejuje go jako odrębny system mający swoje charakterystyczne zasady i formy, rozumiejąc, że napędza to ekonomię społeczną, łącząc zasady inkluzji społecznej, dbałości o lokalną społeczność czy środowisko naturalne i solidarność społeczną (Nyssens 2006). Stąd też wyrażane przez biznes oczekiwania biorą pod uwagę te czynniki, co częściowo wyjaśnia, dlaczego we Francji i Kanadzie ten sektor określany jest jako „ekonomia solidarności”, podczas gdy w rozwiniętych gospodarkach rynkowych posiadających rozbudowany system opiekuńczy „ekonomia solidarności” traktowana jest jako system alternatywny względem głównego nurtu gospodarki. W krajach o słabej gospodarce rynkowej i niesprawnym systemie opieki społecznej terminu tego używa się jako symbolu, w którym tkwi potencjał dla zmiany rzeczywistości postkapitalistycznej.

W sytuacji, w której działanie mechanizmów wolnorynkowych postrzega się jako niszczące sposób życia lokalnych społeczności, środowisko naturalne, potencjał społeczny i poczucie bezpieczeństwa, ekonomia społeczna jest przedstawiana jako ścieżka wiodąca do bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju społecznego. Na przykład w Wenezueli, Brazylii, Argentynie, rządy i opozycja zaczęły uważać spółdzielnie robotnicze, inicjatywy mikro-kredytowe, wzajemne sieci wymiany handlowej, inicjatywy społeczności lokalnych i przedsiębiorstwa społeczne za coś więcej niż tylko nieistotne eksperymenty. (Lechat 2008; Coraggio 2008).

Ich przetrwanie i rozwój zdają się potwierdzać ważność lokalnych ekonomii i organizacji społeczności lokalnych w globalnej skorporatyzowanej gospodarce. Nie oznacza to jednakże, iż w ten sposób rozumienia znaczenia ekonomii społecz-

nej upowszechnił się w krajach rozwijających się. W większości tych krajów jest ona tylko częściowo dostrzegana, pozbawiona wsparcia państwa, zlewa się z szarą sferą gospodarki. W państwach tych często zależy jedynie od motywacji i determinacji jednostek i organizacji trzeciego sektora, z trudem walczy o przetrwanie. W tych okolicznościach ekonomia społeczna jest jedynie sposobem na przetrwanie wykluczonych i nie stanowi ona ani alternatywy, ani też dopełnienia głównego nurtu ekonomii. Ekonomia społeczna w większej mierze tworzy nadzieję dla wykluczonych, stanowi raczej szansę dla oddolnych ruchów i organizacji społecznych (Appadurai 2000; Chatterjee 2004) niż element konstrukcji postkapitalistycznych porządku społecznego.

Powyższe stwierdzenie nie służy deprecjowaniu znaczenia przedsiębiorczości społecznej (zob. np. Gibson, Community Economies Collective 2008, w odniesieniu do Filipin). Ma zwrócić uwagę – być może w sposób kontrowersyjny – że warunki dla rozwoju ekonomii społecznej, jeśli ma ona być drogą wyjścia z ubóstwa, są wciąż niewystarczające.

Paradoksalnie warunki instytucjonalne dla rozwoju ekonomii społecznej w krajach wysoko rozwiniętych (np. w Stanach Zjednoczonych), w których sektor opieki społecznej został w znacznej mierze sprywatyzowany, nie odbiegają od tych panujących w krajach rozwijających się. Rządy państw wysoko rozwiniętych swoją odpowiedzialność za wykonywanie funkcji społecznych utożsamiają z obowiązkiem zapewnienia minimalnych warunków egzystencji dla wykluczonych lub zagrożonych tym zjawiskiem. Aktywność na rzecz podnoszenia jakości ich życia rządy przypisują podmiotom gospodarczym i organizacjom trzeciego sektora.

Oficjalnie ekonomia społeczna nie jest uznawana za jeden z filarów głównego nurtu ekonomii czy też za obszar względem niego alternatywny. Traktuje się ją jako obszar aktywności przedsiębiorstw społecznych i aktywistów przywiązanych do zasad solidarności społecznej. Inicjatywy podejmowane przez przedsiębiorstwa społeczne w sferze budownictwa socjalnego czy też zagospodarowania przestrzeni publicznej opierają się na współdziałaniu i solidarności oraz służą zaspokojeniu potrzeb i rozwiązaniu problemów zwykłych ludzi (Graham, Cornwell 2008).

### 3. Praca w ekonomii społecznej

Oczekiwania polityczne wobec ekonomii społecznej na całym świecie są bardzo zróżnicowane. Zaskakujące jest jednak to, że o rozwinęły się one bez szczegółowej wiedzy na temat jakości społecznego doświadczenia w tym sektorze. Podczas gdy obszar badań zajmujący się analizą skali i dynamiki sektora ekonomii społecznej w różnych miejscach dynamicznie się rozszerza i powstaje coraz więcej prac dotyczących relacji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w aspekcie reorientacji polityki społecznej, badania w dziedzinie etnografii ekonomii społecznej są ubogie i fragmentaryczne. Materiałów badawczych dotyczących kontekstu, motywacji, aspiracji jednostek zaangażowanych jako przedsiębiorcy, pracownicy czy wolontariusze jest niewiele, a jeszcze mniej wiemy o tym, jak zaangażowanie w ekonomię społeczną wpływa na zmianę stylu życia.

Z powodu tych ograniczeń przypuszcza się czasami, że ekonomia społeczna oferuje gorzej płatną pracę, dla mniej uzdolnionych pracowników, pracę mniej stabilną w porównaniu z sektorem prywatnym czy publicznym. Równie często uważa się, jak już wcześniej wskazałem, że główna rola tego sektora polega na stworzeniu warunków dla powrotu „ludzi, którym się nie udało” do głównego nurtu gospodarki, dzięki umożliwieniu im nabycia odpowiednich kompetencji i umiejętności oraz doświadczenia zawodowego. W obu przypadkach uwarunkowania, w których ktoś angażuje się w działalność w obszarze ekonomii społecznej – czy to w rozumieniu ścieżki rozwoju zawodowego, czy też przyjęcia określonego stylu życia, nie jest przedmiotem zainteresowania badaczy ekonomii społecznej.

Ukazujące się prace etnograficzne analizują inny aspekt problemu. Niektóre z nich potwierdzają, że nawet, jeżeli płace są niższe, ludzie wybierają pracę w sektorze ekonomii społecznej ze względu na przywiązanie do jej etycznych wartości lub dlatego że oferuje ona większą satysfakcję zawodową i lepszą równowagę pomiędzy pracą i życiem osobistym (Haugh 2008). Obszerne studium włoskich spółdzielni, pokazuje na przykład, że w porównaniu do lat 90. płace, stabilność pracy i satysfakcja z niej płynąca wypadają korzystniej niż podobne zawody w innych sek-

torach gospodarki. Młode pokolenia wybierają ekonomię społeczną, by rozwijać alternatywne ścieżki kariery zawodowej (Borzaga, Depedri 2008). Inne badania pokazują, że istnieje klimat dla działań będących odpowiedzią na potrzeby społeczne i wzmacniających solidarność społeczną, nawet jeżeli oznacza to konieczność dzielenia się zyskami i wiąże się z niepewnością funkcjonowania, z którą często borykają się przedsiębiorstwa społeczne.

Potrzeba owa może być interpretowana w dwojaki sposób. Z jednej strony może wynikać z przekonania, że praca w gospodarce głównego nurtu jest niedostępna. Z drugiej zaś strony, jak pokazują wyniki badań, ma ona również źródło w bezpośrednim doświadczeniu w pracy w sektorze ekonomii społecznej. W sposób jednoznaczny wynika to z badań nad społecznym zaangażowaniem w sektorach społecznego budownictwa mieszkaniowego czy produkcji żywności w Massachusetts (Graham, Cornwell 2008), analizy przedsiębiorstw ogrodniczych w Sydney (Cameron 2009), zbioru i przetwórstwa herbaty imbirowej czy ryżu na Filipinach (Gibson, Community Economies Collective 2008), eksperymentów utylizacji żywności i odpadów w południowej Brazylii (Lechat 2008), i firm prowadzonych przez robotników w Buenos Aires po upadku argentyńskiej gospodarki w 2000 r. (Coraggio 2008). W skrócie rzecz ujmując, najnowsze badania pokazują, że działanie w ekonomii społecznej może znacznie odróżniać je od pracy w gospodarce głównego nurtu, w kategoriach społecznych motywacji, wartości czy oczekiwań.

Opisane w pracy wyniki badań prowadzonych w formie krótkoterminowych staży i praktyk w dziewięciu organizacjach ekonomii społecznej w Bristolu dostarczają rzetelnego materiału potwierdzającego prawidłowość tego sposobu interpretacji. Wykazują one, że dla niektórych aktorów społecznych, takich jak przedsiębiorcy społeczni, wykwalifikowani pracownicy i absolwenci uniwersytetów, ekonomia społeczna daje szansę kariery i przestrzeń etyczną, podczas gdy dla mniej wykwalifikowanych pracowników i wolontariuszy o mniejszych aspiracjach jest sposobem na nabycie umiejętności i doświadczeń umożliwiających podejmowanie prac

w sferze gospodarki rynkowej (stanowi ona swoisty etap pośredni).

Bristol jest dobrze funkcjonującym, ale społecznie zróżnicowanym miastem w południowo-zachodniej Anglii. Ekonomia społeczna rozwija się tam od ponad dwudziestu lat. Rozwój ten zawdzięcza wczesnemu rozpoznaniu konieczności takiego działania przez władze lokalne, aktywności trzeciego sektora (włączając w to sieć społecznych przedsiębiorców i profesjonalistów) działającego w ubogich dzielnicach, tradycji etycznej przedsiębiorczości i alternatywnych stylów życia, a także obfitości doświadczeń dobrze prosperującej gospodarki głównego nurtu (Amin, Cameron, Hudson 2002; Land, Hewson 2007a). Te elementy lokalnej „instytucjonalnej gęstości” (Amin, Thrift 1995), opierając się na organizacji społeczeństwa obywatelskiego, szybkiej reakcji państwa oraz heterogenicznej kulturze społecznej, wygenerowały strumień zasobów, możliwości i struktur wsparcia dla bristolskiej ekonomii społecznej.

Nie oznacza to, że większość przedsiębiorstw społecznych działających w Bristolu rozwija się w sposób zadowalający. Widać raczej, że środowisko instytucjonalne odegrało ważną rolę w sukcesie najbardziej dynamicznych przedsiębiorstw. Jak pokazują badania rady miasta przeprowadzone w 2001 r., 500 przedsiębiorstw społecznych wykazało roczny obrót na kwotę 223 mln funtów, zatrudniając 9400 osób (5% ogólnej liczby mieszkańców), 15% tych organizacji wykazywało roczny obrót w kwocie 250 tys. funtów (Land, Hewson 2007a).

Przeprowadzone badania pozwoliły zidentyfikować wiele różnych form organizacyjnych przedsiębiorstw społecznych: unie kredytowe, towarzystwa mieszkaniowe, lokalne inicjatywy wymiany i handlu, organizacje charytatywne, przedsiębiorstwa komunalne i korporacje działające nie dla zysku (*company limited by guarantee*<sup>5</sup>). Podobnie rzecz miała się z działaniami polegającymi na dostarczaniu usług i produktów

w zakresie szkoleń i edukacji, budownictwa социального, ochrony środowiska, opieki społecznej i spędzania czasu wolnego.

Ankieta, która została przeprowadzona w 2005 r., opierała się na danych zebranych z ok. 200 organizacji. Jej wyniki wykazały wzrost ich rocznego obrotu do kwoty 275 mln funtów i wzrost zatrudnienia do 15 000 osób. Oznaczało to, że prawie 25% organizacji zarabiało 250 tys. funtów rocznie, przy czym 70% z nich (53% w roku 2001) opierało się, w różnym stopniu, bardziej na działalności gospodarczej niż na grantach rządowych i dotacjach.

Ogólna charakterystyka organizacji badanych podczas tego projektu została wymieniona w tabeli 1. Mimo że ich rozmiar i okres funkcjonowania się różnią, podobnie jak ich podstawowe działania, są to organizacje mające doświadczenie w dziedzinie środowiska naturalnego i społeczności lokalnych, odnoszące sukcesy na polu tworzenia nisz dla handlu, zarządzane w sposób profesjonalny i wyróżniające się spośród innych przedsiębiorstw społecznych działających w Bristolu. Pokonały one wiele przeciwności i przeszły wiele zmian, stając się organizacjami profesjonalnymi, które mają dobrą markę, dostarczają dobrej jakości produkty i usługi oraz umiejętnie łączą w swojej działalności aspekty społeczne i ekonomiczne (Hewson, Land 2007; Hudson 2008).

Jednak podobnie jak wiele przedsiębiorstw społecznych (zob. Russell, Scott 2007), stoją one przed wielkimi wyzwaniem (koniecznością sprostanania różnym celom, złożonymi uwarunkowaniami społecznymi i niepewnym źródłem dochodów). Ich potencjał umożliwia im odnoszenie sukcesów, jednakże ich sytuacja jest daleka od bezpiecznej. Równowaga pomiędzy celami ekonomicznymi i społecznymi, jak zobaczymy, stanowi najistotniejszy czynnik wpływający na kształtowanie się jakości osobistego doświadczenia.

Poniżej przedstawiamy wyniki analizy dotyczącej doświadczeń przedsiębiorców społecznych i menadżerów, a następnie rezultaty badania doświadczeń pracowników i wolontariuszy zaangażowanych w działania podmiotów ekonomii społecznej istniejących w Bristolu.

<sup>5</sup> *Company limited by guarantee* – twór irlandzkiego i brytyjskiego prawa, stanowi alternatywny typ korporacji, głównie organizacji *non-profit*. Ten rodzaj organizacji nie posiada kapitału, zamiast tego skupia członków, którzy są gwarantami, a nie udziałowcami. W sytuacji upadłościowej podejmują się oni pokrycia niezbędnych kosztów.

Tab. 1. Organizacje objęte badaniami – Bristol<sup>6</sup>

Organizacja	Ludzie	Obrót i źródła finansowania	Działalność	Cele
<b>OldfurnitureCo</b> firma ograniczona przez gwarancję, posiadająca status organizacji charytatywnej powstała w 1982 r.	dyrektor i 4 menadżerów 20 pracowników, (pełno- i niepełnoetatowych) 10 pracowników sezonowych, w tym byli skazani, skierowani z urzędów pracy, praktykanci 5–20 wolontariuszy	<b>ok. 1 100 000 funtów w ciągu roku</b> handel umowa z urzędem miasta	sprzedaż używanych mebli sprzedaż odnowionego i nowego sprzętu agd tworzenie miejsc pracy	dostarczanie tanich dóbr grupom o niewielkich dochodach ochrona środowiska poprzez zmniejszenie liczby odpadów umożliwianie reintegracji ludzi społecznej i zawodowej
<b>City Farm</b> organizacja charytatywna działa ok. 25 lat	4-osobowy zarząd 6 zastępców/na pół etatu do 5 wolontariuszy	<b>ok. 45 000 funtów w ciągu roku</b> granty z urzędu miasta dochód z festiwalu	gospodarstwo pokazowe szkolenia (zatrudnienie w ogrodnictwie) edukacja (agrokultura, projekty dla młodzieży) festiwal	podnoszenie świadomości w zakresie odpowiedzialnego rolnictwa i sprzedaż produktów rolnych społecznościom lokalnym edukowanie i szkolenie młodzieży i mieszkańców z trudnościami w uczeniu się tworzenie infrastruktury społecznej dla społeczności lokalnej
<b>Wood Project</b> firma ograniczona przez gwarancję (nie dla zysków) powstała w 2003 r.	dyrektor 4 pracowników, menedżerów, pełen etat 3–8 wolontariuszy	<b>ok. 100 000 funtów w ciągu roku</b> handel	zbieranie drewna sprzedaż drewna tworzenie miejsc pracy	przyczynianie się do ochrony środowiska przez zmniejszenie liczby odpadów sprzedaż taniego drewna dla lokalnej społeczności tworzenie możliwości uzyskania doświadczenia zawodowego dla wolontariuszy i bezrobotnych
<b>Conservation Trust</b> organizacja charytatywna powstała w 1959 r.	dyrektor 4 pełne etaty, menedżerowie kilkunastu wolontariuszy	<b>ok. 7 000 000 funtów w ciągu roku</b> handel granty	oferowanie pracy wolontariuszy podmiotom zajmującym się ochroną środowiska szkolenia z dziedziny krajowych kwalifikacji zawodowych (nvq)	szkolenia z zakresu umiejętności integrowania aktywności mieszkańców z krajobrazem jako źródło zdrowia i dobrego samopoczucia, prace ogrodnicze w terenie miejskim, wolontariat

<sup>6</sup> Nazwy organizacji i jednostek zostały zmienione.

Tab. 1 – cd.

			organizowanie zajęć z dziedziny ogrodnictwa	miejskim, wolontariat i szkolenie się w pracy ze środowiskiem naturalnym
<b>GardeningCo</b> firma ograniczona przez gwarancję fuzja pomiędzy 3 organizacjami w 2006 r.	menadżer i 4 koordynatorów 2 osoby personelu 1 podwykonawca i 2 delegatów	<b>ok. 200 000 funtów w ciągu roku</b> fundusz odnowy sąsiedzkiej (nrf) ograniczony handel	ogrodnictwo społeczne usługi krajobrazowe	poprawa krajobrazu i społecznego dobrobytu biednych dzielnic przez upiększanie ogrodów frontowych i zagospodarowanie wspólnej przestrzeni
<b>TransportCo</b> firma ograniczona przez gwarancję powstała w 1984 r.	dyrektor naczelny i 4 menadżerów 7 pracowników na cały i pół etatu 30 wolontariuszy	<b>ok. 700 000 funtów w ciągu roku</b> handel (autobusy lokalne) granty z urzędu miasta i urzędu imigracji	lokalne usługi autobusowe wynajem minibusów usługi szkoleniowe	umożliwienie taniego wynajmu minibusów dla społeczności lokalnej szkolenie kierowców i asystentów, szczególnie do pracy z osobami starszymi i niepełnosprawnymi dostarczanie usług autobusowych na potrzeby osób starszych i niepełnosprawnych
<b>TrainingCo</b> firma ograniczona przez gwarancję ze statusem organizacji charytatywnej Organizacja państwowa powstała w 1964 r.	dyrektor naczelny i 4 menadżerów 4 pełnoetatowych i 5 pracowników na pół etatu	<b>Brak danych</b> handel granty z urzędu miasta, lokalnych szkół i inne	szkolenia w branży IT szkolenia zakładanie własnej firmy porady i przewodnictwo kafejka	dostarczanie usług z branży IT i dostępu do nich w zaniedbanych częściach miasta umożliwianie bezrobotnym rozpoczynania własnej działalności gospodarczej pomoc w przygotowaniu młodzieży do testów prawa jazdy porady zawodowe dla ludzi bez kwalifikacji szkolenie ludzi z trudnościami w uczeniu się
<b>NappyCo</b> organizacja pożytku publicznego powstała w 2001 r.	dyrektor naczelny 4 pracowników na pełny etat lub pół etatu 1 konsultant 2–10 wolontariuszy	<b>ok. 300 000 funtów w ciągu roku</b> handel granty z urzędu miasta i Fundusz Loteryjny	usługi pralnicze produkcja pieluch sklep i strona internetowa tworzenie miejsc pracy	stwarzanie możliwości zatrudnienia dla kobiet o ograniczonych prawach rodzicielskich z biednych dzielnic przyczynianie się do ochrony środowiska przez dostarczanie i pranie bawełnianych pieluch

Tab. 1 – cd.

Organizacja	Ludzie	Obrót i źródła finansowania	Działalność	Cele
<b>MagazineCo</b> firma ograniczona przez gwarancję istnieje ponad 15 lat	dyrektor naczelny personel: brak danych 2–5 wolontariuszy	<b>ok. 650 000 funtów</b> handel	możliwość zatrudnienia dla bezrobotnych sprzedawanie i dostarczanie z magazynu wprost do biur	zatrudnienie i reintegracja bezdomnych podnoszenie świadomości na społecznej na temat bezdomności i związanych z tym kwestii

### 3.1. Liderzy

Wraz ze wzrostem nacisków na to, aby przedsięwzięcia społeczne przekształciły się w przedsiębiorstwa społeczne, czyli profesjonalnie prowadzony biznes, które może funkcjonować na rynku komercyjnie w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, wzrasta również liczba wymagań wobec przedsiębiorcy społecznego. Rzadko kiedy są to przedsięwzięcia duże i oparte na określonych zasadach. Na ogół są to małe podmioty oparte na pomysłowości, kontaktach i ciężkiej pracy osób utożsamiających się z wartościami ekonomii, które dążą do dostarczenia społecznie przydatnych dóbr, reintegracji wykluczonych, rozwiązywania różnorodnych problemów i mobilizacji lokalnych zasobów.

W literaturze przedmiotu, mimo że obecnie zaczyna się dostrzegać wartość społecznej kooperacji (Leadbeater 2007), zazwyczaj eksponowano znaczenie cech osobowościowych społecznego przedsiębiorcy; empatycznego, ustosunkowanego, przekonującego, lubiącego podejmować ryzyko, rynkowego twórcy (Leadbeater 1997; Spinoza, Flores, Dreyfus, 1997). Uważa się go za zdolnego do dostarczania motywacji i energii twórczej, który pomaga zbudować zaufanie i gwarantuje słuszny kierunek działania ludzi, instytucji, rynków<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> To częściowo tłumaczy, dlaczego nacisk na szkolenie się w społecznej przedsiębiorczości pojawił się jako polityczny priorytet, skwapliwie podejmowany przez szkoły biznesu w różnych formach takich jak studia podyplomowe czy inne pakiety szkoleniowe.

Badania przeprowadzone w Bristolu nie potwierdzają tego stereotypu. Uderza, że większość kluczowych postaci to dyrektorzy odpowiedzialni przed radą nadzorczą czy zarządem i działający z małą grupą ludzi odpowiedzialnych za konkretne zadania, takie jak finanse, sprzedaż czy zasoby ludzkie. Nie są to współcześni herosi, ale raczej jednostki skupione na karierze czy też doświadczeni profesjonaliści w dziedzinie ekonomii społecznej. Niewątpliwie posiadają oni ważne kwalifikacje (zobacz powyżej), ale tylko w niewielkiej liczbie badanych przypadków powodzenie przedsiębiorstwa społecznego jest ich wyłączną zasługą.

Tylko dwóch z badanych liderów zbliżało się do archetypu społecznego przedsiębiorcy, wiedzonego etycznie pasją prowadzenia wyjątkowego przedsięwzięcia, gotowego podjąć ryzyko związane z jego realizacją. Są to „B” z firmy Wood Project i „E” z NappyCo. „B” ukończył uniwersytet jako specjalista w zakresie antropologii i geografii, spędził kilka lat za granicą, pracując jako wolontariusz, a w Wielkiej Brytanii zajmował się zrównoważonym wykorzystaniem przesterżeni. Jako wolontariusz pracował w Bristolu dla społecznościowej sieci prowadzącej recykling, gdzie spotkał charyzmatycznego przedsiębiorcę społecznego, trudniącego się utylizacją drewna, który przekonał go do uruchomienia podobnego przedsięwzięcia w Bristolu (Land, Hewson 2007b). Udało się to zrobić w 2003 r. i z pomocą pracowników szybko rozwinął prawdziwe przedsiębiorstwo zajmujące się zbiorą i sprzedażą używanego drewna, jednocześnie nabywając ważnych umiejętności związanych z prowadzeniem i zarządzaniem przedsiębiorstwem. Jego

celem było rozszerzenie skali i zakresu działania przedsiębiorstwa działającego w sferze ochrony środowiska.

„E” jest również wyjątkową postacią, która karierę rozpoczęła w telewizji. Radziła sobie dobrze, ale nie mogła rozwijać kariery ze względu na swoje fizyczne upośledzenie. Zrezygnowała z pracy w telewizji i otworzyła sklep meblowy.

Wykorzystała swe umiejętności i została doradcą biznesowym małych przedsiębiorstw. Wysoka jakość świadczonych przez nią usług zaowocowała współpracą z NappyCo. Była to firma, która cieszyła się uznaniem na rynku, ale równocześnie borykała się z problemami wynikającymi z mało profesjonalnego sposobu zarządzania. „E” szybko została szefem firmy, a następnie, wykorzystując swoje kontakty i doświadczenie, skoncentrowała się na zapewnieniu wsparcia finansowanego (grantów), przygotowaniu wartościowego biznesplanu, zatrudnieniu kompetentnych i pełnych zapału pracowników. Ponadto podjęła decyzje o rozszerzeniu zakresu usług tej firmy, czyli świadczenia usług związanych z pralnią, zróżnicowania jej produktów oraz rozszerzenia bazy klientów lokalnych i międzynarodowych (jedna trzecia pieluch trafia za granicę). Udało jej się szybko stworzyć silne i dobrze prosperujące przedsiębiorstwo, zatrudniające kobiety z biednych okolic i oferujące tanie usługi pralnicze dla lokalnej społeczności. Nie można mieć wątpliwości, że sukces NappyCo. bierze się z jej kreatywności, biznesowych kompetencji, osobistego poświęcenia i etycznego zaangażowania. Oczywiście istnieją też inne czynniki, których nie można ignorować, włączając w to granty pozwalające NappyCo oferować rozsądne płace oraz dobre warunki pracy dla pracowników o niskiej i średniej produktywności.

Opierając się na tych przykładach, możemy wysunąć hipotezę, że osoba przedsiębiorcy jest najważniejsza w fazie uruchamiania przedsiębiorstwa, kiedy rynek i zwyczaje nie są jeszcze ustalone i dlatego też zależą one bardzo od przywództwa, wizji i możliwości założycieli. Jednak wydaje się, że w miarę rozwoju firmy w dobrze działającym przedsiębiorstwie ekonomii społecznej pojawia się inny model zarządzania i angażuje się inny rodzaj liderów. Badania w Bristolu wskazują na dwa rodzaje społecznych aktorów. Jeden z nich to osoby, które przeszły

przez różne szczeble zarządzania. Jak zauważają Land i Hewson (2007b, s. 11), jednostki takie wniosły pewne wartości kulturowe i etyczne umożliwiające im rozwój kariery zawodowej w podmiotach ekonomii społecznej, także dzięki krzywej uczenia się związanego z zarządzaniem tymi podmiotami. W mniejszym czy większym stopniu ich zdolności zarządcze i przydatne doświadczenia zostały wzmocnione poprzez kierowanie tymi podmiotami.

„L” w GardeningCo stanowi dobry przykład. Rozpoczęła karierę jako prawnik w lokalnym domu kultury. Następnie została pracownikiem Conservation Trust, lidera lokalnego projektu ogrodniczego, a w tym samym czasie pracowała jako wolontariusz przy projektach antynarkotykowych i służących zwalczaniu przestępczości. Jako doświadczony administrator projektów społecznych, mając rozwiniętą sieć kontaktów w społeczności lokalnej i dobre relacje z jednostkami publicznymi wpierającymi przedsięwzięcia społeczne, „L” okazała się najbardziej odpowiednią osobą do prowadzenia GardeningCo, powstałej w wyniku fuzji trzech przedsiębiorstw ogrodniczych. „L” wykorzystała swoje doświadczenie do prowadzenia tej małej firmy oferującej usługi ogrodnicze w celu poprawy lokalnego krajobrazu i angażującej osoby wykluczone społecznie i zawodowo. Jej obecnym celem jest rozwinięcie tej firmy, jak również zmniejszenie jej zależności od finansowania opartego na systemie grantów. Mimo braku doświadczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, potrafi czerpać z umiejętności i fachowej porady personelu zarządzającego jej firmy, jak również posiada umiejętność inicjowania nowych projektów i współpracy z akcjonariuszami. Jej działania wspiera koordynator do spraw rozwoju projektów, który ukończył studia na kierunku nauka o środowisku i ma ponad pięć lat doświadczenia zawodowego. Dzięki temu było możliwe uruchomienie nowych projektów dotyczących ogrodnictwa i zarządzania zielenią. Z kolei koordynator krajobrazu, który zna „L” od długiego czasu, jest byłym muzykiem zajmującym się od wielu lat zarządzaniem krajobrazem i znanym w północnym Bristolu inicjatorem przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej. Jego kompetencje i doświadczenie umożliwiły rozwinięcie komercyjnej części GardeningCo.

Podobnie rzecz ma się z „J”, który pracuje w MagazineCo od początku lat 90. i jest obecnie jego głównym akcjonariuszem i dyrektorem filii południowo-zachodniej. MagazineCo to znane czasopismo, finansowane z dochodów z reklamy, sprzedawane przez bezdomnych zarabiających dzięki temu na swoje utrzymanie. Jak „J” sam przyznaje, „moje urodzenie i wychowanie [...] skłoniły mnie do pracy w tym sektorze [...] także etos „wędkę, nie ryby” (zapis wywiadu, David Land, 9 sierpnia 2006). Lata pracy związanej z wydawaniem tego magazynu pozwoliły „J” na nabycie doświadczenia w dziedzinie wydawniczej, rozwinięcie umiejętności marketingowych, biznesowej przenikliwości i przekonania o potrzebie działań cechujących się wysokim poziomem etyczności. Niewątpliwie dzięki temu stał się on doskonałym przedsiębiorcą. Nie oznacza to jednakże, iż sukcesy, które osiągnął „J”, są tylko jego zasługą. Po części wynikają one również z kompetencji jego dwóch współpracowników odpowiedzialnych za tworzenie planów biznesowych oraz zawieranie umów. Ich wieloletnia współpraca i dobrze zaprojektowana struktura zarządzania powodują, iż MagazineCo jest prężnym przedsiębiorstwem, wykazującym tendencję do poszerzania zakresu swoich usług (np. planuje się uruchomienie nowego przedsiębiorstwa zajmującego się ludźmi opuszczającymi zakłady karne).

Drugim rodzajem aktora społecznego jest jednostka, która zanim rozpoczęła aktywność zawodową w sektorze przedsiębiorczości społecznej, pracowała w sektorze prywatnym lub publicznym. Osoby te zdobyły wartościowe umiejętności w dziedzinie zarządzania i doradztwa. Podejmując prace w tym sektorze, te nie zwiększają poziomu swoich dochodów, jednakże podnoszą swój status społeczny i nabywają poczucie wykonywania pracy społecznie użytecznej. Na przykład „Ju” opuścił marynarkę wojenną jako oficer z wysokim stopniem po 33 latach służby, którą zakończył jako kierownik dużego departamentu. Po bezskutecznych próbach znalezienia pracy w londyńskim sektorze prywatnym zaczął pełnić funkcję dyrektora generalnego w FurnitureCo. Zgodnie z opinią „Ju”, powiernicy FurnitureCo wybrali go ze względu na jego umiejętności organizacyjne, determina-

cję w realizacji celów, wizję rozwoju organizacji i zdolności komunikacyjne.

„Ju” postrzega siebie nie jako przedsiębiorcę społecznego, ale jako menadżera prowadzącego przedsiębiorstwo społeczne. Ceni sobie autonomię, którą został obdarzony, i wynikającą z niej możliwość rozwoju zarządzanej przez niego organizacji. Ceni także swoją rolę ważnego reprezentanta ekonomii społecznej w bristolskiej sieci politycznej organizacji społecznych. Nie przyłączył się do FurnitureCo ze względu na swoje zainteresowanie ekonomią społeczną, ale rozwinął je podczas prowadzenia organizacji, pewien, że ostatnie kilka lat swojej kariery zawodowej spędzi w podmiotach ekonomii społecznej działających w Bristolu. Interesujące jest to, że wykazuje niewiele empatii wobec pracowników, wolontariuszy i klientów FurnitureCo, widząc wartość swojego wkładu w stworzenie sytuacji, w której dobra dostarczane przez organizację są potrzebne i pożądane wśród grup o niskich dochodach. Nie ma nic szczególnego w sposobie, w jaki traktowani są pracownicy i wolontariusze z różnych sfer społecznych w programie działania organizacji. Motywacje „Ju” są całkiem inne od aktorów pierwszego rodzaju, jednak jego umiejętności biznesowe i uznanie przez niego znaczenia ekonomii społecznej, bez wątpienia poprawiły pozycję FurnitureCo jako dostawcy usług.

Inny menadżer, który ma jasny pogląd na temat potrzeby integracji podejścia biznesowego z postawą etyczną, to „Ja”, prowadząca TransportCo, największe bristolskie przedsiębiorstwo społeczne w sektorze transportowym. Dołączyła do tej organizacji po 20 latach pracy w sektorze transportowym, gdzie pracowała jako administrator i specjalista w dziedzinie logistyki i organizacji przedsiębiorstwa. Rozpoczęcie pracy w TransportCo było znaczącym krokiem w jej karierze. „Ja” nie rozróżnia pomiędzy pracą w sektorze prywatnym, publicznym czy ekonomii społecznej, widzi jedynie potrzebę uczynienia przedsiębiorstwa podmiotem sprawnie działającym i przynoszącym dochody dla jego akcjonariuszy. Nie ma ona wątpliwości, że jej zdolności komercyjne i administracyjne uczyniły z TransportCo firmę odnoszącą sukcesy. Zauważa, że „większość tych ludzi (pracujących dla TransportCo) to pracownicy zajmujący się rozwojem lokalnym, i chociaż darzą ich sza-



cunkiem, wiem, że nie mają zdolności biznesowych ani umiejętności właściwej oceny sytuacji umożliwiających zarządzanie flotą pojazdów lub nawet w niektórych przypadkach jednym pojazdem” (zapis wywiadu David Land, 28 listopad 2006). Jej praca spowodowała, że usługi tej organizacji są potrzebne ludziom, a równocześnie przynoszą dochód. „Ja” komentuje: „Cieszę się, że jestem tu gdzie jestem, ponieważ lubię to, co robię, i lubię widzieć efekt końcowy, jak wpływa to na życie ludzi (zapis wywiadu, David Land, 28 listopada 2006)”.

Motywacje leżące u podstaw podejmowania decyzji o pracy w sektorze ekonomii społecznej są zróżnicowane i stanowią wypadkową orientacji biznesowej i podejścia etycznego. Te zróżnicowane motywacje wywierają odmienny wpływ na przedsiębiorstwa społeczne w zależności od etapów ich organizacyjnego rozwoju. Na początku działania przedsiębiorstwa energia i etyczne podejście założyciela są istotne, ponieważ nadają one rozmach przedsięwzięciu. Jednak kiedy już przedsiębiorstwo jest rozwinięte, pojawia się inny zestaw cech przywódczych. Liderzy stają się częścią formalnej struktury zarządzającej, sterującej organizacją za pomocą złożonych powiązań (z inwestorami, ciałami publicznymi, zasadami i regulacjami, innymi przedsięwzięciami ekonomii społecznej) i podejmują wyzwania o charakterze socjalnym czy rynkowym. Wydaje się, że w tak kompleksowym zarządzaniu pragmatyzm przeważa, a wartości społeczne stają się drugoplanowe.

### 3.2. Pracownicy

Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką skalę działania, firmy społeczne wymagają dużych nakładów pracy przy wsparciu pełnoetatowych pracowników, praktykantów opieki społecznej czy instytucji rehabilitacyjnych i wolontariuszy (zob. tab. 1). Być może to nie zaskakuje, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że wykazywanie zaangażowania w kwestiach społecznej mobilizacji (włączając w to tworzenie miejsc pracy i szkoleń) często stanowi kryterium przyznawania grantów. Takie struktury nie zawsze są dobrze postrzegane, szczególnie kiedy organizacje próbują stać się finansowo niezależne dzięki działaniom komercyjnym, co często „naraża” ich na posia-

danie nadwyżki finansowej czy konieczność zatrudniania nieodpowiedniej siły roboczej.

Charakterystyczne jest jednak to, że kilka przedsiębiorstw w Bristolu, takich jak Wood Project, TransportCo, NappyCo i Conservation Trust, osiągnęło sukces w rozwijaniu nowych możliwości rynkowych, utrzymując zarazem cele społeczne (np. kafejki, które finansują programy dla bezrobotnych), lub też udało im się znaleźć inne sposoby na zmotywowanie społecznie wykluczonych, tak by dostarczali oni produkty potrzebne na rynku (np. przez doradztwo, podział prac czy projekty elastycznego czasu pracy).

Jak wskazują wyniki badań nad przedsiębiorstwami społecznymi, cele społeczne i komercyjne można pogodzić dzięki kombinacji właściwego doradztwa profesjonalnego i konsekwencji, systematycznego wzrostu i specjalnych strategii przeznaczonych dla produktów niszowych (zob. Cameron 2008; Gibson, Community Economies Collective 2008; Graham, Cornwell 2008; Coraggio 2008, również podobne studia z Sydney, Filipin, Pioneer Valley w stanie Massachusetts i w Buenos Aires).

Jakość doświadczenia pracownika jest blisko związana ze strategicznymi wyborami i uwarunkowaniami finansowymi konkretnego przedsiębiorstwa społecznego (zobacz Hudson 2008, w kwestii dyskusji na temat rozwoju dynamiki, na podstawie badań z Manchesteru). Land i Hewson (2007b, s. 21) w swoim studium wyszczególniają trzy kategorie pracowników.

Po pierwsze są to pracownicy, którzy często posiadają wykształcenie wyższe, i budują swoją karierę zawodową, kierując się w dużym stopniu motywami etycznymi. Drugi i trzeci rodzaj pracowników to osoby, które znalazły pracę w ekonomii społecznej, zgłaszając swe kandydatury na stanowiska odpowiadające ich umiejętnościom, dlatego że chciały być zatrudnione właśnie w tym sektorze. Dla drugiej grupy było to pozytywne doświadczenie, a ich kariera dostosowała się w pewnym sensie do chęci pozostania w obszarze ekonomii społecznej. Dla trzeciej grupy zatrudnienie w ekonomii społecznej było albo neutralnym, albo negatywnym doświadczeniem i traktowały je wyłącznie jako po prostu „pracę” lub aktywnie szukały okazji do opuszczenia obszaru ekonomii społecznej.

Wracając do pierwszej kategorii – są to pracownicy, którzy wybrali pracę i prawdopodobnie robienie kariery w ekonomii społecznej ze względów etycznych. Często to absolwenci uczelni, którzy zetknęli się już z trzecim sektorem podczas wolontariatu. Na przykład „V”, jak zauważają Land i Hewson (2007b, s. 21), „uzyskał dyplom z zakresu architektury i inżynierii środowiska. Posiadał pewne oszczędności i porzucił pracę w prywatnym sektorze po tym, jak uświadomił sobie, że nie jest to rodzaj zajęcia, jaki by mu odpowiadał. Zajął się następnie realizacją swych aspiracji, pracował 18 miesięcy jako wolontariusz, a pod koniec stażu dostał wynagrodzenie za zaprojektowanie i wdrożenie fragmentów pracy projektowej. W końcu zaproponowano mu pracę na pół etatu w charakterze koordynatora zespołu wolontariuszy, a kilka miesięcy później jego obecne stanowisko w TransportCo. Podobnie „J”, koordynator fitness w Conservation Trust, to młoda kobieta z dyplomem z filozofii i psychologii oraz doświadczeniem w krótkoterminowej pracy przy kilku projektach adresowanych do ludzi ze szczególnymi potrzebami. Jej największym pragnieniem jest dalsze zajmowanie się ekonomią społeczną, co wiąże się ze szczególnymi wartościami i przyjemnością, jaką daje ta praca. Jak mówi „J”, ludzie, którzy są oddani swojej pracy, mają pozytywne nastawienie do świata.

Połączenie poświęcenia etycznego i profesjonalnych ambicji odgrywa istotną rolę w równoważeniu interesów w ekonomii społecznej, ponieważ pierwsze doświadczenia mogą być ryzykowne. Pomaga to jednostkom pełnić poważniejsze funkcje w ramach ekonomii społecznej. „B” z GardeningCo uzyskała dyplom z zakresu nauk o środowisku. Podczas studiów działała jako wolontariusz, pracując z młodymi ludźmi w ramach lokalnych projektów dotyczących edukacji na temat środowiska naturalnego. To przypieczętowało jej decyzję o typie kariery zawodowej. Przez następne trzy lata pracowała w Bristolu w różnego rodzaju organizacjach trzeciego sektora (zarządzanie odpadami, poprawa jakości przestrzeni publicznej). To doprowadziło ją do pracy w charakterze koordynatora do spraw rozwoju w GardeningCo.

Podobnie „T”, jedna z koordynatorek w City Farm, jest wykwalifikowanym i doświadczonym

młodym pracownikiem. Wykorzystała ona swoje doświadczenie, by rozszerzyć działalność firmy i dotrzeć do lokalnych społeczności za pośrednictwem różnorakich „zielonych projektów”. Jednocześnie rozwinęła umiejętności przedsiębiorcy, które pomogą jej w awansie zawodowym. Ludzie tacy jak „B”, „J”, „V” i „T” mają tendencje do szybkiego pięcia się po szczeblach kariery w organizacji, a następnie przyłączają się do innych przedsięwzięć w dziedzinie ekonomii społecznej jako menadżerowie, by w końcu założyć własne przedsiębiorstwa.

Druga kategoria pracowników składa się z jednostek, które „wpadły” w ekonomię społeczną (Land, Hewson 2007b), czasami ma to związek z osobistymi niepowodzeniami czy wymuszonym wyjściem z głównego nurtu zatrudnienia na rynku pracy. W rezultacie cenią oni jednak to doświadczenie, podejmują się pracę o różnym stopniu odpowiedzialności, stopniowo spajając jej z wartościami i zasadami ekonomii społecznej. Na przykład „T” dołączył do Wood Project po tym, jak uszkodzenie wzroku zatrzymało jego karierę programisty komputerowego. Zaoferowano mu pracę brygadzysty, pracę „marzeń”, jak uważa. Podobnie „B” z TransportCo., który odpowiada za szkolenie kierowców, z czasem bardzo polubił swoją pracę i jest zadowolony, że może rozwijać swoją jednostkę. „B” był pracownikiem poczty przez 15 lat, jednak musiał porzucić tę pracę ze względu na problemy z kolanem. Potem zajmował się prowadzeniem furgonetek, kolejne zwolnienie i szkolenie kierowców doprowadziły go do pracy w Transport Co.

Ścieżka kariery starszego personelu w TrainingCo jest podobna, pokazuje, jak silna kultura organizacyjna zorientowana na zaspokajanie potrzeb wykluczonych społecznie zmienił może aspiracje pracowników<sup>8</sup>.

Większość pozostałych osób dołączyła do TrainingCo z sektora prywatnego, co w wielu przypadkach wiąże się z obniżeniem pozio-

<sup>8</sup> TrainingCo odpowiada na lokalne potrzeby, na przykład oferując porady osobom, które nie posiadają żadnych kwalifikacji, kursy dla bezrobotnych zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą oraz pomaga młodym ludziom z ubogich rodzin w przygotowaniu do egzaminu na prawo jazdy.

mu ich wynagrodzeń (np. przykład inspektor finansowy, która wcześniej pracowała jako agent nieruchomości oraz w sektorze publicznym). Po siedmiu latach pracy w tej organizacji wyraża ona chęć poszukiwania nowych kwalifikacji, jeżeli będą się zawierać w sferze ekonomii społecznej. Doświadczenie w TrainingCo zmieniło jej hierarchię wartości. Podobnie rzecz miała się w przypadku osoby nadzorującej trening IT. Pracował w sklepie z gitarami, który kupił, a kiedy przestał być dochodowy, sprzedał. Przeszedł ponowne szkolenie w branży IT i dołączył do TrainingCo. Jak zauważają Land Hewson (ibid., s. 22), po kilku latach pracy w tej firmie wierzy on, że „praca w ekonomii społecznej jest nadal dla niego istotna, czuje, że daje mu ona szczególną wolność, tak długo, jak udaje mu się osiągnąć swoje cele”, cieszy się również z „wyzwania, jakim jest pomaganie ludziom w osiągnięciu ich celów za pomocą IT”.

Poczucie identyfikacji z wartościami ekonomii społecznej tym bardziej narasta, im dłużej pracuje się w firmach społecznych, co pokazują badania tego typu podmiotów działających w Bristolu, takich jak GardeningCo, Conservation Trust, City Farm and NappyCo.

Istotne jest również – wynikające z pracy w przedsiębiorstwach społecznych – pozytywne nastawienie do świata i zadowolenie z pracy, ważniejsze niż otrzymywanie niższego wynagrodzenia.

W trakcie badania zidentyfikowano także osoby w umiarkowanym stopniu skłonne do brania rzeczywistej odpowiedzialności za działania firm społecznych, w których pracują, i w niewielkim stopniu identyfikujące się z celami i wartościami ekonomii społecznej.

Trzecią kategorię pracowników tworzą osoby zatrudniające się przede wszystkim ze względu na zarobkowanie lub też zdobywanie doświadczenia przydatnego do wykorzystania w innych sektorach rynku pracy.

Osoby te najczęściej pracują w organizacjach, których komercyjne cele przeważają nad wartościami etycznymi, lub też podstawowy sposób motywowania pracowników to wynagradzanie finansowe, a nie realizacja celów społecznie użytecznych. Na przykład w TransportCo „J” sprząta i przygotowuje do eksploatacji minibusy. Z wykształcenia jest inżynierem, pracował dla

jednej z dużych firm elektrycznych przez 15 lat, a obecnie myśli o rozpoczęciu nowej kariery wojskowej w Territorial Army (struktura stanowiąca zaplecze kadrowe dla armii brytyjskiej). Dla niego praca w TransportCo. trwa o „pięć miesięcy za długo” (Land, Hewson, op. cit, s. 23); praca ta była dla niego jedynym sposobem, aby nie pozostać bezrobotnym, ale równocześnie – według jego opinii – wiązało się to z niewykorzystywaniem jego umiejętności inżynierskich. Opinia „J” nie pozostaje odosobniona. Wiele osób wyraziło bowiem opinię, iż praca w podmiotach ekonomii społecznej nie jest dla nich atrakcyjna z powodu niskiego poziomu płac oraz niemożności wykorzystania posiadanych przez nie kompetencji zawodowych oraz realizacji ich aspiracji zawodowych. Opinie tego rodzaju nie były wypowiadane zbyt często i większość pracowników, którzy w niewielkim stopniu identyfikują się z wartościami ekonomii społecznej pracę w przedsiębiorstwach społecznych, traktuje jako krok na drodze do rozwoju kariery zawodowej. „N” pełni zwykle funkcję asystenta w dziale obsługi klienta. Dołączył on do TransportCo od razu po ukończeniu szkoły i swoją pracę postrzega jako krok na drodze do lepiej płatnej pracy – najchętniej agenta nieruchomości – bliżej miejsca zamieszkania.

Ważne jest jednak to, że inni nie śpieszą się do opuszczenia ekonomii społecznej. Dzieje się tak, dlatego ponieważ praca ta nie stawia zbyt wielkich wymagań ani nie alienuje. „S”, menadżer finansowy i IT w TransportCo, pracuje dla tej firmy od 9 lat. Wcześniej był menadżerem średniego szczebla w jednej z firm zajmujących się sprzedażą i serwisem sprzętu komputerowego. Dowiedział się on o TransportCo od przyjaciela. Zamierzał przez pewien czas zaprzestać pracy zawodowej, jednak zatrudnił się w tej firmie i ponieważ dostrzega jej walory (o których mowa powyżej), nadal tam pracuje.

Podobnie „L”, odpowiadająca za obsługę klienta, od długiego czasu jest związana w TransportCo. Nie rozważa ona złożenia rezygnacji, ponieważ praca w tej organizacji stała się jej drugą naturą, elastyczny czas zatrudnienia umożliwia jej jednoczesne chodzenie do szkoły. Na niższych szczeblach hierarchii znajdują się pracownicy wykonujący proste zajęcia. Cenią sobie oni możliwość funkcjonowania wolnego od pre-

sji jakości i szybkości wykonywania określonych zadań, którą, jak podejrzewają, mogliby stracić, pracując w sektorze publicznym lub prywatnym. Są też osoby takie jak „H” w Wood Project, wdzięczni za to, że mogą wykonywać stosunkowo proste zadania w przyjaznych i bezstresowych warunkach.

Ten aspekt pracy w ekonomii społecznej nie powinien ująć naszej uwagi. W wielu bowiem przypadkach istotą walki z wykluczeniem społecznym i zawodowym jest przywrócenie wykluczonym poczucia wartości i własnej godności. Ma to większe znaczenie od efektywności wykonywanej pracy.

Może to, i często tak się dzieje, nie odpowiadać presji rynkowo rozumianej efektywności. Przykład NappyCo pokazuje, że cele ekonomiczne i społeczne można pogodzić. W procesie budowania motywacji pracowników NappyCo stara się wykorzystać te cechy swoich pracowników, które służą ich integracji z przedsiębiorstwem i wartościami ekonomii społecznej.

Podsumowując możemy zauważyć, że nie istnieje idealny wzorzec pracownika ekonomii społecznej. Są tacy, którzy niecierpliwie oczekują na możliwość znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy (stanowią one jednak mniejszość). Wiele osób chce rozwijać swą karierę zawodową w sferze ekonomii społecznej. Różnice te można wyjaśnić ich pochodzeniem, rolą i statusem, który posiadają w przedsiębiorstwie, a także poziomem ich identyfikacji z etosem przedsięwzięć ekonomii społecznej. Ciekawy jest fakt, że większość osób – w różnych zawodach – ceni sobie to doświadczenie ze względu na to, że ma ono inny charakter niż stresująca, bardziej wymagająca i mniej tolerancyjna praca w przedsiębiorstwach głównego nurtu ekonomii.

Ten czynnik wymienia się nawet w sytuacji, w której ten rodzaj zatrudnienia oznacza niższe płace, niepewność związaną z zatrudnieniem i perspektywę ograniczonej kariery<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Osoby działające w ekonomii społecznej nie prowadzą rozrzuconego czy pełnego materialnych zabezpieczeń stylu życia. Pracownicy na niższych szczeblach często wracają do bezrobocia czy źle płatnych, niesatysfakcjonujących zajęć, jeśli (i kiedy) opuszczają ten sektor. Mimo że autorzy tego projektu badawczego nie byli w stanie prześledzić dróg zawodowych osób, które opuściły omawiane organizacje, materiały zebrane od menedżerów i pracow-

Dla menadżerów i starszego personelu satysfakcja płynie z możliwości kształtowania organizacji i wpływania na poprawę sytuacji innych ludzi. „S”, dyrektor finansowy OldfurnitureCo, mógłby z łatwością wykorzystać swoje umiejętności i kwalifikacje do otrzymania lepiej płatnej pracy w sektorze prywatnym, ale zdecydował się pracować w ekonomii społecznej w zamian za gościnność, z którą spotkał się, kiedy przybył ze swoją rodziną z Kosowa, pozbawiony środków do życia: „Z biegiem czasu czuję coraz bardziej, że mam pewne zobowiązania względem [OldfurnitureCo] – nie takie, że jeżeli odejdziemy, firma przestanie istnieć [OldfurnitureCo] – ale czuję, że stworzyliśmy pewien bardzo dobry fundament [...] wiem, że jeżeli pójde gdzie indziej, będę zarabiał sześć, siedem, osiem czy więcej jeszcze tysięcy funtów rocznie, ale czy rozwiąże to wszystkie moje problemy? [...] Postanowiłem zostać tutaj i prawdopodobnie pracować jeszcze ciężiej, wykonując dodatkową pracę w czasie weekendów czy wieczorami, aby zwiększyć mój dochód, brać dodatkowe zlecenia, ale pozostać tutaj przez jeszcze trochę czasu, aż uda nam się zrobić coś dobrego” (cytat za Land, Hewson 2007b, s. 25).

Podobnie „P” wyjaśnia, dlaczego jego dwóch starszych pracowników posiadających szczególnie cenne na rynku umiejętności zdecydowało się pozostać w ekonomii społecznej. „Ponieważ naprawdę im się tutaj podoba, lubią klientów, lubią atmosferę, lubią to, o co w tym chodzi, co stanowi kolejny powód, dla którego nie możemy odejść zbyt daleko od miejsca, w którym jesteśmy, w stronę komercyjną [...], po co wtedy mieliby tu pracować? Mogliby pójść gdzieś indziej i dostawać porządną pensję. Myślę, że chodzi tu o coś więcej, ten rodzaj satysfakcji z wykonywanej pracy nie ma nic wspólnego z pieniędzmi” (ibid., s. 26).

ników sugerują, że pięcie się po szczeblach kariery ogranicza się do najbardziej wykwalifikowanych, doświadczonych lub zmotywowanych jednostek, kierujących się ku lepszym pozycjom w społecznej ekonomii (czy sektorze publicznym). Jest to dosyć kontrowersyjne odkrycie, które oznacza, że obecne oczekiwania względem ekonomii społecznej, jakoby miała stanowić wkład w główny nurt ekonomii, mogą być zbyt ambitne lub błędne (dlatego też kariery tych pracowników rozwijają się głównie w ramach ekonomii społecznej).

Jak już wcześniej zauważyliśmy, ten rodzaj oddania daje się również zauważyć wśród pracowników na niższych szczeblach, ale dodatkowo, istotnym czynnikiem wpływającym na to, że jednostki te wykonują zawód, który nie stanowi dużego wyzwania, jest możliwość uniknięcia wyścigu szczurów, utrzymywania ważnych relacji społecznych i postępów osobistego rozwoju. W tym przypadku działanie w obszarze ekonomii społecznej oznacza przywrócenie znaczenia i wartości pracy jako takiej.

### 3.3. Wolontariusze

Jeżeli jest coś, co wyraźnie odróżnia ekonomię społeczną od sektora prywatnego czy publicznego, to wolontariat. Jak pokazaliśmy w tabeli 1, ten sektor zależy od nieopłacanej pracy osób, wspierających etatowych pracowników. Land i Hewson (2007b, s. 30) utrzymują, że „wkład wolontariuszy, na wszystkich poziomach ekonomii społecznej, począwszy od prac manualnych – kopania dołków, by zasadzić drzewa – po poziom dyrektorski – zarządzanie przedsięwzięciami przynoszącymi miliony funtów przedsiębiorstwu społecznemu – tworzą fundament ekonomii społecznej”.

Badania przeprowadzone w Bristolu pokazują dwa rodzaje wolontariuszy. Pierwsza grupa to emeryci lub ci, którzy nie poszukują aktywnie pracy – osoby chętnie przyczyniające się do tworzenia czegoś, czemu przyświeca szczytny cel. Wierzą one, że mogą poprawić lokalne warunki społeczne i środowisko naturalne. Organizacje ekonomii społecznej cenią ich za zdolności, doświadczenie i poświęcenie. Typowy przykład stanowi Conservation Trust, firma opierająca się na pracy dużej liczby wolontariuszy świadczących różne usługi dla społeczności lokalnej. Jedną z takich osób jest „T”, emerytowany inżynier o dużym doświadczeniu w sektorze prywatnym, który pracuje jeden dzień w tygodniu, chętnie podejmując się różnorodnych obowiązków związanych z ochroną środowiska. Inny przykład stanowi „A”, doświadczona szwaczka, obecnie bez pracy, częściowo ze względu na problemy ze zdrowiem psychicznym. Pracuje jako wolontariusz dwa dni w tygodniu w NappyCo, aby móc wnieść swoją „częstkę” w ochronę środowi-

ska. Dla tych osób to, co liczy się najbardziej, to wkład w osiąganie ważnych celów społecznych, przy jednoczesnym utrzymywaniu wiary w sens własnej wartości i przydatności.

Drugi rodzaj wolontariuszy to osoby poszukujące możliwości zdobycia doświadczenia zawodowego, co ma poszerzyć perspektywy ich zawodowego rozwoju. Jedną podgrupę składa się z młodych ludzi posiadających wyższe wykształcenie, szukających możliwości rozwoju zawodowego na polu ekonomii społecznej. Ich starania kończą się zazwyczaj sukcesem. Chociaż wykonują oni pracę poniżej minimalnego wynagrodzenia (lub minimalnie płatną), połączenie ich ambicji, kwalifikacji i zdolności do zdobywania doświadczenia daje im pewność, że wolontariat doprowadzi ich do stabilnego i finansowo satysfakcjonującego zatrudnienia. Zwykle tak właśnie się dzieje. Typowy przykład stanowi „L”, pracująca jako wolontariusz w Conservation Trust, która niedawno zdobyła tytuł magistra. Korzysta ona ze swych oszczędności i skromnych przychodów z pracy urzędniczej, służącej usprawnieniu jej umiejętności w dziedzinie ochrony środowiska, zyskując pewność, że „praca na rzecz środowiska jest sposobem na zarabianie na życie” (Land, Hewson 2007b, s. 31).

Inna podgrupa składa się z osób o ograniczonych kompetencjach, doświadczeniu czy kapitale społecznym. Ludzie ci często pochodzą z środowisk dotkniętych problemem wykluczenia społecznego, wolontariat jest dla nich sposobem na rozwój zdolności zawodowych przydatnych w głównym nurcie ekonomii. Znajdują oni pracę w wolontariacie dzięki kontaktom osobistym bądź przez biura pracy lub też zostają skierowani do tej pracy przez domy poprawcze czy ośrodki rehabilitacyjne.

Ta grupa w rzeczywistości testuje zdolności ekonomii społecznej do walki ze społecznym wykluczeniem i ubóstwem. Wyniki tego rodzaju badań są zróżnicowane.

Z jednej strony, są wolontariusze, którzy nie zyskują wiele dzięki temu doświadczeniu, zarówno w kategoriach motywacji, jak i poprawy swoich szans na zatrudnienie. Nie są tym zainteresowani, niewiele się uczą i wracają do bezrobocia, tymczasowego zatrudnienia czy opieki instytucjonalnej. Nieczułość, apatia i obrażanie się są powszechnymi zachowaniami (wśród kierowanych,

którzy ryzykują utratę zasiłku, jeśli odmówią przyjęcia oferowanej im pracy). Brak możliwości rozwinięcia nowych umiejętności stanowi problem dla innych osób. Praca nie jest wymagająca, trwa krótko, a oni często nie mają wystarczającego wsparcia. Te trudności ulegają pogłębieniu w chwili, kiedy organizacje ekonomii społecznej, którym brakuje zasobów, rozpaczliwie poszukują grantów i rynków zbytu, by przetrwać.

Z drugiej strony, znajdujemy wolontariuszy z podobnych, ale prawdopodobnie mniej skrajnych środowisk. Mogą oni zyskać coś dzięki ekonomii społecznej, pod warunkiem, że mają na to wystarczający czas i właściwe miejsce w organizacji. Czy pomagają im to w powrocie do ekonomii głównego nurtu, pozostaje pytaniem otwartym. Jeden z wolontariuszy, który z czasem polubił swoją pracę, to ktoś długo mieszkający za granicą, wykonujący różne prace na pół etatu i w przeszłości uzależniony od alkoholu. Po przepracowaniu prawie roku w OldfurnitureCo nie lekceważył pracy jako wolontariusz, dostrzegając korzyści związane z takim zatrudnieniem. Nie jest on jednak pewien, czy praca w firmie społecznej umożliwi mu otrzymanie stabilnej i dobrze płatnej pracy. Przykłady przejścia zakończonego powodzeniem są prawdopodobnie związane z rzadkimi sytuacjami, kiedy przedsiębiorstwa społeczne mogą same zaoferować płatną pracę (np. TransportCo zatrudniająca byłych skazanych zmotywowanych do uczenia się, jak dbać o stan techniczny pojazdów, czy City Farm przyjmująca osoby pozostające bez pracy przez dłuższy czas, by zajmowały się zwierzętami). Bezpośrednie wejście wolontariuszy w główny nurt gospodarki wydaje się dużo mniej powszechne; nie ułatwia go niechęć, z jaką pracodawcy głównego nurtu ekonomii odnoszą się do zatrudniania ludzi z tzw. trudnych środowisk. Wynik taki nie oznacza zanegowania wartości wolontariatu na gruncie ekonomii społecznej, szczególnie kiedy organizacja ekonomii społecznej troszczy się o to, aby osoby, które wspierają, mogły wykorzystać swój potencjał. NappyCo np. odpowiedziała na potrzeby wolontariuszy z dużą troską i dbałością, a jej informacja na temat przebiegu pracy w organizacji – rzadka praktyka w ekonomii społecznej – wykazuje, że nikt nie powrócił do życia na zasiłku. Jej dyrektor naczelny stwierdził: „kontynuowali naukę, tworzy-

li własne firmy albo wzięli się z nami na etat lub jako wolontariusze, albo zatrudniali się gdzie indziej i nikt nie powrócił na zasiłek (zapis wywiadu, 27 marca 2007). Jednak bez względu na to, czy wolontariat skutkuje płatnym zatrudnieniem, czy też nie, jego wartość polega już na samym wsparciu tych osób. Prawdopodobnie jeżeli powiąże się takie wsparcie z wydłużonym okresem stażu lub dalszymi możliwościami wolontariatu, przy jednoczesnym dostarczaniu motywacji dla pracodawców z głównego nurtu, rola ekonomii społecznej jako pośredniego rynku pracy może się wzmocnić.

#### 4. Podsumowanie

Zasadnicze pytanie brzmi: czy rolą ekonomii społecznej powinno być przywracanie ludzi wykluczonych do głównego nurtu gospodarki? Przeprowadzone badania wskazują, że takie oczekiwania mogą być chybione i przesadnie ambitne. Jednostki, którym udaje się łagodnie przejść pomiędzy ekonomią społeczną i prywatnym czy publicznym sektorem, w pewnym sensie są już „przeformowane”. To menedżerowie i starszy bądź wyszkolony personel, mający wyższe wykształcenie, doświadczenie zawodowe, to osoby zdeterminowane, aby podejmować i utrzymywać aktywność zawodową. Nie pochodzą ze społecznie wykluczonych środowisk (lub wyszli z nich, zanim zaangażowali się w działania podmiotów ekonomii społecznej), są w stanie rozwijać swą karierę zarówno w tym sektorze, jak i poza nim.

Większość osób angażujących się w działania podmiotów ekonomii społecznej – jako opłacani pracownicy, wolontariusze czy stażyści – nie znajduje łatwego przejścia do ekonomii głównego nurtu. Organizacje takie jak NappyCo, wychodzące naprzeciw potrzebom swoich pracowników, stanowią wyjątek, choć również w tym przypadku kobiety, które znalazły stałe zatrudnienie po odejściu, posiadały odpowiednie umiejętności i doświadczenie. Jeżeli jednak udaje się coraz częściej znajdować stałą pracę, zwykle dzieje się to w ramach samej organizacji lub w innych przedsięwzięciach ekonomii społecznej. Nie stanowią to zaskakującego odkrycia, jednak wynika-

jące z tego konsekwencje mają duże znaczenie dla odpowiedniej strategii postępowania.

Osoby ze skomplikowaną historią życiowych niepowodzeń i brakiem motywacji nie da się łatwo zmienić dzięki ekonomii społecznej w pełnych zapału i kompetencje pracowników. Wymagają oni zrównoważonego, długotrwałego wsparcia, którego elementami są opieka społeczna, pracodawcy, organizacje obywatelskie i społeczności lokalne.

Wymagać od ekonomii społecznej, by niosła na swoich barkach ciężar przywracania pracowników na rynek pracy, to nadmierne oczekiwanie. Narastające naciski polityczne na wypełnianie tej funkcji przez podmioty ekonomii społecznej mogą tę sytuację jedynie pogarszać. Poszczególne organizacje będą bowiem zmuszane przez presję rynku do porzucenia prymatu działania etycznego na rzecz działań cechujących się wyższą efektywnością ekonomiczną. Jeżeli oczekiwania społeczne mają być podtrzymane, polityka publiczna będzie musiała zapewnić stosowne do tego warunki – zasoby finansowe i w szczególności kontrakty długookresowe – aby pozwolić ekonomii społecznej na przygotowywanie ludzi zdolnych do przejścia do głównego nurtu ekonomii.

Dyskusyjne jest to, czy ta ostatnia kwestia powinna stanowić cel ekonomii społecznej. Badania przeprowadzone w Bristolu pokazują, że jeżeli satysfakcję i wartość można czerpać z zaangażowania w ekonomię społeczną i jeżeli coś zyskuje się dzięki temu – bez względu na to, jak drobnego czy powszechnego – dzieje się tak dlatego, że ekonomia społeczna jest *inna* od głównego nurtu ekonomicznego i społecznego. Zysk bierze się z jej szczególnej cechy jako trzeciego sektora czy systemu (Pearce 2003; Laville 2008).

Liderzy, pracownicy i wolontariusze często mówią o etyce związanej z opieką i uczestnictwem społecznym jako podstawie działania przedsiębiorstw, w które są zaangażowani lub które motywują ich do zaangażowania w ekonomię społeczną; o etyce związanej z opieką, nieistniejącą ich zdaniem lub będącą kwestią drugorzędną w sektorze prywatnym lub publicznym. Z kolei wielu wolontariuszy i pracowników ceni sobie możliwość wykonywania zadań w swoim własnym tempie, bez presji kierownictwa, odpowiadającym ich umiejętnościom.

Ekonomię społeczną można zatem postrzegać jako kwestię zarówno zwyczajną, jak i niezwykłą. Jest niezwykła, ponieważ jej wartości i motywacji nie da się zredukować ani porównać z tymi, które przeważają w ekonomii rynkowej czy w biurokratyzowanym społeczeństwie. Jest też zwyczajna, ponieważ ludzie, dobra, usługi, zasady pracy i osiągnięcia nie są niczym wyjątkowym, ale ta zwyczajność czerpie również z wyjątkowego wysiłku osób i organizacji pracujących w warunkach ciągłych prób zaspokajania potrzeb dzięki potencjałowi społeczności lokalnych. Gdyby było można opisać to w sposób proceduralny (sformalizowany), łatwiej wtedy byłoby wykazać wartości i osiągnięcia tego sektora.

## Bibliografia

- Amin A., Cameron A., Hudson R. (2002). *Placing the Social Economy*. London: Routledge.
- Amin A., Thrift N. (1995). „Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association”, *Economy and Society*, t. 24, nr 1, s. 41–66.
- Appadurai A. (2000). „Grassroots globalisation and the research imagination”, *Public Culture*, t. 12, nr 1, s. 1–19.
- Boltanski L., Thevenot L. (2006). *On Justification: Economies of Worth*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Borzaga C, Depedri S. (2008). „Working for social enterprises: does it make any difference?”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Cameron J. (2008). „Building a viable social enterprise sector”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Chatterjee P. (2004). *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*. New York: Columbia University Press.
- Corragio J.L. (2008). „A path to social economy in Argentina: worker takeover of bankrupt companies”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Gibson K., Community Economies Collective (2008). „Experimenting with social enterprises to strengthen community economies in the Philippines”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Gibson-Graham J.K. (2006). *A Postcapitalist Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Graham J., Cornwell J. (2008). „Building community economies: two community enterprises in the Pioneer Valley of Massachusetts”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Haugh H. (2008). „Working in the social economy: an exploration of rewards and motivations”, artykuł prezentowany na międzynarodowym seminarium *Ethnographies of the Social Economy*, Hild-Bede College, Durham University, 14–15 marca.
- Hewson C., Land D. (2007). „Organisational Trajectories” (maszynopis), Department of Geography, University of Durham.
- Hudson R (2008). „Life on the edge: navigating the competitive tensions between the «social» and the «economic» in the social economy and in its relations to the mainstream”, artykuł przygotowany na seminarium sponsorowane przez ESRC *Changing Cultures of Competitiveness: Global Production and Labour Relations*, Manchester, 9 lipca.
- Jessop B., Sum N-L. (2006). *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in their Place*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Land D., Hewson C. (2007a). „Manchester and Bristol” (maszynopis), Department of Geography, University of Durham.
- Land D., Hewson C. (2007b). „Individual trajectories” (maszynopis), Department of Geography, University of Durham.
- Lavill, J.L. (2008). „Towards a theory of plural economy: in the footsteps of Mauss and Polanyi”, artykuł prezentowany na seminarium *Rethinking Economic Anthropology: a Human-Centred Approach*, London School of Economics.
- Leadbeater C. (1997). *The Rise of the Social Entrepreneur*. London: Demos.
- Leadbeater C (2007). „Mainstreaming of the mavericks”, *The Observer* z 25 marca, s. 7 (w dziale *Business News and Features*).
- Lechat N. (2008). „The organizational trajectory of social economy enterprises in a rural region of the south of Brazil”, artykuł prezentowany na międzynarodowym seminarium *Ethnographies of the Social Economy*, Hild-Bede College, Durham University, 14–15 marca.
- Mendell M. (2008). „The three pillars of the social economy: the Quebec experience”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Nyssens M. (2006). *Social Enterprise. At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. London: Routledge.
- Pearce J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*. London: Gulbenkian Foundation.
- Pearce J. (2008). „Social economy: engaging in a Third System?”, w: A. Amin (red.), *The Social Economy*. London: Zed Press, w przygotowaniu.
- Russell L., Scott D. (2007). *Social Enterprise in Practice*, Charities Aid Foundation, Kent.
- Solnit R. (2005). *Hope in the Dark: The Untold History of People Power*. New York: Nation Books.
- Spear R., Cornforth C., Aitken M. (2008). *For Love and Money: Governance in Social Enterprise*, Co-operatives Research Unit, Open University, Milton Keynes.
- Spinoza C., Flores R., Dreyfus H.L. (1997). *Disclosing New Worlds: Entrepreneurship, Democratic Action, and the Cultivation of Solidarity*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Stark R. (2008). *For a Sociology of Worth*, Princeton NJ: Princeton University Press, w druku.



## **Extraordinarily Ordinary. Working in the Social Economy**

It is with ever-increasing attention that political actors worldwide watch social economy – the segment of the economy focussed on meeting social needs usually by third-sector organizations – for the purpose of strengthening and development of various social policy instruments. Once considered an insignificant complement to the free market, social economy is nowadays perceived as a rightful member of the market economy that can develop thanks to efforts of individuals and organizations united in their efforts geared towards the accomplishment of the idea of ethical entrepreneurship. It is assumed that in order to be able to meet new challenges, the capitalism of the future may need the dynamics of social economy in the process of creation of new markets and the functions customarily associated with the welfare state.

Mainstream research into social economy focuses on analysing its constitutive features and the relationships that hold among its postulated ethical values and the market. Issues concerning the social determinants of its development, including the motivations and professional career paths of individuals involved in the operation of social economy enterprises, have attracted marginal treatment from researchers.

We only have a very general knowledge of the motives that induce social actors to be involved in activities in the area of social economy and the advantages that accrue to them. Results of analyses show only some general premises, such as solidarity and reciprocity. The aim of this study is to fill this gap by describing the experience of social businessmen, workers and volunteers based on a case study involving the city of Bristol.

Key words: social economy, the third sector, work/jobs/labour, market, strengthening.



Tomasz Geodecki

## Pomiar innowacyjności gospodarki przy użyciu pośrednich i bezpośrednich wskaźników innowacji<sup>1</sup>

W artykule poruszono problematykę pomiaru stopnia innowacyjności gospodarki. W pierwszej i drugiej części zarysowano okoliczności i przesłanki zastosowania pewnych koncepcji do dokonania takiego pomiaru oraz przedstawiono podstawowe wskaźniki oparte na pomiarze działalności B+R i jej efektach oraz bezpośrednio wskaźniki innowacji. W trzeciej części naszkicowano perspektywę oceny tych wskaźników i jej kryteria, w czwartej i piątej zaś miary te poddano analizie z punktu widzenia ich adekwatności do porównań stopnia innowacyjności gospodarek. Szczególnie skoncentrowano się na ograniczonej przydatności wskaźników pośrednich do oceny innowacyjności krajów rozwijających się.

Słowa kluczowe: wskaźniki innowacji, innowacyjność gospodarki, polityka innowacyjna.

### Wstęp

Niniejszy artykuł jest elementem szerszej analizy mającej na celu zidentyfikowanie czynników związanych z innowacyjnością gospodarek, ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki gospodarek państw odrabiających dystans rozwojowy (tzw. kraje nadganiające – ang. *catching up*). Istotną trudnością w osiągnięciu tak zarysowanego celu jest mnogość definicji innowacyjności i sposobów jej opisu za pomocą rozmaitych wskaźników, ujmujących ilościowo różne zagadnienia ekonomiczno-społeczne, które zgodnie z obowiązującymi teoriami o cesze tej mają świadczyć. W toku analizy wyodrębniono trzy podstawowe grupy wskaźników używanych do mierzenia innowacji i określania innowacyjności gospodarek krajowych:

- wskaźniki zastępcze oparte na pomiarze nakładów oraz efektów działalności badawczo-rozwojowej;
- bezpośrednie wskaźniki innowacji;

– wskaźniki wydajności czynników wytwórczych lub też jednego z nich – wydajności pracy.

Jako czwartą, osobną grupę, można wyodrębnić wskaźniki złożone, oparte na jednej lub kilku z powyższych grup wskaźników, ale także zazwyczaj włączające wiele innych cech skorelowanych z działalnością innowacyjną.

W niniejszym opracowaniu niemożliwe jest przedstawienie i omówienie wszystkich wymienionych wskaźników, dlatego pominięto miary produktywności czynników oparte na koncepcji Solowa (1957) oraz wskaźniki złożone. W artykule skoncentrowano się na porównaniu dwóch pierwszych grup wskaźników, opisując ich historię oraz oceniając ich przydatność do trafnego ujęcia istoty interesującego nas zjawiska.

W pierwszej i drugiej części zarysowano okoliczności i przesłanki zastosowania pewnych koncepcji do pomiaru innowacyjności gospodarek oraz przedstawiono podstawowe wskaźniki oparte na pomiarze działalności B+R i jej efektach oraz bezpośrednio wskaźniki innowacji. W trzeciej części zarysowano perspektywę oceny i rozwinięto kwestię kryteriów służących do oceny wskaźników, w czwartej i piątej zaś dokonano ich oceny z perspektywy ich adekwatności

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

<sup>1</sup> Artykuł przygotowany na podstawie wyników projektu badawczego sfinansowanego ze środków na naukę w latach 2008–2009.

do porównawczej analizy stopnia innowacyjności gospodarek.

## 1. Wskaźniki zastępcze związane z pomiarem nakładów i efektów działalności badawczo-rozwojowej

Do lat 90. XX w. nie istniały międzynarodowe standardy bezpośredniego pomiaru innowacji, zatem do analizy tego zjawiska stosowano wskaźniki zastępcze. Obejmują one głównie wskaźniki technometryczne i naukometryczne z zakresu nakładów na działalność badawczo-rozwojową, statystyki patentów, intensywności technologicznej i bibliometrii (por. Smith 2004; GUS 2004). Powszechność ich zastosowania wynika m.in. z obowiązującego do niedawna i nadal przez wielu uznawanego za obowiązujący, liniarnego modelu innowacji, zgodnie z którym innowacja techniczna opiera się na wynalazkach, a te są efektem prac badawczo-rozwojowych. Mimo podkreślania przez wielu wagi innych niż techniczne rodzajów innowacji i braku tożsamości inwencji i innowacji (Schumpeter) oraz innych niż naukowa rodzajów wiedzy niezbędnej do osiągnięcia efektów gospodarczych (Hayek, Polanyi), filozofia „chcesz mieć innowację, wspieraj B+R” nadal dominuje (por. Arnold Guy 1998; OECD 2002a). Źródłem popularności tego modelu można doszukiwać się w dominacji innowacji technologicznych w przemyśle, który do niedawna był najważniejszym sektorem gospodarek państw wysoko rozwiniętych, jak również w przyjęciu przez środowisko naukowe założenia, że głównym czynnikiem innowacji, a zatem i wzrostu gospodarczego, jest nauka. Wiedza naukowa, jak dowodził Arrow w swoim głośnym artykule z 1962 r., ma częściowo charakter dobra publicznego, co implikuje mniejsze niż optymalne zainteresowanie przedsiębiorców finansowaniem badań, gdyż ich efekty mogą zostać łatwo przechwycone przez konkurentów. Zatem, zgodnie z tym rozumowaniem, troszcząc się o odpowiednią podaż innowacji, państwo powinno wspierać działalność badawczo-rozwojową. W latach 60. XX w. opracowano międzynarodową metodologię pomiaru działalności badawczo-rozwojowej (metodologia Frascati), co przyczyniło się do wzrostu popularności wskaźników

B+R w porównaniach międzynarodowych. Prace badawczo-rozwojowe uznawane są więc za „kluczowy element gospodarki opartej na wiedzy” (OECD 2002b, wstęp), a miary nakładów i efektów owych prac włączane są do grupy najistotniejszych wskaźników gospodarczych.

### 1.1. Wskaźniki nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R)

Jak to ujmuje definicja, działalność badawcza i rozwojowa (B+R) (ang. *research and (experimental) development – R&D*) – „to systematycznie prowadzone prace twórcze, podjęte dla zwiększenia zasobu wiedzy, w tym wiedzy o człowieku, kulturze i społeczeństwie, jak również dla znalezienia nowych zastosowań dla tej wiedzy” (GUS 2004).

Miary B+R obejmują dwie zasadnicze grupy wskaźników:

- a) wydatki pieniężne na prace badawczo-rozwojowe,
- b) liczba osób zatrudnionych w sferze B+R.

Są to więc wskaźniki wkładu do działalności badawczej.

Pierwsza grupa wskaźników ma informować o tym, jak intensywnie dany podmiot (przedsiębiorstwo, gałąź lub kraj) prowadzi działalność badawczą. W skali gospodarki najczęściej używaną miarą jest GERD – *gross expenditures on research and development*, czyli suma nakładów wewnętrznych poniesionych w danym roku na działalność B+R przez wszystkie jednostki prowadzące tę działalność w danym kraju. Suma ta odniesiona do wielkości produktu krajowego wskazuje, jaki odsetek nakładów w gospodarce danego państwa inwestuje się w prace badawczo-rozwojowe i, często w domyśle – w jakim stopniu jest ono innowacyjne lub też w jakim stopniu inwestuje się w tym kraju w wiedzę czy też w gospodarkę opartą na wiedzy. Jest to miernik szczególnie popularny, jak piszą Niedbalska i in. (GUS 2004), „stanowiący jedną z dwóch «magicznych liczb» z zakresu statystyki nauki i techniki”. Wskaźnik ten z reguły bywa podawany na początku wszelkich zestawień międzynarodowych; na nim oparty jest też jeden z celów Strategii lizbońskiej z 2000 r. – osiągnięcie przez kraje UE 3% GERD/PKB do 2010 r. Skoro osiągnięcie tego

celu ma się przyczynić do wzrostu konkurencyjności Unii, zakłada się *implicite*, że wysoka wartość wskaźnika stanowi o innowacyjności kraju.

Powszechność zastosowania wskaźników z dziedziny B+R, szczególnie jednego z tej rodziny wskaźników – intensywności B+R – wynika, jak się wydaje, ze szczególnej zalety: długich szeregów czasowych sięgających wstecz do lat 50. XX w., które umożliwiają porównania między krajami. Pozwala na to dokonana dawno międzynarodowa harmonizacja tych wskaźników bazująca na powszechnie przyjętych zaleceniach i definicjach wypracowanych w ramach metodologii Frascati. Pierwsze wydanie Podręcznika Frascati<sup>2</sup> miało miejsce w 1963 r. w efekcie spotkania ekspertów OECD we włoskim kurorcie o tej właśnie nazwie. Kolejne, uaktualniane wydania podręcznika ukazywały się w latach: 1970, 1976, 1981, 1993, a ostatnie, szóste, w 2002 r. Wytyczne dotyczące badań obejmują przede wszystkim pomiar: nakładów na działalność B+R w prowadzących ją jednostkach, personelu B+R oraz środków publicznych przeznaczanych na finansowanie działalności badawczo-rozwojowej. Ostatnie wydania zmierzają do polepszenia pomiaru B+R w sektorze usług rynkowych, uszczegółowienia danych dotyczących zasobów ludzkich w sektorze badawczym oraz sprostania wyzwaniu umiędzynarodawiania działalności B+R wraz z postępującą globalizacją (por. GUS 2004; OECD 2002b, wstęp). Koncepcje zawarte w podręczniku, pierwotnie odnoszące się do badań w krajach OECD, dzięki swojemu sukcesowi stały się obowiązującym standardem pomiaru działalności B+R także w innych krajach i organizacjach międzynarodowych.

Metodologia Frascati umożliwia bowiem wielowymiarowe analizy i porównania – na podstawie wytycznych zawartych w Podręczniku Frascati wydatki na B+R klasyfikowane są wg dystansu do zastosowania gospodarczego prowadzonych badań w podziale na badania podstawowe, badania stosowane i prace rozwojowe<sup>3</sup>, a także na inne klasy (wg kryteriów: sektora

w którym prowadzone są badania – biznes, rząd, szkolnictwo wyższe, prywatne *non-profit*; wg źródła środków: krajowe i zagraniczne; wg celów społeczno-ekonomicznych; wg obszarów badań itd.). W tym kontekście, warto wspomnieć o wskaźniku BERD (*business expenditures on R&D*), który – obok HERD (*higher education*) i GOVERD (*government*) – jest składnikiem GERD i oznacza wydatki badawcze sektora przedsiębiorstw. Powszechnie uważa się, że im wyższy udział BERD w GERD, tym prowadzone prace badawcze mają charakter bardziej rynkowy (zob. wykres 1 przedstawiający przykładowe wartości nakładów na B+R).

## 1.2. Wysoka technika

Termin „wysoka technika” stosowany jest do tych dziedzin aktywności gospodarczej, w których wartości sprzedaży notuje się wysoki udział prac badawczo-rozwojowych. Wysokość techniki informuje o udziale B+R w sprzedaży i jest tym dla sektorów gospodarki (branż), czym wskaźnik intensywności B+R dla krajów. Obecna klasyfikacja przemysłów stworzona w 1995 r. podzielona jest na cztery kategorie:

- wysoką technikę (*high-technology industries*) – powyżej 5% udziału B+R w obrocie,
- średnio-wysoką technikę (*medium-high-technology industries*) – 3–5% udziału B+R,
- średnio-niską technikę (*medium-low-technology industries*) – 1–3% udziału B+R,
- niską technikę (*low-technology industries*) – 0–1% udziału B+R<sup>4</sup>.

B. Godin (2004) zauważa, iż historia tej rodziny wskaźników sięga do lat 30. XX w. W powstałym wówczas raporcie M. Hollanda i W. Spraragena (1933) stwierdzono: „wydaje się, że te przedsiębiorstwa, których produkty zbliżają się do surowców, wydają mniejszy od-

**badania stosowane** (prace badawcze podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy mającej konkretne zastosowania praktyczne);

**prace rozwojowe** (polegające na zastosowaniu istniejącej już wiedzy do opracowania nowych lub istotnego ulepszenia istniejących wyrobów, procesów czy usług) GUS, 2004.

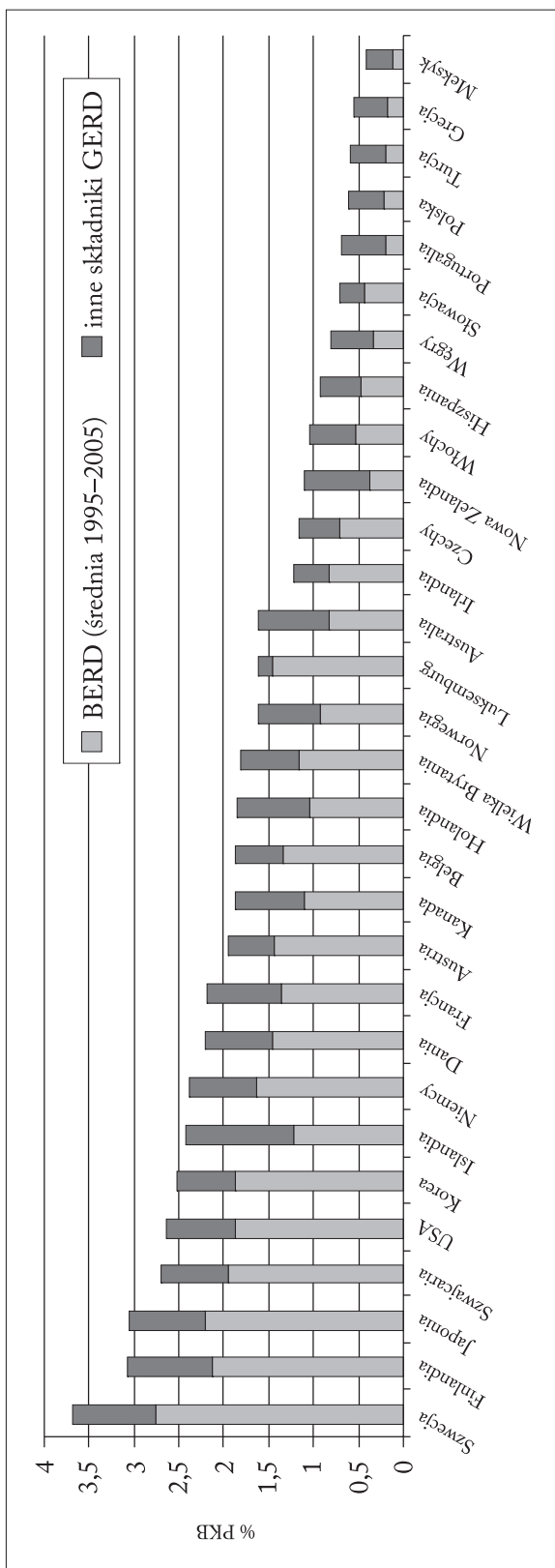
<sup>4</sup> Poprzednia klasyfikacja dzieliła przemysł na trzy kategorie, wysokiej, średniej i niskiej techniki z progami 4% i 1% (por. GUS 2006, s. 210).

<sup>2</sup> Ang. *Frascati Manual – Proposed standard practice for surveys of research and experimental development*.

<sup>3</sup> B+R dzieli się według „odległości od rynku” na:

**badania podstawowe** (prace teoretyczne i eksperymentalne nie ukierunkowane w zasadzie na uzyskanie konkretnych zastosowań praktycznych);

Wykres 1. Udział BERD w GERD w krajach OECD (średnia 1995–2005)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy OECD, *Main Science and Technology Indicators 2007-2*.

setek swoich przychodów ze sprzedaży na badania niż przedsiębiorstwa, których produkty są przetworzone w większym stopniu”. Jak widać, firmy wysokiej techniki częściej prowadzą badania, które są źródłem pozytywnych efektów zewnętrznych w gospodarce, w większym zakresie podejmują działalność innowacyjną (przynajmniej rozumianą jako wdrażanie innowacji technologicznych), tworzą większą wartość dodaną i przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności krajowej gospodarki (Godin 2004).

Do podstawowych miar w obrębie wysokiej techniki należą:

- wskaźniki udziału w wartości dodanej i zatrudnieniu przemysłów (i usług) wysokiej (i średniowysokiej) techniki;
- wskaźniki handlu międzynarodowego wyrobami wysokiej (i średniowysokiej) techniki (por. tab. 1).

Pierwotnie klasyfikacja gałęzi wysokiej techniki została opracowana dla sektora przetwórstwa przemysłowego, nie obejmowała więc usług. Wraz z konstatacją, że sektor usług staje się najistotniejszym źródłem bogactwa w krajach rozwiniętych, OECD i Eurostat w połowie lat 90. objęły klasyfikacją intensywności technologicznej także usługi<sup>5</sup>. Nadal jednak gros wskaźników

wysokiej techniki opiera się na klasyfikacji stworzonej dla przemysłu.

### 1.3. Statystyka patentów

Patent to umowa między wynalazcą a władzami publicznymi, które udzielają wnioskodawcy ograniczonego czasowo monopolistycznego prawa użytkowania wynalazku technicznego (por. Smith 2004). W bazach danych systemów patentowych gromadzone są szczegółowe informacje na temat działalności wynalazczej. Dzięki temu, że wynalazki są dokumentowane w ten sposób od wielu lat, system ten jest cennym źródłem porównywalnych danych na przestrzeni wieków i nadal jednym z istotniejszych mierników innowacji, ponieważ ma wiele zalet (por. Smith 2004):

- patenty są udzielane na wynalazki technologiczne, które mają perspektywy gospodarcze;
- system patentowy zapisuje systematycznie ważne informacje o tych wynalazkach;
- technologie są opisywane i zestawiane wg szczegółowej i rzadko zmienianej klasyfikacji;
- system przypisuje wynalazki do odpowiednich technologii i pokazuje powiązania (przez cy-

Tab. 1. Wybrane wartości wskaźników wysokiej techniki

	Udział w wartości dodanej brutto, 2004		Udział w eksporcie, 2005	
	przemysłów HT i MHT	usług opartych na wiedzy ( <i>knowledge intensive</i> )	towarów HT	towarów MHT
Irlandia	15,2	20,6	51,8	31,5
Niemcy	12,7	19,7	20,2	50,8
Słowacja	7,6	14,0	11,2	40,9
Stany Zjednoczone	5,8	24,3	32,3	38,0
Polska	5,3	13,9	6,4	37,7
Grecja	1,7	11,6	11,5	14,9
Chiny	bd	bd	34,7	19,9

HT – wysoka technika, MHT – średniowysoka technika.

Źródło: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2007.

<sup>5</sup> Do usług opartych na wiedzy (*knowledge-intensive service sector* – KIS), zaliczono działy: 64 – poczta i telekomunikacja, 72 – informatyka oraz 73 – nauka. Pozostałe to tzw. LKIS (*less knowledge-intensive service*).

- towania) z odpowiednią literaturą techniczną i naukową;
- system patentowy jest starą instytucją i dostarcza jedynych wskaźników, które sięgają wieki wstecz, co pozwala badać również kwestie jakościowe w długich okresach;
  - dane są darmowe i w coraz większym stopniu gromadzone w formie elektronicznej.
- Przykładowe wskaźniki patentów służące porównaniom międzynarodowym zawiera tabela 2.

## 2. Metodologia Oslo i badania CIS

Gromadzenie nie zastępczych, lecz bezpośrednich danych na temat innowacji, które mogłyby służyć porównaniom międzynarodowym, ma stosunkowo krótką historię w porównaniu ze swym pierwowzorem – metodologią Frascati. Współczesne podejście do badań innowacji opiera się na metodologii Oslo wypracowanej jako efekt kilkunastomiesięcznych obrad ekspertów zajmujących się zmianą technologiczną. Pierwsze wydanie Podręcznika Oslo zawierającego zgodnie z podtytułem proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji technologicznych ukazało się w 1992 r. W toku obrad nad metodologią badań przyjęto, że dominujące będzie podejście podmiotowe do mierzenia innowacji koncentrujące się na działalności innowacyjnej podmiotów gospodarczych, a nie na samych innowacjach (jak w podejściu przedmiotowym) (por. GUS 2004). W związku z tym za centralny punkt analizy przyjęto tzw. „dynamo innowacyjne”, czyli złożony system czynników kształtujących innowacje na poziomie firmy. Kolejno analizowane są zewnętrzne uwarunko-

wania innowacyjności firm – czynniki transferu, baza naukowo-inżynieryjna, uwarunkowania ogólne (w sferze społecznej i gospodarczej).

Na treść podręcznika Oslo istotny wpływ miały koncepcje N. Rosenberga, który wraz z S. Kline'em (1986) opisał model powiązań łańcuchowych innowacji (*chain-link model*). Były one inspiracją do mierzenia innowacji właśnie, a nie działalności badawczej (wynalazczej), gdyż ta druga, jak zauważają autorzy, jest po prostu sposobem na rozwiązanie problemu pojawiającego się w procesie innowacyjnym i jako taka nie powinna być uznana za czynnik inicjujący innowację (por. także Smith 2004). Obok nakładów na badania proces innowacyjny angażuje bowiem wiele innego rodzaju nakładów. Należy więc zerwać z tradycyjnym, linearnym postrzeganiem procesu innowacyjnego, w którym wynalazek poprzedza innowację, gdyż ta opiera się na wielu interakcjach i sprzężeniach zwrotnych w tworzeniu wiedzy. Jak zauważa Smith (2004), spostrzeżenia te mają dwie istotne konsekwencje dla pomiaru innowacji:

- po pierwsze, wiele nowych kombinacji nie jest przełomowych. Drobne usprawnienia kumulują się i mogą jednak mieć doniosłe znaczenie gospodarcze, stąd potrzeba pomiaru, który byłby w stanie uchwycić te drobne zmiany i ich efekty<sup>6</sup>;
- po drugie, wiele nowych kombinacji nie jest efektem wąsko rozumianych prac B+R. Kline i Rosenberg (1986) podkreślają znaczenie innych wysiłków twórczych warunkujących innowacje. Upowszechnienie tego poglądu wpłynęło znacząco na uświadomienie ograniczonej przydatności dotychczasowych systemów pomiaru, koncentrujących się przede wszystkim

Tab. 2. Intensywność patentowania w wybranych państwach Unii Europejskiej

	Bułgaria	Hiszpania	Niemcy	Polska
Patenty udzielone przez Europejskie Biuro Patentowe (EPO) na milion mieszkańców (2003)	4,3	30,6	311,4	4,2
Patenty udzielone przez Biuro Patentowe Stanów Zjednoczonych (USPTO) na milion mieszkańców (2003)	0,0	6,5	129,8	0,6
Patenty Triady na milion mieszkańców (2005)	0,3	2,7	53,8	0,2

Źródło: na podstawie EIS 2007.

<sup>6</sup> Dlatego mierzenie efektów w firmie, a nie samej innowacji, oraz nie tylko nakładów.



kim na B+R. Były one o tyle niewystarczające, że jak zauważają autorzy podręcznika Oslo (OECD, Eurostat, 25), „po pierwsze, działalność badawczo-rozwojowa stanowi «wkład» do zmian technologicznych i choć jest z nimi w sposób oczywisty powiązana, nie może służyć jako ich miara. Po drugie, działalność badawczo-rozwojowa nie obejmuje wszystkich wysiłków poszczególnych firm i rządów w tej dziedzinie, gdyż istnieją inne źródła zmian technologicznych – jak np. uczenie się przez doświadczenie [...], które wymykają się tak wąsko pojętej definicji”. Stąd podejmowana później w badaniach na podstawie Podręcznika Oslo próba uchwycenia ich różnorodności (np. szkolenia pracowników, badania marketingowe, a szczególnie czynniki ułatwiające interaktywny proces uczenia się – a więc współpraca badawcza, interakcje z innymi firmami oraz infrastruktura naukowa i techniczna).

Metodologia Oslo została przetestowana w wielu krajach OECD oraz w badaniach sondażowych dotyczących innowacji wśród przedsiębiorców w krajach UE (*Community Innovation Survey* – CIS) zainicjowanych przez Komisję Europejską i Europejskie Biuro Statystyczne (Eurostat) w latach 1992–1993. Nowatorstwo przedsięwzięcia polegało na zebraniu bezpośrednich danych nt. nakładów na działalność innowacyjną i jej efektów w latach 1990–1992 na poziomie bardzo zdezagregowanym, które umożliwiają porównania w skali międzynarodowej. Objęło ono jedynie przedsiębiorstwa przemysłowe w dwunastu krajach EWG i Norwegii. Na podstawie tych doświadczeń opracowano drugie wydanie Podręcznika Oslo, opublikowane w 1997 r.<sup>7</sup> Idzie ono dalej, jeśli chodzi o umożliwienie dostrzeżenia innego rodzaju innowacji niż tylko technologiczne. Między innymi dostosowano metodologię do rozszerzonego zakresu sektorowego badań, tak aby badania objęły także sektor usług. Sektor ten odpowiada za gros produktu krajowego w krajach rozwiniętych, natomiast innowacje technologiczne są w nim dużo mniej istotne niż w przemyśle. W aneksie zasygnalizowano sposób badania innowacji z zakre-

<sup>7</sup> Najnowsze, trzecie wydanie Podręcznika Oslo ukazało się w 2005 r.

su organizacji i zarządzania, które w usługach odgrywają większą rolę, choć nadal podstawowym typem będącym przedmiotem analizy są w metodologii Oslo innowacje technologiczne w obrębie produktów i procesów (TPP). Nadal nie obejmuje ona niektórych kategorii innowacji zaproponowanych przez J. Schumpetera, takich jak otwarcie nowego rynku, zdobywanie nowych źródeł surowców lub półproduktów czy też reorganizacja gałęzi przemysłu.

Kolejne badania CIS pokazały, że definicja innowacji TPP często nie obejmuje dużej części nowych kombinacji wprowadzanych w sektorze usług. W trzeciej i czwartej edycji CIS<sup>8</sup> w 2001 r. i 2004 r. (obejmujących lata 1998–2000 w przypadku CIS-3 i 2002–2004 – CIS-4) do katalogu innowacji włączono więc pytania o zmiany organizacyjne i marketingowe oraz o ich efekty. Obecnie (2008 r.) trwają przygotowania do opublikowania wyników z badań prowadzonych w latach 2004–2006 w ramach CIS 2006.

### 2.1. Bezpośrednie wskaźniki wkładu (nakładów)

Podstawowym wskaźnikiem opierającym się na pomiarze nakładów innowacyjnych jest odsetek firm, które w latach 2002–2004 były zaangażowane w działalność innowacyjną, tzn. poniosły wydatki na wdrożenie tradycyjnie rozumianych innowacji technologicznych w obrębie produktu lub procesu<sup>9</sup>. Warto więc zwrócić uwagę, że choć badania CIS-4 objęły także innowacje spoza obrębu TPP (organizacyjne i marketingowe), to nadal ten kluczowy wskaźnik w trakcie ostatniego badania objął jedynie innowacje TPP.

Drugą grupą podstawowych bezpośrednich miar innowacji są wskaźniki opisujące wielkość i strukturę nakładów innowacyjnych. Obejmuje ona wydatki innowacyjne sklasyfikowane w sposób zbliżony do propozycji Kline'a i Rosenberga (por. Smith 2004). Wśród wydatków na

<sup>8</sup> CIS-2 zrealizowano w 1996 r. dla lat 1994–1996.

<sup>9</sup> Działalność innowacyjna – szereg działań o charakterze naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym (komercyjnym), których celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych wyrobów i procesów, przy czym wyroby te i procesy są nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa (GUS 2004).

Tab. 3. Odsetek przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną w latach 2002–2004

	UE	Bułgaria	Hiszpania	Niemcy	Polska
Firmy prowadzące działalność innowacyjną	39,5	16,1	34,7	65,1	24,8
Innowatorzy w obrębie produktów		7,2	5,7	20,1	4,7
Innowatorzy w obrębie procesów		1,2	14,1	12,9	9,0
Innowatorzy w obrębie produktów i procesów		7,2	13,0	23,3	10,4
Przedsiębiorstwa nieinnowacyjne		83,9	65,3	34,9	75,3

Źródło: Eurostat, wyniki CIS-4, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136250,0\\_45572555&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136250,0_45572555&_dad=portal&_schema=PORTAL).

Tab. 4. Działalność innowacyjna i wydatki w 2004 r.

	Bułgaria	Hiszpania	Niemcy	Polska
<i>A Wydatki innowacyjne ogółem (w euro)</i>	248 790	9 701 165	96 970 000	3 950 706
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w wewnętrzne prace B+R	8,57	34,91	53,85	26,15
C Wydatki na wewnętrzne prace B+R w 2004 r.	8,0	37,02	43,91	7,58
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w zewnętrzne prace B+R	12,6	20,3	20,88	9,24
C Wydatki na zewnętrzne prace B+R w 2004 r.	2,97	19,09	8,04	4,26
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w nabycie maszyn wyposażenia i oprogramowania	65,87	66,62	72,89	90,66
C Wydatki na nabycie maszyn wyposażenia i oprogramowania w 2004 r.	83,29	32,03	26,74	82,33
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w nabycie innego rodzaju wiedzy z zewnątrz	24,48	12,62	23,48	7,82
C Wydatki na nabycie innego rodzaju wiedzy z zewnątrz w 2004 r.	5,74	4,47	3,04	5,83
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w szkolenia	31,28	39,48	56,12	21,15
B Przedsiębiorstwa zaangażowane we wprowadzenie innowacji na rynek	30,33	30,48	34,25	16,78
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w inne przygotowania	37,49	25,59	56,55	10,09
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w działalność innowacyjną	100	89,69	89,34	77,91
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w wewnętrzne prace B+R w sposób ciągły	8,57	21,21	29,34	6,37
B Przedsiębiorstwa zaangażowane w wewnętrzne prace B+R okazjonalnie	3,31	13,69	24,51	19,79
D Wydatki innowacyjne jako udział w przychodach ze sprzedaży	5,26	1,48	3,29	2,55
D Wewnętrzne wydatki B+R jako udział w przychodach ze sprzedaży	2,12	0,55	1,44	0,19
D Zewnętrzne wydatki B+R jako udział w przychodach ze sprzedaży	0,17	0,28	0,26	0,11
D Wydatki na nabycie maszyn, wyposażenia i oprogramowania jako udział w przychodach ze sprzedaży	0,06	0,47	0,88	2,1
D Wydatki na nabycie innej wiedzy zewnętrznej jako udział w przychodach ze sprzedaży	1,76	0,07	0,1	0,15

Dotyczy następujących sekcji NACE (statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej): C, D, E, I i J oraz działów i grup: 51, 72, 74.2 i 74.3.

Źródło: opracowanie na podst. Eurostat, wyniki CIS-4, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136250,0\\_45572555&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136250,0_45572555&_dad=portal&_schema=PORTAL).

działalność innowacyjną przedmiotem obserwacji są „wszelkie wydatki bieżące i inwestycyjne, niezależnie od źródeł finansowania, poniesione w roku sprawozdawczym na wszystkie rodzaje działalności innowacyjnej, na prace zakończone sukcesem (tzn. wdrożeniem innowacji), nie zakończone (kontynuowane) i przerwane” (GUS 2004).

Wskaźniki nakładów na działalność innowacyjną obejmują przede wszystkim liczbę i odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych zaangażowanych w działalność innowacyjną (wskaźniki B w tab. 4), tzn. ponoszących wydatki jednego z powyższych rodzajów, jak również udział poszczególnych rodzajów wydatków w ogóle wydatków innowacyjnych (wskaźniki C obliczone jako odsetek wskaźnika A) oraz w wartości sprzedaży przedsiębiorstw (wskaźniki D).

W ostatnich rundach CIS uwzględniono także odsetek firm, które w badanym okresie przeprowadziły innowacje organizacyjne i marketingowe (tab. 5). Dodatkowo w trzecim wydaniu Podręcznika Oslo z 2005 r. wraz z uwzględnieniem innowacji marketingowych i organizacyjnych zaproponowano mierzenie nakładów na wdrożenie tego rodzaju innowacji.

Pozostałe wskaźniki (będące efektem badań CIS), które dotyczą działalności innowacyjnej i jej uwarunkowań, to wskaźniki z zakresu wsparcia publicznego dla innowacji, współpracy innowacyjnej, istotnych źródeł informacji dla innowacji oraz przerwanej działalności innowacyjnej.

## 2.2. Bezpośrednie efekty działalności innowacyjnej

W ostatniej edycji CIS (4) gromadzone były dane umożliwiające analizę trojakiemu rodzaju efektów działalności innowacyjnej:

- całego spektrum efektów gospodarczych, które są rezultatem wprowadzenia innowacji (TPP) (tab. 6);
- najistotniejszych efektów innowacji organizacyjnych (tab. 7);
- wartości nowych i ulepszonych produktów w sprzedaży (dane dotyczące udziału w sprzedaży trzech kategorii produktów: niezmiennych lub nieznacznie ulepszonych, nowych dla firmy i nowych dla rynku), umożliwiającą analizę innowacji i imitacji oraz ich wartości w sprzedaży.

Wskaźniki z zakresu efektów innowacji umożliwiają przegląd rezultatów i motywów wdrażania innowacji przez przedsiębiorstwa. Dane te mają charakter bardziej jakościowy (odsetek przedsiębiorstw zgłaszających efekt) i mniej nadają się do analiz statystycznych. Jak większość pytań z badania CIS-4, dotyczą jedynie efektów innowacji TPP.

Wskaźniki udziału w sprzedaży ograniczają się do innowacji produktowych, które zostały podzielone na nowe dla firmy (wprowadzone uprzednio przez konkurentów) i nowe dla rynku, co pozwala odróżnić innowatorów od imitatorów (por. tab. 8).

Do istotnych wskaźników uzyskiwanych w ramach badań CIS należą również wskaźniki z zakresu własności przemysłowej. Oprócz patentów pytania obejmują także inne formy ochrony własności: odsetek firm, które zarejestrowały

Tab. 5. Odsetek przedsiębiorstw, które przeprowadziły zmianę organizacyjną i/lub marketingową w 2004 r.

	Bułgaria	Hiszpania	Niemcy	Polska
Przedsiębiorstwa, które przeprowadziły zmianę organizacyjną lub marketingową	52,4	60,2	72,1	69,7
Przedsiębiorstwa, które przeprowadziły zmianę organizacyjną	41,0	56,6	64,9	57,4
Przedsiębiorstwa, które przeprowadziły zmianę marketingową	38,2	24,7	33,4	51,2

Źródło: Eurostat, wyniki CIS-4, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136250,0\\_45572555&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136250,0_45572555&_dad=portal&_schema=PORTAL).

Tab. 6. Najistotniejsze efekty innowacji w latach 2002–2004

	UE-27	Bułgaria	Hiszpania	Niemcy	Polska
Wzbogacenie oferty produktów i usług	34,0	42,8	28,1	38,0	33,4
Wejście na nowe rynki lub zwiększenie udziału w rynku	29,2	32,9	19,6	31,7	26,7
Poprawa jakości dóbr i usług	37,6	45,6	35,2	37,7	35,1
Zwiększenie elastyczności produkcji dóbr lub świadczenia usług	24,6	22,8	25,2	27,5	21,1
Zwiększenie zdolności produkcji lub świadczenia usług	24,2	23,4	32,5	20,0	23,2
Redukcja kosztów pracy na jednostkę produktu	–	18,9	12,7	15,1	15,0
Zmniejszenie materiałochłonności i energochłonności produkcji	–	17,0	7,1	9,5	12,0
Zmniejszenie presji środowiskowej lub poprawa zdrowia i bezpieczeństwa	14,0	20,7	16,2	10,3	19,2
Spełnienie wymogów prawnych	18,3	26,7	23,0	10,4	25,4

Źródło: Eurostat.

Tab. 7. Najistotniejsze efekty innowacji organizacyjnych w 2004 r.

	Bułgaria	Hiszpania	Niemcy	Polska
Skrócenie czasu zaspokojenia potrzeb klientów lub dostawców	13,6	20,6	28,1	:
Poprawa jakości dóbr lub usług	23,9	25,2	28,8	:
Zmniejszenie kosztów na jednostkę produktu	10,2	8,1	15,4	:
Zwiększenie zadowolenia pracowników i/lub zmniejszenie rotacji pracowników	9,8	11,0	12,5	:

Dotyczy następujących sekcji NACE (statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej): C, D, E, I i J oraz działów i grup: 51, 72, 74.2 i 74.3.

Źródło: Eurostat.

Tab. 8. Udział sprzedaży nowych produktów w sprzedaży ogółem

	UE	Bułgaria	Niemcy	Hiszpania	Polska
Sprzedaż produktów nowych dla rynku	7,3	8,5	7,5	3,8	8,1
Sprzedaż produktów nowych dla firmy, ale nie dla rynku	6,2	4,1	10	10	5,4

Źródło: EIS 2006.

znaki towarowe, wzory przemysłowe i zastrzegły prawa autorskie. Poza tym, że mają one chronić rozwiązania innowacyjne firmy, statystyka w tej materii wskazuje na wartość gospodarczą chronionych innowacji. Do istotnych mankamentów należy – jak sama polska nazwa wskazuje – znacznie częstsza ochrona prawna w firmach przemysłowych, ponieważ w usługach dominują inne sposoby ochrony.

### 3. Perspektywa teoretyczna i kryteria oceny przydatności wskaźników do pomiaru innowacyjności gospodarek

#### 3.1. Perspektywa Schumpetera

Próbując ocenić przydatność zarysowanych dwóch grup wskaźników do oceny innowacyjności gospodarek, warto przyjrzeć się koncepcjom

J. Schumpetera, autora *Teorii rozwoju gospodarczego*, uznawanej za pierwsze kompleksowe ujęcie zjawiska innowacji. W dziele tym, wydanym w 1912 r.<sup>10</sup>, Schumpeter przedstawił „nowe kombinacje czynników”, czyli innowacje jako motor rozwoju wytrącający ze stanu względnej równowagi gałęzie, w których kombinacje te się pojawiają. Ich katalog obejmuje (Schumpeter 1960, s. 104):

- 1) wprowadzenie na rynek nowego produktu lub jego gatunku<sup>11</sup>;
- 2) zastosowanie nowej metody wytwarzania produktów, tj. takiej, która nie jest stosowana w danej gałęzi, albo np. nowego rozwiązania marketingowego;
- 3) otwarcie lub utworzenie nowego rynku dla danej gałęzi krajowej;
- 4) uzyskanie nowego źródła zaopatrzenia w nowe surowce lub półfabrykaty;
- 5) dokonanie zmiany organizacji danej gałęzi, np. stworzenie sytuacji monopolistycznej lub jej złamanie.

Opisując przedsiębiorcę, który jest kluczową postacią w tej teorii, Schumpeter podkreśla odmienną innowacji od inwencji (wynałazku). Dopóki wynałazki nie znajdują zastosowania w praktyce gospodarczej, nie mają znaczenia ekonomicznego (Schumpeter, 1960, s. 141), bez względu na tkwiący w nich potencjał. Nowe kombinacje mogą, zgodnie z klasyfikacją przedstawioną wyżej, w ogóle nie być wynałazkami. Funkcją przedsiębiorcy jest „dokonywanie rzeczy”, „bez czego możliwości są martwe”.

Z jednej strony mamy więc zarysowane całe spektrum zmian gospodarczych, którym można przypisać miano innowacji, z drugiej zaś podkreślenie znacznie węższego charakteru działalności badawczej w stosunku do działalności innowacyjnej. Perspektywa ta jest o tyle istotna, że przyjmując ją za punkt odniesienia, wielu badaczy odnosiło się krytycznie do zbyt wąskiego ujęcia działalności innowacyjnej w przypadku sprowadzenia jej do działalności badawczej (por. np. Laestadius i in. 2005), a także do kon-

cepcji oparcia interwencji publicznej odnoszącej się do innowacyjności na paradygmacie zawodności rynku w sferze badawczo-rozwojowej (np. Nelson, Winter 1982; Metcalfe 2000; Assessing 2002).

Schumpeter zdefiniował też innowację poprzez przesunięcie funkcji produkcji bez zwiększenia nakładów pracy i kapitału, czyli jako zmianę umożliwiającą bardziej efektywną kombinację tych czynników<sup>12</sup>. W tym ujęciu pomiar innowacji polegałby na stwierdzeniu, czy wdrożona zmiana przyczyniła się do wzrostu wydajności czynników wytwórczych, co jest o tyle logiczne, że mierzy się efekty, a nie nakłady, i to tego rodzaju efekty, do których dążą wszystkie racjonalnie działające podmioty gospodarcze.

Rozwój teorii innowacji i udoskonalanie metod badań tego zjawiska przynoszą potwierdzenie teorii Schumpetera w rzeczywistości gospodarczej, dlatego też wiele argumentów w ocenie wskaźników konfrontowanych jest z jego koncepcjami.

### 3.2. Kryteria oceny adekwatności wskaźników do pomiaru stopnia innowacyjności gospodarek

W przyjętym schemacie oceny słabych i mocnych stron wskaźników za pierwszorzędną cechę jakości wskaźnika przyjęto jego adekwatność do oceny innowacyjności gospodarki, bowiem jeżeli wskaźnik nie ujmuje istoty problemu, to tracą na znaczeniu wszystkie pozostałe jego cechy. Adekwatność zaś wskaźnika jest pochodną trafności celu, która z kolei zdeterminowana jest przez trafność teorii. Zatem pierwotne powinno być pytanie, czy teoria kryjąca się za daną interwencją ma odzwierciedlenie w rzeczywistości i czy obejmuje wszystkie jej zasadnicze elementy. Jeżeli problem zostanie trafnie zidentyfikowany, ale cel zostanie zawężony jedynie do jednego z wymiarów problemu lub też źródłem weryfikacji, czy cel przedsięwzięcia został osiągnięty, uczyni się wskaźnik nieoddający

<sup>10</sup> *Teoria rozwoju gospodarczego* powstała w 1911 r., I wyd. niemieckie – 1912 r., polskie – 1960 r., na podstawie wydania IV z 1934 r. z przedmową autora.

<sup>11</sup> Schumpeter, żyjąc w czasach dominacji przemysłu, pisał o „towarach”.

<sup>12</sup> „Funkcja ta opisuje, w jaki sposób zmienia się wielkość produktu, jeśli zmieniają się wielkości czynników wytwórczych. Jeżeli zamiast wielkości czynników zmienimy kształt funkcji, mamy innowację” (Schumpeter, 1939, s. 87).

istoty zagadnienia albo oddający tylko jej część, to wysiłki podjęte dla realizacji celu dadzą z dużym prawdopodobieństwem efekty odmienne lub skromniejsze od oczekiwanych. Inne kryteria oceny działań ludzkich, takie jak skuteczność czy efektywność mają wtórny charakter w stosunku do tak rozumianej trafności. Jak stwierdza św. Augustyn, *Bene cucurriste, sed extra viam* (pobiegłeś dobrze, lecz po złej drodze) albo dosadnie pointują Osborne i Gaebler (2005) „nie ma nic głępszego niż bardziej efektywne robienie czegoś, czego w ogóle nie powinniśmy robić”. Stąd istotne jest pytanie, czy zaprezentowane wskaźniki oddają istotę tego, co nazywane jest innowacyjnością.

Innym ważnym zagadnieniem, szczególnie istotnym w obliczu coraz częstszego podejmowania działań publicznych ukierunkowanych na upowszechnienie działalności innowacyjnej w danym systemie gospodarczym, jest kwestia, czy wskaźnik można uznać za ilościowe ujęcie celu – czyli stanu, w którym problem został rozwiązany lub sytuacja znacznie się poprawiła. W tym kontekście można się odwołać do metodologii wyznaczania celów przedsięwzięcia zgodnie z hierarchią problemów (por. np. Komisja Europejska 2005). Dla rozwiązania problemu natury najbardziej ogólnej przyjmuje się cel ogólny/globalny, dla problemów składających się na dany problem przyjmowane są cele niższego rzędu. Celom tym towarzyszą wskaźniki efektów (*outputs*), spośród których celowi będącemu najwyżej w hierarchii odpowiadają wskaźniki oddziaływania, następnie rezultatu, a celom najniższym czy też działaniom – wskaźniki produktu. W tym ujęciu wskaźniki wkładu (*inputs*) nie towarzyszą celom, gdyż celem nie może być samo ponoszenie wydatków, a prakseologia podpowiada, że cele powinny być osiągane możliwie jak najniższym kosztem. Dlatego drugie z subkryteriów adekwatności wskaźnika nazwano wymiarem prakseologicznym, w ramach którego konkurują wskaźniki nakładów i efektów.

Trzecie kryterium oceny wskaźnika opiera się na postulatcie umożliwienia porównań międzynarodowych przez dany wskaźnik. Taki wymóg formułuje metodyka definiowania działań publicznych (por. Komisja 2005). W tym przypadku należy zweryfikować, czy stosowane wskaźniki umożliwiają porównania przestrzenne i dy-

namiczne oraz, z tej perspektywy, czy umożliwiają interpretację normatywną – czyli czy pozwalają jednoznacznie stwierdzić, która z wartości danego wskaźnika w dwóch porównywanych krajach lub punktach czasowych jest korzystniejsza.

#### **4. Ocena przydatności wskaźników opartych na pomiarze działalności badawczo-rozwojowej do międzynarodowych porównań stopnia innowacyjności gospodarek**

Argumenty na rzecz ścisłego związku wydatków na naukę z innowacyjnością gospodarek opierają się na następującym schemacie: skoro, jak wykazuje Solow (1957) i wiele badań empirycznych od jego czasów, najistotniejszym źródłem wzrostu gospodarczego jest postęp technologiczno-organizacyjny, a teoria wzrostu endogenicznego potwierdza to spostrzeżenie, dodając jednocześnie, że składnik technologiczny w rachunku wzrostu można kształtować przez wydatki na badania (Romer 1986) czy kapitał ludzki (Lucas 1988), to wspierając działalność badawczo-rozwojową, zwiększa się innowacyjność gospodarki i jej możliwości wzrostowe. W takim wypadku wskaźniki działalności badawczo-rozwojowej byłyby dobrym wskaźnikiem zastępczym dla innowacyjności, co wykorzystuje m.in. metodologia EIS w konstrukcji sumarycznego wskaźnika innowacyjności krajów UE (por. EIS 2006; EIS 2007) lub Porter i Stern (2003) w *Innovation Capacity Index*.

Owszem, wyniki wielu badań wskazują na pozytywny związek pomiędzy poziomem nakładów na B+R oraz rentownością i produktywnością przedsiębiorstw. Na poziomie makro wskaźniki z zakresu wydatków na B+R wykazują zaś zależność z poziomem rozwoju gospodarek mierzonym PKB *per capita* (patrz wykres 2).

Dla wielu jest to argument za zależnością poziomu rozwoju od nakładów na B+R czy też od „inwestycji w wiedzę” (por. np. Zienkowski 2003; Szwedowski 1997). Jednakże kierunek i istnienie tej zależności wcale nie są niewątpliwe (*correlation is not causation*). Agregat PKB jest bowiem uzależniony od tak wielu czynników (np. ładu instytucjonalnego, poziomu wykształcenia społeczeństwa, poziomu rozwoju rynków finanso-

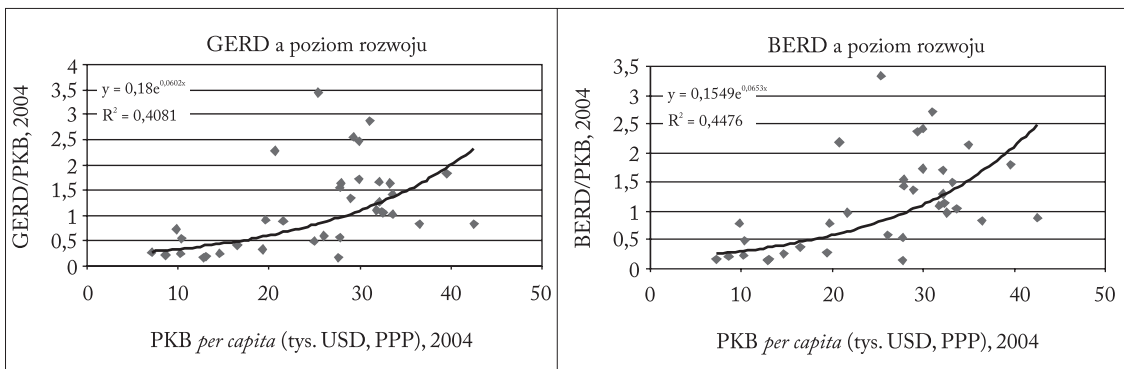
wych), że na pierwszy rzut oka trudno stwierdzić, od którego z wymienionych czynników PKB zależy w największym stopniu i z którym najsilniej skorelowany jest poziom wydatków na B+R. Co więcej, wraz z poziomem zamożności wydatki na badania rosną nieproporcjonalnie szybko, co wskazuje na prawdopodobną malejącą krańcową produktywność nakładów na B+R oraz, że możliwa jest także odwrotna interpretacja – państwa zamożne stać na ponadproporcjonalnie większe wydatki na B+R, więc poziom PKB determinuje raczej niż jest determinowany przez ich wielkość. Jak komentuje to Ewell (za Godin 2003): „Wydatki B+R i PKB wykazują wysoki stopień korelacji. Jednak oczywiście nie można z tego wyciągnąć wniosku, że jeden z nich jest przyczyną, a drugi skutkiem – w nowoczesnej gospodarce są one blisko powiązane, i to wszystko, co możemy powiedzieć na ten temat”.

Co więcej, tempo rozwoju wykazuje ujemną współzmiennność z owymi nakładami – zatem prawdopodobnie wysokie wartości wydatków na badania nie są niezbędnym warunkiem wzrostu w krajach spoza czołówki technologicznej. Znacznie wyższe stopy wzrostu PKB i wydajności pracy notują wszak kraje o niższych wydatkach na badania, które wiedzę konieczną do zwiększenia efektywności wykorzystania czynników wytwórczych pozyskują z innych źródeł niż prace B+R w rodzimych przedsiębiorstwach (patrz wykres 3).

Warto zaznaczyć, że prezentowane wykresy dotyczą państw OECD – a więc wysoko i średnio rozwiniętych. Uwzględnienie gospodarek,

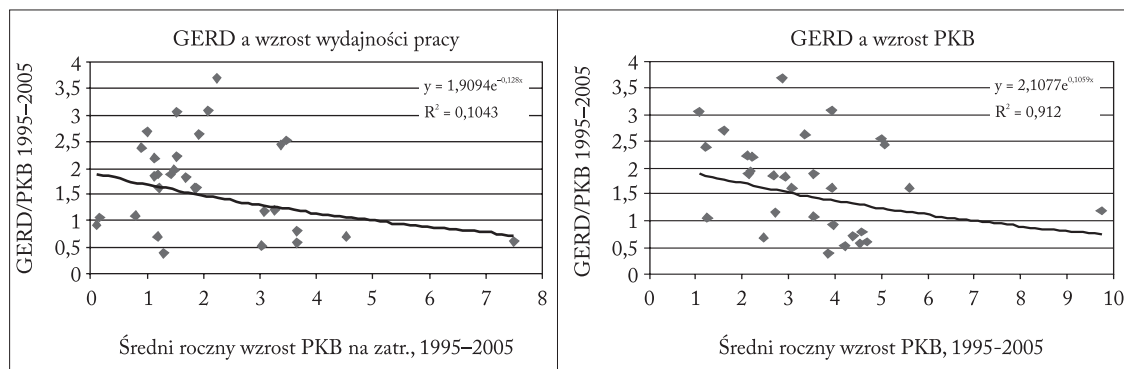
w których inwestowano jeszcze mniej w prace badawczo-rozwojowe i jednocześnie dzieliła je od czołówki jeszcze większa luka technologiczna, umożliwia dostrzeżenie, że w tych krajach tempo wzrostu gospodarczego i wydajności jest niższe. Dobrym wytłumaczeniem tego zjawiska może być zaproponowana przez S. Gomułkę tzw. krzywa kapeluszkowa (por. Gomułka 1998, s. 135–136). W jego ujęciu główną siłą napędową gospodarek nadganiających jest transfer technologii wypróbowanych w krajach zaawansowanych technologicznie, który umożliwia duże zmiany jakościowe. Zmiany te w krajach czołówki z racji relatywnej nowości aparatu wytwórczego są mniejsze (L. Balcerowicz nazywa to zjawisko rentą zacofania). Podstawowym czynnikiem umożliwiającym nadganie jest odpowiedni poziom kapitału ludzkiego, infrastruktura i otoczenie instytucjonalne gospodarki (por. także Abramovitz 1986; Verspagen 1991; Gomułka 2005 i 2006). Im wyższy poziom kraju nadganiającego, tym większy udział transferu technologii nieucieleśnionych (licencje, know-how itp.), natomiast im większa luka technologiczna, tym bardziej dominuje transfer technologii ucieleśnionych w maszynach i urządzeniach (por. Gomułka 1998, s. 171). Natomiast państwa charakteryzujące się dużym zacofaniem mają niskie tempo wzrostu PKB i wydajności na skutek braku odpowiedniej jakości kapitału ludzkiego i instytucjonalnego, który umożliwiłby adaptowanie technologii sprawdzonych w krajach rozwiniętych.

Wskaźniki działalności badawczej jednak nie uwzględniają transferu wiedzy wykorzystywanej



Wykres 2. Poziom rozwoju (PKB *per capita*) a wskaźniki nakładów na działalność B+R w krajach OECD

Źródło: opracowanie własne na podst. bazy OECD, Main Science and Technology Indicators 2007-2.



Wykres 3. Tempo wzrostu PKB i wydajności pracy a wskaźniki nakładów na działalność B+R w krajach OECD

Ujemna współzmiennność nie jest istotna statystycznie dla wzrostu wydajności pracy, natomiast dla wzrostu PKB jest istotna statystycznie na poziomie 0,10.

Źródło: opracowanie własne na podst. bazy OECD, Main Science and Technology Indicators 2007-2.

do przeprowadzania zmian o charakterze innowacyjnym, a jedynie jej wytwarzanie. Zgodnie bowiem z definicją działalności B+R odróżnia ją „od innych rodzajów działalności dostrzegalny element nowości i eliminacja niepewności naukowej i/lub technicznej, czyli rozwiązanie problemu niewypływające w sposób oczywisty z dotychczasowego stanu wiedzy” (GUS 2006). Do działalności B+R nie są więc zaliczane działania takie jak nabywanie wyposażenia i maszyn związanych z innowacją produktową i procesową ani nabywanie produktów i licencji, mimo że do przeprowadzenia części z tych działań potrzebna jest wiedza o charakterze podobnym do tej koniecznej przy prowadzeniu B+R. Nie są też zaliczane do B+R edukacja i szkolenia, badania rynkowe ani produkcja prototypów. Z samego katalogu wyłączeń wnioskować można o tym, że nakłady na prace B+R są znacząco węższą kategorią niż wydatki na działalność innowacyjną. Potwierdzają to badania przeprowadzone w ramach *Community Innovation Survey* przy użyciu bezpośrednich wskaźników innowacji. Na przykład badania w Niemczech czy Holandii wskazują, że wśród wydatków na działalność innowacyjną wydatki na badania stanowią około jednej czwartej (por. Kleinknecht i in. 2002), przy czym udział ten jest wyższy w przemyśle niż usługach (por. np. OECD 2001). Dostrzega się, że znacznie większy odsetek wydatków pochłaniają za-

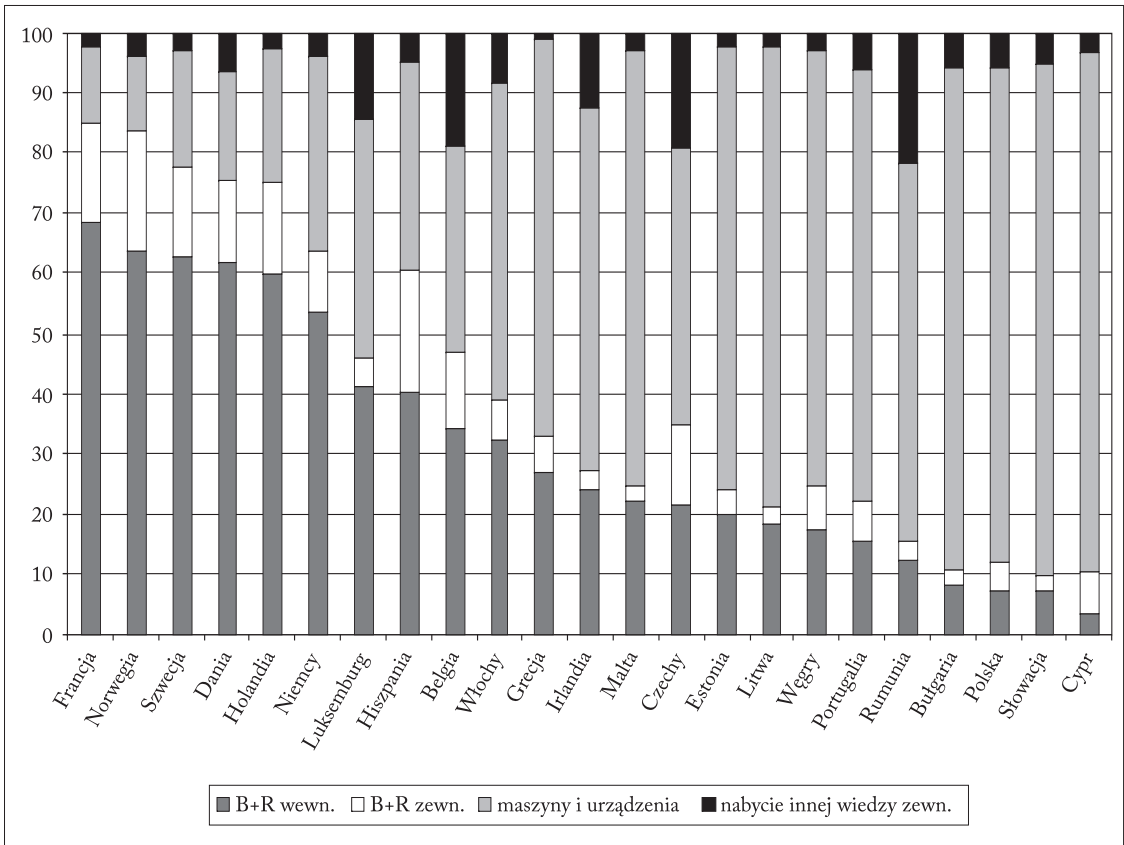
kupy dóbr kapitałowych, w tym szczególnie maszyn i urządzeń. Wykres 4 obrazujący wynik badań CIS z 2004 r. potwierdza spostrzeżenie, że wydatki na maszyny i urządzenia stanowią większą grupę nakładów innowacyjnych<sup>13</sup>.

Inwestycje w aparat wytwórczy – maszyny, urządzenia i oprogramowanie są też wyraźnie istotniejsze w krajach nadganiających. Na gruncie mikroekonomicznym można to wytłumaczyć, biorąc pod uwagę, że racjonalność ekonomiczna skłania raczej do niepodejmowania działalności, której efekty taniej można nabyć od innych<sup>14</sup>. Zauważyć więc można, że w państwach mniej zaawansowanych technologicznie, gdzie personel i kompetencje B+R występują w mniejszej obfitości, a więc są relatywnie droższe, racjonalne jest nabycie efektów

<sup>13</sup> Udział B+R w wydatkach innowacyjnych krajów zaawansowanych technologicznie jest wyższy niż zasugerowany przez Kleinknechta, jakkolwiek należy mieć na uwadze, że zaprezentowane dane ograniczają się do innowacji technologicznych (TPP), które z natury są bardziej naukochołonne.

<sup>14</sup> Jak to pointuje Adam Smith (2007): „To, co jest roztropnością w prywatnym życiu każdej rodziny, nie może być chyba szaleństwem w życiu wielkiego królestwa. Jeżeli obcy kraj chce nas zaopatrzyć w jakiś towar taniej, niż my sami możemy to uczynić, lepiej ów towar nabyć za jakąś część wyrobów naszego własnego przemysłu, który z kolei produkuje to, w czym my mamy przewagę nad innymi krajami”.





Wykres 4. Udział poszczególnych kategorii wydatków innowacyjnych w 2004 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podst. Eurostat, CIS4.

B+R od tych, którzy te efekty osiągają niższym względnym kosztem. Stąd wynika podział pracy w gospodarce kapitalistycznej także w ujęciu międzynarodowym, zgodnie z teorią kosztów komparatywnych D. Ricardo. Do tego dodać można nowsze koncepcje ucieleśnienia technologii zawartej w nabywanych dobrach kapitałowych. W takim ujęciu uznać można, że przedsiębiorcy spoza czołówki technologicznej (TFA)<sup>15</sup>, importując maszyny, nabywają także część albo, jak sugerują niektórzy, całość nakładów na B+R (por. Smith 2004) poniesionych w celu wyprodukowania danego, innowacyjnego urządzenia.

<sup>15</sup> Wygodną nazwą obejmującą państwa czołówki technologicznej jest zaproponowany przez Gomułkę (1998) skrót TFA (ang. *Technology Frontier Area* – obszar wiodących technologii), który jest używany w dalszej części artykułu.

Zatem brak wydatków badawczych nie upośledziłby znacząco firm niepodjęających takiej działalności<sup>16</sup>. Tak czy owak, współczesna teoria innowacji i oparte na niej badania CIS uwzględniają fakt, że nakłady B+R to jedynie część wydatków innowacyjnych, niekoniecznie inicjujących innowację<sup>17</sup>. Jak to ujął Schumpeter (1939,

<sup>16</sup> Nawet gdyby uznać absorpcję technologii za imitację, to imitacja taka też jest innowacją, ponieważ a) każda innowacja, ale także wynalazek opiera się na wiedzy wytworzonej wcześniej, b) uzgodniona definicja innowacji mówi, że zmiana powinna być nowością przynajmniej na poziomie firmy, c) wdrożenie imitacji wymaga podobnych umiejętności i nakładów, co wdrożenie innowacji.

<sup>17</sup> Co więcej, badania CIS objęły kategorią nakładów B+R szersze spektrum wydatków, niż ujmuje to definicja – tzn. pytanie objęło działalność kreatywną, a nie tradycyjnie rozumiane B+R).

s. 85), „Podkreślenie elementu inwencji albo definiowanie innowacji przez inwencję byłoby nie tylko podkreśleniem elementu bez znaczenia dla analizy ekonomicznej, ale także zawęziłoby to istotne zjawisko do tego, co w rzeczywistości jest jedynie jego częścią”. Zatem jeżeli nawet wprowadzono by istotę innowacyjności do sumy nakładów innowacyjnych (lub ich udziału w sprzedaży), to wskaźnik owych nakładów na B+R odniesiony do wielkości produktu lub sprzedaży nie może być jedynym ani najważniejszym wskaźnikiem innowacyjności danego kraju.

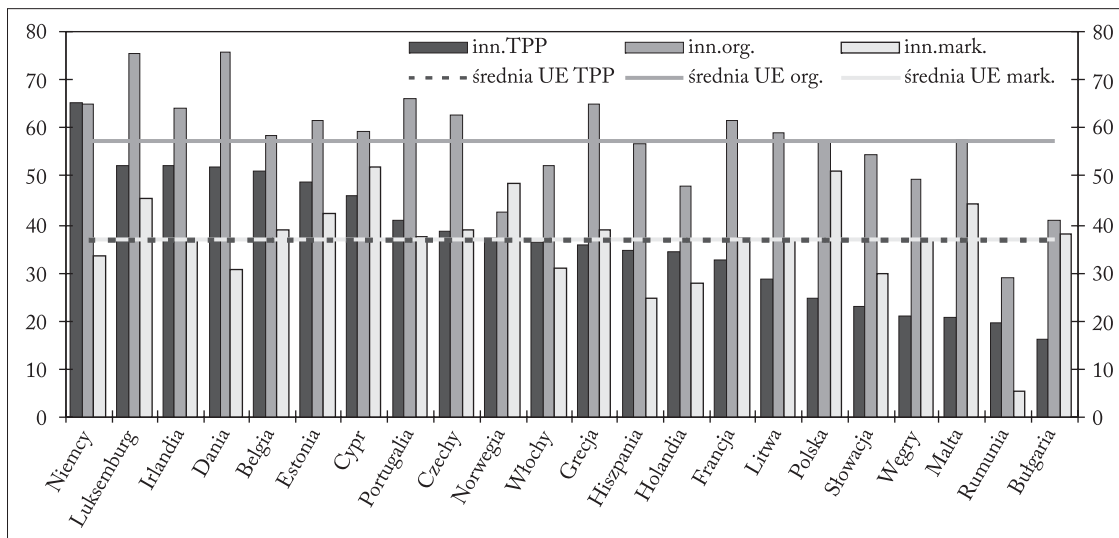
Dodatkowy aspekt do podkreślenia znacznie węższego charakteru nakładów badawczych w stosunku do nakładów innowacyjnych dało włączenie do metodologii Oslo (w drugim wydaniu z 1997 r.) kwestii innowacji organizacyjnych i marketingowych. W ten sposób metodologia objęła większą niż do tej pory część innowacji w rozumieniu Schumpetera. Dotychczasowa metodologia zawężyła analizy do innowacji technologicznych w obrębie produktu i procesu (TPP), nie uwzględniając zmian o charakterze nietechnologicznym. Tymczasem szczególnie w państwach charakteryzujących się większą luką technologiczną zmiany te były relatywnie powszechniejsze (m.in. z uwagi na mniejszy koszt ich przeprowadzenia) i nie charakteryzowały się tak dużym zróżnicowaniem ze względu na poziom zaawansowania technologicznego kraju (patrz wykres 5). To, oprócz transferu technologii, może dodatkowo tłumaczyć wyższe stopy wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się.

Po uwzględnieniu innowacji organizacyjnych i marketingowych może się okazać, że prowadzenie prac badawczo-rozwojowych stanowi jeszcze mniej istotne źródło innowacji. Rzeczywiście, porównanie wydatków badawczych przedsiębiorstw z odsetkiem firm innowacyjnych wskazuje, że wielkość BERD/PKB dla krajów UE nie jest tak ściśle związana ze zmianami organizacyjnymi jak z innowacjami TPP, a wręcz nie wykazuje istotnego związku statystycznego z częstotliwością wdrażania zmian marketingowych (por. tab. 2). W krajach środkowoeuropejskich tendencja ta może oddawać m.in. wysiłek przedsiębiorstw ukierunkowany na zmianę filozofii działania w związku z odejściem od gospodarki planowanej centralnie.

Odnosząc nieadekwatność zawężania do specyfiki wzorca rozwoju w krajach nadganiających czołówkę, warto przyrzeć się specyfice polskiej transformacji. Jak nawoľują Szultka i Tamowicz (2005), niezbędne jest spojrzenie „na całość procesów innowacyjnych, a nie tylko na ten fragment, który opiera się na działalności badawczo-rozwojowej. Wyrwanie tego ostatniego elementu z kontekstu prowadziło do wielu pesymistycznych interpretacji: innowacyjność jest słaba, bo nakłady na B+R spadają”. Jednak wysiłki innowacyjne firm z uboższych krajów Europy Środkowej nie odbiegają znacząco od średniej europejskiej, inna jest jednak ich struktura. Tutaj w ciągu ostatnich kilkunastu lat o wiele więcej środków przeznaczano na zakup urządzeń i budynków czy zakup technologii w celu automatyzacji procesów produkcyjnych, a także na zmniejszanie materiałochłonności i energochłonności czy zmiany w strukturze zatrudnienia – co jak zasugerowano wyżej, oddaje racjonalność firm niemogących w chwili obecnej konkurować w wyścigu technologicznym z najlepszymi, a na poziomie krajowym odzwierciedla naturalny podział pracy w obliczu historycznie uwarunkowanej luki technologicznej. Jak przedstawia to jeden z menedżerów firmy farmaceutycznej – „największym sukcesem było przestawienie filozofii działania z firmy produkcyjnej, gdzie w dziale handlu i marketingu pracowało kilka osób, na firmę ze sztabem przeszło 200 osób zajmujących się sprzedażą leków” (tamże). Podobnie to ujmuje Gomółka (2005) „[...] praktycznie we wszystkich działach polskiej gospodarki miały miejsce w ostatnich 5–10 latach ogromne zmiany jakościowe, polegające na wprowadzaniu do produkcji nowych, często nowoczesnych wyrobów i nowych, dużo oszczędniejszych metod ich wytwarzania. Ta rewolucja technologiczna została dokonana pomimo stosunkowo bardzo małych nakładów na B+R”<sup>18</sup>. Dlatego, jak sugerują

<sup>18</sup> Również w innych mniej zaawansowanych technologicznie państwach podobne są wzorce innowacyjne – jak wskazują Salazar i Holbrooke (2003), w krajach Ameryki Łacińskiej wśród cech procesów innowacyjnych należy odnotować:

- mniejszą formalizację rozwiązań organizacyjnych dla przeprowadzenia innowacji;
- mniejszą liczbę przedsięwziętych projektów badawczo-rozwojowych;



Wykres 5. Odsetek przedsiębiorstw wdrażających innowacje technologiczne, organizacyjne i marketingowe w 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, wyniki CIS4, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Tab. 9. Związek wydatków BERD i odsetka firm innowacyjnych w krajach UE w 2004 r.

BERD/PKB a:	współczynnik korelacji liniowej
odsetek firm innowacyjnych (innowacje technologiczne)	0,67*
odsetek firm innowacyjnych (innowacje organizacyjne)	0,45**
odsetek firm innowacyjnych (innowacje marketingowe)	-0,05

\* Istotne statystycznie na poziomie 0,001, \*\* istotne statystycznie na poziomie 0,05.

Źródło: obliczenia własne na podst. Eurostat, CIS.

Tamowicz i Szultka, „poziom wydatków na B+R w Polsce jest zasadniczo adekwatny do poziomu rozwoju i przez ten rozwój zdeterminowany”. Tymczasem dla państw rozwijających się oraz dla zrozumienia motoru wzrostu zasadnicze znaczenie ma dostrzeżenie nie tylko tych cech, które związane są z wysokim poziomem rozwoju, lecz także czynników sprzyjających wyrwaniu się z kręgu niedorozwoju, czyli związanych ze wzro-

- innowacje opierające się głównie na nabyciu technologii ucieleśnionej w wyposażeniu kapitałowym;
- większą wagę zmiany organizacyjnej w procesach innowacyjnych;
- mniej zasobów przeznaczanych na działalność innowacyjną (za: Lugones, Peirano 2004).

stem gospodarczym. Ów szybki wzrost w krajach aspirujących do osiągnięcia poziomu państw z czołówki technologicznej (por. wykres 3) może być wytłumaczony właśnie zmianami technologiczno-organizacyjnymi i jest on świadectwem zarówno wysokiego stopnia innowacyjności nie-technologicznej, jak i zdolności do absorpcji technologii zagranicznych. Bezpośredni pomiar innowacji oraz rozszerzenie analizy na zmiany organizacyjne i marketingowe oraz wzięcie pod uwagę, że imitacja jest także rodzajem innowacji, bo każda innowacja czerpie w znacznym stopniu z wiedzy „obcej”, nie pozwalają dłużej traktować państw rozwijających się jako nieinnowacyjnych z powodu niskiej intensywności badawczo-rozwojowej.

Zarzuty podobnej natury jak w przypadku wydatków na B+R można sformułować w stosunku do wskaźników z zakresu zatrudnienia w sferze B+R. Udział zatrudnienia we wszystkich sektorach prowadzących działalność B+R w stosunku do zatrudnienia ogółem, jak również analogiczny wskaźnik dla sfery B+R sektora przedsiębiorstw jest ściśle związany z wydatkami GERD i BERD (współczynniki korelacji na poziomie 0,93, por. tab. 5), co oznacza, że interpretacja wartości tych mierników może być praktycznie tożsama.

Jeżeli wydatki na B+R i zatrudnienie w tej sferze gospodarki nie są najlepszymi miarami innowacyjności, to ze swej natury wskaźniki wysokiej techniki i patentów jako efekty działalności badawczej muszą powielać wady B+R. Jak zaznacza Smith (2004), patenty są raczej wskaźnikami inwencji, a nie innowacji, tzn. pokazują pojawienie się nowej zasady technologicznej (metody technicznej), a nie innowacji rynkowej. W ten sposób wskaźniki patentów mogą nie uwzględniać wielu innowacji o charakterze innym niż wynalazczy. Mogą także nie uwzględniać wielu nieopatentowanych wynalazków oraz technologii, których nie da się opatentować<sup>19</sup> albo takich, których patentowanie nadal wzbudza poważne wątpliwości (np. fragmenty zapisu ludzkiego DNA). Kleinknecht i in. (2002) wskazują na istotne znaczenie specyfiki sektora dla skłonności do patentowania. Wiąże się to z charakterystyczną dla danej gałęzi relacją kosztu imitacji do innowacji. Tam, gdzie skopiowanie nowej kombinacji jest względnie tanie, jak np. w przemyśle farmaceutycznym, istnieje dużo większa skłonność do zastosowania patentowej ochrony wynalazku. Jak wskazują Brouwer i Kleinknecht (1999), przytaczając badania empiryczne, w gałęziach, w których koszty kopiowania są wyższe, znacznie ważniejsze od patentów mogą się okazać takie strategie jak „przewaga czasowa nad konkurencją”, „polityka poufności” czy „zatrzymywanie w firmie wykwalifikowanych pracowników”.

Tab. 10. Związek między nakładami na działalność B+R a zatrudnieniem w sferze B+R w krajach UE, EOG, Chorwacji, Federacji Rosyjskiej i Turcji w 2004 r.

	współczynnik korelacji
Zatrudnieni w B+R jako % zatrudnionych ogółem a GERD/PKB	0,93
Zatrudnieni w B+R sektora przedsiębiorstw jako % zatrudnionych w przedsiębiorstwach a BERD/PKB	0,93

Oba współczynniki istotne dla poziomu istotności 0,001.

Brak danych dla Grecji, Luksemburga, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Źródło: obliczenia na podstawie bazy Eurostat.

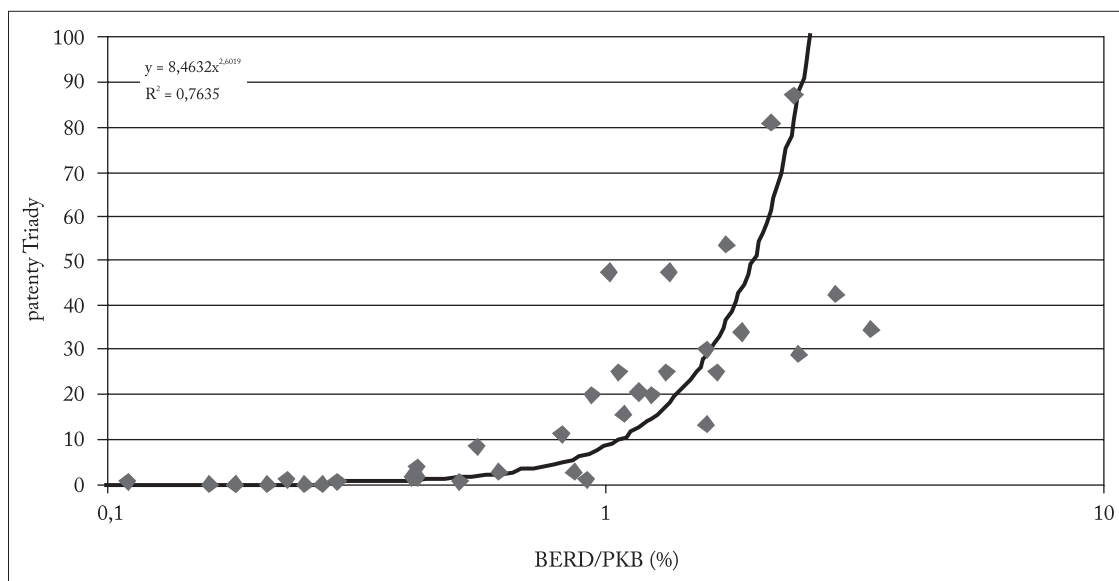
Wiele światła na cechy wskaźników patentów rzuciły badania CIS. Arundel i Kabla (1998) oraz Brouwer i Kleinknecht (1999), porównując stopę patentowania z miernikami innowacyjności, wskazują na czworakiemu rodzaju błędy, które mogą wynikać z analizy innowacyjności za pomocą wskaźnika patentów:

Wiele światła na cechy wskaźników patentów rzuciły badania CIS. Arundel i Kabla (1998) oraz Brouwer i Kleinknecht (1999), porównując stopę patentowania z miernikami innowacyjności, wskazują na czworakiemu rodzaju błędy, które mogą wynikać z analizy innowacyjności za pomocą wskaźnika patentów:

1. niedoszacowanie działalności innowacyjnej w sektorach mniejszej szansy technologicznej;
2. przeszacowanie działalności innowacyjnej w firmach współpracujących w zakresie B+R, które przed przystąpieniem do współpracy wolą opatentować najcenniejszą część wiedzy;
3. niedoszacowanie skali działalności innowacyjnej w małych firmach, dla których często koszt całej procedury jest zbyt wysoki;
4. przeszacowanie działalności innowacyjnej w małych firmach posiadających już patent, ze względu na to, że firmy te, raz poniosły wspomniane koszty, mają tendencję do patentowania większej liczby rozwiązań.

Jeśli chodzi o słabe strony wskaźników patentów w zestawieniach międzynarodowych, to podobnie jak B+R wykazują one kumulatywną naturę, tyle że w większym stopniu. Szansa, że w danej dziedzinie badawczej podmiot o relatywnie niskich nakładach na badania i rozwój uzyska patent, jest znikoma. Po pierwsze, efektywność patentowa wydatków na B+R nie jest liniowa – jeżeli w jednym przedsiębiorstwie wydatki na badania w danej dziedzinie są o połowę

<sup>19</sup> Za wynalazki nie uważa się w szczególności: odkryć, teorii naukowych i metod matematycznych, wyrobów o charakterze jedynie estetycznym, planów, zasad i metod dotyczących działalności umysłowej lub gospodarczej oraz gier, wytworów, których niemożliwość wykorzystania może być wykazana w świetle powszechnie przyjętych i uznanych zasad nauki, programów do maszyn cyfrowych, przedstawienia informacji (GUS 2004).



Wykres 6. Liczba patentów Triady a BERD w państwach uwzględnionych w rankingu EIS 2006, 2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy EIS 2006.

mniejsze niż w innym przedsiębiorstwie, to nie znaczy, że ma ono dwukrotnie mniejsze szanse na wynalazek i opatentowanie go. Szanse te są dużo mniejsze. Tylko wysokie wartości B+R mogą owocować efektywnością patentową, jako że *the winner takes it all*.

Tab. 11. Współczynniki korelacji liniowej między wydatkami przedsiębiorstw na B+R mierzonymi w różny sposób a liczbą wniosków patentowych w EPO i patentów Triady w krajach OECD i ujętych w bazie Main Science and Technology Indicators 2007-2

	patenty EPO	patenty Triady
BERD (USD)	0,93	0,95
	patenty EPO na 1 mln mieszkańców	patenty EPO na 1 mln mieszkańców
BERD/PKB	0,82	0,85

Dane za rok 2005.

Wszystkie współczynniki korelacji istotne na poziomie  $p = 0,01$ .

Źródło: dane EIS 2006 i baza OECD, Main Science and Technology Indicators 2007-2.

Może to oznaczać, że liczba patentów jest znacząca tylko w gospodarkach zamożnych, o dużym zaawansowaniu technologicznym (por. wykres 6) – liczba patentów Triady na milion mieszkańców kształtuje się powyżej 10 w państwach, w których wydatki przedsiębiorstw na B+R kształtują się powyżej 1% PKB.

Tak silna zależność liczby patentów od wydatków badawczo-rozwojowych wskazuje jednocześnie na źródło braku motywacji do podejmowania większych wysiłków badawczych w przypadku dużej luki technologicznej. Z punktu widzenia podmiotu gospodarczego nieracjonalne byłoby ponoszenie większych wydatków B+R w sytuacji, gdy podmioty z państw TFA w większości przypadków albo już dany wynalazek opatentowały, albo są w trakcie znacznie lepiej finansowanych badań<sup>20</sup>. Dlatego też racjonalny byłby raczej zakup gotowych technologii niż ich samodzielne opracowywanie. To sprawia, że państwa o niskich wartościach GERD mają zazwyczaj znacznie niższy odsetek BERD w GERD – są to państwa, w których przedsiębiorcy mają małą motywację do podejmowania B+R, zatem du-

<sup>20</sup> Abstrahując już od ograniczeń natury infrastrukturalnej i w zakresie kapitału ludzkiego.

żą część badań prowadzi się raczej w rządowych jednostkach badawczych i szkołach wyższych. Dwukrotne zwiększenie wydatków B+R przedsiębiorstw (np. z 0,12 % PKB do 0,24% PKB) nie zaowocuje znaczącym przyrostem efektów w postaci patentów, ponieważ nie przekroczy pewnego minimalnego pułapu. Na firmy w krajach zaawansowanych technologicznie działa odwrotny mechanizm; są częstokroć pierwsze w wyścigu o patent. Co więcej, przebyta ścieżka administracyjna sprawia, na zasadzie *learning by doing*, że każdy kolejny patent jest mniej kosztowny dla podmiotu.

Zatem do istotnych mankamentów statystyk patentów można zaliczyć to, że wraz ze wskaźnikami B+R pokazują one dwie strony tej samej cechy gospodarek, mianowicie innowacyjność technologiczną uwarunkowaną rodzimą działalnością badawczo-rozwojową. Wydatki na B+R w przedsiębiorstwach i liczba patentów jako nakłady i efekty badań są ze sobą tak ściśle związane (por. tab. 11), tak że należałoby się zastanowić, czy zasadna jest ocena tego wymiaru innowacyjności gospodarek przy użyciu dwóch odmiennych agregatów.

Podnoszone zarzuty wobec wskaźników z zakresu wysokiej techniki są podobnej natury, co zarzuty wobec wydatków B+R, co jest zrozumiałe, jako że koncepcja wysokiej techniki bazuje na intensywności B+R. Tym samym w znacznej mierze analizę przydatności wysokiej techniki można oprzeć na ocenie tego, w jakim stopniu do mierzenia innowacyjności przydatny jest wskaźnik wydatków na B+R.

## **5. Ocena przydatności bezpośrednich wskaźników innowacji do międzynarodowych porównań stopnia innowacyjności gospodarek**

Do zalet bezpośrednich wskaźników innowacji dołączyła w ostatnich latach ta cecha, która decydowała o popularności wskaźników pośrednich, opartych na działalności B+R – jednolita metodologia wypracowana na potrzeby porównań międzynarodowych. Włączenie do badań w 2000 r. (CIS 3) krajów kandydackich umożliwia śledzenie odmiennych wzorców procesów innowacyjnych w krajach rozwijających się, co dało

asumpt do badań nad istotnością innowacji nie-technologicznych. Jak bowiem można dostrzec, innowacje organizacyjne i marketingowe są najpopularniejszym rodzajem zmian, przy czym wdrażane są one częściej w sektorze usług oraz w państwach rozwijających się. Potwierdza to spostrzeżenia Schumpetera, a także Rosenberga i Kline'a, że działalność badawczo-rozwojowa to nie jedyny ani nawet główny obszar działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Dzięki uwzględnieniu tych zmian badaniami objęto szersze spektrum innowacji, których typologię zaproponował w 1911 r. Schumpeter, jednak nie wszystkie – nadal poza obszarem analizy znajduje się zdobycie nowych źródeł dostaw i przeprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu (por. Schumpeter 1960, s. 104). Niestety z powodu ciągłego udoskonalania stosowanych formularzy wyniki kolejnych rund programu CIS nie są w pełni porównywalne (por. GUS 2004).

Do mocnych stron zaprezentowanych bezpośrednich wskaźników innowacji należy bogactwo i różnorodność informacji na temat większości aspektów procesów innowacyjnych, które mogą być analizowane wielowymiarowo (w podziale na sekcje i działy wg klasyfikacji NACE, wg wielkości i rodzaju innowacji). Cztery rundy CIS otworzyły przed badaczami nowe możliwości badawcze – pozwalają one analizować uwarunkowania działalności innowacyjnej i imitacyjnej oraz stopień, w jakim podstawowe innowacje ulegają ulepszeniom.

Jednakże miary wydatków innowacyjnych, jak również wskaźniki z zakresu udziału przedsiębiorstw wdrażających jeden z rodzajów innowacji, wciąż koncentrują się na stronie wydatkowej. Na ich podstawie nie da się wnioskować na temat wartości efektów gospodarczych owych zmian. Natomiast samo ponoszenie nakładów innowacyjnych nie należy do celów przedsiębiorstwa, wskaźniki takie mają więc ograniczoną wartość w formułowaniu celów polityki innowacyjnej – co najwyżej na poziomie produktu albo działań, ale nie oddziaływania. Podobne zarzuty można sformułować pod adresem wskaźników z zakresu wsparcia publicznego działalności innowacyjnej oraz współpracy innowacyjnej przedsiębiorstw. Obrazują one raczej wysiłki podjęte w celu przeprowadzenia nowych kombinacji oraz ich uwarunkowania.

Jeśli zaś chodzi o efekty działalności innowacyjnej, to wskaźniki informujące o efektach działalności innowacyjnej wydają się bardzo bogatym i wartościowym źródłem informacji. Gromadzone dane obejmują od 2004 r. efekty innowacji nie tylko technologicznych, lecz także nietechnologicznych. Mankamentem tych danych jest jednak niemożność uchwycenia wartości efektów tych zmian dla gospodarki, ponieważ nawet gdyby istniała możliwość pozyskania danych na temat wartości efektów (a takich statystyk nie prowadzi większość badanych firm), utrudnione byłoby uogólnienie wyników na cały system gospodarczy, a następnie wyprowadzanie wniosków w międzynarodowej analizie porównawczej. Przykładowo trudno byłoby porównywać znaczenie innowacji, których efektem jest poprawa jakości dóbr lub usług, w firmach hiszpańskich (25,2% wskazań) i bułgarskich (23,9% wskazań) przy odmiennych strukturach i stopniu rozwoju tych gospodarek. Pojawia się tu także problem reprezentatywności badanej populacji przedsiębiorstw, ponieważ założona w metodologii ich wielkość może być bardziej typowa dla jednego kraju, a mniej typowa dla innego. Jeśli chodzi o udział w sprzedaży nowych produktów, to miara ta byłaby dobra jedynie dla innowacji w zakresie produktów, ponieważ nie ujmuje innowacji innego rodzaju.

Do nierozwiązanych problemów metodologicznych należy niższa stopa odpowiedzi w przypadku badań pocztowych oraz duża niedokładność oszacowań dotyczących udziału nowych produktów w sprzedaży, jako że respondenci podają jedynie orientacyjne udziały sprzedaży nowych produktów w sprzedaży ogółem, nie dysponując gotowymi danymi na ten temat. Mankamentem bezpośrednich wskaźników innowacji jest także ograniczona przydatność do porównań międzynarodowych ze względu na krótkie szeregi czasowe (do tej pory cztery rundy CIS co 3 lata, co w przypadku najdłuższej istniejących wskaźników daje cztery punkty czasowe), niepełna porównywalność danych ze względu na różnice w treści formularzy w kolejnych rundach badań oraz objęcie badaniem jedynie państw UE oraz Islandii i Norwegii. Przy tym w przypadku kilku państw nie wszystkie dane są gromadzone (np. Wielka Brytania), a dla Słowenii z powodu jej niewielkich rozmiarów dane są poufne.

## 6. Wnioski

Podstawowe pytanie o adekwatność wskaźników zastępczych do pomiaru stopnia innowacyjności gospodarek brzmi: czy wskaźnik ujmuje całość istoty tego, co nazwać można innowacyjnością? To pytanie pojawia się w kontekście zawężania wydatków innowacyjnych do nakładów na prace badawczo-rozwojowe, a innowacji w ogóle do innowacji technologicznych w obrębie produktów i procesów (TPP). Tymczasem wyniki badań sugerują, że wydatki B+R nie są najważniejszą kategorią nakładów nawet w obrębie innowacji technologicznych, a w wielu krajach, szczególnie rozwijających się, powszechniejszą kategorią zmian są innowacje organizacyjne i marketingowe. Jeżeli zatem B+R to tylko część nakładów innowacyjnych, to wskaźniki z tej rodziny mogą być co najwyżej miernikiem, owszem, bardzo istotnego, ale jednego z wielu elementów systemu innowacyjnego. Dlatego oceniając grupę wskaźników opartych na pomiarze działalności B+R, należy przecząco odpowiedzieć na pytanie o ich adekwatność do mierzenia innowacyjności gospodarki. Bezpośredni pomiar działalności innowacyjnej i jej efektów walnie przyczynił się do dostrzeżenia tej nieadekwatności. Z tego punktu widzenia należy docenić rozwój metodologii Oslo i podkreślić większą adekwatność bezpośredniego pomiaru działalności innowacyjnej.

Z punktu widzenia drugiego z rozpatrywanych kryteriów, prakseologicznego, należałoby odrzucić te wskaźniki, które nie oddają celów działalności innowacyjnej, lecz tylko nakłady na nią lub, tym bardziej, na jeden z jej elementów. Celem przedsiębiorstw nie jest maksymalizacja wydatków badawczo-rozwojowych, lecz zysk, do którego może prowadzić zwiększenie produktywności czynników zaangażowanych do produkcji. To z kolei skłania do poszukiwania rozwiązań innowacyjnych, niekoniecznie mających źródło we własnej działalności badawczej. W przypadku zaś ogółu działalności innowacyjnej należy pamiętać o jej celach, które koncentrują się wokół efektów gospodarczych, jak również o zarysowanym celu polityki innowacyjnej – wysokim tempie wzrostu gospodarczego. Dlatego mając dwa rodzaje wskaźników – nakładów na działalność innowacyjną (czy na różne kategorie,

Tab. 12. Podsumowanie oceny przydatności wskaźników do pomiaru stopnia innowacyjności gospodarek

wymiar oceny	nakłady B+R	efekty B+R np. patenty	wydatki innowacyjne	efekty innowacji
teoretyczny	–	–	+	+
prakseologiczny	–	+	–	+
porównawczy	+ (ale ograniczony sens)	+ (ale ograniczony sens)	+	–

Źródło: opracowanie własne.

które umożliwiają innowacje) i efektów działalności innowacyjnej, należałoby wybrać wskaźniki efektów. O ile wskaźniki nakładów mogą powiedzieć wiele o rodzaju podejmowanych działań innowacyjnych i umożliwiają zrozumienie motywów leżących u źródła pewnych procesów, o tyle nadrzędnym celem działalności gospodarczej jest uzyskiwanie maksimum efektów i to, co więcej, przy minimum nakładów, tak aby strumień zdyskontowanych korzyści przewyższył w największym stopniu strumień zdyskontowanych kosztów. Z samej definicji przedsięwzięcia najbardziej zyskowe, dla których podejmuje się innowacje, to takie, gdzie różnica ta jest największa. Jeżeli zatem podmioty gospodarujące starają się zminimalizować nakłady i angażują w te wysiłki wiele twórczej energii, to wskaźniki nakładów nie mogą być dobrym wskaźnikiem innowacyjności ani przedsiębiorstw, ani gospodarki.

W przypadku pomiaru efektów działalności badawczej kryterium prakseologiczne jest spełnione, ale nadal pomiarowi poddany jest tylko wycinek działalności innowacyjnej. Im większa luka technologiczna w stosunku do krajów przewodzących w wyścigu technologicznym, tym mniejsze znaczenie dla wprowadzanych zmian ma działalność wynalazcza. Dlatego też, choć metodologia pomiaru tej działalności umożliwia wielowymiarowe porównania międzynarodowe, to z punktu widzenia pomiaru stopnia innowacyjności danego kraju ma ona ograniczony sens, dając co najwyżej możliwość analizy struktury wydatków innowacyjnych oraz identyfikację twórców i biorców wiedzy technologicznej.

Jeżeli zaś chodzi o bezpośrednie wskaźniki efektów działalności innowacyjnej, to należałoby je ocenić najwyżej z perspektywy przydatności do oceny innowacyjności gospodarek.

Niestety, dane obejmujące owe efekty nie umożliwiają w pełni identyfikacji stopnia innowacyjności badanych gospodarek. Po pierwsze, miary efektów wszystkich rodzajów innowacji nie dają podstaw do normatywnej interpretacji w porównaniach międzynarodowych. Po drugie, te z nich, które taką możliwość dają, ograniczają się nadal do innowacji technologicznych w obrębie produktów i procesów, a więc nie ujmują efektów wszystkich rodzajów działalności innowacyjnej (por. tab. 8). Ponadto metodologia Oslo jest nadal w trakcie rozwoju, szeregi czasowe są w chwili obecnej dość krótkie, a zasięg geograficzny ograniczony do (większości) krajów UE. Duże nadzieje można jednak wiązać z rozwojem metodologii badań CIS w przyszłości.

Jak widać, żadna z prezentowanych grup wskaźników nie jest wolna od wad z punktu widzenia pomiaru stopnia innowacyjności gospodarek. To skłania do zwrócenia uwagi na zaproponowany m.in. przez Schumpetera i Solowa pomiar innowacji poprzez wzrost produktywności czynników, który pełniej oddaje cele gospodarowania i umożliwia porównania międzynarodowe.

Podsumowaniem oceny wskaźników dokonanej na podstawie przyjętych kryteriów jest tabela 12.

## Bibliografia

Arrow K.J. (1962). „Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention”, w: R.R. Nelson (red.), *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, National Bureau of Economic Research, Conference Series, Princeton: Princeton University Press, s. 609–625.



- Arnold E., Guy K. (1997). „Technology diffusion programmes”, w: *Policy Evaluation in Innovation and Technology; Towards Best Practices*. OECD.
- Arundel A., Kabla I. (1998). „What percentage of innovations is patented?”, *Research Policy*, nr 27, za: A. Kleinknecht, K. van Montfort E. Brouwer (2002), „The Non-Trivial Choice between Innovation Indicators”, *Economics of Innovation and New Technology*, t. 11(2), s. 109–121.
- Brouwer E., Kleinknecht A.H. (1999). „Innovative output and a firm's propensity to patent: an exploration of CIS microdata”, *Research Policy*, t. 28.
- EIS (2006). *European Innovation Scoreboard 2006, Comparative Analysis of Innovation Performance, MERIT*. Komisja Europejska.
- EIS (2007). *European Innovation Scoreboard 2007, Comparative Analysis of Innovation Performance, MERIT*. Komisja Europejska.
- Ewell R.H. (1955). „Role of Research in Economic Growth”, *Chemical and Engineering News*, nr 33(29), s. 2981. za: B. Godin (2003). „The Most Cherished Indicator: Gross Domestic Expenditures on Research & Development”, *Project on the History and Sociology of S&T Statistics, Working Paper* nr 22.
- Godin B. (2004). „Obsession for Competitiveness and its Impact on Statistics: the Construction of High-Technology Indicators”, *Research Policy*, nr 33, s. 1217–1229.
- Gomułka S. (1998). *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*. Warszawa: CASE.
- Gomułka S. (2005). „Innowacje a trwałość wzrostu polskiej gospodarki”, w: *Procesy innowacyjne w polskiej gospodarce*, Raport nr 26 Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa.
- Gomułka S. (2006). *Mechanizm i źródła wzrostu gospodarczego w świecie*, rękopis na podst. wykładu wygłoszonego na konferencji w SGH, 16 listopada 2006 r.
- GUS (2004). *Nauka i technika w 2003 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS (2006). *Nauka i technika w 2005 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- von Hayek F.A. (1998). *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*. Kraków: Znak.
- Kleinknecht A., van Montfort, Brouwer K.E. (2002). „The Non-Trivial Choice between Innovation Indicators”, *Economics of Innovation and New Technology*, t. 11, nr 2, s. 109–121.
- Kline S.J., Rosenberg N. (1986). „An overview of innovation”, w: R. Landau, N. Rosenberg (red.), *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*. Washington DC: National Academy Press, s. 275–305.
- Komisja Europejska (2005). *Nowy okres programowania 2007–2013. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji*, Dokument roboczy nr 2.
- Laestadius S., Pedersen T.E., Sandven T. (2005). „Towards a New Understanding of Innovativeness – and of Innovation Based Indicators”, *Journal of Mental Changes*, t. 11, nr 1–2.
- Lucas R.E. (1988). „On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, nr 22, s. 3–42.
- Lugones G., Peirano F. (2004). *Proposal for an Annex to the Oslo Manual as a Guide for Innovation Surveys in Less Developed Countries Non-member of the OECD*, wrzesień.
- Metcalfe J.S. (2000). *Science, Technology and Innovation Policy in Developing Economies*, [http://les.man.ac.uk/cric/J\\_Stan\\_Metcalfe/](http://les.man.ac.uk/cric/J_Stan_Metcalfe/).
- Nelson R.R., Winter S.G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- OECD (2001). *Science, Technology and Innovation Review*, nr 27.
- OECD (2002a). *Dynamising National Innovation Systems*. Paris.
- OECD (2002b). *Proposed standard practice for surveys on research and experimental development: Frascati manual* (wyd. 6), OECD. Paris.
- OECD (2007). *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard*.
- OECD, Eurostat (1999). *Podręcznik Oslo. Proponowane zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji technologicznych*, (wyd. 2 1997), wyd. polskie z 1999 r. Warszawa: Komitet Badań Naukowych.
- OECD, Eurostat (2005) *Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, wyd. 3.
- Osborne D., Gaebler T. (2005). *Rządzić inaczej*. Poznań: Media Rodzina.
- Polanyi M. (1958). *Personal Knowledge: Towards a post-Critical Philosophy*. London: Routledge & Kegan Paul, za: Ł. Mamica (2007) *Jednostki badawczo-rozwojowe w polskiej polityce innowacyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Porter M.E., Stern S. (2003). „The Impact of Location on Global Innovation: Findings from the National Innovative Capacity Index”, w: *World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2002–2003*. New York: Oxford University Press.
- Romer P.M. (1986). „Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, t. 94, nr 5.

Schumpeter J.A. (1939). *Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York–Toronto–London: McGraw-Hill Book Company.

Schumpeter J.A. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Smith A. (2007). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Smith K. (2004). „Measuring Innovation”, w: J. Fagerberg, D. Mowery, R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Solow R.M. (1957). „Technical Change and the Aggregate Production Function”, *The Review of Economics and Statistics*, t. 39, nr 3. (sierpień), s. 312–320.

Szwedowski S. (1997). „Innowacyjność przedsiębiorstw w okresie transformacji”, w: J. Mujżel (red.), *Przedsiębiorstwa w procesie transformacji*. Warszawa: POLTEXT.

Tamowicz P., Szultka S. (2005). *Innowacje i gospodarka. Na przekór stereotypom*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Verspagen B. (1991). „A New Empirical Approach to Catching Up or Falling Behind”, *Structural Change and Economic Dynamics*, t. 2, nr 2.

Verspagen B. (2004). *Innovation and Economic Growth*, w: J. Fagerberg, D. Mowery, R. Nelson (red.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

Zienkowski L. (2003). *Wiedza a wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

## Measuring the Innovativeness of Economy Using Direct and Indirect Innovation Indicators

The article deals with the issues related to measuring the innovativeness of an economy. Parts one and two outline the contexts and premises behind the application of certain approaches to such measurement and present crucial indicators based on the measurement of R&D activity and its effects as well as direct indicators of innovation. Part three sketches the perspective and criteria for the evaluation of these coefficients; parts four and five analyse these measures from pointing terms of their applicability to comparisons of innovativeness of economies. The discussion thereafter focuses on the limited usefulness of indirect indicators to the estimation of innovativeness of developing countries.

Key words: innovation, indicators, innovativeness of economy, innovation policy.

Tomasz Hoffmann

## Prawne podstawy systemu kontroli administracji w Polsce

Artykuł podejmuje problematykę funkcjonowania systemu kontroli administracji publicznej w Polsce. Wyjaśnia pojęcie kontroli, różnice występujące między kontrolą a nadzorem oraz innymi formami ingerencji w działalności administracyjnej.

Określono w nim również podmiot i przedmiot kontroli, wskazano na instytucje w polskim systemie prawnym zajmujące się kontrolą, dokonano podziału i klasyfikacji kontroli. W ostatniej części skoncentrowano się na pojęciach audytu oraz wynikających z niego implikacji dla funkcjonowania samego systemu administracji w Polsce. Zaprezentowano kontrolę wykonywaną przez sądy i starano się bronić tezy o funkcji kontrolnej sprawowanej przez te organy.

Słowa kluczowe: kontrola, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, nadzór.

### 1. Uwagi wstępne

Zjawisko kontroli występuje w każdym zorganizowanym działaniu jednostek i większych zbiorowości, do których w szczególności należą społeczeństwo i państwo (Sylwestrzak 2006, s. 7). Można zatem stwierdzić, że w demokratycznym państwie prawnym jednym z zasadniczych aspektów funkcjonowania władzy publicznej jest właśnie jej skuteczna kontrola.

Kontrola ta towarzyszy administracji od dawna, właściwie od samego początku jej kształtowania się, przy czym na poszczególnych etapach rozwoju miała ona zróżnicowany charakter. Sprawa podobnie kształtuje się w nowoczesnym państwie czy we współczesnej administracji, gdzie ustanawia się wyspecjalizowane organy kontroli zajmujące się różnymi jej aspektami<sup>1</sup>. Stąd można wywieść, że kontrola musi występować w procesach administrowania, bowiem od sprawności administracji zależy kompetencja państwa przy podejmowaniu wielu decyzji natury prawnej, politycznej oraz gospodarczej.

Zasadniczą rolą nowoczesnej administracji jest obsługa obywateli i dlatego potrzebne są specyficzne oraz dobrze działające rozwiąza-

nia kontrolne. Z kolei oczekiwania społeczeństwa wobec takiej administracji można streścić w kilku punktach, do których sprowadzają się: działanie zgodne z prawem, tempo załatwiania spraw, pozytywne nastawienie do klienta, przejrzystość działania, otwartość na zmiany oraz niskie koszty funkcjonowania (Banaś 2007, s. 10). Konstatując, należy przyjąć, że administracja nie może obyć się bez kontroli, wykonując tak wiele i tak istotnych zadań publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest opisanie w sposób w miarę syntetyczny podmiotów tworzących i składających się na system kontroli administracji publicznej w Polsce. Analiza została w nim przeprowadzona przede wszystkim z punktu widzenia ustrojowego prawa administracyjnego. Rozpatrując kwestię kontroli administracji publicznej w Polsce, w artykule zastosowano analizę dogmatyczną polegającą na egzegezie i interpretacji obowiązujących przepisów prawa administracyjnego oraz syntezie doktryny i częściowo stanowisk wyrażonych w judykaturze. Jedynie uzupełniająco stosowane są wywody opierające się na założeniach i narzędziach badawczych innych dyscyplin naukowych.

Uzupełniająco sygnalizowane są kwestie materialnoprawne i procesowoprawne (administracyjnoprosowe). Subsydiarnie też przedstawi-

<sup>1</sup> Organy kontroli zajmują się np. badaniem wykonania budżetu państwowego, samorządowego, sprawami drogowymi, budowlanymi, podatkowymi itp.

no wybrane aspekty w świetle założeń nauki o administracji publicznej, teorii i filozofii prawa czy prawa konstytucyjnego. Rozważania są prowadzone tak z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. Chodzi jednocześnie o uchwycenie głównych celów i zamierzeń ustawodawcy w odniesieniu do systemu kontroli administracji.

Wybór prezentowanych zagadnień oraz pominięcie niektórych innych spraw są z wielu względów subiektywne i może być oczywiście kwestionowane. Przygotowany materiał ma przede wszystkim dać podstawę do dokonania pewnych uogólnień i dalszej refleksji w na temat systemu kontroli administracji, jego znaczenia, funkcji i zadań, a także stać się inspiracją do rozważania niezbędnych zmian tego systemu.

## 2. Pojęcie kontroli

Państwo, spełniając funkcje kontroli, ustanawia w tym celu wyspecjalizowane organy, które działają w określonym trybie, są wyposażone w odpowiednie uprawnienia oraz posiadają szerokie pełnomocnictwa w dziedzinie kontroli. Rezultaty działalności tych organów można nazwać wynikami kontroli, przekazywanymi odpowiednim organom państwowym i samorządowym oraz dostarczonymi podmiotowi kontrolowanemu (Sylwestrzak 2006, s. 7). Tak pomyślany system organów kontroli oznacza całość wewnętrznie zespolonych wartości określających zadania kontroli, warunki prawidłowej organizacji i funkcjonowania kontroli, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg podmiotowy i przedmiotowy oraz skutki kontroli (Boć 2004, s. 328).

Pojęcie kontroli bywa definiowane w sposób różnorodny. Według encyklopedii PWN kontrolą nazywa się porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, rozpatrywanie czegoś; dochodzenie czegoś, wnikanie, wgląd w coś; nadzór nad czymś (Encyklopedia PWN 2002, s. 123).

W sensie funkcjonalnym słowo „kontrola” wywodzi się z dwóch głównych tradycji, a mianowicie francuskiej oraz brytyjskiej. We Francji i na kontynencie europejskim pojęcie „kontrola” nawiązuje do słowa „le contrôle”, pochodzącego od słów „contre rôle”. W tradycji brytyjskiej termin „kontrola” jest równoznaczny z pojęciem

władzy. Kontrolowanie oznacza tu sprawowanie władzy publicznej.

Pojęcie kontroli bywa także definiowane przez poszczególne nauki. I tak w socjologii pojawia się kontrola w rozumieniu sterowania społecznego, a więc wpływania na zachowanie przez rozmaite środki, wśród których mieszczą się także reguły prawne (Goodman 1992, s. 112. Autor pisze o teorii kontroli i kontroli). Z kolei w teorii organizacji i zarządzania kontrola postrzegana jest jako niezbędny etap cyklu działania zorganizowanego oraz nieodzowny składnik funkcji zarządzania i kierowania (Kortan 1997, s. 224–226). W doktrynie nauki administracji i nauki prawa administracyjnego patrzy się na kontrolę jako na element zarządzania i administrowania, polegający na sprawdzaniu i ocenie działalności organizacji i jej elementów składowych na płaszczyźnie organizacyjnej, finansowej, technicznej (Jędrzejewski, Nowacki, 1996, s. 123–125; Starościak 1971; Leoński 2004, s. 137).

Istnieje zatem wiele spojrzeń na pojęcie kontroli. Analizując poglądy autorów zajmujących się tą problematyką, należy przywołać bogate piśmiennictwo dotyczące samego definiowania pojęcia kontroli w ujęciu administracyjnoprawnym.

E. Iserzon twierdzi, że kontrola stanowi ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z porównaniem stanu istniejącego z planowanym (Iserzon 2001, s. 174–175). Tymczasem W. Dawidowicz pisze, że kontrola to zbadanie istniejącego stanu rzeczy, zestawienie go z tym, co być powinno, i sformułowanie odpowiedniej oceny oraz – w przypadku rozbieżności między stanem istniejącym a pożądanym – ustalenie przyczyn tych rozbieżności i sformułowanie zaleceń mających na celu wskazanie sposobów usunięcia niepożądanych zjawisk ujawnionych przez kontrolę (Dawidowicz 1968, s. 78). E. Ochendowski utrzymuje, że kontrola to ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego określanego przez odpowiednie normy, a następnie ich porównanie, zaznaczenie różnic i sformułowanie zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk (Ochendowski 1996, s. 13–14). J. Boć dowodzi, że kontrola to badanie zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazanie wyników tego ustalenia, a czasem i wynikających stąd dyspozycji zarów-

no podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu (Boć 2004, s. 327). Dla J. Zimmermanna kontrola polega na badaniu stanu istniejącego, porównywaniu go ze stanem pożądanym lub postulowanym oraz ustaleniu zakresu i przyczyn zauważonych rozbieżności (Zimmermann 2005, s. 165).

Reasumując, można przyjąć, że kontrola to pewien proces, ciąg czynności takich jak ustalenie istniejącego stanu rzeczy, jego ocena oraz udzielenie wskazań służących zniesieniu nieprawidłowości i zapobieżeniu ich powstawaniu w przyszłości.

Z kontrolą bywają utożsamiane pojęcia nadzór i kierownictwo, są one jednak znacznie pojemniejsze (Ura, Ura 2006, s. 263). W bliskości „kontroli” pojawiają się także terminy: inspekcja, wizytacja, lustracja, rewizja, hospitacja, czy dozór. Z jednej strony wyrażają one funkcję kontroli i służą odzwierciedleniu pewnych jej form i sposobów wykonywania. Tak więc inspekcja – to kontrola realizowana przez bezpośrednią obserwację podmiotu kontrolowanego, wizytacja – dotyczy przebiegu i wyników wykonywania określonej działalności usługowej czy administracyjnej, lustracja – to kontrola o charakterze inspekcyjnym wykonywana przez bezpośredni wgląd w działalność kontrolowaną i skierowana nie na ocenę zachowania określonego podmiotu, ale na ocenę stanu rzeczywistego badanego przedmiotu, rewizja – stanowi kontrolę wyróżniającą się przedmiotem zainteresowania, który stanowią sprawy finansowe i inne składniki majątkowe oraz porównywanie ich z odpowiednią dokumentacją oraz pod względem prawidłowości dysponowania tymi składnikami (Leoński 2004, s. 138), hospitacja stanowi formę nadzoru pedagogicznego, jednakże jej działania kształtują się w sposób właściwy dla kontroli (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 7), wreszcie dozór – nie posiada precyzyjnego określania i ma miejsce, gdy kontrola odbywa się na bieżąco – bezpośrednio. W doktrynie dozór odnosi się do kwestii technicznych, wyspecjalizowanych czynności czy urządzeń<sup>2</sup>.

Kontrowersyjnym podglądem w doktrynie jest kwalifikowanie sądowej kontroli ad-

ministracji do systemu kontroli administracji. Oponenty tego poglądu uważają, że ten rodzaj kontroli ma cechy nadzoru i nie spełnia przesłanek oraz istoty kontroli. Mimo wszystko wydaje się, że kontrola sądowa realizuje się przez bezpośredni wpływ sądów na działalność administracji (Ura, Ura 2006, s. 276). Stąd można wywieść, że w kategorii kontroli należy dostrzegać pewne elementy władcze. Odmówienie kontroli waloru władczego jest nietrafne, bowiem trudno zaakceptować kontrolę, która nic nie może.

### 3. System kontroli administracji

W Polsce funkcjonuje wiele organów i instytucji kontroli, wykonujących różne zadania. Czy tworzą one w efekcie system? Wydaje się, że zbiór instytucji tylko wtedy można określić jako system, jeżeli istnieje między nimi więź organizacyjna powodująca podział na instytucję nadrzędną i podrzędną, a także współdziałanie. W przypadku instytucji kontrolnych tego rodzaju więzi także nie występują albo są wyjątkowo słabe. Jeżeli więc o zbiorze tych instytucji pisze się jako o systemie, to tylko ze względu na brak lepszego, bardziej precyzyjnego określenia (Kuc 2007, s. 299).

Administracja stanowi w Polsce dość rozwinięty i złożony organizm, zatem siłą rzeczy nie wystarczy jedna instytucja kontrolna. Kontrolę administracyjną spełnia w rezultacie wiele różnorodnych instytucji i form o zróżnicowanej charakterystyce prawnej i organizacyjnej.

Wśród podmiotów składających się na system kontroli administracji publicznej znajdują się zarówno organy i inne jednostki (Ochendowski 1996, s. 421)<sup>3</sup> powołane do sprawowania kontroli, jak i podmioty uprawnione do wykonywania kontroli, chociaż ich wyposażenie w uprawnienia kontrolne nie jest powiązane z wyznaczeniem im zadań w zakresie kontroli.

W szerokim ujęciu system kontroli administracji postrzega się zasadniczo jako system kontroli nad administracją, ale z uwzględnieniem także tych instytucji, których działalność kontrolna czy też nadzorcza dotyczy głównie innych obiektów niż aparat administracyjny i jego ogniwa.

<sup>2</sup> Na przykład dozór techniczny nad określonymi urządzeniami.

<sup>3</sup> Np. kontrola sprawowana bezpośrednio przez obywateli.

Oznacza to zaliczenie do systemu kontroli administracji także niektórych podmiotów reprezentujących kontrolę wykonywaną przez administrację publiczną (np. inspekcje specjalne). Jednostki tego systemu podlegają w zdecydowanej większości regulacji prawnej, a więc można tu mówić o systemie prawnej kontroli administracji.

Tak rozumiany system kontroli administracji ma rozbudowaną strukturę, w której występuje bodajże więcej ogniw niż w systemie organizacyjnym samej administracji (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 22)<sup>4</sup>. Ponadto wielość podmiotów, włączanych do systemu kontroli, sprawia, że przedstawia on złożony konglomerat instytucji, form i rodzajów kontroli, jakie dają się wyodrębnić z różnorodnych punktów widzenia (jak np. sposobów prowadzenia kontroli, kryteriów kontroli).

Także sama administracja publiczna, a ściślej mówiąc, jej konkretne ogniwa, zostały wyposażone w prawo do dokonywania kontroli. Wystarczy wskazać na przykłady inspekcji specjalnych, nadzorów czy dozorów administracyjnych. Wszystkie tego typu instytucje sprawujące kontrolę włączone są organizacyjnie w struktury aparatu administracyjnego. Co więcej, z reguły te instytucje kontroli będące elementami organizacyjnymi administracji nie są wyposażone wyłącznie w uprawnienia kontrolne, lecz również posiadają kompetencje administracyjne. Organy administracyjne wykonują funkcje reglamentacyjne w różnych dziedzinach, w ramach których mieści się sprawowanie kontroli jako działalności wręcz nieodzownej do prawidłowego realizowania przypisanych tym organom zadań (Jagielski 1999, s. 74). Charakterystyczne dla tej kontroli jest to, że odnosi się ona przede wszystkim do podmiotów spoza aparatu administracyjnego<sup>5</sup>.

Kontrolę tę zatem zasadniczo wykonuje się „na zewnątrz” administracji, a nie w niej samej (kontrola wewnętrzna). Częściowo jednak

można ją uznawać także za kontrolę wobec administracji. Bierze się to stąd, że poszczególne instytucje tej kontroli mają zakres podmiotowy ujęty w sposób uniwersalny, to znaczy odnoszący się do wszystkich podmiotów niezależnie od ich charakteru prawnego. W konsekwencji kontroli poddane są również organy administracji, urzędy administracyjne i inne jednostki wchodzące w skład aparatu administracyjnego (Ochendowski 1996, s. 365).

Ustalenie przedmiotowego zakresu kontroli administracji ujętej całościowo jest dosyć trudne. Zakres ten generalnie określa sfera działań administracji publicznej, która w całości winna być poddana analizie i ocenie.

Kontrola administracji musi być adekwatna do zadań i funkcji, jakie realizuje aparat administracyjny. Jej przedmiotem jest płaszczyzna organizacji, zasad oraz form działania aparatu administracyjnego. Zakres przedmiotowy kontroli administracji powinien być tak wyznaczony, aby stwarzał możliwości całościowej kontroli administracji publicznej<sup>6</sup>. Ustalenie przedmiotowego i podmiotowego zakresu kontroli, jako całości oraz poszczególnych instytucji kontrolnych, musi się opierać na odpowiedzi na najbardziej podstawowe pytania; dlaczego trzeba kontrolować, czemu służyć ma sprawdzenie i ocenianie, jakie są oczekiwania w związku z kontrolą (Jagielski 1999, s. 76).

Znaczna część instytucji kontrolnych, w szczególności o charakterze zewnętrznym i niezawisłym, tworzona jest z myślą o zagwarantowaniu jednostce i innym podmiotom niezależnym organizacyjnie od administracji skutecznej drogi dochodzenia swoich praw podmiotowych oraz możliwości obrony przed działaniami administracji, nierespektującymi tych praw i naruszającymi indywidualne interesy<sup>7</sup>. Ponadto kontrola ma służyć nie tylko wychwytyaniu nieprawidłowości i błędów administracji, lecz także, co się wielokrotnie podkreśla, pomagać w usuwaniu tych nieprawidłowości i naprawianiu błędów. Kontrola powinna spełniać istotną funkcję in-

<sup>4</sup> Autor wskazuje, że tak znaczna liczba ogniw kontroli bierze się stąd, iż „w każdej jednostce organizacyjnej administracji występują jakieś formy kontroli wewnętrznej, działają też kontrole zachodzące pomiędzy tymi jednostkami, a ponadto wchodzi w grę szeroki krąg organów i instytucji sprawujących kontrolę niezawisłą oraz społeczną administracji”.

<sup>5</sup> Może ona odnosić się do osób fizycznych czy osób prawnych, a także innych podmiotów.

<sup>6</sup> Chodzi o sferę odnoszącą się zarówno do całego obszaru funkcjonalnego jak i obszaru strukturalnego.

<sup>7</sup> Takimi instytucjami kontroli są: kontrola sądowa nad administracją, kontrola Trybunału Konstytucyjnego, instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich.

formacyjną, a także instruktażową i pomocniczą w znajdowaniu rozwiązań. Generalnie należy przyjąć, że kontrola ma na celu polepszenie działania administracji publicznej (zob. *Jakość administracji publicznej* 2004).

Liczebność i różnorodność podmiotów, instytucji, form i rodzajów kontroli występujących w ramach systemu kontroli powoduje, że do jego prezentacji niezbędne staje się dokonanie pewnych zabiegów porządkujących. Są one podejmowane w szerokim zakresie przez piśmiennictwo, przybierają postać różnych klasyfikacji w ramach kontroli administracji. Przy budowaniu tych klasyfikacji znajdują odzwierciedlenie wielorakie i niejednolite spojrzenia na organizacyjną stronę systemu kontroli oraz na merytoryczne kwestie dotyczące instytucji kontrolnych objętych tym systemem. Proponowane są tutaj różne ogólne założenia wyjściowe, prowadzące do wyodrębnienia szerszych segmentów kontroli (np. kontrola państwowa i kontrola społeczna), jak również zróżnicowane kryteria szczegółowe, na podstawie których dokonywane są podziały na poszczególne ogniwa systemu. Zróżnicowany jest też stosunek do dających się wydzielić form i rodzajów kontroli (np. w dawniejszym piśmiennictwie akcentowano kontrolę społeczną)<sup>8</sup>.

Skondensowaną klasyfikację instytucji kontroli zaproponował E. Iserzon (Iserzon 2001, s. 175). Obejmuje ona: kontrolę społeczną, samokontrolę administracji, kontrolę państwową, kontrolę prokuratorską, kontrolę sądową aktów administracji. Podobnie składniki systemu kontroli administracji spotykamy w poglądach W. Dawidowicza (Dawidowicz 1968, s. 351). Rozróżniał on mianowicie: kontrolę społeczną, kontrolę państwową, kontrolę prokuratorską, kontrolę instancyjną. Wśród piśmiennictwa okresu PRL warto odnotować także klasyfikację sformułowaną przez J. Starościaika (Starościaik 1975, s. 350). Uwzględniała ona takie instytucje

<sup>8</sup> W literaturze okresu międzywojennego akcent padał na kontrolę niezawisłą, w szczególności sądową. Stąd próby przedstawiania całości owego systemu kontroli i jego struktury wewnętrznej nie były raczej podejmowane. Można natomiast spotkać dywagacje nad rodzajami i formami niektórych kontroli niezawisłych (np. nad kontrolą wykonywaną przez jednostkę nad władzą publiczną) – zob. m.in. W.L. Jaworski 1924, s. 55.

kontroli, jak: kontrola sejmowa i kontrola wykonywana przez Radę Państwa, kontrola społeczna, kontrola resortowa, kontrola instancyjna, kontrola Najwyższej Izby Kontroli i jej organów terenowych, arbitraż gospodarczy, kontrola prokuratorska, kontrola sądowa.

Przytoczona klasyfikacja oddawała w zasadzie z dużą dokładnością te instytucje prawne kontroli, które istniały w owym czasie jako rozwiązania normatywne. Stanowiła ona też punkt odniesienia dla kształtowania katalogów elementów systemu kontroli przez innych autorów. Należy jednak zauważyć, że obrazowany przez tę klasyfikację układ systemu kontroli, podobnie zresztą jak i w przypadku pozostałych, przykładowo wskazanych, klasyfikacji dokonywanych w doktrynie osadzony był dość głęboko w założeniach i warunkach państwa socjalistycznego. Stąd też na jedno z czołowych miejsc w tym systemie została wysunięta kontrola społeczna, silny akcent położono na kontroli prokuratorskiej, podkreślono znaczenie kontroli resortowej itd.

Wyodrębnienia składników systemu kontroli próbuje się dokonać w taki sposób, aby uchwycone w nim były przeprowadzone lub trwające zmiany i przeobrażenia w kontroli administracji, będące fragmentem szerszych przekształceń ustrojowych w państwie. Skutkuje to m.in. rozbudowaniem i uszczegółowieniem klasyfikacji.

Przykładowo S. Jędrzejewski, rozważając strukturę systemu kontroli administracji publicznej, stwierdza, że w systemie tym wybijają się na czoło cztery podstawowe elementy, a mianowicie: kontrola wykonywana przez organy samej administracji (kontrola wewnątrzadministracyjna), kontrola wykonywana przez parlament i Prezydenta RP, kontrola wykonywana przez organy niezawisłe, kontrola społeczna (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 26).

Dalej autor wskazuje, że w każdym z tak wyróżnionych podstawowych elementów struktury systemu kontroli działają odpowiednie instytucje kontroli. W sferze kontroli wewnątrzadministracyjnej daje się wyróżnić:

- kontrolę sprawowaną w systemie administracji zdecentralizowanej,
- kontrolę resortową,
- kontrolę instancyjną,
- kontrolę prokuratorską.

Na kontrolę wykonywaną przez parlament i Prezydenta RP z kolei składają się:

- kontrola sejmowa,
- kontrola Senatu oraz kontrola sprawowana przez Prezydenta RP.

Do kontroli niezawisłej według proponowanej klasyfikacji zaliczyć należy:

- Trybunał Konstytucyjny,
- Sądy Administracyjne,
- kontrolę wykonywaną przez inne sądy, Państwową Inspekcję Pracy.

Wreszcie do kontroli społecznej przypisane zostają (choć nie jest to katalog wyczerpujący) takie formy, jak:

- kontrola związków zawodowych,
- kontrola samorządu pracowniczego, kontrola samorządu zawodowego i gospodarczego,
- społeczna inspekcja pracy,
- instytucja skarg i wniosków (Jędrzejewski, Nowicki 1995, s. 26–27).

Inaczej obraz kontroli administracji publicznej przedstawia J. Lang (M. Wierzbowski (red.) 1996, s. 314 i nast.), który wychodzi od podziału na:

- a) kontrolę zewnętrzną
- b) kontrolę wewnętrzną.

Na tle przedstawionych poglądów co do składników systemu kontroli, jak również przy uwzględnieniu wskazanych dyrektyw dotyczących konstruowania klasyfikacji kontroli, można spróbować określić strukturę istniejącego w Polsce systemu kontroli administracji publicznej. Opiera się ona na dwóch głównych filarach, czyli kontroli zewnętrznej oraz kontroli wewnątrz aparatu administracyjnego (kontroli wewnątrzadministracyjnej)<sup>9</sup>. Dla tego zasadniczego podziału przyjmuje się kryterium usytuowania kontrolera wobec kontrolowanego, którym jest aparat administracyjny. Kryterium to wydaje się uchwytne, a oparte na nim wyodrębnienie dwóch zasadniczych segmentów kontroli pozwala uwzględnić w sposób w miarę pełny istniejące faktycznie instytucje kontroli. Każda z tych instytucji (w sensie organizacyjnym) jest wszakże albo wyłączona z aparatu administracyjnego i umiejscowiona w określonym prze-

dziale struktury władzy publicznej (np. kontrola sądowa, kontrola NIK), albo też znajduje się w strukturze aparatu administracji publicznej (Ochendowski 1996, s. 36).

*Kontrola zewnętrzna* – zgodnie ze wskazanym wyżej kryterium obejmuje podmioty i instytucje kontroli, które są usytuowane poza systemem organizacyjnym administracji publicznej i nie są z nim powiązane strukturalnie. Można o niej mówić, że jest niewątpliwie niezależna od administracji (Ochendowski 1996, s. 36). W pewnym zakresie można jej przypisywać także walor kontroli niezawisłej, rozumiejąc niezawisłość w takim sensie, w jakim występuje ona np. w odniesieniu do sądów, trybunałów i podobnych instytucji. W skład podsystemu kontroli zewnętrznej wchodzi następujące rodzaje kontroli (Ochendowski 1996, s. 36):

- a) kontrola parlamentarna,
- b) kontrola Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego,
- c) kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich,
- d) kontrola Najwyższej Izby Kontroli (tzw. kontrola państwowa),
- e) kontrola sądowa,
- f) kontrola Państwowej Inspekcji Pracy i Generalnego Inspektora Danych Osobowych,
- g) kontrola obywatelska (społeczna).

*Kontrola parlamentarna* w najogólniejszym ujęciu oznacza kontrolę sprawowaną przez Parlament w stosunku do innych podmiotów władzy publicznej, zwłaszcza zaś władzy wykonawczej (Ura, Ura 2006, s. 267–277). Kontrola ta jest osadzona w dość szerokim kontekście politycznym, gdyż łączy się z podstawowymi zasadami ustrojowymi i mechanizmami realizowania władzy w państwie<sup>10</sup>. Funkcja kontrolna Sejmu odnosi się przede wszystkim do działalności Rady Ministrów<sup>11</sup>.

Kolejnymi instytucjami, które wykonują kontrolę administracji publicznej są *Trybunał Stanu* i *Trybunał Konstytucyjny*. Trybunał Stanu jest konstytucyjnym organem władzy sędziowskiej ustanowionym do realizowania odpowiedzialności konstytucyjnej określonych osób zajmujących

<sup>9</sup> Wewnętrzna kontrola wykonywana przez jakikolwiek organ administracji względem innej jednostki organizacyjnej administracji publicznej.

<sup>10</sup> Łączy się ona z systemem parlamentarnym sprawowania władzy, trójpodziałem władzy.

<sup>11</sup> Art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.



najwyższe stanowiska w państwie<sup>12</sup>. Trybunał Stanu odgrywa rolę organu orzekającego o odpowiedzialności konstytucyjnej, a w niektórych przypadkach rolę sądu karnego. Zakres podmiotowy obejmuje: Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych<sup>13</sup>. Przed Trybunałem Stanu odpowiedzialność ponoszą także posłowie i senatorowie, z tym że zakres przedmiotowy ich odpowiedzialności ogranicza się do naruszenia postanowień antykorupcyjnych<sup>14</sup>. Trybunał może również pełnić rolę sądu karnego z powodu popełnienia przestępstwa w odniesieniu do Prezydenta i osób wchodzących w skład Rady Ministrów.

Trybunał Konstytucyjny nie jest typową instytucją kontrolą administracji publicznej i nie należy do sfery prawa administracyjnego. Mimo to jego kontrolne funkcje dotyczą pewnego fragmentu działalności administracji publicznej, a mianowicie wykonywania funkcji prawodawczych, chodzi tu jednak o funkcje stanowienia prawa przez niektóre ogniwa aparatu administracyjnego<sup>15</sup>. Pozycja Trybunału Konstytucyjnego została określona w Konstytucji RP oraz ustawie o Trybunale Konstytucyjnym<sup>16</sup>. Trybunał składa się z 15 sędziów wybieranych przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Prezesa i Wiceprezesa powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>17</sup>.

W interesującym nas obszarze podstawowa rola Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do aktów normatywnych już obowiązujących i polega na orzekaniu o zgodności z konstytucją:

- ustaw,

- umów międzynarodowych,
- ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała poprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, oraz przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz ustawami<sup>18</sup>.

*Rzecznik Praw Obywatelskich* (szerzej: Malinowska 2007) ma w przypadku kontroli administracji publicznej funkcje specyficzne. Nie jest to instytucja zasadniczo ustanowiona w celu kontrolowania administracji publicznej, a jej rola i funkcje są znacznie szersze niż sprawdzanie i ocenianie administracji. Instytucja ta występuje w wielu demokratycznych państwach, które dzięki temu poszerzyły funkcje kontrolne parlamentu (Ochendowski 1996, s. 377). Rzecznik Praw Obywatelskich ma przede wszystkim stać na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych<sup>19</sup>. Realizuje on swoje zadania kontrolne przez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych oraz wystąpienia, inicjatywy i wnioski dotyczące ogólnych problemów ochrony praw i wolności (Ura, Ura 2006, s. 271–272).

Rzecznik może samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwych organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, kontroli zawodowej lub społecznej, a także zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli w celu zbadania całej sprawy lub jej części<sup>20</sup>. Rzecznik jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych podmiotów i odpowiada jedynie przed Sejmem (Jagielski 1999, s. 105).

Wśród różnych form i rodzajów kontroli administracji szczególne znaczenie ma *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK)<sup>21</sup>. Jest to typowa instytucja kontrolna (tzw. kontrola państwowa) (Ochendowski 1996, s. 369) ustanowiona dla potrzeb sprawdze-

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, DzU 2002, nr 101, poz. 925 ze zm.

<sup>13</sup> Art. 2 ustawy o Trybunale Stanu.

<sup>14</sup> Art. 26 ustawy.

<sup>15</sup> Tj. centralne organy administracji państwowej.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU 1997, nr 102, poz. 643 ze zm.

<sup>17</sup> Art. 194 Konstytucji RP.

<sup>18</sup> Art. 188 Konstytucji RP.

<sup>19</sup> Art. 208 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>20</sup> Art. 12 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, DzU 2001, nr 14, poz. 147 ze zm.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, DzU 1995, nr 13, poz. 59 ze zm.

nia i oceniania działalności różnych ogniw władzy publicznej, w tym przede wszystkim administracji publicznej, ale także sięgająca swym oddziaływaniem innych podmiotów, niepowiązanych organizacyjnie z aparatem władzy (Sylwestrzak 2006, s. 173–204). Ustrojowa pozycja NIK określona została w sposób generalny w Konstytucji. Zgodnie z art. 202 Konstytucji RP Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi i działającym na zasadach kolegialności<sup>22</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli to także organ niezależny i niezawisły od władzy wykonawczej i sądowniczej. NIK jest wyodrębnionym organem państwowym, który ma podstawowe znaczenie w realizacji zadań kontrolnych w państwie. Izba skupia w swojej kompetencji całość zadań kontroli państwowej, rozumianej jako badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, dokonywane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, a powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoim zasobem informacji i wiedzą fachową (Garlicki 2004, s. 345).

Ponadto NIK ma pewne uprawnienia względem organów kontroli, rewizji i inspekcji funkcjonujących w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. W myśl ustawy o NIK organy te są zobowiązane do udostępniania NIK na jej wniosek wyników kontroli przez nie przeprowadzonych, przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK, przeprowadzanie kontroli doraźnych (Mazur 1995, s. 20–22).

Zakres kontroli NIK został określony dosyć szeroko. Kontrola konieczna jest tam, gdzie wchodzi gospodarowanie środkami publicznymi<sup>23</sup>. Zakres kontrolnych kompetencji NIK został zróżnicowany i można wydzielić w nim trzy obszary. Pierwszy obszar podstawowy obejmuje jednostki państwowe. Drugi obszar kontroli ma charakter fakultatywny i odnosi się do samorządu terytorialnego. Izba może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (Garlicki 2004, s. 349). Trzeci obszar kontroli rozciąga się

na podmioty niepubliczne (Sylwestrzak 2006, s. 173–204). Najwyższa Izba Kontroli może mianowicie kontrolować działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych innych niż państwowe i samorządowe, ale tylko w zakresie, w jakim jednostki te i podmioty wykorzystują majątek lub środki państwowe, komunalne albo wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa<sup>24</sup>.

Jak pokazuje doświadczenie historyczne, administrację publiczną kontrolują także sądy. *Sądowa kontrola* administracji należy do podstawowych kanonów ustrojowych demokratycznego państwa i jest jedną z fundamentalnych form ochrony praw jednostki. Kontrola sądowa nie sprowadza się do oceniania i sprawdzania. Jej istota polega na rozstrzygnięciu w sprawach indywidualnych, związanych z dochodzeniem przez jednostkę jej interesów i praw podmiotowych. Kontrola ta koncentruje się na weryfikacji działań administracji publicznej i polega na eliminowaniu działań wadliwych i potwierdzaniu działań prawidłowych (Boć 2004, s. 400).

W Polsce kontrolę tę sprawują sądy administracyjne, które zbudowane są na zasadzie dwuinstancyjności. Sądami administracyjnymi są: Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) i Wojewódzkie Sądy Administracyjne (WSA). WSA rozpoznają sprawy w pierwszej instancji należące do właściwości sądów administracyjnych, z kolei NSA sprawuje nadzór nad działalnością WSA w zakresie orzekania w trybie określonym przez ustawy, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne (Jagielski 1999, s. 134).

Organ sądowy kontroluje powstały akt administracyjny z punktu widzenia jego zgodności z prawem i orzeka o jego ważności z tego właśnie punktu widzenia. Kontrola polega w tym przypadku na możliwości skasowania aktu, a nie zastąpienia aktu wadliwego nowym aktem,

<sup>24</sup> W tym przypadku kontroli podlega: wykonywanie zamówień publicznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, zadań zakresu ubezpieczenia powszechnego, a także korzystanie z środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych, przez państwo, samorząd lub inne podmioty do których stosuje się przepisy Ordynacji Podatkowej.

<sup>22</sup> Art. 202 Konstytucji RP.

<sup>23</sup> Art. 2 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

gdyż stanowiłoby to tzw. „podwójną administrację” (Zimmermann 1949, s. 129). Strefa kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg zgodnie z prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na:

- decyzje administracyjne,
- postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, a także rozstrzygające sprawę co do istoty,
- postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym,
- akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego,
- akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego,
- bezczynność organów<sup>25</sup>.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach.

Chociaż sądownictwo administracyjne odgrywa najbardziej znaczącą rolę w sądowej kontroli administracji w Polsce, to jednak tej kontroli nie wyczerpuje. Kontrolę sądową nad administracją wykonują w określonym zakresie również sądy powszechne.

Zaangażowanie tych sądów w kontrolowanie administracji może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. W pierwszym przypadku sąd powszechny ma uprawnienie do rozpatrywania szczególnych środków zaskarżenia w danych kategoriach spraw albo do rozpoznawania spraw w drugiej kolejności po organie administracji, czyli spraw, w których zapadła już decyzja administracyjna, jednak strona z rozstrzygnięcia nie jest zadowolona i ma możliwość dochodzenia roszczeń w postępowaniu cywilnym (Jagielski 1999, s. 136).

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego kontrola administracji przez sądy powszechne przejawia się w szczególności w sferze ubezpieczeń społecznych<sup>26</sup>, a także w sferze

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DzU 2002, nr 153 poz. 1270 ze zm.

<sup>26</sup> Od 1985 roku istnieje możliwość odwołania od decyzji „związanej” organu rentowego, a także w przypadku bezczynności można wnieść odwołanie do Sądu okręgowego – sądu ubezpieczeń społecznych.

prawa ochrony konkurencji i konsumentów<sup>27</sup>. Przejawem kontroli administracyjnej sprawowanej przez sądy powszechne jest również właściwość sądu cywilnego w wyrażnie określonej przez prawo sytuacji:

- skarga do sądu na decyzję nieuwzględniającą reklamacji lub powodująca skreślenie z listy wyborców<sup>28</sup>,
- rozstrzygnięcie niektórych spraw z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego w postępowaniu nieprocesowym przed sądem<sup>29</sup>,
- zwolnienie spod egzekucji administracyjnej, jeżeli organ egzekucyjny nie uwzględnił żądania wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa (Jagielski 1999, s. 137).

Jak już wspomniano, można także mówić o pośrednim udziale sądów powszechnych w kontroli administracji publicznej. Chodzi tu o mianowicie o oceny wyrażone przez sądy powszechne w stosunku do działań administracji i aktów przez nią wydawanych przy okazji rozpatrywania przez sąd konkretnych spraw karnych czy cywilnych. Takie działanie niewątpliwie ma charakter ocenny i zawiera w sobie element kontroli wobec określonego organu.

Istotną rolę kontrolną pełni *Państwowa Inspekcja Pracy* oraz *Generalny Inspektor Danych Osobowych*. Kontrola sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy ma swoisty charakter. Zakres działania PIP jest ustalony dość szeroko, należy do niego m.in.:

- nadzór i kontrola przestrzegania przez pracodawców prawa pracy, bhp, przepisów dotyczących stosunków pracy, wynagrodzenia itp.,
- analizowanie przyczyn wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz kontrola stosowania środków zapobiegawczych,
- orzekanie w sprawach o wykroczenia przeciwko prawom pracownika,

<sup>27</sup> Zob. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2003, nr 86, poz. 804 ze zm.

<sup>28</sup> Art. 15 ust. 5 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, DzU 2007, nr 190, poz. 1360.

<sup>29</sup> Art. 33 ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, DzU 2004, nr 161, poz. 1688 ze zm.

– opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy<sup>30</sup>.

Drugi z wymienionych organów – *Generalny Inspektor Danych Osobowych* nie jest typowym organem kontroli. Inspektor to strażnik przestrzegania ustawy i do jego zadań należy w szczególności kontrola zgodności przetwarzania danych osobowych, wydawanie decyzji administracyjnych i rozstrzygnięć w sprawach wykonania przepisów o ochronie danych osobowych, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących danych osobowych, inicjowanie działań w zakresie doskonalenia danych osobowych<sup>31</sup>.

Ostatnim typem kontroli zewnętrznej jest *kontrola społeczna*, której idea polega na dążeniu do stworzenia obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizowanie przez nią zadań publicznych. Kontrola taka może przybrać różne postacie i może zarazem być realizowana w wielu formach.

Z punktu widzenia form wyróżnia się dwa rodzaje kontroli społecznej:

- instytucjonalną,
- pozainstytucjonalną.

Narzędziami sprawowania kontroli instytucjonalnej są petycje, skargi i wnioski obywatelskie. Istotnymi elementami kontroli społecznej są skarga konstytucyjna oraz skarga powszechna. Z kolei kontrola pozainstytucjonalna to przede wszystkim wyrażanie opinii publicznej, która może być sformułowana i przekazywana w różny sposób (Jagielski 1999, s. 154). Kontrola społeczna zwana obywatelską jest odzwierciedleniem założeń ustrojodawcy. Uważa on, że jedynie obywatel posiadający dobrą informację może być rzetelnym kontrolerem administracji (Jagielski 1999, s. 155).

Innym rodzajem kontroli jest *kontrola terenowa* w ramach administracji rządowej. W obrębie struktury organizacyjnej administracji rządowej kontrola przebiega zazwyczaj trzema głównymi nurtami. Pierwszy ze wspomnianych nurtów kontroli odnosi się do wojewody jako terenowego organu administracji publicznej i zarazem

przedstawiciela Rady Ministrów. Kontrola występuje tu w ścisłym związku z funkcją kierownictwa i nadzoru, którego obiektem jest wojewoda. Nadzór nad działalnością wojewody sprawuje Prezes Rady Ministrów i dokonuje jego okresowej oceny<sup>32</sup>. Ponadto na zasadach określonych w ustawach uprawnienia kontrolne w stosunku do wojewody posiada minister właściwy ds. administracji publicznej upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania w jego imieniu uprawnień nadzorczych i kontrolnych.

Kontrola wewnętrzna (wewnątrzadministracyjna) stanowi segment systemu kontroli bardziej złożony i trudniej poddający się jednoznacznym klasyfikacjom. Klasyfikacja ma tu zwykle większą dozę umowności. Kontrola wewnątrzadministracyjna tworzy całokształt instytucji kontrolnych będących ogniwami struktury aparatu administracyjnego, których funkcje kontroli obejmują inne ogniwa tego aparatu<sup>33</sup>.

Mówiąc inaczej, treść tej sfery kontroli stanowi zespół różnorodnych kontroli sprawowanych przez konkretne ogniwa aparatu administracyjnego i skierowanych (aczkolwiek niewyłącznie) wobec innych podmiotów znajdujących się w strukturze administracji. Kontrola wewnątrzadministracyjna jest więc w rezultacie swoistym mechanizmem samokontroli administracji. Kontrola ta jest rozbudowana i realizuje się przez różne kierunki działań kontrolnych. W związku z tym trudno przeprowadzić jakąś porządkującą klasyfikację w obrębie tego segmentu kontroli na podstawie jednolitych kryteriów. Tego rodzaju klasyfikacja, mająca na celu uzyskanie czytelnego obrazu kontroli funkcjonującej w aparacie administracyjnym, wymaga zastosowania różnych kryteriów, zarówno natury organizacyjnej, jak i przedmiotowej czy funkcjonalnej.

<sup>32</sup> Art. 36 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji publicznej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

<sup>33</sup> Często kontrola ta określana jest – jako proste odróżnienie od kontroli zewnętrznej – mianem „kontroli wewnętrznej”. Wydaje się jednak, że proponowana nazwa: kontrola wewnątrzadministracyjna jest o tyle lepsza, że kontrola wewnętrzna ma zawsze treści względne w zależności od punktu odniesienia, którym może być aparat administracyjny, a także określony organ administracji. Termin „kontrola wewnątrzadministracyjna” w sposób precyzyjniejszy wskazuje, że chodzi o kontrolę w ramach struktury aparatu administracyjnego.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, DzU 2007, nr 89, poz. 589.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, DzU 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

Dostrzegając konwencjonalny charakter przeprowadzonego podziału, można strukturę kontroli wewnątrzadministracyjnej ująć następująco (Ochendowski 1996, s. 408 i nast.):

- *Kontrola ogólnoadministracyjna*:
  - a) kontrola rządowa,
  - b) kontrola resortowa,
  - c) kontrola terenowa w ramach administracji rządowej,
  - d) kontrola w administracji samorządowej.
- *Kontrola specjalistyczna*:
  - a) kontrola inspekcji specjalnych (nadzorów, dozorów),
  - b) kontrola wykonywana przez niektóre organy centralne,
  - c) kontrola finansowa.
- *Kontrola prokuratorska*,
- *Kontrola wewnętrzna* w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej.

Zakres i charakter kontroli rządowej jest konsekwencją miejsca i roli Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w całym systemie administracji publicznej. W ramach kierowania administracją rządową Radzie Ministrów przypadają kompetencje do kontroli i koordynowania działalności organów administracji. Zarówno kontrola, jak i kierownictwo sprawowane przez Radę Ministrów dotyczyć będą przede wszystkim centralnych organów administracji, a dopiero za ich pośrednictwem pozostałych składników aparatu administracyjnego. Obok Rady Ministrów bardzo istotnym ogniwem kontroli jest Prezes Rady Ministrów, który w całym układzie rządowym zajmuje pozycję bardzo silną. Przewodniczy on Radzie Ministrów i jest szefem rządu w rozumieniu politycznym, a zarazem stanowi samodzielny monokratyczny naczelny organ administracji państwowej<sup>34</sup>.

W obu przypadkach Prezes Rady Ministrów jest wyposażony w możliwości wykonywania kontroli. Realizacja funkcji kontrolnych przez premiera przejawia się w dokonywaniu ocen i kontrolowaniu poszczególnych członków Rady Ministrów. Jego kontrolne funkcje obejmują również inne centralne organy administracji. Premierowi podporządkowana jest cała liczna grupa organów centralnych usytuowanych

organizacyjnie poza strukturami resortów<sup>35</sup>. Realizowanie funkcji kontrolnej przez Prezesa Rady Ministrów odnosi się w szerokim zakresie także do aparatu terenowego administracji rządowej i łączy się z funkcjami kierownictwa i nadzoru, zwłaszcza w stosunku do administracji zespolonej. Ponadto Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody i dokonuje okresowej oceny jego pracy. Z kolei wojewoda ma obowiązek składania Premierowi sprawozdań ze swej działalności<sup>36</sup>.

W wykonywaniu kontroli rządowej bardzo ważną rolę odgrywa kontrola sprawowana przez kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Jej ranga wynika stąd, że przeprowadza się ją z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów i dotyczy realizacji zadań wskazanych przez Radę Ministrów premiera. W gruncie rzeczy kontrola Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jest instrumentem kontrolnym Prezesa Rady Ministrów wynikającym z jego pozycji jako szefa rządu (Jagielski 1999, s. 165).

Kolejny rodzaj kontroli wewnątrzadministracyjnej to *kontrola resortowa*. Źródłem wyodrębnienia tej kontroli jest istnienie podziału administracji na działy<sup>37</sup>. Podział ten oznacza, że kontrola ta przebiega wewnątrz aparatu administracyjnego (tzw. działów administracji rządowej). Pod względem merytorycznym kontrola resortowa charakteryzuje się szerokim zasięgiem i wszechstronnością kryteriów. Merytoryczny zakres tej kontroli wyznaczają ramy wyodrębnionego działu spraw, zaś wszechstronność i kompleksowość ocen stanowi konsekwencję wykonywania funkcji nadzorczych i kierowniczych. Kontrola resortowa kojarzy się więc siłą rzeczy z prawnymi możliwościami wywierania bezpośredniego i intensywnego wpływu na naprawianie stwierdzonych błędów i nieprawidłowości. Zasadnicza rola w sprawowaniu kontroli resortowej przypada organom stojącym na czele wyodrębnionych działów administracji i kierują-

<sup>34</sup> Art. 148 Konstytucji RP.

<sup>35</sup> Art. 33a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

<sup>36</sup> Art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.

<sup>37</sup> Rozdział II ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

cymi tymi działaniami. Generalne podstawy kontroli resortowej wykonywanej ze szczebla ministerialnego określa ustawa<sup>38</sup>.

Zgodnie z ustawą minister kieruje działalnością podporządkowanych organów, urzędów i jednostek organizacyjnych oraz nadzoruje je i kontroluje. W tym zakresie minister organizuje kontrolę sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez jednostki organizacyjne. Ponadto minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów szczególnych. W zakresie organizacji i sposobów wykonywania kontroli resortowej nie ma jednolitego wzorca, w szczególności nie występują tu wspólne dla wszystkich działów administracji rozwiązania instytucjonalne.

Mówiąc o *kontroli instancyjnej* należy zwrócić uwagę na to, że w piśmiennictwie traktowana jest jako swoista odmiana kontroli resortowej (Starościak 1975, s. 356–357). Kontrola instancyjna to kontrola stanowienia aktów administracyjnych, m.in. decyzji administracyjnych, sprawowana w stosunku do organów wydających te akty przez organy wyższego rzędu w trybie przewidzianym przez stosowne procedury kodeksu postępowania administracyjnego, połączona z prawem do uchylania i zmian tych aktów. Innymi słowy, kontrola instancyjna to kontrola w sferze orzecznictwa administracyjnego, które realizowane jest według określonych norm administracyjnych (Jagielski 1999, s. 174).

Innym rodzajem kontroli wewnątrzadministracyjnej jest *kontrola terenowa* w ramach administracji rządowej. W obrębie administracji rządowej kontrola przebiega trzema głównymi nurtami. Pierwszy z nich odnosi się do wojewody, jako terenowego organu administracji rządowej i przedstawiciela Rady Ministrów. Kontrola występuje tu w ścisłym związku z funkcją kierownictwa nadzoru, którego obiektem jest wojewoda.

Podobnie rzecz się ma z drugim z nurtów, obejmującym kontrolę w obrębie administracji niespolonej. Funkcje kontrolne realizowane są w tym przypadku również w ścisłym związku z funkcjami kierowniczymi i nadzorczymi

sprawowanymi przez organy wyższego szczebla wobec organów niższego szczebla. Określona oddzielnie i skierowana ze szczebla rządowego wobec wojewody oraz organów administracji niespolonej jest kontrola działalności prawotwórczej. Dotyczy ona zgodności tych aktów z ustawami oraz aktami wydanymi w celu ich wykonania, polityką rządu oraz zasadami rzetelności i gospodarności<sup>39</sup>.

Wreszcie trzeci nurt kontroli, stanowiący kontrolę terenową, to kontrola sprawowana przez wojewodę, tudzież wspomniane terenowe ogniwa administracji niespolonej. Obejmuje ona w pierwszym rzędzie jednostki organizacyjne administracji rządowej, zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody. Ponadto wojewoda odpowiada, jako przedstawiciel Rady Ministrów, za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa i z tego tytułu wyposażony jest między innymi w kompetencje do kontrolowania wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych. Wojewoda, jako przedstawiciel Rady Ministrów, dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki rządu, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa oraz w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawach koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań<sup>40</sup>.

Kolejnym rodzajem kontroli jest kontrola w administracji samorządowej. Kształt kontroli w obrębie administracji samorządowej wynika przede wszystkim z regulacji ustrojowych, które stanowią ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>41</sup>, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>42</sup> oraz

<sup>39</sup> §1 i następnie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niespolonej, DzU 1998, nr 162, poz. 1149.

<sup>40</sup> Są to zadania w zakresie zapobiegania zagrożeniu życiu, zdrowia i mienia oraz zagrożeniu środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom.

<sup>41</sup> DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>42</sup> DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

<sup>38</sup> Rozdział V ustawy o działach administracji rządowej.

ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>43</sup>. Na tle obowiązujących przepisów w odniesieniu do kontroli dotyczącej samorządu terytorialnego można odróżnić dwie zasadnicze sfery tej kontroli. Pierwsza to sfera kontroli zewnętrznej sprawowana spoza struktur samorządowych w ramach nadzoru nad samorządem i jego działalnością. Drugą natomiast sferę tworzy kontrola zrealizowana w obrębie administracji samorządowej, a ściślej w ramach poszczególnych układów organizacyjnych składających się na strukturę samorządu jako całości (szerzej zob. Jagielski 1999, s. 179–184).

W literaturze przedmiotu poczesne miejsce zajmuje również kontrola specjalistyczna, w której obrębie można wyróżnić kontrolę inspekcji specjalnych, kontrolę sprawowaną przez inne wyspecjalizowane organy i służby oraz inne pozostałe rodzaje tej kontroli. Do najbardziej charakterystycznych oraz znaczących instytucji kontroli specjalistycznej należą tzw. inspekcje specjalne. W doktrynie inspekcje określane są, jako „inspekcje resortowe” lub „inspekcje międzyresortowe” (zob. Starościak 1975, s. 355).

Podstawy prawne inspekcji określają ich status, zasady organizacji i sferę kompetencyjną. Zawarte są one w ustawach, rozporządzeniach i zarządzeniach. Każda z inspekcji ma swój organ centralny zwany głównym inspektoratem.

Należy podkreślić, że terenowa struktura inspekcji specjalnych nie ma jednolitej formy, co wynika z liczby stopni organizacyjnych i sytuacji prawnej poszczególnych jednostek. W ramach zespołowania administracyjnego funkcjonują terenowe ogniwa takich inspekcji, jak: Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Transportu Drogowego. W tych przypadkach zadania inspekcji wykonują wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektoratów jako kierowników poszczególnych wojewódzkich inspekcji, które wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Sposób określenia zakresu kontroli inspekcji jest przede wszystkim rzeczowy, a nie podmiotowy. Oznacza to, że kontroli poddane są

nieokreślone jednostki organizacyjne, ale określona działalność, niezależnie od tego, kto ją podejmuje (Jagielski 1999, s. 187–190). Do inspekcji, o których mowa, należą przede wszystkim:

- Inspekcja Handlowa, która została powołana do ochrony interesów konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Do jej zadań należy między innymi kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą, kontrola legalności i bezpieczeństwa towarów i usług<sup>44</sup>.
- Państwowa Inspekcja Sanitarna – powołana do sprawowania nadzoru nad warunkami higieny środowiska i higieny pracy w zakładach pracy, szkołach i innych placówkach<sup>45</sup>.
- Inspekcja Ochrony Środowiska – powołana do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody, kontroli przestrzegania decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska, orzekania w sprawach o naruszenie środowiska<sup>46</sup>.
- Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna – sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, jak również, nad jakością i obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi<sup>47</sup>.
- Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa – właściwa w sprawach nadzoru nad ochroną roślin uprawnych oraz oceny materiału siewnego<sup>48</sup>.
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – jej zadaniem jest nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, kontrola warunków transportu i składowania tych artykułów, gromadzenia oraz przetwarzania informacji o sytuacji na rynkach rolnych itp.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, DzU 2001, nr 4, poz. 25 ze zm.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2006, nr 122, poz. 851 ze zm.

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, DzU 2007, nr 44, poz. 287 ze zm.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo Farmaceutyczne, DzU 2004, nr 53, poz. 533 ze zm.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, DzU 2004, nr 11, poz. 94 ze zm.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości artykułów rolno-spożywczych, DzU 2005, nr 187, poz. 1577 ze zm.

<sup>43</sup> DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

- Inspekcja Transportu Drogowego – powołana do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego i niezarobkowego krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi<sup>50</sup>.
- Inspekcja Weterynaryjna – realizuje zadania z zakresu ochrony zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego<sup>51</sup>.

Oprócz wspomnianych inspekcji wśród tej kategorii instytucji kontrolnych można spotkać jeszcze inne wyspecjalizowane jednostki organizacyjne np. inspektoraty żeglugi śródlądowej i okręgowe inspektoraty rybołówstwa morskiego. Poza inspekcjami specjalnymi kontrolę specjalistyczną sprawują także różnego rodzaju nadzory i dozory. Wśród nadzorów wymienia się:

- nadzór budowlany, który obejmuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, kontrolę działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn katastrof budowlanych<sup>52</sup>,
- nadzór kartograficzny i geodezyjny, do którego należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów ustawy i innych aktów normatywnych dotyczących zagadnień geodezji i kartografii<sup>53</sup>.

Gdy chodzi o dozory, to można w tym miejscu przywołać dwa przykłady. Pierwszy z nich to dozór techniczny, który stanowi kontrolę stosowania przepisów o dozorcze technicznym i norm, a także zasad techniki, nadzór nad organizowaniem i wykonywaniem dozoru technicznego, wydawanie decyzji i innych rozstrzygnięć wynikających z dozoru technicznego<sup>54</sup>. Drugi przykład to dozór jądrowy, który polega na nadzorowaniu i kontroli każdej działalności wiążącej się z wykorzystywaniem energii atomowej na po-

trzeby społeczno-gospodarcze kraju, powodującej lub mogącej powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące<sup>55</sup>.

Kontrolę specjalistyczną sprawują także inne jednostki organizacyjne o różnym statusie, które nie są podmiotami stricte kontrolnymi, ale oprócz głównych funkcji administracyjnych do ich zadań i kompetencji należy także sprawowanie kontroli w wyspecjalizowanych dziedzinach. Wśród nich wymienia się Urząd Patentowy RP<sup>56</sup>, Prezesa Głównego Urzędu Miar<sup>57</sup>, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>58</sup>, Komisję Papierów Wartościowych i Giełd<sup>59</sup>, oraz inne jednostki wykonujące kontrolę specjalistyczną<sup>60</sup>.

W ramach sfery kontroli specjalistycznej, oprócz wskazanych wyżej płaszczyzn jej wykonywania przez inspekcje specjalne, liczne organy i urzędy centralne, służby oraz straże, można wyróżnić dalsze jej rodzaje, biorąc pod uwagę stronę przedmiotową kontroli. Przykładem takich kontroli jest kontrola budżetowa<sup>61</sup>, kontrola podatkowa<sup>62</sup>, kontrola skarbową<sup>63</sup>, kontrola wykonywania zadań obronnych<sup>64</sup> oraz kontrola w zakresie ochrony informacji niejawnych<sup>65</sup>.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, DzU 2007, nr 42, poz. 276.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, DzU 2000, nr 119, poz. 1117 ze zm.

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach, DzU 2004, nr 243, poz. 2411 ze zm.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2003, nr 86, poz. 804 ze zm.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, DzU 2005, nr 183, poz. 1538 ze zm.

<sup>60</sup> Np. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Straż Parku Narodowego, Straż Parku Krajobrazowego, straż leśna, Państwowa Straż Łowiecka.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 29 czerwca 1997 r. Ordynacja Podatkowa, DzU 2005, nr 8, poz. 60.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, DzU 2004, nr 8, poz. 65. ze zm.

<sup>64</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, DzU 2004, nr 16, poz. 151.

<sup>65</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu przygotowania i prowadzenia przez służby ochrony państwa

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, DzU 2007, nr 125, poz. 874 ze zm.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, DzU 2007, nr 21, poz. 842.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU 2006, nr 156, poz. 1118 ze zm.

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, DzU 2000, nr 100, poz. 1086 ze zm.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym, DzU 2000, nr 122, poz. 1321 ze zm.



Wreszcie ostatnim rodzajem kontroli specjalistycznej, która została włączona w system kontroli administracji, jest kontrola prokuratorska. Podstawowa płaszczyzna realizowania się kontroli prokuratorskiej w odniesieniu do administracji to występowanie prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Kwestię tę normuje kodeks postępowania administracyjnego w dziale IV, art. 182–189. Na podstawie tych przepisów prokurator ma prawo zwrócenia się do organu administracji o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182), brać udział w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy były zgodne z prawem (art. 183 § 1). Prokuratorowi, który bierze udział w postępowaniu administracyjnym, służą prawa strony (Ochendowski 1996, s. 418). Celem jego uczestnictwa jest ochrona praworządności i eliminowanie aktów niezgodnych z prawem. Kontrola prokuratorska nad administracją nie stanowi obecnie jakiegś rozbudowanej kontroli, dysponującej szerokim instrumentarium instytucji. Niemniej jednak kontrolę tę można uznać za ważny i skuteczny czynnik zapewnienia praworządności i rzetelności działania administracji (Jagielski 1999, s. 198–200).

Kolejnym rodzajem kontroli jest kontrola wewnętrzna. Kontrola wewnętrzna to kontrola wykonywana w organizacyjnych ramach urzędów administracyjnych, czy innych jednostek o tym samym charakterze. Wiąże się ona z procesami zarządzania i kierowania, z jakimi mamy do czynienia w ramach jednostek administracyjnych. Wyróżnia się dwie płaszczyzny wykonywania tej kontroli: kierowniczą – sprawowaną w trakcie realizowania funkcji zarządzania daną jednostką i zespołami pracowniczymi przez osoby na stanowiskach kierowniczych oraz instytucjonalną – ta postać kontroli wewnętrznej przejawia się w ustanowieniu dla jej realizacji oddzielnego, swoistego miniaparatu kontroli, podporządkowanego najczęściej kierownikowi jednostki (zob. Paczuła 2003; Jagielski 1999, s. 202–203; Praktyczny Audytor Wewnętrzny 2007).

Z problematyką kontroli wewnętrznej wiąże się kategoria kontroli zarządczej, a także ka-

tegoria audytu. Kontrola zarządcza, mimo że od dłuższego czasu zadomowiła się w doktrynie i praktyce wielu państw, w Polsce jest ciągle kategorią bardziej dyskutowaną niż stosowaną. Brakuje jednoznacznej, spójnej definicji tej kontroli. Można ją definiować jako systematyczne działanie na rzecz ustanowienia zasad i norm sprawności administracji publicznej. Kontrola zarządcza służy obiektywnemu kierowaniu administracją publiczną i obejmuje między innymi organizację i procedury mające gwarantować, że założone programy (samorządowe, rządowe) osiągną zamierzone cele, że środki na wykonanie tych programów będą należycie wykorzystane, nie zostaną zmarnotrawione (Kuc 2007, s. 297–336).

W odróżnieniu od klasycznej kontroli audyt wewnętrzny jest ukierunkowany na zapobieganie powstawaniu ryzyka różnego rodzaju i rekomendowanie działań zmierzających do poprawienia danej działalności czy systemu (Saunders 2003, s. 7–8).

Termin „audyt” wywodzi się z języka łacińskiego, gdzie *audire* oznacza: *słyszeć, słuchać, przestuchiwać, badać* (Kuc 2007, s. 71), a *auditus* oznacza: *przesłuchanie* (Winiarska 2007, s. 10). W słownikach języka angielskiego i francuskiego, szczególnie w starszych wydaniach, słowo audytor występuje w znaczeniu *sluchacz*, ewentualnie *rewident ksiąg*. Można przyjąć, że w języku polskim audyt, a zwłaszcza audyt zewnętrzny, oznacza badanie ksiąg rachunkowych, jest określanym jako rewizja sprawozdań finansowych instytucji zobowiązanych do weryfikacji rachunkowości i sprawozdawczości finansowej.

Do jego głównych zadań należy dokonywanie okresowych przeglądów prewencyjnych w odniesieniu do podejmowanych działań, jak również podsystemów organizacyjnych oraz procedur i metod funkcjonowania w celu rozpoznania zagrożeń i uzyskiwania informacji o nich, a następnie wypracowania przeciwdziałających im instrumentów. Audyt wewnętrzny jest więc funkcją o charakterze eksperckim, wspomagającą zarządzanie daną jednostką organizacyjną i służącą poprawie jej efektywności (Jagielski 1999, s. 207). Dość trudno wyznaczyć granicę między audytem wewnętrznym a kontrolą wewnętrzną. W tabeli 1 zostały przedstawione różnice między tymi dwiema instytucjami.

---

kontroli w zakresie ochrony informacji niejawnych, DzU 2005, nr 171, poz. 1430.

Tab. 1. Różnice pomiędzy audytem wewnętrznym a instytucjonalną kontrolą wewnętrzną

Audyty wewnętrzny	Kontrola wewnętrzna (instytucjonalna)
– kładzie nacisk na przyczyny niekorzystnego zjawiska	– reaguje przede wszystkim na objawy niekorzystnego zjawiska
– może działać zapobiegawczo, wskazując potencjalne ryzyka	– działa wyłącznie <i>post factum</i>
– w dużej mierze niezależny	– ograniczona zakresem upoważnienia – zależy od woli dającego zlecenie
– nastawiony na usprawnienie działalności	– nastawiona na wykrycie sprawy nieprawidłowości
– działa na podstawie standardów zawodowych, a w sektorze publicznym także przepisów prawa	– działa na podstawie uregulowań wewnętrznych

Źródło: Knedler, Stasik (2005), s. 15.

Zauważyć należy, że nieco szerszy charakter ma kontrola wewnętrzna, której zresztą towarzyszy audyt w niektórych agencjach rządowych, jak między innymi w Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa czy Agencji Rynku Rolnego; ale i w obrębie tych podmiotów nie funkcjonują rozwiązania, które można uznać za modelowe dla tego typu instytucji. Tym bardziej, że niekiedy kontrolą wewnętrzną w agencji objęte są podmioty spoza agencji, związane z nią umowami cywilnoprawnymi (Jagielski 1999, s. 207)<sup>66</sup>.

Kolejnym rodzajem kontroli administracji publicznej jest kontrola finansowa wynikająca z ustawy o finansach publicznych<sup>67</sup>. Bardzo silnym impulsem do podjęcia i prowadzenia kontroli finansowej były wymogi prawa wspólnotowego. Już w trakcie negocjacji akcesyjnych Unia Europejska wyrażała wiele zastrzeżeń do systemu kontroli wewnętrznej w Polsce, zwłaszcza w kontekście zabezpieczenia i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Ustawodawca dość lapidarnie zdefiniował kontrolę finansową, twierdząc, że dotyczy ona procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych i gospodarowania mieniem<sup>68</sup>. Z tego wynika, że kontrola ta została umiejscowiona w każdej jednostce sektora finansów publicznych. Kontrola ta jest dość rozległa i dotyczy operacji finansowych, ustalania polityki finansowej, prowadzenia bieżących operacji

kasowych, gromadzenia mienia i dysponowanie nim (Jagielski 1999, s. 212). Kontrola finansowa polega na badaniu i porównywaniu stanu faktycznego ze stanem postulowanym w wymaganym zakresie przedmiotowym, pełni ona funkcje kontroli *ex ante*, czyli sprawdza i ocenia projektowane działania finansowe. Koordynacja kontroli w skali całego systemu finansów publicznych została skupiona w ręku Ministra Finansów, który ustalił standardy w tym zakresie. Ich celem jest zapewnienie spójnego i jednolitego modelu kontroli finansowej w tych jednostkach (Kuc 2007, s. 297–336).

Druga instytucja przewidziana przez ustawę o finansach publicznych to audyt wewnętrzny. Ustawa o finansach publicznych stwierdza, że audytem wewnętrznym jest ogół działań, przez które kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności<sup>69</sup>. Audyt można zatem potraktować jako drugi składnik systemu kontroli w jednostce organizacyjnej. W sensie organizacyjnym za programowanie i wytyczanie generalnych założeń audytu w skali całego systemu finansów publicznych odpowiada Minister Finansów, a wykonuje te zadania za pośrednictwem Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego oraz wyodrębnionej komórki organizacyjnej w strukturze ministerstwa Finansów<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Takim przykładem jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

<sup>67</sup> DzU 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.

<sup>68</sup> Art. 35 a Ustawy o finansach publicznych.

<sup>69</sup> Art. 35c ust 3 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>70</sup> Art. 35u ust. 2. Ustawy o finansach publicznych.

Drugi zasadniczy poziom audytu tworzy się na poziomie jednostki organizacyjnej. Na gruncie ustawy poziom ten tworzą: kierownik jednostki organizacyjnej, komórka audytu wewnętrznego, audytor wewnętrzny. Wiodąca rola przypada kierownikowi, odpowiada on za całość gospodarki finansowej. Podlega mu komórka audytu, na poziomie najniższym audytor wewnętrzny, jednak jego rola jest najważniejsza, stanowi on bowiem najbardziej doniosłe ogniwo w systemie audytu<sup>71</sup>.

Wreszcie ostatnim organem, który mieści się w systemie kontroli administracji, są regionalne izby obrachunkowe. Ich pozycję prawną określa ustawa z 7 października z 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej<sup>72</sup>. Sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, a także jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych, innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>73</sup>. Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych sprawuje minister ds. administracji publicznej (Ura, Ura 2006, s. 291).

#### 4. Podsumowanie

Obowiązujące prawo nie formuje jednolitego systemu kontroli administracji publicznej, co z pewnością nie pomaga w uporządkowaniu problematyki kontroli i powiązanych z nią funkcji dozoru, kierownictwa, inspekcji czy nadzoru.

<sup>71</sup> Audyty i kontrole wewnętrzne wykonywane są w oparciu o plany z zastosowaniem standardów INTOSAI, czy Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansowej z 1977 roku.

<sup>72</sup> Art. 1 ust 1. Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U z 2001 r. nr 55 poz. 577 tekst jednolity.

<sup>73</sup> Art. 2 pkt. 1–7 Ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

System kontroli administracji obejmuje niemalże wszystkie aspekty jej działalności i odnosi się do wszystkich ogniw. Od strony podmiotowej czy przedmiotowej nie ma w nim większych luk czy niezagospodarowanych pól.

Nie oznacza to, że jest on prawidłowo uformowany. Występuje w nim wiele problemów większej lub mniejszej rangi, postrzeganych jako niedociągnięcia, ułomności czy braki zarówno w sferze organizacyjnej, instytucjonalnej, jak i funkcjonalnej. System jest zatem ciągle ulepszany, ponadto należy wziąć pod uwagę, że kontrola administracji podlega ciągłemu rozwojowi, w ramach którego modyfikacji ulegają jej zadania i kierunki działania, podejmowane są nowe czynności kontrolne. Wpływa na to wiele czynników, w szczególności można mówić o uwarunkowaniach międzynarodowych. Powstają nowe standardy kontroli EUROSAI (Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli), INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli) czy wręcz strategie kontroli.

Istotne znaczenie ma także europeizacja polskiego porządku prawnego. W prawie wspólnotowym, jak również w działalności organów UE, znajdują się rozwiązania normatywne, a także standardy odnoszące się do pewnych gałęzi kontroli, a w szczególności do kontroli finansowej i wewnętrznej. Mają one zapobiegać nadużyciom i nieprawidłowościom, które mogą się pojawić zarówno w instytucjach unijnych, jak i w poszczególnych państwach członkowskich. Zakres kontroli UE obejmuje także osoby fizyczne i prawne zarządzające środkami wspólnotowymi lub z nich korzystające.

Unia Europejska ma swoje instytucje kontrolne, które również mogą kontrolować polską administrację czy wręcz w nią ingerować. Do nich należą ETO (Trybunał Obrachunkowy) (art. 248 TWE), kontrolujący wszystkie dochody i wydatki WE oraz rachunki dochodów i wydatków organów utworzonych przez WE, a także środki pomocowe (Sylwestrzak 2006, s. 313; Jagielski 1999, s. 221 i nast.).

Innym ważnym organem jest Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych OLAF, który stanowi centralny organ wspólnotowy kontroli wykonujący kontrolę środków finansowych UE. W tym kontekście należy przyjąć, że system

kontroli to system dynamiczny, ulegający ciągłym przeobrażeniom, zatem kontrola administracji musi nadążać za zmieniającą się administracją. To zaś oznacza, że problematyka kontroli jest zagadnieniem wymagającym ciągłego zainteresowania, refleksji czy ocen.

## Bibliografia

- Banaś G. (2007). „Sprawna administracja warunkiem do budowy nowoczesnego społeczeństwa”, w: J. Sikorski (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*. Kielce: Akademia Świętokrzyska.
- Boć J. (red) (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Dawidowicz W. (1968). *Naukowe podstawy organizacji pracy w administracji*. Toruń: UMK.
- Encyklopedia PWN*(2002). t. II. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Garlicki L. (2004). *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: K.E. Liber.
- Goodman N. (1992). *Wstęp do socjologii*, przekł. J. Polak, J. Ruszkowski, U. Zielińska. Poznań: Zysk i S-ka.
- Iserzon E. (1968). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Jagielski J. (1999). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Jakość administracji publicznej*. (2004). Materiały międzynarodowej konferencji naukowej, Cedzyna k. Kielc 24–26 września 2004. Rzeszów: Mitel.
- Jaworski W.L. (1924). *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”.
- Jędrzejewski S., Nowicki H. (1995). *Kontrola administracji publicznej*. Toruń: Comer.
- Knedler K., Stasik M. (2005). *Audyt wewnętrzny w praktyce*. Łódź: Polska Akademia Rachunkowości S.A.
- Kortan J. (1997). *Podstawy ekonomiki i zarządzania przedsiębiorstwem*. Warszawa: C.H. Beck.
- Kuc B.R. (2007). *Kontrola i audyt w sektorze publicznym – kierunki zmian*. Warszawa: PTM.
- M. Wierzbowski (red.) (1996). *Prawo administracyjne*, Warszawa: LexisNexis.
- Leoński Z. (2004). *Nauka o administracji*. Warszawa: C.H. Beck.
- Malinowska I. (2007). *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności człowieka w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mazur J. (1995). „Podstawy prawne oraz sposób działania Najwyższej Izby Kontroli”, w: W.J. Katner (red.) *Najwyższa Izba Kontroli*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Ochendowski E. (1996). *Postępowanie administracyjne*. Toruń: TNOiK.
- Paczuła Cz. (2003). *Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania*. Warszawa: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce.
- Praktyczny Audytor Wewnętrzny (2007). <http://www.audyt.net>, stan z dnia 18.05.2007.
- Saunders E.J. (2003). *Audyt wewnętrzny i kontrola wewnętrzna*. Częstochowa: Educator.
- Starościak J. (1971). *Zarys nauki administracji*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Starościak J. (1975). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sylwestrzak A. (2006). *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ura E., Ura E. (2006). *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis.
- Winiarska K. (2007). *Audyt wewnętrzny w 2007 roku – standardy międzynarodowe – regulacje krajowe*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Zimmermann J. (2005). *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.
- Zimmermann M. (1949). „Zagadnienia ogólne sądownictwa administracyjnego”, w: *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, cz. I, wykłady prof. M. Zimmermanna*, Poznań: Koło Prawników i Ekonomistów SUP.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niespolonej, DzU 1998, nr 162, poz. 1149.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli wykonywania zadań obronnych, DzU 2004, nr 16, poz. 151.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu przygotowania i prowadzenia przez służby ochrony państwa kontroli w zakresie ochrony informacji niejawnych, DzU 2005, nr 171, poz. 1430.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, DzU 1995, nr 13, poz. 59 ze zm.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, DzU 1997, nr 102, poz. 643 ze zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, DzU 2000, nr 100, poz. 1086 ze zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, DzU 2000, nr 119, poz. 1117 ze zm.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym, DzU 2000, nr 122, poz. 1321 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, DzU 2001, nr 4, poz. 25 ze zm.

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, DzU 2001, nr 14, poz. 147 ze zm.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU 2001, nr 55, poz. 577 tekst jednolity.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU 2001, nr 80, poz. 872 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, DzU 2002, nr 101, poz. 925 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, DzU 2002, nr 101, poz. 926 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, DzU 2002, nr 153, poz. 1270 ze zm.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, DzU 2003, nr 86, poz. 804 ze zm.

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, DzU 2004, nr 11, poz. 94 ze zm.

Ustawa z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, DzU 2004, nr 161, poz. 1688 ze zm.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach, DzU 2004, nr 243, poz. 2411 ze zm.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, DzU 2004, nr 8, poz. 65. ze zm.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1997 r. Ordynacja Podatkowa, DzU 2005, nr 8, poz. 60.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo Farmaceutyczne, DzU 2004, nr 53, poz. 533 ze zm.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, DzU 2005, nr 183, poz. 1538 ze zm.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości artykułów rolno-spożywczych, DzU 2005, nr 187, poz. 1577 ze zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005, nr 249, poz. 2104.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2006, nr 122, poz. 851 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU 2006, nr 156, poz. 1118 ze zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, DzU 2007, nr 21, poz. 842.

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe, DzU 2007, nr 42, poz. 276.

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, DzU 2007, nr 44, poz. 287 ze zm.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji publicznej, DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, DzU 2007, nr 89, poz. 589.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, DzU 2007, nr 125, poz. 874 ze zm.

Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP, DzU 2007, nr 190, poz. 1360.

## Legal Grounds of the Control System in Polish Public Administration

The present article undertakes the issue of the functioning of the control system of public administration in Poland. It explains the notion of control, the existing differences between inspection and supervision, and also with other forms of interference in the administrative activity. The author also defined the subject and the object of inspection, identified institutions exercising controlling power in the Polish legal system, divided and classified control. In the last part, the author focussed on the notion of audit and the resulting implications for the functioning of the Polish administration system itself. In particular, the controlling power exercised by courts was presented, with arguments supporting the thesis that these organs perform a controlling function.

Key words: inspection, public administration, public management, supervision.



Renata Kaminska-Labbé, Catherine Thomas, Bill McKelvey

## Odnowa kompetencji organizacyjnych na przykładzie polskich firm postsocjalistycznych w okresie transformacji gospodarczej

Obalenie centralnie sterowanych systemów ekonomicznych w krajach Europy Wschodniej i Środkowej stanowi bezprecedensową sytuację, w której firmy, rynki oraz systemy społeczne i instytucjonalne znajdują się w trakcie całkowitej rekonstrukcji. Zmiana środowiska zmusza polskie firmy postsocjalistyczne do szukania strategii i zasad organizacyjnych dostosowanych do radykalnie innego kontekstu społecznoekonomicznego. Na podstawie badania opartego na długookresowym studium przypadku trzech firm przemysłowych, które przetrwały pierwszą dekadę procesu transformacji gospodarczej, w pracy tej analizujemy, jak polskie firmy postsocjalistyczne przystosowują się do nowych turbulentnych warunków gospodarki rynkowej, skupiając się w szczególności na tym, jak budują one nowe kompetencje. Zadajemy sobie również dwa dodatkowe pytania: jaka jest rola historii i ścieżki zależności i jak budowanie kompetencji współewoluuje wraz ze zmieniającym się otoczeniem. Analiza wyników badania, przeprowadzona zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Hubermana i Milesa (1991), obejmuje role aktorów w budowie kompetencji, procesy budowy kompetencji oraz siły napędowe budowania kompetencji. Niniejsze studium przypadku pokazuje, że zdolność regulacji stanowi podstawowy składnik dynamicznych zdolności i czynnik pośredniczący w tworzeniu nowych kompetencji. Dlatego w kontekście poprzelomowej dekonstrukcji strategiczna odnowa wymaga pojawienia się nowych procesów regulacji opartych na głęboko zmodyfikowanych systemach znaczenia, dominacji i legitymizacji (Giddens 1987). Sugerujemy, że wnioski te można rozszerzyć na inne poprzelomowe sytuacje, odznaczające się gwałtowną zmianą środowiska.

Słowa kluczowe: transformacja gospodarcza, odnowa kompetencji organizacyjnych, procesy regulacji.

Jak polskie firmy postsocjalistyczne przystosowują się do nowych turbulentnych warunków gospodarki rynkowej? Upadek centralnie sterowanych systemów ekonomicznych w krajach Europy Wschodniej i Środkowej stworzył bezprecedensową sytuację, w której firmy, rynki oraz systemy społeczne i instytucjonalne znajdują się w trakcie całkowitej rekonstrukcji. Specyficzne zmiany instytucjonalne związane z transformacją zarówno umożliwiają, jak i ograniczają strategiczne i organizacyjne możliwości firm (Lewin i in. 1999). Zmiana środowiska zmusza polskie niegdyś socjalistyczne firmy do szukania strategii i zasad organizacyjnych dostosowa-

nych do zupełnie innego kontekstu społeczno-ekonomicznego.

Wyjątkowość okresu transformacji wynika z faktu, że rynki produktów i zasobów wyłaniają się stopniowo. W tych warunkach działania strategiczne zorientowane na rynek są wysoce niewłaściwe. Przeciwnie, firmy są zmuszone do poszukiwania źródeł rozwoju i koncentrowania się na swoich wewnętrznych zasobach. Jednak w tym miejscu pojawiają się pewne trudności, które wynikają z faktu, iż zasoby odziedziczone z przeszłości nie są w pełni przystosowane do wymogów powstającej gospodarki rynkowej. W tej pracy staramy się zbadać sposoby, dzięki którym były socjalistyczne firmy dostosowują się do nowych warunków socjoekonomicznych, w szczególności zaś analizujemy, jak budują one nowe kompetencje.

Problem związany z odnowieniem kompetencji rzadko jest uwzględniany w rozważaniach teoretycznych. Aby w sposób pełniejszy zrozu-

---

Renata Kaminska-Labbé – CERAM Business School, renata.labbe@ceram.fr.

Catherine Thomas – University of Nice – Sophia Antipolis, e-mail: thomas@gredeg.cnrs.fr.

Bill McKelvey – The UCLA Anderson School of Management, mckelvey@anderson.ucla.edu.

mieć działania związane z tworzeniem nowych kompetencji, należy postawić dwa dodatkowe pytania: po pierwsze – jaka jest rola ścieżki zależności (*path dependency*) i w jaki sposób wpływa ona na kształt procesu tworzenia nowych kompetencji? I po drugie – jak budowanie kompetencji współewoluuje wraz ze zmieniającym się otoczeniem?

Pierwsze z pytań zwraca uwagę na zależność procesu adaptacji od zdarzeń i decyzji zaistniałych wcześniej (Penrose 1959; Teece i in. 1994; Sanchez i in. 1996; McKelvey 1997) a także na kwestię gotowości do zmiany. W perspektywie koewolucyjnej drugie pytanie koncentruje się na wpływie, jaki dokonuje się pomiędzy firmami i ich społecznym, politycznym i ekonomicznym środowiskiem (Lewin, Volberda 1999). Ta wzajemność jest szczególnie ważna w kontekście polskim, ponieważ zarówno firmy, jak ich otoczenie znajdują się w procesie całkowitej rekonstrukcji.

Praca została podzielona na trzy części. W pierwszej z nich opisano propozycję ram konceptualnych dla analizy zjawiska budowania kompetencji. Analizowane są intencje zarządzających firmą w odniesieniu do koncepcji zdolności dynamicznych (*dynamic capabilities*), które odzwierciedlają zdolności firmy do odbudowy, rozwoju i dostosowania swoich kompetencji (Teece i in. 1997). W drugiej części zawarty jest krótki opis projektu badawczego. Opiera on się na studium przypadku trzech polskich firm postsocjalistycznych, którym udało się przetrwać pierwszą dekadę zmian gospodarczych. W trzeciej części przedstawiono wyniki badań empirycznych. Ich omówienie prowadzi do wniosków związanych z budowaniem kompetencji w szczególnym kontekście polskich przemian gospodarczych. Główna konkluzja pracy to stwierdzenie, że tworzenie nowych reguł organizacyjnych oraz zdolność do ich ciągłej ewolucji, nazwane regulacją społeczną (*social regulation*), stanowi zmienną pośredniczącą w procesie budowania nowych kompetencji.

## 1. Rama konceptualna

Odnosząc się do teorii opartej na zasobach (*resource-based theory*), możemy uznać firmy za systemy konkretnych (*tangible*) i niekonkretnych

(*intangible*) zasobów (Penrose 1959; Wernerfelt 1984; Barney 1991 etc). Zasoby te są heterogenicznie rozproszone między firmami i stan ten utrzymuje się przez długi czas (Grant 1991). Efektywność jest zatem uważana za wynik specyficznego, trudnego do naśladowania systemu zasobów firmy i jej zdolności do rozwijania, dostępu i łączenia zasobów w celu tworzenia i podnoszenia kompetencji (Hamel, Prahalad 1994; Sanchez i in. 1996). W tej perspektywie kompetencje są definiowane jako „zdolność do utrzymywania skoordynowanego rozmieszczenia środków w taki sposób, który umożliwia firmie osiągnięcie jej celów” (Sanchez i in. 1996, s. 8).

Nawet jeżeli historia odgrywa istotną rolę w ewolucji i akumulacji kompetencji (Penrose 1959; Nelson, Winter 1982; Sanchez i in. 1996), muszą być one postrzegane w kategoriach dynamicznych i tym samym regulowane przez zdolności dynamiczne (*dynamic capabilities*) (Lewis, Gregory, 1996). Przyjmujemy zatem, że proces regulacji (*social regulation*) stanowi istotny składnik zdolności dynamicznych i odgrywa ważną rolę w tworzeniu kompetencji.

### 1.1. Historia i ścieżka zależności

Zdaniem Hamela (1994), kompetencje rozlokowane są w trzech obszarach: systemów produkcji, dostępu do nowych rynków i wyróżniającej się charakterystyki produktów. Kompetencje ewoluują wolno i rozwijają się przez wspólne uczenie się, szczególnie skoordynowanie różnych zdolności produkcyjnych i integrowanie wielorakich strumieni technologii (Rumelt 1994). Akumulowanie kompetencji opiera się na szczególnie istotnych zasobach, wiedzy i regułach organizacyjnych i w znacznej mierze zależy od okoliczności historycznych oraz decyzji podjętych w przeszłości (*history and path-dependency*) (Penrose 1959; Nelson, Winter 1982).

Zdaniem Coola (2000), wzmocnienie kompetencji opiera się na akumulacji zasobów w obszarach wymienionych powyżej. W tej perspektywie wiedza jest postrzegana jako dobro najważniejsze. Cool (2000) wyszczególnia dwa wzajemnie powiązane aspekty akumulacji: koszt i czas. Zauważa on również istnienie ekonomii skali (*economies of scale*) w procesie akumulacji.



Zgodnie z powyższym, możemy sformułować dwie propozycje:

### Propozycja 1

*W kontekście bezprecedensowo radykalnej zmiany (post-rupture), polskie były socjalistyczne firmy mają w pierwszej kolejności tendencję do wykorzystywania swych kompetencji odziedziczonych z przeszłości, a następnie do ich rozwijania w celu wdrożenia nowych strategii.*

Dwie główne cechy charakterystyczne dla systemów scentralizowanych to dominacja produkcji nad funkcjami komercyjnymi i wysoki stopień specjalizacji, w większości przypadków oparty na jednej technologii. Wyjaśnia to, dlaczego wiele firm w erze socjalistycznej rozwinęło znaczący technologiczny *know-how* wynikający z mobilizacji zasobów ludzkich i produkcyjnych zasobów firmy. Jednak systemy produkcyjne firm socjalistycznych nigdy tak naprawdę nie odnosiły się do jakości międzynarodowej i norm związanych ze środowiskiem, nie oferowały one również porównywalnych rezultatów w ramach produktywności.

W momencie gospodarczej zmiany część firm dysponowała quasi-nowoczesnymi systemami produkcji, ponieważ znajdowały się one na liście priorytetów inwestycyjnych w procesie negocjacji pomiędzy dyrektorem firmy i władzami centralnymi. Programy modernizacyjne zainicjowane w niektórych firmach przed 1989 r. mogły im dać pewne korzyści w walce z konkurencją w pierwszych latach zachodzących zmian. Sugeruje to wyraźnie, że pewne firmy mogły być wcześniej przystosowane do warunków konkurencji w ramach nadchodzącej gospodarki rynkowej.

### Propozycja 2

*Firmy, które jako pierwsze stworzyły kompetencje niezbędne do rozwinięcia lokalnych rynków i następnie rynków byłych krajów socjalistycznych, mają przewagę konkurencyjną nad firmami zachodnimi.*

Przed zmianą systemu gospodarczego rynki i sieci dystrybucji były zorganizowane przez odpowiednie ministerstwa. W związku z tym żadna z firm nie miała kompetencji związanych z dostępem do rynku. Jednak po zmianie syste-

mu lokalne firmy wyraźnie przeważały nad zachodnimi firmami pod względem zrozumienia praktyk komercyjnych na rynkach dawnych krajów socjalistycznych. Zdolność do szybkiego tworzenia tych kompetencji wydaje się kluczowa dla zapewnienia firmie strategicznego rozwoju w przyszłości.

Zasoby firmy współewoluują zarówno z innymi firmami, jak i z różnymi siłami środowiskowymi (McKelvey 1997). Skupiają się na szczególnie ważnych zasobach, na wiedzy. Van den Bosch i in. (1999) zwracają uwagę na fakt, że zdolności firmy do uczenia się, nazywane również zdolnościami absorpcyjnymi (*absorptive capacity*), koewoluują wraz z jej środowiskiem wiedzy. Zrozumienie ewolucji kompetencji polskich firm musi zatem opierać się na wielopłaszczyznowej analizie ewolucji rynków lokalnych i bardziej ogólnie – środowiska o charakterze socjoekonomicznym.

Ponadto okazuje się, że historia i ścieżka zależności hamują proces budowania kompetencji, zatem dynamiczne zdolności (*dynamic capabilities*), dzięki którym menedżerowie rekonfigurują i tworzą kompetencje, wydają się szczególnie istotne (Eisenhardt, Martin 2000).

### 1.2. Rola zdolności dynamicznych (*dynamic capabilities*) w procesie akumulacji

Zdolność firmy do organizowania swoich zasobów determinuje ich wykorzystanie (Penrose 1959; Sanchez, Heene 1996). Nelson i Winter (1982) opisują zdolności (*capabilities*) jako działania rutynowe obniżające zarówno możliwość zmian, jak i rolę celowych działań kadry kierowniczej. Ta deterministyczna wizja została wzbogacona i rozszerzona o koncepcję dynamicznych zdolności (*dynamic capabilities*), które odzwierciedlają zdolność firmy do nieustannego odnawiania kompetencji (Teece i in. 1997; Eisenhardt i Martin 2000).

### 1.3. Natura zdolności dynamicznych (*dynamic capabilities*)

Podobnie jak Teece i in. (1997) oraz Eisenhardt i Martin (2000) definiujemy dynamiczne zdolności (*dynamic capabilities*) jako „działania firmy,

które wykorzystują zasoby – szczególnie zaś procesy mające na celu integrację, rekonfigurację, uzyskanie i uwolnienie zasobów – by dopasować się lub nawet wytworzyć zmianę rynku”.

Według Eisenhardta i Martin (2000) zdolności dynamiczne stanowią zbiór identyfikowalnych procesów, takich jak:

- Procesy podejmowania decyzji strategicznych. Chiesa i Manzini (1997) podkreślają wagę zdolności „systemowego widzenia” (*system view capability*) firmy, której kierownictwo potrafi rozpoznać i zrozumieć kontekst.
- Procesy przekonfigurowania zasobów. Chodzi tu o mechanizmy koordynacji, dzięki którym menedżerowie dzielą i rekonfigurują dostępne zasoby pomiędzy różnymi częściami firmy by wygenerować nowe i synergiczne połączenia zasobów.
- Procesy pozyskania nowych zasobów. Dotyczą one działań, które przynoszą zewnętrzne zasoby do firmy. Na przykład procesy zawierania przymierzy pozwalają firmom pozyskać zewnętrzną wiedzę, tak, aby polepszyć ich ogólne wyniki (Powell i in. 1996; Capron i in. 1998). Pozyskiwanie zasobów zewnętrznych nie tylko wymaga istotnych środków finansowych, lecz także zależy od zdolności kadry zarządzającej do umacniania wiary w przyszły rozwój firmy (Penrose 1959).

Procesy zarządzania wiedzą odgrywają istotną rolę we wzmacnianiu dynamicznych zdolności, których ewolucja zależy od mechanizmów uczenia się firmy. W umiarkowanie zmieniających się rynkach zdolności dynamiczne opierają się na istniejącej wiedzy i wcześniej sprawdzonych procesach, mają charakter kumulatywny, są przewidywalne i stosunkowo stabilne (Cyert, March 1963; Nelson, Winter 1982). W przypadku rynków rozwijających się z dużą prędkością zdolności dynamiczne zależą od wiedzy tworzonej napędze i dostosowanej do specyficznych sytuacji (Amit Schoemaker 1993; Conner, Prahalad 1996; Foss 1996; Grant 1996; Kogut, Zander 1996; Loasby 1998; Nahapiet, Ghoshal 1998; Ulrich, 1998).

Rozpoznanie konkretnych procesów jako zdolności dynamicznych podkreśla rolę kompetencji i celowych działań kadry kierowniczej. Zatem oczywiste jest, że „usługi kierownicze”, by użyć

Penrose’owskiej definicji, odgrywają determinującą rolę w ewolucji zdolności dynamicznych.

#### 1.4. Ewolucja zdolności dynamicznych

Eisenhardt i Martin (2000) dowodzą, że na rynkach rozwijających się z dużą prędkością skuteczne zdolności dynamiczne są prostymi w swym charakterze, empirycznymi i powtarzającymi się procesami. Składają się z kilku zasad, które określają warunki graniczne dla działań menedżerów lub wskazują priorytety.

##### *Propozycja 3*

*W sytuacji transformacji gospodarczej, gdzie zmiana ma charakter nieliniowy i nie da się jej przewidzieć, rolą menedżerów jest ustanowienie prostych zasad, które pomogą określić priorytety, a także sposób działania procesów akumulacji wiedzy.*

Mechanizmy uczenia się zależą od rodzaju środowiska zewnętrznego i mogą zależeć mniej lub bardziej od istniejącej wiedzy. Ponadto pewne aspekty uczenia się, nazywane również „zdolnością absorpcji” mają charakter organizacyjny (Cohen, Levinthal 1990; Van den Bosch i in. 1999). Zależą one od zakładanych celów firmy, interakcji międzyludzkich oraz jej kultury i strategii (Durand, 2000). W następnej części wyjaśnimy te organizacyjne i społeczne aspekty za pomocą analizy procesów regulacyjnych (*social regulation*) firmy.

#### 1.5. Zdolności dynamiczne i procesy regulacji firmy

Wielu autorów (Giddens 1987; Favereau 1997; Hatchuel 1997; Reynaud B. 1997, Reynaud J.D. 1993) uznaje reguły za najważniejszy czynnik w tworzeniu się kolektywów. Z tej perspektywy reguły oznaczają konwencje oraz normy zachowania i wydają się czynnikiem pośredniczącym pomiędzy działaniem i tworzeniem się praktyk, które konstytuują systemy społeczne.

#### 1.6. Proces tworzenia się reguł w firmie

Nawet jeżeli różni autorzy odmiennie pojmują pojęcie reguły, to istnieje obszar wspólny odnoszący się do niektórych ich aspektów i cech charak-

tercznych (Reynaud B. 1997). Reguły konstytuują zbiorowy mechanizm poznawczy (Favereau 1989). Są one niepełne, ponieważ nawet jeżeli mogą one przewodzić wspólnym działaniom, nigdy nie kierują nimi w zupełności. Wynika z tego, że reguły wymuszają konieczność interpretacji, która zależy od sposobu ich uszczegółowienia (Reynaud B. 1998). Oczywiście reguły mogą być bardziej lub mniej precyzyjne, sformalizowane i usankcjonowane. Ostatecznie są one wyniki negocjacji i ewoluują w procesie interakcji społecznej (Giddens 1987).

Tworzenie reguł jest zatem procesem dynamicznym i rekurencyjnym: reguły są tworzone przez system i tym samym czasie go tworzą. W konsekwencji nie ma stabilnych reguł, mówić możemy jedynie o procesach regulacji (*regulation process*), które mogą być zdefiniowane jako tworzenie i utrzymywanie reguł.

W firmie istnieje wiele różnych źródeł i obszarów regulacji (Reynaud E., Reynaud J.D. 1994). Zazwyczaj przywołuje się dwa źródła: regulacja kontroli (zbiór oficjalnych reguł zdefiniowanych przez hierarchię) i regulacja autonomiczna (reguły zdefiniowane przez samą grupę w czasie interakcji). Obszary regulacji są różnorodne i mogą obejmować metody pracy, awansu, systemy wynagrodzeń czy dostosowanie nowych technik produkcji. Proces regulacji firmy jest zatem złożony. Łączy on różne źródła, poziomy hierarchiczne i obszary. Jego dynamika może zostać zrozumiana za pomocą analizy trzech konstytuujących go wymiarów: systemów znaczenia (*signification*), dominacji (*power*) i legitymizacji (*legitimation*) (Giddens 1987).

### 1.7. Procesy regulacji jako determinant zdolności dynamicznych

Reguły odgrywają dwojaką rolę w tworzeniu, akumulowaniu i ewolucji wiedzy: służą one jako podstawa do zapamiętywania wiedzy istniejącej i tworzenia mechanizmów koordynacji wiedzy rozproszonej w firmie. Proces regulacji ma zatem zarówno właściwości stabilizacyjne, jak i ewolucyjne: umożliwia on reprodukcję praktyk społecznych i polega w dużej mierze na istniejących zasadach i wiedzy, a także umożliwia tworzenie nowych praktyk społecznych opartych

na tworzeniu nowej wiedzy prowadzącej do powstania nowych reguł.

W zależności od swojej natury proces regulacji może faworyzować albo stabilność firmy, albo jej ewolucję. Na tę kwestię zwraca uwagę March (1991), opisując problem osiągnięcia kompromisu pomiędzy eksploatacją (*exploitation*) i eksploracją (*exploration*). Stabilne struktury dominacji i legitymizacji faworyzują reprodukcję systemu. W tym przypadku proces regulacji pozostaje spójny, jeśli system znaczenia (*signification*) ewoluuje w możliwym do przewidzenia kierunku. Można to sobie wyobrazić tylko w umiarkowanie dynamicznych środowiskach. Inaczej wygląda to w przypadku rynków, które wymagają szybkiego tworzenia nowej wiedzy. W tej sytuacji firma zobowiązana jest do przyspieszenia procesu powstawania nowych reguł.

### Propozycja 4

*W okresie odnowy strategicznej dynamiczne procesy regulacji stanowią czynnik pośredniczący w tworzeniu kompetencji.*

W kontekście przemiany gospodarczej, sugerujemy, że odnowa strategiczna wymaga ewolucji procesów regulacji, które to procesy wspomagają symultaniczną zmianę struktur znaczenia (*signification*), dominacji (*power*) i legitymizacji (*legitimacy*).

### 1.8. Projekt badawczy

Istota pytań badawczych sugeruje wykorzystanie metody jakościowej. Ta praca badawcza opiera się na iteracji zachodzącej pomiędzy teorią i praktyką. Studium przypadku służy jako punkt wyjścia do zebrania danych. Wybór tego szczególnego podejścia empirycznego wynika z trzech kryteriów zaproponowanych przez Yin (1989): pytania badawcze zdefiniowane w kategorii „jak”, nowatorski typ badanego obszaru i odkrywczy charakter badań, który sprawia, że zbędne jest sprawowanie kontroli nad aktorami.

## 2. Gromadzenie danych i proces analizy

Perspektywa badawcza ma charakter narracyjny i zorientowany na proces. Obserwacja

empiryczna nie ma charakteru uczestniczącego i dotyczy pierwszych 10 lat po upadku systemu gospodarki centralnie planowanej (1989–1999). Ten bezprecedensowy kontekst pozwala zbadać, jak firmy współewoluowały wraz ze swoimi środowiskami w czasie zmian gospodarczych.

Jednostkę analizy stanowią trzy polskie postsocjalistyczne firmy przemysłowe. Miały one pewną ilość wspólnych cech: są przemysłowymi, postsocjalistycznymi firmami, w momencie upadku systemu socjalistycznego nie otrzymywały subsydiów, udało im się przetrwać przejście z jednego systemu gospodarczego do drugiego i są osadzone w środowisku miejskim.

Zbieranie danych odbywało się podczas regularnych wizyt w Polsce, pomiędzy rokiem 1996 a 1999. Zgodnie z zaleceniami Yina (1989), proces „tworzenia objaśnień” wymagał konfrontacji propozycji teoretycznych z materiałem empirycznym. Zbieranie danych i analiza były procesem iteratywnym. Pierwotne propozycje teoretyczne (*theoretical propositions*) zostały skonfrontowane z danymi zebranymi w pierwszym przypadku. To umożliwiło nam wzbogacenie propozycji, które zostały ponownie skonfrontowane z danymi zgromadzonymi w pierwszym, drugim i trzecim przypadku.

Gromadzenie danych przebiegało w kilku etapach. Pierwszy zestaw wywiadów badawczych pozwolił nam stworzyć wytyczne do prowadzenia dalszych wywiadów. Drugi etap składał się z rozmów przeprowadzanych z dużą liczbą pracowników zajmujących stanowiska na różnych szczeblach. Celem końcowej fazy było przedsta-

wienie pierwszych rezultatów niewielkiej grupie wybranych uczestników.

Ogółem przeprowadzono wywiady z 45 pracownikami. Spędziłyśmy ok. 15 dni w każdej z firm. Informacja zgromadzona podczas wywiadów została uzupełniona danymi zebranymi w procesie bezpośredniej obserwacji i analizie oficjalnej dokumentacji. Wielorakość źródeł pozwoliła nam poprawić „pełność” i „nasylenie”, dwa kryteria wewnętrznej zasadności sformułowane przez Mucchielliego (1991).

## 2.1. Studium przypadku

Analiza przystosowania firm do pojawiających się warunków gospodarczych bierze pod uwagę zarówno makro-, jak i mikropoziomy ewolucji.

### *Analiza poziomego makro polskich przemian gospodarczych*

Po 1989 r. pierwszy polski niekomunistyczny, demokratycznie wybrany rząd starał się wprowadzić program radykalnych reform, znany jako „terapia szokowa”. Program ten składał się z trzech głównych elementów: stabilizacji, liberalizacji i prywatyzacji (Sachs 1992). Mówiąc ogólnie, pierwszą dekadę zmian gospodarczych można podzielić na trzy różniące się od siebie okresy (Sudoł 1996a), przedstawione w tabeli poniżej.

W tym miejscu zaprezentujemy pokrótce studium przypadku w kategorii trzech faz ewolucji makrośrodowiskowej.

Tab. 1. Trzy stadia zmian makroekonomicznych

Stadia	Główne reformy i zmiany
1989–1990	uwolnienie cen, obcięcie subsydiów dla przemysłu i gospodarstw, zacieśnianie polityki monetarnej, obniżanie inflacji, otwarcie się na rynki międzynarodowe, dewaluacja złotego i uczynienie go przeliczalnym/zamiennym
1991–1995	reforma systemu bankowego, stworzenie rynków finansowych etc. podniesienie jakości ochrona środowiska koniec recesji gospodarczej ogólnokrajowa fala strajków (Sudoł 1996b)
1996–1999	restrukturyzacja długu firm państwowych początek gospodarczego wzrostu naciski polityczne na zwiększenie możliwości eksportowych firm

Źródło: opracowanie własne.

Pierwszy przypadek stanowi była socjalistyczna firma, będąca w posiadaniu państwa, utworzona w 1951 r. Od 1958 r. była jedną z największych firm produkujących farby i lakiery na potrzeby przemysłu samochodowego i handlu detalicznego. W 1998 r. zatrudniała 1500 pra-

Tab. 2. Podsumowanie trzech przypadków

	Przypadek 1	Przypadek 2	Przypadek 3
W momencie zmiany gospodarczej	nowoczesny sprzęt stosunkowo wysoka wewnętrzna stabilność	nowoczesne systemy produkcji duży zakres produktów zdolność eksportowa (10%)	nowoczesne i ekologiczne systemy produkcji względna wewnętrzna stabilność profity
1989–1990	4 głównych lokalnych konkurentów i rosnąca międzynarodowa konkurencja decyzja prywatyzacji przez rynki finansowe konflikty wewnętrzne kompromis pomiędzy pracownikami i zarządem propozycja innowacyjnej prywatyzacji unieważniony zarząd pracowniczy utworzenie rady nadzorczej wejście na warszawską giełdę	silna zagraniczna konkurencja 6 dyrektorów na przestrzeni pięciu lat duże napięcia społeczne strukturalna inercja integracja autonomicznej jednostki serwisowej	silna konkurencja na rynku wiskozy międzynarodowa konkurencja na rynku parafarmaceutycznym decyzja o prywatyzacji decyzja o zatrzymaniu masowych zwolnień utrzymanie przywilejów socjalnych
1991–1995	skupianie się na centralnym przedsięwzięciu: racjonalizowanie zakresu produktów, poprawa jakości, modernizowanie sprzętu, ochrona środowiska, nabywanie nowych technologii. nagrody za osiągnięcia. eksport do byłych rynków radzieckich. promocja i reklama na rynku krajowym rozwijanie sieci dystrybucji (hurt i detal) tworzenie nowych departamentów: sprzedaży i marketingu, do spraw rozwoju, prawnego i eksportu decyzja o połączeniu się z lokalną konkurencją	zagraniczna konkurencja zamknięcie przeniesionego obszaru produkcyjnego sprzedaż usług gwarancyjnych nowe sieci dystrybucji przyłączenie niezależnej jednostki badań i rozwoju modernizacja produkcji dyrektor do spraw rozwoju zostaje dyrektorem generalnym zmiany organizacyjne i strategiczne partnerstwo z regionalnymi bankami intensyfikacja wewnętrznej komunikacji utworzenie Rady Nadzorczej	nowa misja i strategia stopniowe wycofywanie się z produkcji wiskozy spółka z europejskim partnerem ekspansja w dziedzinie linii produkcyjnych i asortymentu pozyskanie nowych technologii modernizacja produkcji inwestowanie w ekologiczne technologie zaangażowanie się program walki z zanieczyszczeniami ulepszenie lokalnej dystrybucji rozwój rynków wschodnich certyfikaty ISO 9001 i ISO 14000 wzmocnienie jednostki zajmującej się badaniami i rozwojem
1996–1999	kontynuacja reform certyfikat ISO 9001 przygotowania do uzyskania certyfikatu ISO 14000 wzmocnienie jednostki zajmującej się badaniem i rozwojem wprowadzenie specjalnego programu innowacyjnego w 1996 r. podjęcie decyzji o rozwijaniu rynków europejskich	zmiany w strukturze organizacyjnej, systemach produkcji i dostęp do nowych rynków skoncentrowanie się na rozwijaniu rynków Europy Wschodniej i ekspansja na rynki zachodnie poszerzenie zakresu produktów wejście na giełdę	wejście na giełdę certyfikat ISO 9001 nagroda dla najlepszego polskiego produktu rozwój rynków lokalnych (współpraca ośrodkami zdrowia) rozwój produktu podnoszenie jakości pierwsza nagroda państwowa za ekologiczną produkcję

Źródło: opracowanie własne.

owników, jej udział w rynku krajowym wynosił 22%, z całego eksportu farb i lakierów 30% było udziałem tej firmy.

Drugi przypadek to również była socjalistyczna firma utworzona 1952 r. W 1989 r. zajmowała się przede wszystkim produkcją lodówek i innych urządzeń AGD. W 1999 r. była największym krajowym producentem tych urządzeń, zatrudniała 5000 pracowników i miała 33% udziałów lokalnym rynku. Należy zaznaczyć w tym miejscu, że po upadku systemu komunistycznego jej produkcja nigdy nie osiągnęła utraconego poziomu.

Trzeci przypadek stanowi firma zatrudniająca w 1999 r. nieco powyżej 500 pracowników i będąca liderem na lokalnym rynku parafarmaceutycznym. Specjalizowała się od 1986 r. w produkcji i komercjalizacji samoprzylepnych plastrów i bandaży. W 1999 r. uzyskała znaczne przychody.

### 3. Wyniki i dyskusja

Na podstawie modelu procesu analizy stworzonego przez Desreumaux (1986) badanie zostało zaprojektowane dla zebrania i analizy danych dotyczących: aktorów (nie zawsze świadomych zachodzących procesów i posiadających ich częściowe zrozumienie); czasu (etapów i rytmu procesów budowania kompetencji); mechanizmów napędowych (zrozumienia historii i ścieżki zależności, nacisków środowiska i celowości w procesie budowania kompetencji). Analiza danych została przeprowadzona zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Hubermana i Milesa (1991). Zawierała ona kondensację danych, stworzenie matryc i na końcu, sformułowanie wniosków.

#### 3.1. Rola aktorów

Analiza trzech przypadków odśłania rolę procesu prywatyzacyjnego w odnowie strategicznej

Tab. 3. Matryca opisująca proces prywatyzacji

Etapy	początek procesu prywatyzacji	zmiana statusu jednoosobowy podmiot skarbu państwa)	negocjowanie trybu prywatyzacji	tworzenie Rady Nadzorczej	pojawienie się na Gieldzie Papierów Wartościowych
Firma 1	początek 1990 r.	koniec 1990 r.	koniec 1990 r.: negocjacje ze związkami i bezpośrednio z pracownikami: zapewnienie o niestosowaniu zwolnień bez rekompensaty i utrzymanie polityki społecznej informowanie o możliwościach strategicznych, które stwarza prywatyzacja.	1992 r.: projekt prywatyzacji przyjęty przez Ministerstwo Prywatyzacji 1992 r.: rozpad rady pracowniczej i stworzenie rady nadzorczej	1994 r.
Firma 2	początek 1990 r.: dymisja kierownika i 5 kolejnych kierowników za sprawą rady pracowniczej	1995 r.	od 1995 r., negocjacje z Radą Pracowniczą i związkami w sprawie sposobu prywatyzacji prywatyzacja przez rynki finansowe pod warunkiem wypłacania rekompensat, możliwości wcześniejszych emerytur, szkoleń itd.	1997 r.: utworzenie Rady Nadzorczej, bardzo symboliczne w tej firmie, zamyka okres postsocjalistyczny.	1998 r.
Firma 3	1990 r.	1991 r.	1994 r.: przygotowywanie prywatyzacji i decyzja o wykorzystaniu Jedenastego Narodowego Funduszu Inwestycyjnego (1995)	1994 r.: utworzenie Rady Nadzorczej	1997 r.

Źródło: opracowanie własne.

polskich firm. W każdym przypadku decyzja o prywatyzacji firmy stanowiła pierwszą decyzję strategiczną podjętą przez zarząd. Sukces prywatyzacji i notowanie na warszawskiej giełdzie oznaczały ważny etap w procesie przystosowania się firmy do nowego środowiska. Jednak proces prywatyzacji doprowadził do wzrostu napięcia pomiędzy głównymi aktorami i stopniowo zinstytucjonalizował nowe role dla każdej kategorii aktorów.

### 3.2. Proces prywatyzacji

Procesy prywatyzacji w trzech omawianych firmach przebiegały inaczej. Dane dotyczące trzech procesów prywatyzacyjnych podsumowuje tabela 3.

Nawet jeżeli proces prywatyzacji przechodzi przez te same fazy, ich rozwój jest jednak inny: szybki w firmie 1, długi i konfliktowy w firmie 2 i paradoksalny, długi, ale nie konfliktowy w firmie 3. By wyjaśnić te różnice, należy przeanalizować role odgrywane przez różnych aktorów.

Dyrektorzy firm 1 i 3 stali na ich czele przez bardzo długi czas i uznawani byli za ekspertów w swych dziedzinach (ekspertyza techniczna w firmie 1, ekspertyza menedżerska w 3). Byli oni również charyzmatycznymi liderami. Oprócz tego dyrektor trzeciej firmy miał prawdziwy talent do negocjacji ze związkami zawodowymi. Inaczej sprawa wyglądała w firmie 2. W momencie zmiany gospodarczej dyrektor był zaangażowany w otwarty konflikt z Radą Pracowniczą.

Ponadto w pierwszych latach dokonujących się zmian pracownicy i związki firmy 2 nie zdawali sobie sprawy, że proces prywatyzacji był niezbędny. Opór mógł brać się stąd, że firma 2 była zawsze wspierana przez banki i swych partnerów międzynarodowych, którzy przez pierwszych kilka lat po 1989 r. zgodzili się przyjąć dużą część produkcji. W konsekwencji pracownicy nie czuli się bezpośrednio zagrożeni ewolucją zachodzącą w środowisku zewnętrznym, skupili się zatem na walce o władzę wewnątrz firmy.

Jeśli konflikty pomiędzy kierownictwem najwyższego szczebla i Radą Pracowniczą mogą być wytłumaczeniem dla wolnego tempa prywatyzacji w firmie 2, inny rodzaj wyjaśnienia jest konieczny w przypadku firmy 3. Matryca pokazu-

je pewne podobieństwo w trzech przypadkach: każda z firm negocjowała warunki prywatyzacji przez rynki finansowe w zamian za gwarancję, że nie będzie zwolnień bez rekompensat. W chwili zmiany systemu firma 3 znajdowała się w trakcie procesu restrukturyzacji. Planowała stopniowo porzucić produkcję wiskozy i rozwinęła bardziej dochodową i mniej szkodliwą dla środowiska działalność. Dzięki stopniowej reorientacji mógł powstać możliwy do zaakceptowania projekt prywatyzacji. Projekt wszedł w życie już w roku 1994, data ta zbiegła się również z eliminacją wiskozy. Jednak ta reorientacja musiała być przeprowadzana stopniowo, w ten sposób, by dotrzymać zobowiązań związanych z niezwalnianiem pracowników.

### 3.3. Pojawienie się nowych procesów regulacyjnych

Proces prywatyzacji zmienia radykalnie struktury znaczenia (*signification*), dominacji (*power*) i legitymizacji (*legitimacy*). Po pierwsze, prywatyzacja daje autonomię firmom, które nigdy dotąd nie musiały określać swojej przyszłości. Po drugie, struktura dominacji zmienia się, ponieważ prywatyzacja daje menedżerom więcej władzy w obszarze podejmowania decyzji i wprowadza nowych, wpływowych aktorów, takich jak udziałowcy. Po trzecie, prywatyzacja modyfikuje struktury legitymizacji, wprowadzając nowe wartości, takie jak dochodowość czy wydajność. Wydaje się zatem, że proces prywatyzacji stanowi początek nowych procesów regulacyjnych.

Kierownictwo wysokiego szczebla odgrywa znaczącą rolę w procesie wdrażania tych nowych reguł. W trzech omawianych firmach implementacja opierała się na dwóch prostych, acz istotnych zasadach (propozycja 3).

Prywatyzacja przez rynki finansowe – ten tryb odnosi się do myślenia strategicznego, by wyposażać zespół menedżerski w prawdziwą zdolność do podejmowania decyzji i by zagwarantować firmie dostęp do kapitału inwestycyjnego, niezbędnego dla przyszłego rozwoju. Ponadto ten tryb prywatyzacji odnosi się do filozofii zarwanej w „terapii szokowej”.

Podjęcie się wprowadzenia zmian bez uciekania się do masowych zwolnień pozbawionych rekompensat – ta zasada sprawiła, że zachodzące

zmiany były łatwiejsze do przyjęcia dla pracowników.

W tym samym czasie kierownictwo tych firm musi przekonać pracowników o konieczności zmian. W firmie 3, poczynając od 1991 r., zarząd zdecydował się włączyć pracowników w proces transformacji i stworzył kilka komitetów robotniczych zajmujących się różnymi kwestiami społecznymi, również wynagrodzeniami. Negocjacje prowadzone z robotnikami i związkami umożliwiły zachowanie społecznej jedności wewnątrz firmy. W firmach 1 i 2 związki i pracownicy byli zdecydowanie przeciwni temu sposobowi prywatyzacji. Znajdujemy w tym pewną dwuznaczność, typową dla polskich związków, które podczas całej dekady lat 80. walczyły o wyzwolenie się z systemu socjalistycznego, a po przełomie pozostały mocno przywiązane do wartości socjalistycznych, takich jak np. równość i solidarność. W firmie 1 zarząd postanowił komunikować się bezpośrednio z pracownikami, tak aby ominąć przedstawicieli związków. Pomysłowość, z jaką przeprowadzono tę prywatyzację, co później miało posłużyć jako przykład dla innych firm, oraz pozytywne wyniki firmy stopniowo wzmocniły władze zespołu kierującego.

Wprowadzenie poprawy jakości i programów ochrony środowiska znalazło poparcie wśród pracowników wewnątrz trzech omawianych firm. Tym samym ukonstytuowało ono istotny czynnik zmiany – naświetlanie pozytywnych aspektów dochodowości, kluczowego aspektu gospodarki rynkowej.

Te programy były szczególnie istotne dla firmy 2, gdzie „jakość i ekologia miały oczyszczające działanie” (kierownik produkcji). W firmie, w której wewnętrzny klimat był szczególnie napięty, programy te umożliwiły zapewnienie legitymizacji działań menedżerów, tym samym umacniając ich pozycję.

We wszystkich przypadkach rozwiązanie Rad Pracowniczych i stworzenie Rady Nadzorczej, która instytucjonalizowała nowy podział władzy, stanowiły elementy kluczowe dla zapoczątkowania nowych procesów regulacyjnych. Stworzenie Rady Nadzorczej powodowało, że działania związków skupiały się wyłącznie na obszarze społecznym.

W 1999 r., co zbiegło się z zakończeniem naszych badań, dwa inne aspekty zostały ziden-

tyfikowane, ale niewyjaśnione. Pierwszy dotyczy ewolucji systemów motywacji w kierunku zróżnicowania wynagrodzeń w zależności od poziomu kompetencji pracowników, co spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem. Drugi dotyczy wpływu udziałowców na rozwój firmy. W trzech badanych firmach rola udziałowców w pierwszych dziesięciu latach przemian nie była jeszcze znacząca.

### 3.4. Procesy budowania kompetencji

Dane dotyczące procesu akumulacji kompetencji w trzech, kluczowych dla każdej firmy obszarach, przedstawia tabela 4.

W przypadku wszystkich firm da się zauważyć, że podnoszenie i budowanie pewnego typu kompetencji zachodzi łatwiej, jeżeli takie kompetencje już istnieją. To potwierdza istnienie ekonomii skali w procesie akumulacyjnym (Cool 2000). Wszystkie trzy firmy bardzo logicznie zaczęły budować swe kompetencje stosownie do systemów produkcji i dokładnie na tym obszarze proces kapitalizacji miał największe znaczenie, co tym samym potwierdza propozycję 1.

Biorąc pod uwagę dostęp do nowych rynków, żadna z firm nie posiadała znaczących kompetencji na tym polu w momencie przemiany. Były one zatem zmuszone do rozwijania ich przez przemieszczenie swoich wewnętrznych zasobów i/lub przez pozyskanie zasobów zewnętrznych. Ten proces budowania nowych kompetencji wydaje się łatwiejszy, jeżeli dotyczy rynków lokalnych. Jednak rozwinięte kompetencje odnoszące się do rynku wewnętrznego prawdopodobnie nie są przydatne, jeżeli chodzi o rozwój innych nieznanych rynków. Firma 1 bardzo szybko rozwinęła kompetencje względem rynków Europy Wschodniej, co dało jej znaczną przewagę nad konkurencją.

Oczywiście w przypadku, kiedy te rynki okazują się trudne do zdobycia dla firm wschodnioeuropejskich, tak jak mieliśmy okazję zauważyć w przypadku firmy 3, są one również trudne dla firm zachodnich. Rynki te są politycznie niestabilne i mają tendencje do zachowań oportunistycznych. Szybkość, z jaką te kompetencje są rozwijane, wydaje się odgrywać ważną rolę w wykorzystywaniu przewagi nad konkurencją, jak zaobserwowaliśmy na przykładzie firmy 1,



Tab. 4. Chronologiczna matryca gromadzenia kompetencji

Etap 1 1989–1990		Etap 2 1991–1995		Etap 3 1996–1999	
Systemy produkcji	firma 1	ulepszenie przemysłowego <i>know-how</i>	polepszenie systemów produkcji: jakości, ochrony środowiska, nowe technologie	certyfikat ISO 9001 Przygotowania do ISO 14000 nagrody	
	firma 2	ulepszenie przemysłowego <i>know-how</i>	modernizacja produkcji lodówek, w 1995 r. uruchomienie procesu certyfikacyjnego ISO 9001	modernizacja całej linii produkcyjnej certyfikat ISO 9001 i przygotowania do ISO 14000	
	firma 3	kontynuowanie rozpoczętej restrukturyzacji	ulepszenie systemu produkcji: jakości, ochrony środowiska, nowych technologii stopniowe zaprzestawanie produkcji wiskozy	program modernizacji zakończony w 1998 r. certyfikat ISO 9001 nagroda państwowa dla „lidera w dziedzinie ochrony środowiska”	
Dostęp do rynków	firma 1		rozwój działów promocji i reklamy rozwój kanałów dystrybucji w Polsce rozwój byłych rynków radzieckich	wzmocnienie pozycji handlowej na rynkach Europy Wschodniej trudności z rozwijaniem rynków międzynarodowych innych niż Europy Wschodniej	
	firma 2	wsparcie ze strony partnerów europejskich jako rekompensata spadku zapotrzebowania na produkty w kraju	rozwijanie kanałów dystrybucji w Polsce	rozwój działów promocji i reklamy trudności w rozwijaniu rynków Europy Wschodniej	
	firma 3		rozwijanie kanałów dystrybucji w Polsce	nowe sieci dystrybucji: szpitale i ośrodki zdrowia trudności w rozwijaniu rynków Europy Wschodniej	
Szczegółowa charakterystyka produktu	firma 1			rozwój innowacji: produktów i procesów utworzenie interdyscyplinarnych zespołów, wzmocnienie działu badań i rozwoju	
	firma 2		poprawa technicznych parametrów i wyglądu lodówek	poprawa parametrów technicznych pralek, nowe produkty, większy asortyment, lepszy wygląd	
	firma 3		współpraca z różnymi organizacjami badawczymi wzmocnienie zespołu ds. badań i rozwoju	ulepszenie istniejących produktów (wytrzymałość, odporność na wodę etc.) wprowadzenie do produkcji nowego rodzaju plastra, VENAPLAST rozwój wyspecjalizowanych produktów medycznych	

Źródło: opracowanie własne.

która eksportuje ponad 30% swej całkowitej produkcji (farby i lakiery). Wyniki trzech firm potwierdzają propozycję 2.

Ponadto największe problemy polskim firmom stwarza prawdopodobnie rozwój rynków zachodnich, ponieważ firmy działające na tych rynkach zgromadziły już solidne kompetencje w obszarach: marketingu, niestępliwości i sieci dystrybucyjnych. Dlatego brak kapitału wydaje się główną przeszkodą na drodze do budowania kompetencji tego rodzaju (Boehlke 1996). Jeśli uwzględnimy, że udział obcego kapitału w procesie przemian gospodarczych był początkowo znikomy, widać, iż przeszkoda ta ma jeszcze większe znaczenie (Boehlke 1996).

Trzy firmy rozpoczęły proces budowania zdolności do „wyróżniania swoich produktów” w ostatnim okresie rozwoju strategicznego. Dlatego wydaje się, że rozwój tych kompetencji jest wspierany przez inne kompetencje, zgromadzone w dwóch pozostałych obszarach.

Oczywiście rozwój kompetencji tworzy zapotrzebowanie na zarówno mistrzowskie opanowanie systemów produkcji, jak i doskonałą znajomość rynku. Haffer (1996) zwraca uwagę na fakt, że strategii innowacyjnych wprowadzanych przez były socjalistyczne firmy nie można sobie wyobrazić bez jasnej wizji komercyjnej. Jak wynika z ankiety przeprowadzonej w 73 polskich firmach przemysłowych, autor rozróżnia cztery strategie innowacyjne wprowadzane przez post-socjalistyczne firmy w okresie przemian gospodarczych:

- modernizacyjna (ulepszenie istniejących produktów),
- techniczna (zmiana technologii produkcyjnych),
- imitacyjna (imitacja zachodnich produktów)
- radykalna (rozwój zupełnie nowych produktów).

Firmy 1 i 3, które szybciej zgromadziły kompetencje w dwóch pierwszych obszarach, są równie mocno zaangażowane, jeżeli chodzi o wprowadzanie innowacji. Oczywiście, zgodnie z typologią zaproponowaną przez Haffera (1996), firma 2 rozwija innowacje istotnie modernizujące i techniczne, podczas gdy firmy 1 i 3 proponują pewne radykalne rozwiązania: konkretne produkty o ulepszonych parametrach (firma 1), nowe plasty (firma 3).

## 4. Mechanizmy budowania kompetencji

Aby zwrócić uwagę na dynamiczny aspekt budowania kompetencji, skoncentrujemy się teraz na mechanizmach rządzących tym procesem. W naszej ramie pojęciowej zostały wyróżnione trzy takie mechanizmy: historia i zależność od wcześniejszych decyzji, możliwości dynamiczne i efekty makroewolucyjne.

### 4.1. Adaptacja kontra preadaptacja

Wcześniejsze wyniki dowodzą, że proces budowania kompetencji ma charakter historyczny i zależny (propozycja 1). Od którego etapu możemy zatem uznać, że firma posiada prawdziwą zdolność, by dostosować się do wymogów pojawiającej się gospodarki rynkowej?

Pojawia się ważne pytanie: czy firmy, którym udało się stworzyć kompetencje niezbędne dla funkcjonowania w nowych warunkach ekonomicznych, w momencie przemian je już posiadały? Innymi słowy, czy były one wcześniej przygotowane (preadaptowane) do tej radykalnej zmiany środowiska?

Cechy charakterystyczne odnoszące się do możliwości adaptacyjnych w momencie zaczynających się przemian zostały przedstawione w tabeli 5.

W 1989 r. firma 2 posiadała kompetencje względem zarówno systemów produkcyjnych, jak i dostępu do rynków. Była to jedyna firma, której udało się utrzymać stosunki handlowe z partnerami z Europy Zachodniej i Ameryki Północnej oraz uzyskać międzynarodowe nagrody.

Jednak była to również firma, która doświadczyła największych trudności w procesie odnawiania i rozwijania tych kompetencji. O ile pod koniec 1990 r. wyniki trzech firm były podobne, o tyle osiągnięcia firmy 2 odstają wyraźnie na niekorzyść od pozostałych w dziedzinie sieci handlowych i innowacyjności. Potwierdza to wyniki badań przeprowadzonych przez Haffera (1996), który pokazuje, że dobra sytuacja na początku przemian miała negatywny wpływ na innowacyjność firmy. Wydaje się, że posiadanie tych centralnych kompetencji na początku przemian gospodarczych przyczyniało się do sztywności zasobów, jak sugerują niektórzy autorzy (Lewin, Volberda 1999).

Tab. 5. Matryca porównawcza kompetencji i możliwości rozwiniętych przez omawiane firmy

Kompetencje	Etapy	Przed 1989 r.	W 1995 r.	W 1999 r.
Systemy produkcji	firma 1	przemysłowy <i>know-how</i> w dziedzinie produkcji farb i lakierów	modernizacja całego systemu produkcji Innowacje techniczne	ISO 9001 (1996) kontynuowanie wprowadzania innowacji technicznych
	firma 2	przemysłowy <i>know-how</i> w dziedzinie produkcji lodówek i pralek krajowe i międzynarodowe nagrody	modernizacja w dziedzinie produkcji lodówek	ISO 9001 (1998) modernizacja całego systemu produkcji innowacje techniczne
	firma 3	kontynuacja przemysłowej reorientacji (rozpoczęta w 1981).	koniec przemysłowej reorientacji modernizacja systemu produkcyjnego innowacje techniczne	ISO 9001 (1997) modernizacja całego systemu produkcji kontynuacja procesu wprowadzania innowacji
Dostęp do rynków	firma 1		stworzenie sieci w Polsce i byłym ZSRR	wzmocnienie pozycji rynków Europy Wschodniej trudności z eksportem na rynki zachodnie
	firma 2	eksport na rynki zachodnie	rozwój lokalnych sieci	ulepszanie sieci krajowej trudności z rozwijaniem sieci na rynkach wschodnich
	firma 3		rozwój lokalnych sieci	nowe formy dystrybucji trudności z rozwijaniem sieci na rynkach wschodnich
Charakterystyka produktów	firma 1		modernizacja i innowacje techniczne	techniczne i radykalne innowacje
	firma 2		częściowa modernizacja i wprowadzanie innowacji	imitacyjne i techniczne innowacje (wygląd)
	firma 3		modernizacja i innowacje techniczne	techniczne i radykalne innowacje

Źródło: opracowanie własne.

Inaczej sytuacja wygląda w przypadku firmy 3, która wydawała się być najbardziej pokrzywdzona w pierwszym etapie przemian. Jej główna działalność przemysłowa przynosiła niewielkie dochody i dużo zanieczyszczeń. Próba podjęcia działań dywersyfikujących, zapoczątkowana w 1981 r. i spowolniona w związku z trudnościami politycznymi tego okresu, zaczęła się dopiero w roku 1986. Jednak, począwszy od 1989 r., jej kompetencje w trzech głównych dziedzinach rosły gwałtownie.

Przykładem może być tu postęp, jaki udało się osiągnąć w dziedzinie ochrony środowiska. Znajdowała się na liście 80 najbardziej szkodliwych firm, a w 1990 r. udało jej się zdobyć krajową nagrodę za wysiłki na drodze do stania się firmą „przyjazną środowisku” w 1999 r.

Tabela 5 pokazuje rolę dynamicznych możliwości w strategicznej odnowie tej firmy. Tak naprawdę, nawet przed przełomem roku 1989 niektóre firmy miały możliwości działań strategicznych, organizacyjnych i pozyskiwania nowych zasobów. Dysponowanie tymi możliwościami było rzadkością w socjalistycznych firmach i to częściowo może wyjaśniać dostosowywanie się tej firmy. Jej sytuacja na początku lat 80. miała stać się źródłem przyszłego sukcesu, umożliwiając jej bardzo szybki rozwój dynamicznych możliwości.

Uzyskane rezultaty potwierdzają rolę zdolności dynamicznych w akumulacji i odnowie kompetencji. Jednak zdolności dynamiczne zawierają wspólne cechy i nie mogą stanowić źródła stabilnego źródła przewagi konkurencyjnej

(Eisenhardt, Martin 2000). Firma 1, która w roku 1989 nie miała prawdziwych zdolności dynamicznych, rozwinęła je bardzo szybko, i zdolności te przyczyniły się do stworzenia kluczowych kompetencji w trzech podstawowych obszarach. Zatem, ponieważ rola zdolności dynamicznych stanowi istotę ewolucji firmy, oczywiste jest, że możemy mówić o przystosowaniu się firmy do nowych warunków rynkowych. Preadaptacja nie ogrywa tu, jak się wydaje, znaczącej roli.

Pojawia się zatem ważne pytanie: dlaczego pewne firmy (firma 1 i 3), rozwijają zdolności dynamiczne szybciej niż inne (firma 2)? Menedżerowie odgrywają ważną rolę tym rozwoju. Jednak efektywne zdolności dynamiczne wymagają również określonych działań, zasad i więzów społecznych. Przykład firmy 2 pokazuje, że nie mogą być one wymuszone. Przeciwnie, są kształtowane w procesie tworzenia i powielania praktyk społecznych.

#### 4.2. Zdolność regulacji jako czynnik pośredniczący w tworzeniu nowych kompetencji

Analiza trzech firm pokazuje, że rozwój zdolności dynamicznych osadzony jest w więzach siły społecznej. Widzieliśmy, że te relacje dominacji zmanifestowały się w trakcie procesu prywatyzacji. W firmie 2 związki sprzeciwiły się ewolucji struktury dominacji, co działałoby na korzyść zespołu kierowniczego. To nastawienie zatrzymało ewolucję firmy aż do roku 1995. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku zdolności menedżerów firmy (firma 1) do zmiany procesów regulacji-systemu znaczenia (*signification*), dominacji (*power*) i legitymizacji (*legitimation*). Okazuje się, może ona stanowić decydujący czynnik w rozwoju firmy.

Pierwszy etap, łatwiejszy lub trudniejszy do zaobserwowania w zależności od firmy, składa się ze zrozumienia i zaakceptowania konieczności radykalnych zmian wywołanych upadkiem systemu komunistycznego. Oznacza to, że menedżerowie muszą być zdolni do zidentyfikowania i zrozumienia zmian zachodzących w środowisku i w wewnętrznym kontekście firmy. Postrzeganie firmy jako skoordynowanego i zintegrowanego zestawu zasobów i możliwości oznacza równoczesne skoncentrowanie się

na zasadach organizacyjnych i naturze organizacji jako społeczności. Budowanie tego „systemowego widzenia” w pojęciu Chiesa i Manzini (1997) opiera się na dwóch zasadach: prywatyzowanie firmy przez rynki finansowe i unikanie masowych zwolnień bez rekompensat.

Te dwie zasady, wspomagane przez wysiłki na rzecz komunikacji dotyczące możliwości rozwoju firmy po prywatyzacji, tworzą pierwszy poziom kompetencji w procesie, w którym kompetencje firmy zmieniają się i ewoluują (Chiesa i Manzini 1997). Ten etap koncentruje się na pierwszym wymiarze regulacji społecznych: strukturze znaczenia (*signification*).

Drugi etap składa się ze zmiany struktur dominacji (*power*) i legitymizacji (*legitimation*). Pojawienie się nowych źródeł regulacji (powstanie nowych serwisów, nominowanie nowych menedżerów) oraz modyfikacja systemu wartości (opartym na wydajności, jakości, sił rynkowych, ekologii etc.) umożliwiają pojawienie się nowych praktyk i odnowienie kompetencji.

Trzeci etap jest bardzo różny w trzech firmach. Pod koniec badania nie został on jeszcze zainicjowany w firmie 2. Firma 3 usiłuje ustabilizować proces nowych regulacji społecznych przez sformalizowanie zmian, zarówno na poziomie struktur dominacji (strukturalizowanie firmy), jak i na poziomie systemu wartości firmy (kontrola kosztów, zintensyfikowanie programu ochrony środowiska). Celem tego okresu jest umożliwienie wdrożenia nowych praktyk przez stabilizację nowych zasad i działań.

Firma 1 dąży zarówno do ustabilizowania pojawiających się procesów regulacji i stara się jednocześnie nieustannie go dynamizować. Aby to osiągnąć, usiłuje ona ustabilizować struktury znaczenia (*signification*) i legitymizacji (*legitimacy*) przez rozpowszechnianie koncepcji „wysokiej jakości” we wszystkich działaniach firmy. Usiłuje ona również zdefiniować ponownie system motywacyjny, ulepszyć system kontroli kosztów etc. W tym samym czasie próbuje dynamizować proces regulacji przez zwielokrotnienie źródeł regulacji i sposobów ich koordynacji (tworzenie spółek, zespoły poprzeczne, wzmocnienie poprzeczności, dodatkowe korzyści dla pracowników).

Ogólnie rzecz ujmując, wszystkie trzy firmy potwierdzają rolę odnowionych regulacji spo-

Tab. 6. Chronologiczna matryca zdolności pozwalających na ewolucje procesów regulacji społecznych

	Przed 1989 r.	1989–1990 r.	1991–1995 r.	1996–1999 r.
Zdolności regulacyjne	firma 1	zdolność do utrzymywania społecznej jedności (kompromis polegający na niepodejmowaniu decyzji o masowych zwolnieniach bez rekompensat) zdolność nadania znaczenia nowej rzeczywistości	zdolność do wykorzystania równości i ekologii jako czynnika do uczenia się nowej rzeczywistości przemysłowej zdolność do zmiany struktury dominacji (utworzenie Rady Nadzorczej w 1992 r.)	wysiłki, by ustabilizować regulację, szczególnie na poziomie struktur prawnych i znaczenia wysiłki, by utrzymać proces dynamicznych regulacji: multiplikacja źródeł regulacji i ich trybów koordynacji
	firma 2	niezdolność menadżerów do negocjacji z Radą Pracowników	zdolność kierownika ds. rozwoju do uzyskania wsparcia, najpierw robotników a potem Rady Pracowników	zdolność do wykorzystania jakości i ekologii jako czynników w drodze do społecznej jedności i transformacji systemów wartości znaczenia zdolność do zmiany struktur dominacji (utworzenie Rady Nadzorczej w 1997 r.)
	firma 3	zdolność do negocjowania ze związkami zdolność do nadawania nowych znaczeń	zdolność do utrzymania społecznej jedności (kompromis w kwestii zwolnień)	zdolność do włączania pracowników w proces transformacji firmy (utworzenie dwóch komitetów pracowniczych)  zdolność do stopniowej zmiany struktury dominacji (utworzenie Rady Nadzorczej w 1994)

Źródło: opracowanie własne.

łecznych jako czynnika pośredniczącego w budowaniu kompetencji, nawet jeśli sposób, w jaki przeprowadza się tę odnowę, różni się w poszczególnych przypadkach (propozycja 4).

Rola zespołu kierowniczego była decydująca w firmie 1. Działał on bardzo szybko, z pominięciem związków zawodowych. Nowe reguły zostały rozwinięte i zostały zaakceptowane dzięki uzyskanym wynikom (prywatyzacja, nagrody etc). Menedżerowie firmy 3 woleli osiągnąć konsensus i to wyjaśnia wolniejszy i bardziej stopniowy rozwój. Zasada legitymizacji przez wzajemne uznanie pozostała bardzo ważnym czynnikiem zmiany. Ten fakt łączy się z kom-

binacją kilku czynników: ewolucji firmy w sektorze mikro, mocnych nacisków pochodzących ze środowiska ekonomicznego, które pomiędzy 1994 i 1995 r. zbliżało się do końca recesji ekonomicznej, i przykład płynący z pierwszych pozytywnych rezultatów uzyskanych przez czołowe firmy. Tutaj legitymizacja działań ze względu na osiągnięte wyniki została narzucona przez środowisko.

Zróżnicowane drogi rozwoju pokazują istnienie wielorakich przyczyn, nieustannie splatających się ze sobą. Ewolucja firmy 2 jasno ilustruje procesy interakcji zachodzące pomiędzy ewolucją firmy i środowiskiem, w którym funkcjonuje.

### 4.3. Budowanie kompetencji i skutki makroewolucyjne

Zdaniem McKelveya (1997), koewolucyjne efekty mają miejsce na różnych poziomach wewnątrz firmy (mikroewolucja) i pomiędzy firmą a jej otoczeniem (makroewolucja).

Skutki mikroewolucyjne zostały przestudiowane przez analizę procesu budowania kompetencji. Dwa podstawowe zagadnienia: rola historii i zależności od decyzji wcześniejszych oraz kwestia preadaptacji firmy zostały już opisane. Dlatego też proponujemy skupić się w tym miejscu na efektach makroekonomicznych.

Analiza trzech firm pozwala dostrzec trzy główne zagadnienia: rolę jakości i ekologii, interakcje pomiędzy firmami i pojawiającymi się rynkami finansowymi, a także interakcje pomiędzy formowaniem strategii i ewolucją rynków konkurencyjnych.

Analiza procesu budowania kompetencji pokazuje rolę jakości i programów ekologicznych w procesie ewolucji struktur legitymizacji (*legitimacy*) i znaczenia (*signification*). Istotność tych programów łączy się częściowo ze sposobem, w jaki są one wartościowane przez środowisko. W przeszłości przemysł państwowy miał bardzo złą reputację. Wiązał się z produkcją zanieczyszczeń i produkcją wyrobów niskiej jakości.

Dlatego, poczynając od roku 1991, rząd wprowadził system nagród, aby motywować firmy do poprawy jakości swoich produktów i inwestowania w „czyste” technologie. Te nagrody były pierwszymi widocznymi pozytywnymi rezultatami, jakie te firmy osiągnęły. „Rezultat” lub „zasada realności” stanowią kwestię podstawową, szczególnie dla organizacji komercyjnych (Reynaud J.D. 1999). Nagrody te, tym samym, umożliwiają menedżerom, legitymizację swych działań. Ponadto dołożono wszelkich starań, by nagłośnić fakt przyznania tych nagród w różnych lokalnych i krajowych mediach. To pozwoliło na stopniową zmianę, która dokonała się w polskim społeczeństwie w obszarze struktury znaczenia (*signification*). Na końcu warto zauważyć, że te nowe wyobrażenia powstały dzięki koncepcjom takim jak: jakość i ekologia, które współgrały z założeniami filozoficznymi zmian zachodzących ku ekonomii rynkowej a także

ze wcześniejszymi wyobrażeniami wyrażanymi przez związki zawodowe i kościół katolicki.

Drugi rodzaj skutków makroekonomicznych odnosi do interakcji pomiędzy ewolucją firmy i pojawieniem się rynków finansowych. Jednym z celów „terapii szokowej” była rekonstrukcja całego systemu bankowego i utworzenie rynków finansowych. Warszawską Giełdę Papierów Wartościowych otwarto w kwietniu 1991 r. Jednak reforma systemu bankowego początkowo doprowadziła do utworzenia wielu niedoświadczonych, niedokapitalizowanych banków. Wielu autorów zwraca uwagę na brak zdolności instytucji finansowych do wspierania byłych socjalistycznych firm w ich rozwoju (Boehlke 1996, Meschi 1998). W początkowym okresie przemian przedsiębiorstwa same finansowały 99% swoich inwestycji (Karaszewski 1996) i, jak widzieliśmy wcześniej, nieobecność zagranicznego kapitału doprowadziła do powstania znacznych przeszkód na drodze do rozwoju firm. Wyniki naszych badań pokazują, jak ważną rolę odgrywała umiejętność uzyskania kredytów w celu pozyskania nowych zasobów. Zrozumienie roli pojawiających się rynków finansowych jest również bardzo pomocne (Karpinska-Mizielinska, Smuga 1997). W 1992 r. menedżerowie firmy 1 zaproponowali wprowadzenie firmy na warszawską giełdę. Ten projekt został natychmiast zaakceptowany przez ministra prywatyzacji. To działanie, bardzo rzadko wtedy spotykane, wzmocniło legitymizację zespołu kierowniczego w oczach przedstawicieli związków. Ponadto wybrany sposób prywatyzacji był bardzo innowacyjny: wypuszczenie akcji A i B (zob. tab. 3). Ten rodzaj prywatyzacji został przyjęty przez pracowników i powielony przez wiele innych firm. Dlatego uznać możemy firmę 1 za lidera w negocjowaniu warunków zmian gospodarczych. Czołowa pozycja wzmocniła pozycję zarządu w całej firmie. Efektywne wykorzystanie instytucji finansowych zostało dalej potwierdzone, kiedy firma postanowiła zainwestować swój kapitał w inne przedsiębiorstwa.

Trzeci rodzaj działań makroekonomicznych dotyczy wpływu środowiska zewnętrznego na proces tworzenia strategii. Rok 1994 oznaczał koniec recesji ekonomicznej. Przewodzące firmy, które dokonały radykalnych zmian strategicznych od 1990 r., zaczęły uzyskiwać pozytyw-

ne rezultaty. Ewolucja środowiska konkurencji wpłynęła na Radę Pracowniczą firmy 2, która nie mogła dłużej pozwolić sobie na skupianie się na wewnętrznych kłótniach. Tym samym stopniowo pracownicy wykazywali więcej zainteresowania konkretnymi wynikami działań i decyzji Rady Pracowniczej.

Stopniowa instytucjonalizacja gospodarki rynkowej wymusiła skoncentrowanie się na „rezultatach”, czy jak inaczej możemy to określić, „zewnętrznej legitymizacji”. W tym przypadku żądanie Rady, by kierownik do spraw rozwoju został zatwierdzony na stanowisku dyrektora generalnego można tłumaczyć jako działanie o charakterze mimetycznym. Jednak, jak zaobserwowaliśmy wcześniej, liderzy przemian zapoczątkowali wszystkie zmiany przez wprowadzenie strategii opartych na poprawie jakości produktów i programach ochrony środowiska, procesy te zostały wysoko docenione przez środowisko zewnętrzne.

Poprawa wyników ekonomicznych została zaobserwowana po raz pierwszy w 1996 r. Mimo to rząd i media zarzucały polskiemu przemysłowi słabą zdolność eksportową i próbowały zachęcić firmy do działań w tym kierunku.

Pod wpływem tej zewnętrznej presji i aby utrzymać miejsce lidera w negocjacjach związanych z przemianami, firma 1 w 1996 r. postanowiła rozwijać rynki Europy Zachodniej. Jednak kierownictwo najwyższego szczebla nie było w stanie dostrzec możliwości dla wykorzystania kompetencji firmy na tych rynkach.

Pod koniec roku 1999, oprócz utworzenia spółki z największą lokalnym konkurentem, nie można zauważyć żadnego strategicznego rozwoju w tym kierunku. Wygląda zatem na to, że decyzja strategiczna, by eksportować, wymuszona przez naciski zewnętrzne, nie mieściła się tak naprawdę w ramach „systemowego widzenia” firmy.

## 5. Wnioski

W niniejszej pracy zajęliśmy się empirycznymi odkryciami dotyczącymi wzorców związanych z odbudową kompetencji w trzech polskich firmach podczas pierwszych dziesięciu lat transformacji gospodarczej. Przyjaliśmy dynamiczny punkt widzenia, skupiając się na analizie procesu tworzenia kompetencji. Ta perspek-

tywa spowodowała pojawienie się pewnej liczby kluczowych pytań, odnoszących się do celowości tego procesu z uwzględnieniem wpływu historii i zależności od wcześniej podjętych decyzji oraz wpływu środowiska społecznego, politycznego i ekonomicznego.

Studium to pokazuje, że tworzenie nowych kompetencji stanowi proces złożony o wielorakich związkach przyczynowych. Wpływ historii i zależność od podjętych w przeszłości decyzji daje się łatwo zauważyć, szczególnie w obecności ekonomii skali w procesie gromadzenia kompetencji. Jednak nie odkryliśmy istnienia warunków poprzedzających przełom, które moglibyśmy określić jako preadaptacyjne, w takim rozumieniu, że umożliwiły one przetrwanie firmy i jej rozwój po 1989 r.. Interakcje ze środowiskiem społecznym, politycznym są różnorodne i często rekursywne. Menedżerowie np. nierzadko wykorzystują ewolucję środowiska, by wytłumaczyć swoje działania i wzmocnić swoją pozycję w firmie.

Mimo to często przejawiali oni zachowania o charakterze innowacyjnym i przyczyniali się do tego rodzaju ewolucji. Mówiąc ogólniej, nasze badania pokazały, jak ważną rolę w rozwoju firmy odegrali menedżerowie. Budowanie nowych kompetencji częściowo zależy od tego, czy firmy potrafią rozwijać swe zdolności dynamiczne.

Zatem nasuwa się główny wniosek – zdolność regulacji stanowi kluczowy składnik dynamicznych zdolności i czynnik pośredniczący w tworzeniu nowych kompetencji. Proces regulacji skutkuje lepszym zrozumieniem aspektu organizacyjnego zdolności dynamicznych, takich jak reguły organizacyjne i istota organizacji jako społeczności. Te dwa aspekty rzadko omawia się w literaturze związanej z kompetencjami. O relacjach dominacji w ogóle się w niej nie wspomina. Proces regulacji przedstawia się w trzech wymiarach: znaczenia (*signification*), dominacji (*power*) i legitymizacji (*legitimacy*). Analiza tych trzech wymiarów może przyczynić się do lepszego zrozumienia zdolności dynamicznych, szczególnie na rynkach szybko rozwijających się, które wymagają szybkiego tworzenia wiedzy dostosowanej do szczególnych okoliczności.

Niniejsze studium przypadku pokazuje, że podczas poprzelomowej dekonstrukcji odnowa strategiczna wymaga pojawienia się nowych

procesów regulacji opartych na głęboko zmodyfikowanych kwestiach znaczenia, legalności i dominacji. Sugerujemy, że wnioski te można rozszerzyć na inne poprzelomowe sytuacje, odznaczające się gwałtowną zmianą środowiska.

## Bibliografia

Barney J.B. (1991). „Firm Resources and Sustained Competitive Advantage”, *Journal of management*, t. 17, nr 1, s. 99–120.

Boehlke J. (1966). „Współpraca przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym a bariery rozwoju”, w: S. Sudoł, W. Karaszewski (red.), *Proces transformacji rynkowej przedsiębiorstw*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 206–208.

Burns T., Stalker G.M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.

Capron L., Dussauge P., Mitchell W. (1998). „Resource redeployment following horizontal acquisitions in Europe and North America, 1988–1992”, *Strategic Management Journal*, t. 19, nr 7, s. 631–661.

Chiesa V., Manzini R. (1997). „Competence Levels within firms. A Static and Dynamic Analysis”, w: R. Sanchez, A. Heene (red.), *Competence-based strategic management*. New York: Wiley, s. 195–214.

Clark K.B., Fujimoto T. (1991). *Product Development Performance. Strategy, Organization, and Management in the World Auto Industry*. Boston: Harvard Business School Press.

Cohen W.M., Levinthal D.A. (1990). „Absorptive capacity. A new perspective on learning and innovation”, *Administrative Science Quarterly*, t. 35, s. 128–152.

Cool K. (2000). „La durabilité des ressources uniques”, w: Quélin B., Arrègle J.L., (red.), *Le management stratégique des compétences*, Paris: Ellipses, s. 127–154.

Desreumaux A. (1986). „Formation des structures d'entreprise. Revue des travaux et quelques hypothèses”, *Economies et Sociétés, Séries Sciences de Gestion*, t. XX, nr 6, czerwiec, s. 3–41.

Dougherty D. (1992). „Interpretative barriers to successful product innovation in large firms”, *Organization Science*, t. 3, s. 179–202.

Durand T. (2000). „L'alchimie de la compétence”, *Revue Française de Gestion*, styczeń–luty, nr 127, s. 84–102.

Eisenhardt K.M., Martin J.A. (2000). „Dynamic Capabilities. What are they?”, *Strategic Management Journal*, t. 21, s. 1105–1121.

Favereau O. (1989). „Marchés interne, marchés externes”, *Revue économique*, nr 2, s. 278–328.

Favereau O. (1997). „L'incomplétude n'est pas le problème, c'est la solution”, w: B. Reynaud (red.), *Les limites de la rationalité*, t. 2 *Les figures du collectif*. Paris: Editions la découverte, s. 219–234.

Giddens A. (1987). *La constitution de la société*. Paris: PUF.

Grant R.M. (1991). „The Resource-Based Theory of Competitive Advantage. Implications for Strategy Formulation”, *California Management Review*, t. 33, nr 3, s. 114–135.

Haffer M. (1996). „Innowacyjność produktowa przedsiębiorstw”, w: S. Sudoł, W. Karaszewski (red.), *Proces transformacji rynkowej przedsiębiorstw*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 96–125.

Hamel G. (1994). „The concept of core competencies”, w: G. Hamel, A. Heene (red.), *Competence Based Competition*. New York: Wiley.

Hamel G., Prahalad C. (1994). *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business School Press.

Hatchuel A. (1997). „Fondements des savoirs et légitimité des règles”, w: B. Reynaud (red.), *Les limites de la rationalité*, t. 2 *Les figures du collectif*. Paris: Editions la découverte, s. 183–210.

Helfat C.E., Raubitschek R.S. (2000). „Product sequencing, co-evolution of knowledge, capabilities and products”, *Strategic Management Journal*, t. 21, s. 961–979.

Huberman M., Miles M. (1991). *Analyse des données qualitatives*, Bruxelles: De Boeck-Wesmael.

Kaminska-Labbé R. (2001). *Processus de formation des stratégies et émergence de nouvelles compétences organisationnelles au sein des entreprises anciennement socialistes dans le contexte d'une économie de marché émergente. Le cas de la Pologne*, praca doktorska obroniona na University of Nice-Sophia Antipolis.

Karaszewski W. (1996). „Inwestycje”, w: S. Sudoł, W. Karaszewski (red.), *Proces transformacji rynkowej przedsiębiorstw*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 173–192.

Karpinska-Mizielinska W., Smuga T. (1997). *Zmiany relacji własnościowych i ich wpływ na poprawę efektywności gospodarowania w długim okresie*. Warszawa: Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych.

Lewin A.Y., Long C.P., Carroll T.N. (1999). „The Coevolution of New Organizational Forms”, *Organization Science*, t. 10, nr 5, s. 535–550.

Lewin A.Y., Volberda H.W. (1999). „Prolegomena on Coevolution. A Framework for Research on



Strategy and New Organizational Form”, *Organization Science*, t. 10, nr 5, s. 519–534.

Lewis M.A., Gregory M.J. (1996). „Developing and applying a process approach to competence analysis”, w: R. Sanchez, A. Heene, H. Thomas (red.), *Dynamics of Competences-Based Competition. Theory and Practice in the New Strategic Management*, Oxford, U.K., New York: Pergamon, s. 141–164.

March J. G. (1991). „Exploration and exploitation in organizational learning”, *Organization Science*, t. 2, s. 71–87.

McKelvey B. (1997). „Quasi-natural Organization Science”, *Organization Science*, t. 8, nr 4, s. 352–380.

Meschi P.X. (1998). „Les logiques financières de la croissance dans les firmes d’Europe centrale”, *Revue Française de Gestion*, nr 117, s. 91–99.

Mucchielli A. (1991). *Les méthodes qualitatives*, QSJ, Paris: PUF.

Nelson R.R., Winter S.G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Penrose E. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*. Oxford: Basil Blackwell & Mott Ltd.

Powell W.W., Koput K.W., Smith-Doerr L. (1996). „Interorganizational collaboration and the locus of innovation”, *Administrative Science Quarterly*, t. 41, nr 1, s. 116–145.

Reynaud B. (1997). „L’indétermination de la règle et la coordination”, w: B. Reynaud (red.), *Les limites de la rationalité*, t. 2 *Les figures du collectif*. Paris: Editions la découverte, s. 235–254.

Reynaud B. (1998). „Les propriétés des routines. outils pragmatiques de décision et mode de coordination collective”, *Sociologie du travail*, nr 4, s. 465–477.

Reynaud J.D. (1993). *Les règles du jeu. l’action collective et la régulation sociale*. Paris: A. Colin.

Reynaud J.D. (1999). *Le conflit, la négociation et la règle*, wyd. 2. Toulouse: Octarès.

Reynaud E., Reynaud J.D. (1994). „La régulation conjointe et ses dérèglements”, *Le travail humain*, t. 57, nr 3, s. 227–238.

Rumelt R.P. (1994). „Foreword to Competence-Based Competition”, w: G. Hamel, A. Heene, *Competence Based Competition*. New York: Wiley, s. 14–19.

Sachs K. (1992). *Spécificité de l’outil industriel polonais. comment investir? Analyse financière*, 2 kwartał, s. 44–50.

Sanchez R., Heene A., Thomas H. (1996). *Dynamics of Competences-Based Competition. Theory and Practice in the New Strategic Management*. Oxford, U.K., New York: Pergamon.

Sudoł S. (1996a). „Wprowadzenie”, w: S. Sudoł, W. Karaszewski (red.), *Proces transformacji rynkowej przedsiębiorstw*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 7–14.

Sudoł S. (1996b). „Wnioski ogólne wynikające z empirycznego badania przedsiębiorstw w okresie transformacji”, w: S. Sudoł, W. Karaszewski (red.), *Proces transformacji rynkowej przedsiębiorstw*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, s. 291–323.

Teece D.J., Rumelt R.P., Dosi G., Winter S.G. (1994). „Understanding Corporate Coherence. Theory and Evidence”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, t. 23, nr 1, s. 1–30.

Teece D.J., Pisano G., Shuen A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management, *Strategic Management Journal*, t. 18, nr 7, s. 509–533.

Van den Bosch F.A., Vo1berda H.W., Boer M. (1999). Coevolution of Firm Absorptive Capacity and Knowledge Environment. Organizational Forms and Combinative Capabilities. *Organization Science*, t. 10, nr 5, s. 551–568.

Wernerfelt B. (1984). „A Resource-Based View of the Firm”, *Strategic Management Journal*, t. 5, nr 2, s. 171–180.

Yin R.K. (1989). *Case study research. Design and methods*. London: Sage.

## **Renewal of Organizational Competencies: The Case of Polish ex-Socialist Companies in the Economic Transition Period**

The abolition of centralized economy systems in Eastern and Central European countries is an unprecedented situation in which firms, markets, social and institutional systems undergo a process of complete reconstruction. Changes in their economic environment make Polish post-socialist firms to invent strategies and organizational designs adapted to the post-rupture context of economic transition. On the basis of a long-term case study of three ex-socialist Polish firms which have survived the first decade of the economic transition, we analyze how these firms adapt to the new social-economic environment and more precisely how they build new competencies. Two additional questions are also addressed: first, the role of history and path dependence in the process of building new competencies and second, the co-evolution of competence-building with the environment. The analysis of data based on the methodology proposed by Huberman and Miles (1991) focuses on: the role of actors, the processes of competence-building and competence-building driving forces. The main conclusion drawn is that the regulation capacity is a key component of dynamic capabilities and a mediating variable of building new competencies. Therefore, in the post-rupture deconstruction context strategic renewal necessitates the emergence of a new regulation process based on deeply modified signification, domination and legitimization structures (Giddens, 1987). We suggest that this result could be extended to other post-rupture contexts marked by rapid environmental change.

Key words: economic transformation, renewal of organizational competencies, regulation processes.

Aneta Kargol-Wasiluk

## Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego

Artykuł jest poświęcony analizie teorii dóbr publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem dyskursu toczącego się wokół możliwości zmiany istniejącego aktualnie paradygmatu ekonomii sektora publicznego.

Opracowanie zostało podzielone na pięć części: a) istota dóbr publicznych, b) problem pasażera na gapę – czy ekonomiści są etycznymi nihilistami? c) efektywne państwo jako dobro publiczne, d) normatywna i pozytywna teoria dóbr publicznych e) ekonomia sektora publicznego – próba stworzenia nowego paradygmatu, z których każda stanowi odrębny wątek powiązany z istniejącą teorią dóbr publicznych.

Autorka kończy swój wywód tezą, że jesteśmy świadkami zmiany dotychczasowego paradygmatu ekonomii sektora publicznego, w ramach którego kształtuje się nowa subdyscyplina naukowa – ekonomia partnerstwa publiczno-prywatnego.

Słowa kluczowe: dobra publiczne, normatywna i pozytywna teoria dóbr publicznych, paradygmat, partnerstwo publiczno-prywatne.

*Z reguły nie zdarza się, aby jeden człowiek dokonał nagłego, niespodziewanego odkrycia. Nauka posuwa się do przodu krok po kroku i każdy uczony wykorzystuje pracę swych poprzedników. Gdy słyszymy o nagłych odkryciach, przypominających grom z jasnego nieba, zawsze możemy być pewni, że są one wynikiem współdziałania uczonych. Ta wzajemna współpraca między naukowcami stwarza możliwość postępu w nauce. Uczeni nie są uzależnieni od pomysłów jednego człowieka, lecz od połączonej mądrości tysięcy ludzi, myślących o tym samym problemie; każdy z nich dodaje niewielki karwałek do wielkiego gmachu wiedzy, który stopniowo rośnie.*

Ernest Rutherford

### 1. Istota dóbr publicznych

Z pewnym uproszczeniem przyjmuje się, że w rzeczywistości gospodarczej występują dwa rodzaje dóbr – dobra prywatne i dobra publiczne. Z takim podziałem dóbr mamy do czynienia w większości akademickich podręczników teorii ekonomii. Powszechnie uważa się, że dobra prywatne mają dwie charakterystyczne cechy – rywalizacja w konsumpcji oraz wyłączność posiadania i używania. Rywalizacja bądź inaczej – konkurencja w konsumpcji oznacza, że konsumpcja danego dobra przez daną jednostkę uniemożliwia (lub znacząco utrudnia, ogranicza) jego konsumpcję przez inną jednostkę.

Doskonale prywatne dobro zdecydowanie ma tę cechę, np. żywność, samochód. Wyłączność posiadania i używania oznacza z kolei, że jednostka kontroluje wykorzystanie danego dobra. Doskonale prywatne dobro ma również cechę zupełnej wyłączności (czy też możliwość wyłączenia innych osób z konsumpcji danego dobra), np. buty są dobrem prywatnym, ponieważ kiedy ktoś je nosi, nie może tego robić nikt inny (rywalizacja w konsumpcji) oraz dlatego, że kiedy ktoś je ma, to decyduje, jak ich będzie używał (wyłączność posiadania, używania) (Hoppe 1989, s. 27–46).

Przegląd obszernej literatury światowej traktującej o ekonomii sektora publicznego pozwala na sformułowanie dosyć jasnej i precyzyjnej definicji dobra publicznego. Na początku warto

jednak posłużyć się określeniem językowym, bez zabarwienia charakterystycznego dla nauk ekonomicznych. Sięgając do słownika wyrazów obcych, można znaleźć następującą definicję słowa „publiczny”: „dotyczący ogółu, służący ogółowi, związany z jakimś urzędem, instytucją, powszechny, ogólny, nieprywatny [...]” (Tokarski 1980, s. 615). Dodatkowo W. Kopaliński podaje określenie „społeczny” (Kopaliński 2000, s. 415). Zatem z językowego punktu widzenia dobro publiczne można określić jako dobro służące ogółowi, powszechne, społeczne, nieprywatne.

W teorii ekonomii pojawia się wiele definicji dobra publicznego o węższym lub szerszym zakresie pojęciowym. Kategoria dobra publicznego ma podstawowe znaczenie dla nauki o finansach publicznych. Potrzeba istnienia takich dóbr jest bowiem przyczyną gromadzenia funduszy publicznych, koniecznych do sfinansowania procesu ich tworzenia. Weźmy na przykład definicję, którą posługuje się R. Holcombe (Holcombe 1997, s. 1 i nast.). Określa on dobro publiczne jako dobro mające dwie cechy. Po pierwsze, może być konsumowane przez dodatkowego konsumenta bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Po drugie, poszczególni konsumenci nie mogą być wykluczeni z jego konsumpcji. Te dwie cechy nazywa się nierywalizacyjnością i niewykluczalnością.

Wybitny ekonomista J. Buchanan określił z kolei, dla potrzeb własnych analiz, jako publiczne każde dobro lub usługę, które jakaś zbiorowość jednostek decyduje się pozyskiwać za pośrednictwem dowolnej organizacji kolektywnej (Buchanan 1997, s. 29). Tę definicję można traktować jako definicję rozszerzającą. Być może takie dobro należy określać mianem kolektywnego (Buchanan 1965, s. 1 i nast.).

Zarówno w polskiej, jak i w światowej literaturze przedmiotu występuje wiele definicji, które znacząco różnią się od siebie. Wynika to stąd, że pewne dobra, ze względu na ich cechy fizyczne, można traktować zarówno jako publiczne, jak i prywatne (Owsiak 1999, s. 24). Istnienie dóbr publicznych można wiązać z kategorią występowania potrzeb zbiorowych. Głównym motywem podejmowania działalności gospodarczej jest zaspokajanie potrzeb ludzkich. Jednak nie wszystkie mogą być zaspokajane poprzez mechanizm rynkowej alokacji dóbr i usług. Naturalne cechy pewnych potrzeb powodują, że powinny być one

zaspokajane w sposób zbiorowy, a tym samym brak podmiotu prywatnego, który będzie umotywowany do zaangażowania się w proces dostarczania dóbr i usług zaspokajających owe potrzeby (problem z odpłatnością za świadczenie tych dóbr i usług). Przykładami takich potrzeb są: obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne, administracja publiczna, ochrona sanitarna, oświetlenie ulic, korzystanie z dróg publicznych itp. Mają one cechę charakterystyczną – ich odbiorcą jest całe społeczeństwo lub grupa osób (np. społeczność lokalna) (Owsiak 2005, s. 25–26).

Dość obszerną listę dóbr i usług dostarczanych przez współczesne rządy prezentuje A. Breton. W mniej lub bardziej uporządkowany sposób wymienia on: sprawiedliwość (prawo, sądy, pomoc prawną, policję, więzienia), obronę narodową, stabilność cen i inflacji, prawo anty- i proaborcyjne, ochronę środowiska, wolny handel, latarnie morskie, znaki drogowe, oświetlenie ulic, usuwanie śniegu, ośrodki dziennej opieki, ubezpieczenie bezrobotnych, emerytury, wystawy muzealne, sztuki teatralne, powietrze, morza, drogi, transport kolejowy, dostarczanie energii elektrycznej, szpitale, szkolnictwo, górnictwo, transmisję programów telewizyjnych, wydobywanie ropy, przeciwdziałanie dyskryminacji, nacjonalizmowi, antysemityzmowi (Breton 1998, s. 5–6). Nie jest to lista przedstawiona w sposób wyczerpujący, jednak dostarczanie dóbr takiego rodzaju ma na celu zwiększenie ogólnej sumy korzyści odnoszonych przez społeczeństwo (mowa tu o dobrach pozytywnych). Przytoczone wyżej dobra i usługi mogą być również dostarczane przez podmioty prywatne, np. energia elektryczna wykorzystywana do zaspokajania potrzeb gospodarstwa domowego oraz do oświetlenia ulic; lekarstwa używane w prywatnych i w publicznych szpitalach (Owsiak 2005).

Specyficznym rodzajem dobra publicznego jest dobro społeczne. To dobro, które mogłoby być dobrem prywatnym, ale z różnych powodów, zazwyczaj ze względu na skutek prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej, jest dostępne dla każdego obywatela i finansowane ze środków publicznych<sup>1</sup>. W literaturze przed-

<sup>1</sup> „Dobra społeczne to takie dobra, które ze względów fizycznych mogą być dobrami prywatnymi, ale na skutek doktryny społecznej i prowadzonej przez władze publicz-

miotu pojawia się również pojęcie dobra klubowego oraz wspólnych zasobów. Dobro klubowe to dobro, w odniesieniu do którego istnieje możliwość wyłączenia z konsumpcji, ale konsumpcja jest nierywalizacyjna, natomiast wspólne zasoby to dobra, w odniesieniu do których trudno wykluczyć kogoś z konsumpcji, jednak kolejni użytkownicy obniżają ich ilość lub jakość (Jakubowski 2005, s. 32–33). W analizie dóbr publicznych należy również uwzględnić poziom dojrzałości rynkowo-demokratycznej poszczególnych państw. Okazuje się bowiem, że na pewnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego mamy do czynienia ze zmiennym zakresem dóbr publicznych. Na marginesie warto wspomnieć, że współcześnie część autorów wyróżnia także tzw. globalne dobra publiczne, których pojawienie się jest efektem procesów globalizacyjnych (Kleer 2005a, s. 11). Są to takie dobra, które mają cechy dóbr publicznych dla wielu narodów i pokoleń, np. warstwa ozonowa, stabilność klimatu, zasób wiedzy, dziedzictwo kulturowe<sup>2</sup>, globalna infrastruktura, czy też dobra niematerialne, takie jak pokój, zdrowie, stabilność finansowa (Siwińska 2003, s. 126).

### 1.1. Czyste dobra publiczne a uniwersalne dobra mieszane

Dobra, których produkcja nie może być zlecona sektorowi prywatnemu (przynajmniej teoretycznie), to tzw. czyste dobra publiczne. Można wyróżnić ich 3–4 rodzaje (Kleer 2006, s. 274–275):

- obronność i suwerenność państwa;
- właściwa konstrukcja ładu prawnoinstytucjonalnego, zabezpieczającego funkcjonowanie wyodrębnionej terytorialnie jednostki, jaką jest państwo (jakość i przejrzystość prawa, sprawność i wysoka jakość systemu sądow-

ne polityki społecznej są dostarczane obywatelowi nawet wtedy, kiedy on tego nie akceptuje. W literaturze amerykańskiej ten rodzaj dóbr publicznych określa się mianem *merit good*, co można przetłumaczyć jako „dobro należne społeczeństwu”; zob.: Owsiak 2005, s. 32–33.

<sup>2</sup> Na gruncie socjologicznym rozważa się również tzw. zasoby aksjonormatywne, które mogą być traktowane jako globalne dobra publiczne bądź kulturowe dobra publiczne (np. normy, wartości społeczne, zwyczaje); por. Sztompka 2002, s. 257 i nast.

Tab. 1. Klasyfikacja dóbr – ujęcie klasyczne

Klasyczny podział dóbr	Możliwość wyłączenia z konsumpcji	
	tak	nie
Konkurencyjność w konsumpcji	tak	<b>dobra prywatne:</b> żywność, ubrania, książki, komputery
	nie	<b>dobra klubowe:</b> szkoły prywatne, kina, teatry, kluby, pływalnie
		<b>dobra publiczne:</b> środowisko naturalne obrona narodowa, policja, straż pożarna, telewizja publiczna

Źródło: Jakubowski 2005, s. 160; Wiatrak 2005, s. 11.

czego, apolityczność i wysoki profesjonalizm biurokracji zarządzającej państwem, minimalny zakres korupcji i szarej strefy);

- sfera bezpieczeństwa wewnętrznego – stworzenie odpowiednich warunków dla realizacji ładu instytucjonalno-prawnego oraz działania organów prewencji, głównym zadaniem jest zapewnienie kompatybilności między ładem instytucjonalno-prawnym a organami prewencji;
- ochrona własności i wolności jednostek (por. Kleer 2005b, s. 145–147).

Inną kategorię dóbr tworzą uniwersalne dobra mieszane<sup>3</sup>, do których można zaliczyć (Kleer 2006, s. 275–277): edukację, ochronę zdrowia, infrastrukturę gospodarczą, ochronę środowiska, sektor badań i rozwoju, pomoc socjalną, sektor samorządowy.

W teorii ekonomii dobra publiczne, obok efektów zewnętrznych, monopoli naturalnych oraz asymetrii informacji określa się jako przejaw tzw. niedoskonałości rynku<sup>4</sup>. Tradycyjne

<sup>3</sup> Jak podaje J. Kleer, uniwersalne dobra mieszane to takie, które ze względu na funkcje społeczne muszą być przez państwo nadzorowane i w pełni lub w części finansowane (Kleer 2005b, s. 147).

<sup>4</sup> „Zawodność rynku odnosi się do sytuacji, w której możemy sobie wyobrazić, że dla poszczególnych jednostek korzystniej byłoby, gdyby rząd w pewien sposób ingerował w swobodę produkcji i/lub wymiany, jaką ludzie mają w gospodarce rynkowej. Kiedy mówimy, że istnieje

ujęcie niedoskonałości rynku rozumie się jako okoliczności, w których nadwyżka społeczna jest większa w przypadku pewnych alternatywnych alokacji, w porównaniu do tych, które są rezultatem równowagi rynkowej (Weimer, Vining 1999, s. 74).

W modelu doskonałej konkurencji mamy do czynienia z alokacją dóbr optymalną w sensie Pareto. To oznacza, że maksymalizujące użyteczność zachowanie jednostek oraz maksymalizujące zyski zachowanie producentów dzięki „niewidzialnej ręce rynku” powodują, że dobra są dostarczane w taki sposób, iż sytuacja danej jednostki nie może ulec polepszeniu bez pogorszenia sytuacji innej jednostki. Osiągnięcie stanu efektywnego w sensie Pareto następuje dzięki dobrowolnym działaniom bez potrzeby aktywności państwa (ingerencji państwa). Efektywność w sensie Pareto wymaga, aby dobro publiczne było dostarczane w ilości, dla której suma krańcowych korzyści z dobra publicznego dla wszystkich konsumentów będzie równa kosztowi krańcowemu (Weimer, Vining 1999, s. 74).

„Sytuacja ekonomiczna jest efektywna w sensie Pareto, jeśli nie ma sposobu poprawienia sytuacji jakiegokolwiek osoby bez skrzywdzenia kogośkolwiek innego. Optimum w rozumieniu Pareto jest stanem pożądanym – jeśli są jakieś sposoby poprawienia sytuacji pewnych grup ludzi, dlaczegóż by tego nie uczynić? Jednakże efektywność nie jest jedynym celem polityki ekonomicznej, np. efektywność w rozumieniu Pareto prawie nic nie mówi o rozkładzie dochodu albo sprawiedliwości ekonomicznej.” (Varian 1997, s. 325–326).

Ekonomiczna rzeczywistość rzadko idealnie odpowiada założeniom doskonale konkurencyjnego modelu. Ze względu na charakter dóbr publicznych wolny rynek w przeważającej ilości przypadków nie jest w stanie dostarczyć optymalnej ilości tego typu dobra. Pojedynczy konsument będzie zainteresowany kupnem tylko takiej ilości danego dobra, przy której jego prywatna korzyść krańcowa będzie równa cenie, nie biorąc pod uwagę korzyści, jakie z jego za-

kupu osiągają inni, więc wynik takiej transakcji w przypadku dóbr publicznych nie będzie optymalny w sensie Pareto i w wyniku działania mechanizmów rynkowych ilość dostarczonego dobra będzie zbyt mała.

Na tle dotychczasowych rozważań można wymienić następujące cechy dóbr publicznych (Samuelson, Nordhaus 1989, s. 45):

- podlegają zasadzie niewykluczalności, czyli niemożności wykluczenia jednostki od szans korzystania z nich;
- są dobrami, które potencjalnie służą wszystkim (ogólnodostępne);
- podlegają zasadzie korzystania niezależnie od partycypacji w kosztach.

Przytoczone wyżej cechy wymagają krótkiego rozwinięcia. Jeśli chodzi o zasadę niewykluczalności, można spróbować rozpatrzeć problem z punktu widzenia możliwości wyłączenia z konsumpcji, co oznacza, że dane dobro można dzielić, porcjować itd., a przez to konsumować indywidualnie lub w ograniczonej grupie. Kupując samochód, nabywamy prawo do decydowania o tym, kto będzie nim jeździł. Właściciel kina wpuszcza na widownię tylko te osoby, które zakupiły bilet. Są jednak dobra, dla których wyłączenie z ich konsumpcji jest trudne bądź niemożliwe. Nie można nikomu zabronić korzystania ze światła latarni ulicznych, podobnie jak trudno ograniczyć turystom oddychanie czystym powietrzem w górach (por. Jakubowski 2005). Jeśli chodzi o drugą z wyżej wymienionych cech, dobra publiczne są ogólnodostępne i każdy, kto ma ochotę, może z nich korzystać, przy czym używanie danego dobra nie zmniejsza jego ilości (lub jakości) dla innych konsumentów. Zasada korzystania niezależnie od partycypacji w kosztach oznacza z kolei, że dobra publiczne dla pojedynczego odbiorcy dostarcza się bezpłatnie, a w sensie ekonomicznym płaci się za nie zbiorowo. Dobra publiczne są bowiem finansowane z dochodów budżetowych (podatkowych) państwa i nie ma znaczenia wysokość podatków płaconych przez indywidualnego konsumenta (może również zdarzyć się sytuacja, gdy jednostka wcale nie płaci podatków, ale konsumuje dobro publiczne) (Gunning 2001, s. 76 i nast.).

Istotna ekonomicznie klasyfikacja dóbr publicznych wymaga poświęcenia uwagi nie tylko ich cechom fizycznym. Do tej pory mowa by-

zjawisko zawodności rynku, uważamy, że opodatkowanie, subwencjonowanie czy regulacja pewnych działań mogłaby służyć lepiej interesom własnym jednostek.”; zob.: Gunning 2001, s. 63; por. także: Barr 1992, s. 747 i nast.

Tab. 2. Klasyfikacja dóbr publicznych i prywatnych – ujęcie D. Weimera i A. Vininga

Rywalizacyjność	Nierywalizacyjność
(A) „nieobciążone” dobro prywatne ( <i>uncongested: Private Good</i> ) efektywna podaż rynkowa ( <i>efficient market supply</i> )	(C) „nieobciążone” dobro klubowe ( <i>uncongested: Toll Good</i> ) dobro, za które użytkownicy ponoszą opłatę
(B) „obciążone” dobro prywatne z efektami zewnętrznymi konsumpcji ( <i>congested: Private Good with Consumption Externality</i> )	(D) „obciążone” dobro klubowe ( <i>congested: Toll Good with Crowding</i> )
(E) „nieobciążone” dobro wolne ( <i>uncongested Free Good</i> <sup>5</sup> )	(G) „nieobciążone” czyste dobro publiczne ( <i>uncongested: Pure Public Good</i> )
(F) „obciążone” wspólne zasoby ( <i>Congested: Open Access and Common Property Resources</i> )	(H) „obciążone” dobro publiczne z efektami zewnętrznymi konsumpcji ( <i>Congested: Ambient Public Good with Consumption Externality</i> <sup>6</sup> )

Źródło: Weimer, Vining 1999, s. 80.

ła wyłącznie o trzech charakterystycznych cechach dóbr publicznych (najczęściej przedstawianych w podręcznikach akademickich). D. Weimer i A. Vining rozważają natomiast jeszcze jedną (czwartą) cechę dóbr publicznych, związaną z popytem, a mianowicie „zdolność do zapchania”, ewentualnie „zatorowość”, bądź „obciążoność” danego dobra (*congestible public good*<sup>7</sup>). Dobro jest „obciążone”, jeśli mar-

<sup>5</sup> *Free good* (dobro wolne) nie ma znormalizowanej definicji. Dla celów pracy może być zdefiniowane jako dobro, które istnieje i ma ekonomiczną użyteczność zarówno bezpośrednio w konsumpcji, jak i pośrednio w produkcji, chociaż nie wymaga świadomej produkcji i dlatego nie ma też żadnych kosztów wytwarzania. W konsekwencji, co do zasady, jest dostępne po zerowej cenie dla konsumenta. Zgodnie z tą definicją efekty zewnętrzne mogą być traktowane jako dobra wolne (*free goods*), powstające jako efekty ekonomicznej aktywności; (por. Froster 1999, s. 313–327).

<sup>6</sup> Zbliżone do czystego dobra publicznego.

<sup>7</sup> *Congestible public good* w polskiej literaturze przedmiotu jest określane mianem dobra publicznego zależnego od obciążenia (Pietrzak, Polański, Woźniak 2003, s. 446).

ginalny społeczny koszt konsumpcji przewyższa marginalny indywidualny koszt konsumpcji, np. pewni ludzie mogą wędrować po dzikich obszarach (wolnych przestrzeniach) bez ingerowania w przyjemność, jaką czerpią z tego doświadczenia inni ludzie (przypadek niskiego popytu), tak więc marginalny koszt społeczny konsumpcji jest równy marginalnemu prywatnemu kosztowi konsumpcji i dlatego nie ma „zatoru”. Większa liczba wędrowców (podróżników) może obniżyć zadowolenie z takich wędrowek (przypadek wysokiego popytu) tak, że społeczny koszt konsumpcji przewyższy marginalny indywidualny koszt konsumpcji i dlatego dobro to będzie „obciążone”.

Na pewnym poziomie popytu konsumpcja danego dobra przez jedną osobę może podwyższyć marginalne koszty konsumpcji tego dobra przez inne osoby, wtedy marginalny koszt społeczny konsumpcji przewyższa marginalny koszt prywatny. To, czy dane dobro jest „obciążone”, czy nie, w danym czasie, zależy od poziomu popytu. Zmiany w technologii, populacji, dochodach, cenach relatywnych, mogą zmienić popyt

(przesunąć) z poziomu, któremu nie towarzyszą efekty zewnętrzne konsumpcji, do poziomu, w którym one występują, np. droga może być przystosowana dla 15 000 samochodów dziennie bez opóźnień ruchu, ale w przypadku 30 000 samochodów dziennie mogą one już występować. W pewnych przypadkach, sezonowo lub nawet dziennie, wzrost w popycie może zmienić efekty zewnętrzne konsumpcji, czyniąc dobro bardziej lub mniej „przepustowym”. Należy odróżnić marginalne koszty społeczne konsumpcji od marginalnych kosztów produkcji. Czysto nierywalizacyjne i „nieobciążone” dobra wykazują zerowe marginalne koszty konsumpcji (Weimer, Vining 1999).

Podsumowując, można wyodrębnić cztery cechy, które określają specyficzną naturę dóbr publicznych (a więc również naturę nieefektywności, wynikającą z dostarczania tych dóbr przez rynek):

- poziom rywalizacji w konsumpcji;
- stopień wykluczalności;
- poziom partycypacji w kosztach;
- zależność od obciążenia.

## 1.2. Rywalizacyjność, wykluczalność, dobra prywatne

A i B (por. tab. 2) to dobra prywatne mające zarówno cechę rywalizacji w konsumpcji, jak i cechę wyłączności używania, np. buty, książki, chleb i inne dobra, które zwykle kupujemy i których zwykle używamy. W przypadku niewystępowania „efektu zapchania” i innych niedoskonałości rynku egoistyczne zachowania konsumentów i producentów powodują, że dobra te są alokowane efektywnie, i nie ma innego usprawiedliwienia dla działań państwa, jak tylko wspieranie działań efektywnych. Kiedy danemu dobru towarzyszy „efekt zapchania” (dobro wykazuje wtedy efekty zewnętrzne konsumpcji), rynekowa podaż tego dobra jest generalnie nieefektywna.

## 1.3. Możliwość wyłączenia z konsumpcji a prawa własności

Możliwość wyłączenia z konsumpcji oznacza, że pewne jednostki mogą wyłączyć innych z korzystania z danego dobra. W większości krajów

o rozwiniętej demokracji możliwość wyłączenia innych z korzystania z danego dobra jest zależna od praw własności gwarantowanych i zabezpieczanych przez państwo i jego organy sądownicze. Prawa własności to relacje między ludźmi, dotyczące korzystania z rzeczy (Furubotn, Pejovich 1972, s. 139, Weimer 1977, s. 1–19). Te relacje pociągają za sobą roszczenia właścicieli praw własności, z których wynikają obowiązki innych (Weimer, Vining 1999, s. 76 i nast.). W odróżnieniu od systemów politycznych, w których instytucjonalne rozwiązania kreuja i chronią prawa własności, istnieją anarchiczne systemy bez rządu i norm ograniczających lub konwencji, w których sama siła (przemoc) fizyczna determinuje możliwość wyłączenia.

Prawa własności mogą być podzielone w różny sposób, bez względu na to, co myślimy o zwykłym posiadaniu, np. farmer może mieć prawo własności pozwalające mu na korzystanie z wody w rzece tylko przez określone miesiące w ciągu roku (Barzel 2000, s. 25–51). Efektywne prawa własności są charakteryzowane przez jasną i pełną alokację praw oraz wysoki poziom ich wykorzystania przez tych, którzy posiadają odpowiednie uprawnienia własnościowe. W tym kontekście, jeśli prawem jest wyłączność korzystania z danego dobra, „stosowanie” tego prawa oznacza po prostu akceptację wyłączności korzystania.

Prawa własności *de iure*<sup>8</sup>, gwarantowane przez państwo, są przejrzyste, chociaż czasami niekompletne. Prawa własności *de iure* mogą być czasami osłabione lub w pewnych przypadkach zastępowane przez takie zachowania jak wkroczenie na cudzy grunt, zajmowanie opustoszałych budynków, kłusownictwo, zwyczaj. Czasami prawa własności *de iure* nie funkcjonują, ponieważ zmiany w technologii lub ceny relatywne kreuja nowe dobra, które „wypadają” poza istniejącą alokację (Demsetz 1967, s. 350).

## 1.4. Dobra nierywalizacyjne

Produkcja dóbr prywatnych, w przypadku konsumpcji rywalizacyjnej będzie w równowadze na poziomie, gdzie cena równa się kosztowi krańcowemu:

<sup>8</sup> *De iure* – łac. wg prawa; z mocy prawa; prawnie, formalnie, zgodnie z obowiązującym prawem.



$P = MC$

$P$  – cena;  $MC$  – koszty krańcowe (*marginal benefits*)

Po stronie popytowej korzyści krańcowe otrzymywane z dodatkowej konsumpcji w równowadze muszą równać się cenie:

$MB = P$

$MB$  – korzyści krańcowe (*marginal costs*)

Dlatego korzyści krańcowe równają się kosztom krańcowym.

Ta sama zasada działa w przypadku dóbr nierywalizacyjnych. Ponieważ wszyscy konsumenci otrzymują korzyści krańcowe z konsumpcji dodatkowej jednostki dobra nierywalizacyjnego, dobro to powinno być produkowane, jeśli suma wszystkich indywidualnych korzyści krańcowych konsumentów przewyższa marginalne koszty produkcji. Tylko wtedy, kiedy produkcja wzrośnie do punktu, w którym suma marginalnych korzyści równa się marginalnym kosztom produkcji, jest to ilość efektywna.

### 1.5. Istota efektów zewnętrznych

Efekty zewnętrzne występują wtedy, gdy postępowanie jednostki ma wpływ na poziom dobrobytu innych jednostek, a nie znajduje to odbicia w transakcjach pieniężnych na rynku (Samuelson, Nordhaus 1989, s. 44). Efekty zewnętrzne mogą być pozytywne – kiedy z działania jednej osoby korzyści czerpią również inni, np. badania i wdrożenia, albo negatywne – kiedy czyjeś działania zmniejszają użyteczność lub są kosztowne dla innych, np. produkcja powodująca zanieczyszczenie środowiska<sup>9</sup>. Efekty wynikające ze świadczenia dóbr publicznych dotyczą wszystkich jednostek w społeczności, efekty zewnętrzne natomiast dotyczą tylko określone grupy jednostek. Ponieważ efekty zewnętrzne nie są odzwierciedlone w cenach, rozwiązanie rynkowe jest nieefektywne: w przypadku efek-

tów pozytywnych korzyść społeczna z produkcji lub konsumpcji dobra będzie większa niż korzyść konsumenta lub wolny rynek dostarczy takiego dobra zbyt mało. Jeżeli efekty są negatywne, to koszt społeczny będzie wyższy niż koszt prywatny i rynek dostarczy zbyt dużej ilości dóbr. Na konkurencyjnym rynku dobro będzie dostarczane do momentu, gdy koszt krańcowy dobra będzie równał się krańcowym korzyściom kupującego. Jeżeli jednak istnieją pozytywne efekty zewnętrzne, to korzyści z dobra będą czerpać także inni, tak że suma ich krańcowych korzyści będzie większa niż pojedynczego kupującego, a więc większa niż koszt krańcowy. Podobnie jest z negatywnymi efektami zewnętrznymi, z tym, że mamy tutaj do czynienia z negatywnymi konsekwencjami, które dotkną nie tylko kupującego, więc suma korzyści krańcowych będzie mniejsza niż koszt krańcowy. W obydwu przypadkach alokacja rynkowa nie będzie efektywna w sensie Pareto. Istnieją jednak sytuacje, w których mimo występowania efektów zewnętrznych interwencja państwa nie będzie konieczna do osiągnięcia optimum Pareto. Mówi o tym twierdzenie Coase'a (Coase 1960, s. 1–44):

Przy braku kosztów transakcyjnych, pełnym określeniu praw własności i swobodnie działającym rynku, strony, których dotyczą efekty zewnętrzne, uzgodnią alokację zasobów, która będzie optymalna w sensie Pareto, bez względu na pierwotny podział zasobów.

Jak zauważa G. Tullock, ekonomiści czasami twierdzą, że R. Coase rozwiązał problem efektów zewnętrznych, w rzeczywistości jednak po prostu wyjaśnił na czym on polega, nie podając jego rozwiązania (Tullock 2005, s. 18–20). Gdyby nie występowały koszty transakcyjne, instytucjonalne formy dostarczania dóbr publicznych nie miałyby znaczenia. Implikacja jest więc następująca: aby określić, kiedy dobra publiczne powinny być dostarczane przez sektor prywatny, a kiedy przez sektor publiczny, powinniśmy odejść od tego idealistycznego założenia (Ghatak 2003, s. 2).

<sup>9</sup> Można wnioskować, że w przypadku występowania pozytywnych efektów zewnętrznych mamy do czynienia z beneficjentem – ze względu na odnoszone korzyści, a w przypadku negatywnych efektów zewnętrznych z ofiarą, ze względu na ponoszone straty (por. J.P. Gunning 2001, s. 90).

## 2. Problem „pasażera na gapę” – czy ekonomiści są etycznymi nihilistami?

Przy okazji omawiania dóbr publicznych nie sposób pominąć problemu *pasażera na gapę*, znanego pod angielską nazwą jako *free ride*<sup>10</sup>. Jest on typowym przykładem dylematu więźnia rozpatrywanym w kontekście efektywności przedsięwzięć publicznych oraz zasadności ich podejmowania (Varian 1997, s. 498–500, s. 604–605).

„Pasażer na gapę to osoba, która korzysta z dobra publicznego lub pozytywnych efektów zewnętrznych bez płacenia za nie. Problem ten jest bezpośrednio związany z niemożnością wykluczenia z konsumpcji dobra publicznego (efektu zewnętrznego) i stosunkowo niewielkiego udziału wkładu pojedynczej osoby w wartość całego projektu [...]. Jeżeli pasażerów na gapę zbierze się więcej, to rynek prywatny nie dostarczy dobra publicznego, bo opłaty wniesione przez niegapowiczów, przeznaczone na zakup dobra, będą prawdopodobnie niewystarczające. W wielu przypadkach najlepszym sposobem rozwiązania tego problemu jest ingerencja rządu – pobieranie obowiązkowej opłaty w formie podatków i dostarczanie dobra przy udziale sektora publicznego.” (Siwińska 2003, s. 109).

Niechęć jednostek do dobrowolnego finansowania produkcji dóbr publicznych określa się zatem mianem problemu gapowicza (pasażera na gapę) (Stiglitz 2004, s. 155). Nawet w przypadku teorii wyboru publicznego, z którą autorka ogromnie sympatyzuje, problem ten jest przedstawiony w dosyć standardowy sposób, choć oczywiście jak najbardziej godny uwagi. Posłużmy się zatem analizą J. Buchanana (Buchanan 1999, s. 83 i nast.).

Rozważmy społeczność składającą się z 1000 osób i abstrakcyjny przykład budowy mostu na rzece, którą członkowie społeczności wiejskiej muszą codziennie przekraczać, żeby dostać się do miasta. Każda jednostka ocenia indywidualną korzyść z wybudowania mostu na 10 USD lub w sumie 10 000 USD. Z kolei wybudowa-

nie mostu będzie kosztowało 5000 USD. Każda jednostka rozważa możliwe wybory, jakimi dysponuje: a) wziąć udział w sfinansowaniu dobra publicznego, b) nie brać udziału w sfinansowaniu mostu.

Pojawia się zatem pytanie – jaką rangę jednostka przypisze danemu zachowaniu? Jeżeli przewiduje, że inni członkowie grupy sfinansują budowę mostu, wtedy zyska na niepłaceniu. Jeśli przewiduje, że członkowie grupy nie zechcą finansować jego budowy, wtedy nic nie zyska na tym, że sama jednak zapłaci, ze względu na niepodzielność korzyści. W przypadku dużej liczby osób wchodzących w interakcje jednostka przewiduje, że jej własne zachowanie nie wpłynie na zachowanie innych członków grupy. W takiej sytuacji, bez względu na to, jak jednostka oszacuje zachowanie innych, zawsze racjonalnie wybierze alternatywę pasażera na gapę (wolnego strzelca). Jeśli wszyscy będą myśleć podobnie, most nie zostanie wybudowany. Taką sytuację zilustrowano w tabeli 3.

Wartości w nawiasach oznaczają prawdopodobieństwo przypisane każdemu możliwemu zachowaniu innych jednostek („others”).

Największa oczekiwana wartość zawsze będzie towarzyszyć zachowaniu „nie płacić”, czyli nie kooperować. Taka sytuacja, odpowiednia dla dużej liczby osób wchodzących w interakcje, może być przeciwstawiona sytuacji, w której niewielka liczba osób wchodzi w interakcje. Przyjmując te same ogólne założenia, można przeanalizować sytuację, która pojawi się w społeczności składającej się np. z 10 osób. Każda jednostka antycypuje ogólną korzyść 1000 USD i udział w kosztach, który wynosi 500 USD. Jednostka staje przed takim samym wyborem jak poprzednio – zapłacić albo nie zapłacić. Jednakże mamy do czynienia z małą liczbą osób wchodzących w interakcje, więc jednostka może wziąć pod uwagę, że jej indywidualne działanie wywrze pewien wpływ na zachowanie innych uczestników gry. Jeśli zdecyduje się nie płacić, może oceniać, że prawdopodobieństwo braku współpracy ze strony innych jednostek jest wyższe niż w przypadku, gdy decyduje się partycypować w kosztach. Ta zmiana może być wystarczająca, by jednostka podjęła tę decyzję. Sytuację tę przedstawia tabela 4.

Tym razem prawdopodobieństwo możliwych zachowań różni się zależnie od przyjętej postawy.

<sup>10</sup> *Free ride*, co oznacza dosłownie „jazdę na gapę”, albo „darmową jazdę wierzchem”; ludzie próbują pieczeniactwa, gdyż każda osoba ma nadzieję, że druga nabędzie dobro publiczne na swój koszt.

Tab. 3. Macierz wypłat a

	Inni („others”) zapłacą	Inni („others”) nie zapłacą	Oczekiwana wartość (korzyść)
Jednostka zapłaci	5 USD (.5)	-5 USD (.5)	0
Jednostka nie zapłaci	10 USD (.5)	0 (.5)	5 USD

Źródło: Buchanan 1999, s. 85.

Jednostka przewiduje, że jej zachowanie wpłynie na zachowanie innych członków grupy, dlatego też oczekiwana korzyść jest wyższa, gdy jednostka zdecyduje się partycypować w kosztach. Tak czy inaczej wynik będzie zależał od specyficznego oszacowania prawdopodobieństwa.

Jednostka może jednak zakładać, że jej własne działanie (postawa) – zapłacić – obniży, a nie podwyższy prawdopodobieństwo, że inni zapłacą. W takim przypadku prawdopodobieństwo w wierszach może ulec konwersji w stosunku do powyższej sytuacji. Taka sytuacja wskazuje, że jednostka osiągnie wyższą oczekiwaną wartość w przypadku, gdy nie zapłaci (nie sfinansuje budowy mostu). Taką możliwość przedstawiono w tabeli 5.

Jednostka przyjmuje zatem postawę gapowicza, zakładając, że inni skompensują jej antyspołeczne zachowanie. Warunki opisane w drugiej i trzeciej macierzy zależą częściowo od siły sankcji, jakie grupa nakłada na jednostkę. Ponieważ analiza odnosi się do małych grup, interakcje będą prawdopodobnie indywidualne i pojawi się możliwość wyłączenia prawdziwych nonkonformistów. To sugeruje, że sytuacja przedstawiona w tabeli 4 jest bardziej prawdopodobna niż ta opisana w tabeli 5. Zarówno w małych, jak i w dużych grupach przyjęto założenie niepodzielności danego dobra publicznego. Jeśli natomiast zostanie przyjęte założenie o możliwości dostarczenia części danego dobra publicznego, pewna jego ilość może być również dostarczona w przypadku dużej liczby osób wchodzących w interakcje.

Jak podaje J. Buchanan, dyskusja o wolnym strzelcu zajmowała centralne miejsce w nowoczesnej teorii dóbr publicznych, powsta-

Tab. 4. Macierz wypłat b

	Inni („others”) zapłacą	Inni („others”) nie zapłacą	Oczekiwana wartość (korzyść)
Jednostka zapłaci	500 USD (.8)	-500 USD (.2)	300 USD
Jednostka nie zapłaci	1000 USD (.2)	0 (.8)	200 USD

Źródło: ibidem, s. 86.

Tab. 5. Macierz wypłat c

	Inni („others”) zapłacą	Inni („others”) nie zapłacą	Oczekiwana wartość (korzyść)
Jednostka zapłaci	500 USD (.8)	-500 USD (.2)	300 USD
Jednostka nie zapłaci	1000 USD (.9)	0 (.1)	900 USD

Źródło: ibidem, s. 87.

łej na bazie przyczynków wniesionych przez P. Samuelsona i R. Musgrave'a (Buchanan 1997, s. 145). Wydawać by się mogło, że z przedstawionej analizy należy wyciągnąć wnioski, iż problem gapowicza nieodpowiednie towarzyszy dostarczaniu dóbr publicznych. Tymczasem w literaturze przedmiotu pojawiają się głosy o rozbieżności teorii i otaczającej nas rzeczywistości. W większości podręczników akademickich traktuje się problem *free ridera* w sposób jednolity, który można przedstawić następująco (Asch, Gigliotti 1991, s. 33):

- egoistyczne jednostki nie są motywowane (nie mają bodźców), by dobrowolnie przyczynić się do dostarczania dóbr publicznych lub ujawniania prawdziwej wyceny takich dóbr; w pewnych sytuacjach strategią dominującą będzie postawa „nie płacić”,
- postawa „nie płacić” lub nieujawnianie własnej oceny wartości dobra publicznego są racjonalne dla jednostek egoistycznych i dlatego oczekuje się, że ludzie co do zasady będą tak postępować,
- rozwiązaniem problemu *free ridera* jest zmuszenie jednostek przez rząd (w formie podatków) do płacenia za dane dobro lub przez zastosowanie społecznych sankcji.

P. Asch i G.A. Gigliotti zwracają uwagę, że w przypadku takiego postrzegania sprawy pomijane są dwa ważne elementy (Asch, Gigliotti 1991, s. 33). Po pierwsze, ufomność empiryczna – wiele jednostek faktycznie przyczynia się do dostarczania dóbr publicznych, tak jak pokazuje to doświadczenie dnia codziennego oraz tak jak wskazują wyniki z przeprowadzanych eksperymentów. Po drugie: „racjonalne zachowanie” jest kwestionowane z etycznego punktu widzenia (por. Sen 1977, s. 317–344). Podają więc następującą alternatywę, która brzmi (Asch, Gigliotti 1991, s. 36):

- ekonomiczna teoria jasno pokazuje, że interes indywidualny jest sprzeczny z interesem zbiorowym;
- nie powinniśmy być zaskoczeni, że w takich okolicznościach wiele osób opowiada się za własną korzyścią, ale istnieją dowody, że nie wszyscy tak robią (myślą). Czy to sugeruje, że nasze modele są w pewien sposób wadliwe, albo zwyczajnie nie pasują do pewnych rzeczywistych przypadków jest kwestią, co do której ekonomiści i inni często nie są zgodni;
- maksymalizacja własnych korzyści, jako podstawa większości modeli, włączając w to problem pasażera na gapę, jest uważana przez tych, którzy „nie uprawiają” ekonomii, za nietetyczną bazę analiz. Tacy ludzie często odrzucają argument, że ekonomiści próbują opisać to, co jest, a nie jak powinno być.

Zainteresowanie metodologią badań ekonomicznych zawiodył autorkę do bardzo interesującego opracowania A. Sena (Sen 2004, s. 599–603), przydatnego z punktu widzenia rozważań niniejszego opracowania. Otóż koncepcja racjonalnego zachowania jednostek jest głęboko zakorzeniona w teorii ekonomii. A. Sen wskazuje na dwie różne interpretacje racjonalności (ibidem):

- racjonalność jako wewnętrzna konsekwencja wyboru;
- racjonalność jako maksymalizacja własnych korzyści.

Obydwie są powiązane w tym sensie, że maksymalizacja własnych korzyści (posiadających uporządkowaną formę) może pobudzać konsekwentne (logiczne) wybory w kategoriach standardowych kryteriów logicznych. Z drugiej strony konsekwentne zachowanie (jego potrzeba)

nie zawsze zawiera dążność do zaspokojenia własnego interesu (własnych korzyści). Inne cele mogą bowiem wywoływać podobną logiczność.

Założenie maksymalizacji własnych korzyści odegrało główną rolę w budowaniu ekonomicznych modeli zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Maksymalizacja własnych korzyści stała się standardowym i niemalże uniwersalnym założeniem używanym we współczesnej ekonomii.

Równolegle używa się dwóch założeń (ibidem, s. 600–601):

- ludzie postępują racjonalnie;
- ta racjonalność wymaga maksymalizacji własnych korzyści.

Pojawiają się w tym kontekście trzy pytania (wątpliwości):

1. Założenie, że ludzie będą zachowywać się racjonalnie, a odejście od racjonalnego zachowania nie będzie zbyt częste.
2. Określenie racjonalności jako maksymalizacji własnych korzyści.
3. Faktyczne zachowanie przyjmuje formę maksymalizacji własnych korzyści.

Ważne jest również, by dokonać rozróżnienia między problemem naturalnej selekcji motywacji wśród różnych jednostek w danym społeczeństwie oraz tą naturalną selekcją wśród ogólnej motywacji w różnych społeczeństwach. Na określenie własnych (indywidualnych) korzyści składają się różne elementy:

- indywidualna zamożność (bogactwo);
- indywidualne cele;
- indywidualny wybór.

Indywidualne bogactwo może być w centrum zainteresowania (bez wyjątków, takich jak współczucie wobec potrzebujących/biednych). Indywidualne cele mogą być ograniczone do maksymalizacji własnego bogactwa (bez dbałości o dobrobyt innych). Indywidualny wybór może łączyć się z własnymi celami bez dbałości o cele innych. Jednostka może mieć jednak powody, by naruszyć te założenia. Odejście od egoistycznego zachowania może przybrać różne formy, zależnie od tego, który z tych trzech elementów (albo która ich kombinacja) zostanie naruszony. Deskryptywne, predyktywne i normatywne implikacje tych różnych naruszeń mogą być bardzo zróżnicowane. Błędne może być założenie, że prawdziwą kwestią jest tylko kon-

flikt między egoizmem oraz pewnym rodzajem ogólnego altruizmu, trzeba bowiem wziąć pod uwagę rodzinę, społeczność, klasy, grupy zawodowe itp. Założenie o zachowaniu maksymalizującym własne korzyści spowodowało zaniebdanie badania zachowań poszczególnych grup społecznych<sup>11</sup> (por. Meuller 2000, s. 70 i nast.).

Użyteczne w odpowiedzi na pytanie postawione w tytule podrozdziału wydaje się opracowanie J. Cartera i M. Ironsa (Carter, Irons 1991, s. 171–177). Autorzy przedstawili w nim wyniki eksperymentu przeprowadzonego na podstawie *ultimatum game* (gra w ultimatum)<sup>12</sup>, analizującego zachowania w ramach racjonalnych wyborów, które prowadzą do maksymalizacji korzyści jednostki.

Badaniem objęto grupę 92 studentów, podzielonych na cztery grupy o następujących charakterystykach (ibidem):

- a) studenci pierwszego roku studiów innych niż ekonomia (dodatkowo nieuczestniczący w żadnym kursie z zakresu ekonomii),
- b) studenci pierwszego roku ekonomii, którzy uczestniczą w kursie z zakresu makroekonomii,
- c) starsi studenci (*senior*) innych studiów niż ekonomia (nie ukończyli żadnego kursu z zakresu ekonomii),
- d) starsi studenci (*senior*), którzy wybrali specjalizację z zakresu ekonomii.

W badaniu testowano dwie hipotezy – *learning hypothesis* oraz *selection hypothesis* (czyli hipotezy uczenia się i wyboru), które rozpatrywano w kontekście wpływu edukacji ekonomicznej na przyjmowanie postaw egoistycznych (racjonalnych)<sup>13</sup> oraz badania czy wybór studiów ekonomicznych przez daną jednostkę jest zdeterminowany przez posiadanie wewnętrznych cech predestynujących do przyjmowania takich postaw. Opis *ultimatum game*, którą posłużono

się do przeprowadzenia przedmiotowej analizy, znajduje się w tabeli 6.

Uzyskano następujące wyniki w ramach badanej zbiorowości. Zgodnie z koncepcją *homo oeconomicus* – jednostka dąży do maksymalizacji własnych korzyści w sensie bogactwa materialnego. W takim razie w analizowanej grze jednostka, jako pierwszy gracz (*proposer*), dąży do zatrzymania dla siebie jak najwyższej kwoty pieniędzy, którą dysponuje, natomiast jako drugi gracz (*responder*) jest w stanie zaakceptować każdą sumę (pieniędzy) wyższą od zera.

Weryfikacja hipotezy wyboru (*selection hypothesis*) – czy zachowanie ekonomistów (maksymalizacja własnych korzyści) w jakikolwiek sposób wiąże się z wyborem ekonomicznej specjalizacji? Wyniki eksperymentu to potwierdziły. Jeśli hipoteza wyboru jest prawdziwa, to studenci pierwszego roku ekonomii powinni zaakceptować niższą sumę (*responder*), a zatrzymać wyższą (*proposer*). Hipoteza została zweryfikowana pozytywnie – stopień zbieżności zachowania „młodych ekonomistów” z ekonomicznym modelem racjonalnych postaw (zachowań) jest wyższy niż u nieekonomistów.

Weryfikacja hipotezy uczenia się (*learning hypothesis*) – czy ekonomia jako nauka kształtuje zachowania zgodne z modelem *homo oeconomicus*? Jeśli hipoteza uczenia się jest prawdziwa, różnice między ekonomistami i nieekonomistami powinny „wzrastać”. Wyniki badań tego nie potwierdziły. Ekonomisci są różni od nieekonomistów w swoich zachowaniach, ale byli różni już w chwili, gdy zaczynali studia. Możemy powiedzieć, że „są różni, bo są różni”.

Wyników tych nie pozostawiono bez komentarza. Być może ekonomisci nie są różni, jeśli chodzi o uczucia. Być może są różni tylko dlatego, że są bardziej wykształceni (posiadają wyższe umiejętności) w kategoriach pewnego rodzaju dedukcyjnej logiki koniecznej do rozpoznania i określenia możliwości uzyskania korzyści ekonomicznych. Być może egoistyczna kalkulacja jest umiejętnością, w której ekonomisci przodują i górują nad innymi.

Na koniec testowaniu poddano następujące zagadnienie – czy jednostki objęte badaniem są w stanie wydedukować ekonomiczne rozwiązanie w *ultimatum game*? Przyjęto następujące założenia:

<sup>11</sup> W świetle prowadzonych rozważań podstawową kwestią wydaje się zauważenie konieczności stworzenia kulturowej teorii dóbr publicznych, tzn. cele, postawy i wartości poszczególnych grup społecznych, narodów mogą determinować odpowiedź na pytanie postawione w tytule podrozdziału.

<sup>12</sup> W polskim tłumaczeniu *ultimatum game* można określać jako grę w ultimatum albo przewaga pierwszego.

<sup>13</sup> W rozumieniu racjonalności w ramach ekonomii głównego nurtu.

Tab. 6. Gry eksperymentalne użyteczne do mierzenia preferencji społecznych

Nazwa Gry (1)	Definicja gry (2)	Przykład z życia (3)	Przewidywania dotyczące racjonalnych i egoistycznych graczy (4)	Eksperymentalne prawidłowości i odniesienia (5)	Interpretacja wyniku gry (6)									
<i>Prisoner's Dilemma Game</i> (Dylemat więźnia)	<p>Dwóch graczy, z których każdy może podjąć współpracę albo uciec. Rozkład wypłat jest następujący:</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td></td> <td>współpraca</td> <td>uciec</td> </tr> <tr> <td>współpraca</td> <td>H,H</td> <td>S,T</td> </tr> <tr> <td>uciec</td> <td>T,S</td> <td>L,L</td> </tr> </table> <p><math>H &gt; L, T &gt; H, L &gt; S</math></p> <p>H – nagroda za współpracę                      T – pokusa zdrady (ucieczki)                      L – kara za zdradę (ucieczkę)                      S – wypłata oszukanego</p>		współpraca	uciec	współpraca	H,H	S,T	uciec	T,S	L,L	<p>Efekty zewnętrzne (zanieczyszczenia, hałas)</p> <p>Wymiana bez wiążących kontraktów</p> <p>Status/pozycja konkurencji</p>	<p>Ucieczka (zerwanie współpracy)</p>	<p>50% graczy wybiera współpracę</p> <p>Porozumiewanie się zwiększa częstotliwość kooperacji</p>	<p>Wzajemnie oczekiwana kooperacja</p>
	współpraca	uciec												
współpraca	H,H	S,T												
uciec	T,S	L,L												
Public Goods Game	<p>n graczy równocześnie decyduje o wysokości swojego udziału/wkładu <math>g_i (0 \leq g_i \leq y)</math></p> <p>y jest kwotą, jaką dysponuje każdy z graczy</p> <p>każdy gracz „i” zarabia <math>\pi_i = y - g_i + G/n</math></p> <p>G jest sumą wkładów wszystkich graczy</p>	<p>Grupowe odszkodowanie</p> <p>Wspólna produkcja w prymitywnych (pierwotnych) społeczeństwach</p> <p>Nadużywanie wspólnych zasobów (np. woda, łowiska ryb)</p>	<p>Żaden z graczy nie wniesie wkładu</p> <p><math>g_i = 0</math></p>	<p>Gracze wnoszą wkład w wysokości 50% kwoty, jaką dysponują w pojedynczej grze</p> <p>Wkłady zmniejszają się z upływem czasu</p> <p>Większość wybiera <math>g_i = 0</math> w końcowym okresie/w końcowej fazie</p> <p>Porozumiewanie się znacząco zwiększa kooperację</p> <p>Możliwość poniesienia indywidualnej kary znacząco zwiększa wysokość wkładu</p>	<p>Wzajemnie oczekiwana kooperacja</p>									

Tab. 6. – cd.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ultimatum Game	Podział ustalonej sumy pieniędzy $S$ między dwóch graczy ( <i>proposer</i> i <i>responder</i> ). Pierwszy gracz ( <i>proposer</i> ) oferuje $x$ . Jeśli drugi ( <i>responder</i> ) odrzuci $x$ , obydwaj nie otrzymają, jeśli kwota $x$ zostanie zaakceptowana – pierwszy gracz otrzyma $S - x$ , a drugi gracz – $x$ .	Składanie ofert „za 5 dwunastą”, w przypadku obrotu towarami szybko psującymi się	Oferta $x = \varepsilon$ $\varepsilon$ jest najmniejszą jednostką pieniężną jakiokolwiek $x > 0$ zostanie zaakceptowane	Większość ofert zawiera się między 0.3 a 0.5 $S$ . $x < 0.2 S$ jest odrzucane w połowie przypadków Konkurencja między pierwszymi graczami ( <i>proposers</i> ) ma istotny wpływ na wzrost $x$ Konkurencja między drugimi graczami ( <i>responders</i> ) znacząco obniża $x$	Drudzy gracze ( <i>responders</i> ) „karzą” niesprawiedliwe oferty Negatywna wzajemność
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Dictator Game	Tak jak w przypadku <i>Ultimatum game</i> , za wyjątkiem faktu, że drugi gracz ( <i>responder</i> ) nie może odrzucić oferty pierwszego gracza ( <i>proposer</i> ), który jest dyktatorem Wypłata wygląda następująco – ( $S - x, x$ )	Działalność dobroczynna	Brak udziału $x = 0$	Średnio gracze ( <i>proposers</i> ) oferują $x = 0.25 S$ Znaczące różnice w osiągniętych wynikach (w zależności od eksperymentu, danej jednostki)	Czysty altruizm
Trust Game	Investor ma określoną sumę pieniędzy $S$ i przekazuje $y$ (mieszczący się między 0 a $S$ ) powiernikowi Powiernik uzyskuje $3y$ i może zwrócić jakikolwiek $x$ mieszczący się między 0 a $3y$ Investor zarabia $S - y + x$ Powiernik zarabia $3y - x$	Sekwencyjna wymiana w ramach wiążącego kontraktu (nabywanie od sprzedawców na eBay)	Powiernik wypłaca $x = 0$ Investor inwestuje $y = 0$	Średnio $y = 0.5 S$ a powiernicy wypłacają nieco mniej niż $0.5 S$	Powiernicy wykazują pozytywną wzajemność

Tab. 6. – cd.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Gift Exchange Game	Pracodawca ( <i>employer</i> ) oferuje pracownikowi ( <i>worker</i> ) wynagrodzenie ( <i>w</i> ) oraz oznajmia pożądaną poziom wysiłku <i>e</i> .	Niekontraktowalność i nieegzekwowalność wysiłku pracownika	Pracownik wybiera $e = 1$ Pracodawca płaci minimalne wynagrodzenie	Wysilek wzrasta wraz ze wzrostem wynagrodzenia. Pracodawcy wypłacają wynagrodzenie dużo wyższe niż minimalne. Pracownicy akceptują oferty niskich płac, ale przy ponoszonym wysiłku $e = 1$ W przeciwieństwie do <i>Ultimatum Game</i> konkurencja między pracownikami (np. responders) nie ma wpływu na (wysokość) oferty wynagrodzenia	Pracownicy odwzajemniają hojne oferty wynagrodzenia. Pracodawcy odwołują się do wzajemności pracowników poprzez oferowanie hojnych płac
Third-Party Punishment Game	Jeśli pracownik przyjmie ofertę, może wybrać jakiegokolwiek <i>e</i> między 1 a 10. Pracodawca zarabia $10e - w$ , a pracownik zarabia $w - c$ ( <i>e</i> ) <i>c</i> ( <i>e</i> ) jest ceną wysiłku, jaki ponosi pracownik	Spółeczna dezaprobata gorszącego traktowania innych (sędziżkie awantury)	A nic nie przekazuje B C nigdy nie karze A	Kara A jest tym wyższa, im mniej A przekaze B	C sankcjonuje (karze) naruszenie przyjętych norm przez gracza A
	A i B grają <i>Dictator Game</i> C obserwuje, jaka część <i>S</i> jest przekazywana B C może ukarać A, ale kara jest także kosztowna dla C				

Źródło: Henrich, Boyd, Bowles, Camerer, Fehr, Gintis 2004, s. 61–63.



1) *Responder* dokonuje wyborów wyłącznie w celu maksymalizacji swojego pieniężnego bogactwa, które oznacza najniższą zaoferowaną przez *proposera* i akceptowalną wypłatę.

2) *Proposer* dokonuje wyboru na podstawie dążenia do maksymalizacji własnego bogactwa. Wierzy też, że *responder* dokonuje wyboru, opierając się na takim samym kryterium.

W takim razie jaki podział kwoty 10 USD proponuje pierwszy gracz (*proposer*)? Uzyskano następujące wyniki:

1) W odniesieniu do *respondera* próbka „właściwych odpowiedzi” (maksymalizacja własnych korzyści) była podobna dla ekonomistów i nieekonomistów.

2) W odniesieniu do *proposera* „próbka proporcji” była znacząco wyższa dla ekonomistów (w rozumieniu pozostawienia sobie wyższej części kwoty – wypłaty). 44% ekonomistów odpowiedziało „prawidłowo” w zestawieniu z 29% nieekonomistów.

Jest to więc dowód na to, że ekonomiści są bardziej wykształceni w kategoriach procesu myślowego związanego z racjonalnością ekonomiczną. Nie zaskakuje, że zdolność wydedukowania możliwości osiągnięcia ekonomicznego bogactwa „faworyzuje” wybór ekonomiczny. W konkluzjach poczyniono kilka uwag – studenci mogli np. ukończyć kurs ekonomii w szkołach średnich (może wtedy *learning hypothesis* zostałaby zweryfikowana pozytywnie?). Poza tym, jeśli gra jest powtarzalna – różnice między ekonomistami i nieekonomistami maleją. Mimo że zachowanie ekonomistów było częściej zbieżne z modelem *self-interest behaviour*, nie oznacza to, iż zostało dokładnie przewidziane przez model. W badanej próbie ekonomiści byli w stanie zaakceptować nie mniej niż 1,70 USD z pewnym odchyleniem, a średnio zatrzymywali sobie 6,15 USD.

Ekonomia bada ludzkie zachowania (Becker 1990, s. 266 i nast.). Jesliby przyjąć za G. Beckerem rozumienie ekonomii jako metody, a nie obszaru badawczego, ekonomia odnosi się do inklinacji ludzkiego umysłu w kierunku kalkulacji (ekonomizacji działań). Ekonomia stała się filozofią społeczną, wyjaśniającą zjawiska polityczne, kulturowe, socjologiczne, a nawet etyczne.

Jedną z implikacji definicji ekonomii może być etyczny nihilizm. „Kiedy każdy motyw ludz-

kiego działania zostanie zredukowany do maksymalizacji przyjemności i minimalizacji bólu, wtedy kryteria – dobrze – źle, prawda – fałsz – zostaną zredukowane do właściwej kalkulacji użyteczności. Moralność stanie się technicznym problemem, a moralna wina – błędem w rachunku”. Oczywiście można kontynuować rozważania, poddając badaniu poszczególne grupy ekonomistów – czy etycznymi nihilistami są ludzie posiadający wykształcenie ekonomiczne, czy też naukowcy, których obszarem badawczym jest ekonomia?

### 3. Efektywne państwo jako dobro publiczne

Z punktu widzenia rozważań prowadzonych w artykule warto zastanowić się, co należy rozumieć pod pojęciem „efektywne państwo” i czy stanowi ono dobro publiczne. Analizując pojęcie dobra publicznego, warto (można) spojrzeć na jakość rządzenia państwem jako na jedno z ważniejszych dóbr publicznych (Stiglitz 2004, s. 176–177). Dobrem publicznym jest niewątpliwie efektywne państwo, którego skuteczność funkcjonowania zależy od jakości instytucji publicznych. Czy można więc pokusić się o stworzenie modelu efektywnego państwa?

Dla ekonomisty najważniejszą kategorią ekonomiczną jest efektywność ekonomiczna (*economic efficiency*). W ekonomii głównego nurtu jest ona podstawowym standardem wartościowania wszelkich procesów gospodarczych. Nie oznacza to jednak, że przedmiotem analizy nie mogą być kwestie sprawiedliwości czy równości (Wilkin 1997, s. 25). Dość spójną charakterystykę czterech koncepcji efektywności w odniesieniu do sektora publicznego przedstawił A. Breton. Zostały one w tym miejscu krótko przedstawione (Breton 1998, s. 17–24).

Pierwsza z nich nazywana jest „efektywnością państwa dobrobytu” (*welfare-economics efficiency*). Koncepcja ta wywodzi się z teorii dóbr publicznych i teorii optymalnego opodatkowania. Teoria optymalnego opodatkowania ma na celu wskazanie decydentom (politykom) co należy zrobić, by dokonać bardziej równomiernej dystrybucji dochodów przy jednoczesnej minimalizacji całkowitych obciążeń podatkowych. Teoria ta jest zbudowana na dwóch założe-

niach: a) bardziej równomierna dystrybucja wymaga wyższych krańcowych stóp podatkowych i większych obciążeń podatkowych (*a cost*); b) bardziej równomierna dystrybucja, kiedy krańcowa użyteczność dochodów spada dla każdej jednostki, poprawia w większym stopniu sytuację jednostek mniej zamożnych, niż pogarsza sytuację bardziej zamożnych obywateli (*a benefit*). Optymalny rozkład stóp podatkowych zostaje osiągnięty, gdy jest sprawiedliwy, jest także efektywny, ponieważ powoduje, że całkowite obciążenia podatkowe są tak niskie, jak tylko to możliwe. Z punktu widzenia tej analizy, w odniesieniu do finansów publicznych ważne są dwie cechy *welfare-economics efficiency*. Pierwszą z nich jest założenie, iż na poziomie jednostek i, siłą rzeczy, na poziomie instytucji rządowych, nie ma behawioralnych powiązań między ilością i jakością dóbr i usług (włączając redystrybucję) dostarczanych przez rządy a wysokością podatków gromadzonych w celu ich sfinansowania. Decyzje rządu w odniesieniu do dochodów i wydatków są podejmowane zupełnie odrębnie. Zalecenie, by neutralność była najważniejszym kryterium reform podatkowych, pochodzi właśnie z tej koncepcji efektywności. Druga cecha *welfare-economics efficiency* to konieczność narzucenia zewnętrznych kryteriów efektywności. Godne uwagi jest nieistnienie żadnych naturalnych sił oddziaływania w systemie polityczno-ekonomicznym, które zachęcają rządy do bycia efektywnymi w sensie *welfare-economics efficiency*, tzn. do dostarczania dóbr i usług oraz do efektywnego nakładania podatków z punktu widzenia tej koncepcji. Z drugiej strony ekonomistki z nurtu *welfare economics* wierzą w efektywną walkę rządów z niedoskonałościami rynku (*market failures*), ale uważają, że działania polityków, biurokracji, sądów, wyborców są/mogą być przeszkodą dla „dobrej” polityki gospodarczej.

Druga koncepcja efektywności może być nazwana „efektywnością kosztów transakcyjnych” (*transaction-costs efficiency*). Tylko częściowo interesuje się ona efektywnym dostarczaniem dóbr publicznych i efektywnym gromadzeniem podatków. Przedmiotem zainteresowania tej koncepcji są przyczyny niepowodzenia funkcjonowania mechanizmów politycznych – w teorii wyboru publicznego (*public choice theory*) – są to niepowodzenia związane z procedurami głosowania,

kumoterstwem, umowami, wymaganiami informacyjnymi. Wiąże się to także z efektywnością instytucjonalnej reakcji na te niepowodzenia, tzn. reputacją, zaufaniem, strukturami porządku, starszeństwem. Koncepcja *transaction-cost efficiency* ma wiele analiz instytucjonalnych. Opiera się ona na przesłance, że efektywność jest generowana przez naturalne siły – jest wytworem instytucji, umów, porozumień (poprzez odnoszenie wzajemnych korzyści bądź konkurencję).

Trzecia koncepcja efektywności – „efektywność konstytucyjna” (*constitutional efficiency*), stworzona przez J. Buchanana i G. Tullocka, zakłada, że rezultaty polityki będą efektywne, jeśli na „scenie decyzji konstytucyjnych” będzie obowiązywała zasada jedności albo prawie jedności, ponieważ uchwalone prawa będą najlepsze dla tych, którzy je wybrali. Próby oceny decyzji i wyników osiągniętych na scenie politycznej na podstawie zewnętrznych kryteriów są w zasadzie bezsensowne, jeśli decyzje i wyniki osiągnięto na podstawie jedności lub prawie jedności uchwalonych reguł.

Czwarta koncepcja może być nazwana „efektywnością wickseliańską” (*Wicksell-Lindhal* lub *Wicksellian efficiency*). Odnosi się ona do powiązań między kosztami i korzyściami publicznie świadczonych dóbr i usług lub, mówiąc inaczej, do zależności między wysokością podatków płaconych przez obywateli za dostarczanie dóbr publicznych a wyceną wartości tych dóbr i usług. Kwestia efektywności wiąże się tu ze zdolnością rządów i innych instytucji do dostarczania dóbr i usług w takiej ilości i o takiej jakości, w ramach osiągniętych dochodów podatkowych, która zaspokoi popyt indywidualny. Jeśli rząd potrafi zagwarantować to wszystkim obywatelom, podaż dóbr i usług jest efektywna w sensie Pareto lub odpowiednio strata użyteczności dla jednostki wynosi zero. Jeśli zbiorowe decyzje dotyczące wydatków i dochodów budżetowych są podejmowane jednocześnie i jedynymi, nastąpi powiązanie między kosztami i korzyściami. W rezultacie kolektywne decyzje będą efektywne w sensie Pareto, a strata użyteczności wyniesie zero.

Nie negując wartości wszystkich przedstawionych wyżej koncepcji efektywnego państwa, autorka skoncentruje się teraz na koncepcji wywodzącej się z ekonomii instytucjonalnej, która opiera się na przesłance, że efektywność jest

generowana przez naturalne siły – jest wytworem instytucji, umów, porozumień (przez odnośzenie wzajemnych korzyści bądź konkurencję). Chodzi zatem o instytucjonalną efektywność państwa.

**Model efektywnego państwa.** Wydaje się, że w modelu efektywnego państwa kluczowym pojęciem jest termin *governance*, którego nie należy utożsamiać z *government*, czy *to govern* (Boyte 2005, s. 536 i nast.). J. Hausner używa terminu *governance* w znaczeniu „rządzenie” (Hausner 2001, s. 11), ale wydaje się, że współcześnie chodzi o to, że rząd z rządzącego (*government, to govern*) staje się zarządzającym, i w tym znaczeniu należy używać tego pojęcia<sup>14</sup>.

Z perspektywy Unii Europejskiej można mówić o następujących zasadach dobrego zarządzania *good governance* (Commission of the European Communities 2001, s. 10–11):

- otwartość (*openness*) – aktywna komunikacja między państwami członkowskimi i UE, używanie dostępnego dla wszystkich języka. Jest to niezbędne, żeby zwiększyć zaufanie do instytucji UE;
- partycypacja (*participation*) – jakość i efektywność polityk UE zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji w prowadzeniu polityki – od koncepcji do implementacji;
- odpowiedzialność (*accountability*) – jasność odnosząca się do tego, które instytucje UE odpowiadają za stanowienie, a które za wykonywanie prawa. Wymagana jest jednakże większa jasność i odpowiedzialność od krajów członkowskich i tych wszystkich, którzy są zaangażowani w rozwój i realizację polityk wspólnotowych na jakimkolwiek poziomie;
- skuteczność (*effectiveness*) – polityka musi być efektywna i odpowiednia (aktualna), dostarczająca tego, co jest potrzebne, na bazie jasnych celów, oceny przyszłego wpływu, tam gdzie jest to możliwe, na bazie doświadczeń. Skuteczność zależy również od realizacji polityki UE w proporcjonalny sposób, tzn. na najbardziej odpowiednim szczeblu;

– spójność (*coherence*) – polityka i działania muszą być spójne i łatwo zrozumiałe. Wzrasta potrzeba spójności w ramach Unii, ponieważ poszerza się zakres realizowanych zadań. Rozszerzenie spowodowało wzrost różnorodności oraz wzrost zaangażowania regionalnych i lokalnych władz w polityki UE. Spójność wymaga politycznego przywództwa i silnej (mocnej) odpowiedzialności poszczególnych instytucji.

Każda zasada jest istotna sama w sobie, ale żadnej z nich nie uda się osiągnąć za pomocą odseparowanych działań. Polityki nie mogą być efektywne bez właściwego przygotowania, realizacji i wsparcia. Wzmocnienie tych pięciu zasad może nastąpić dzięki proporcjonalności i subsydiarności – wybór poziomu, na którym zostanie podjęte działanie, oraz wybór odpowiednich instrumentów musi być dostosowany do wyznaczonych celów. To oznacza, że przed podjęciem danej inicjatywy należy systematycznie sprawdzić: a) czy publiczne działanie jest potrzebne, b) czy poziom UE jest najbardziej odpowiedni, c) czy wybrane środki są proporcjonalne do realizacji tych celów (por. Kargol, Sokół 2003).

Przedstawione wyżej cechy dobrego zarządzania, rządzenia wydają się wpisywać w koncepcję rządzenia interaktywnego, która opiera się na następujących założeniach (Hausner 2001, s. 16 i nast.):

- rządzenie polega na wywoływaniu pożądanych zmian przez tworzenie procesu społecznej innowacji, dokonującego się w następstwie społecznych interakcji;
- zadanie ośrodka wywołującego proces zmian nie polega na ustanawianiu określonych reguł i wymuszaniu ich respektowania, lecz na stymulowaniu procesu definiowania i formowania takich reguł, które pozwolą uczestnikom zaspokajać swoje potrzeby i realizować swoje interesy;
- sukces zależy od wyzwolenia przez „ośrodek kierowniczy” zdolności uczestników systemu społecznego do aktywnego przystosowywania się i tworzenia nowych rozwiązań dzięki procesowi społecznego komunikowania, negocjowania i porozumiewania się.

Wydaje się, że bardzo użyteczną definicję rządzenia interaktywnego podaje J. Kooiman: „rządzenie interaktywne w sferze społeczno-

<sup>14</sup> Termin *governance* można też tłumaczyć jako kierowanie życiem publicznym (por. Marody, Wilkin 2002, s. 73). Współcześnie koncepcja *governance* jest rozwijana przez taką dziedzinę wiedzy, jak zarządzanie publiczne (*public management*) (por. Kooiman 2000, s. 288).

-politycznej oznacza nadawanie tonu – stwarzanie warunków społeczno-politycznych umożliwiających rozwój nowych form rządzenia interaktywnego oparte na kategoriach interaktywnego współzarządzania, współsterowania i współrządzenia” (Kooiman 1993, s. 3).

Wobec powyższych rozważań można przyjąć, że jakość rządzenia państwem należy uznać za jedno z ważniejszych dóbr publicznych, a ta z kolei zależy od przyjętych rozwiązań instytucjonalnych, w ocenie autorki – rządzenie interaktywne może spełniać kryteria efektywnego państwa<sup>15</sup>.

#### 4. Normatywna i pozytywna teoria dóbr publicznych

Rozpatrzmy teorię dóbr publicznych w szerszym kontekście teorii sektora publicznego. Przyjmując perspektywę normatywną, definiuje się ekonomiczne funkcje rządu (państwa), a następnie określa właściwą politykę dla realizacji tych funkcji. Zaadaptowanie podejścia pozytywnego powoduje natomiast podjęcie działań w celu wyjaśnienia, dlaczego rząd prowadzi określoną politykę (wyjaśnienie tego, co jest) i przewidywanie jaką politykę będzie realizował w przyszłości (Cordes 1997, s. 169–172).

Tradycyjna normatywna teoria finansów publicznych (w tym teoria dóbr publicznych) próbuje określić, kiedy i w jaki sposób rząd powinien wykorzystywać instrumenty fiskalne i prawne, którymi dysponuje, w celu alokacji zasobów i redystrybucji dochodu. Z kolei pozytywna teoria rządu, będąca częścią teorii wyboru publicznego, poszukuje wyjaśnienia – jak zakres, wielkość i formy publicznych działań są kształtowane przez zachowanie, w dużej mierze egoistycznych, obywateli, grup nacisku, polityków, pracowników administracji, którzy „wchodzą” w interakcje w ramach nierynkowych politycznych instytucji (poglądy Buchanana<sup>16</sup>, Holcombe’a<sup>17</sup>). Te dwie

perspektywy są postrzegane jako na swój sposób sprzeczne wizje ekonomicznej roli państwa.

W tradycyjnym normatywnym podejściu zdolność rządu do podwyższania, a w pewnych przypadkach do obniżania cen rynkowych oraz inne formy aktywności (ingerencji), takie jak podatki, subsydia, ramy regulacyjne, które są określane przez kolektywny, demokratyczny proces decyzyjny, postrzegane jako działania dostarczające argumentów na rzecz ekonomicznej legitymizacji państwa, ze względu na fakt istnienia niedoskonałości rynku (Cordes 1997, s. 169).

W pozytywnych modelach wyboru publicznego fakt, że decyzje polityczne wyłaniają się z czegoś innego niż dobrowolna wymiana rynkowa, jest postrzegany jako kreujący środowisko, w którym rozstrzygnięcia o alokacji zasobów i redystrybucji dochodu dokonujące się w ramach procesu politycznego są przynajmniej w takim samym stopniu zdeterminowane przez egoistyczne interesy grup politycznych, polityków i pracowników administracji jak przez niepowodzenia dobrowolnej wymiany w zaspokajaniu indywidualnego popytu na publiczne dobra i usługi. Właściwe wydaje się zatem postrzeganie tych dwóch nurtów jako wzajemnie się uzupełniających, a nie zastępujących, w ocenie i projektowaniu różnorodnej polityki rządu (ibidem).

Wartości tradycyjnej normatywnej teorii należy upatrywać w wyjaśnianiu ekonomicznej roli rządu w kategoriach zdolności do osiągnięcia optimum Pareto (bazą analiz – paradygmat *market failure*, indywidualne preferencje, zdolność do zaspokojenia potrzeb społecznych, ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych). Zmiany technologiczne i instytucjonalne powodują przy tym konieczność redefinicji roli państwa w gospodarce.

Normatywne modele koncentrują się głównie na identyfikacji działań, jakie rządy mogą podejmować, które w teorii będą korzystne dla gospodarki. Jednakże między teorią a praktyką istnieje różnica. Inną sprawą jest identyfikacja teoretycznych atrybutów właściwego poziomu podatków, które zredukują poziom zanieczyszczeń, a czym innym praktyczny schemat faktycznego wdrożenia takich podatków. Nawet jeśli wymyślnie idealną politykę – zakres i wielkość działań alokacyjnych i redystrybucyjnych podejmowanych przez rząd będzie automatycznie zdeter-

<sup>15</sup> Efektywne państwo można oczywiście postrzegać szerzej (por.: Przygodzka 2006, s. 184).

<sup>16</sup> J. Buchanan to wybitny reprezentant teorii pozytywnej – wyjaśnianie i przewidywanie skutków/wyników kolektywnego podejmowania decyzji, łączącego w sobie udział wielu osób – teoria wyboru publicznego.

<sup>17</sup> Por. Holcombe 2005, s. 95–114.

minowany przez proces kolektywnego wyboru. W takim procesie popyt na publiczne działania jest wyrażany przez obywateli, dzięki różnorodności mechanizmów głosowania, włączając w to głosowanie bezpośrednie (referendum) albo wybory pośrednie, a podaż przez polityków, którzy oferują określony program, kształtowany z uwzględnieniem dążenia do maksymalizacji ich politycznego poparcia, wspieranego przez pracowników administracji.

Jeśli ktoś zaakceptuje uzasadnione założenie, że zachowanie poszczególnych aktorów na scenie politycznej będzie w znacznym stopniu kierowane ich własnym interesem, nie istnieje gwarancja, że kolektywny wybór doprowadzi do osiągnięcia wyniku efektywniejszego lub sprawiedliwszego od tego, który ukształtowałyby się w procesie dobrowolnej wymiany. Jak zauważa Buchanan, nie ma gwarancji, że zastąpienie popytu wyrażającego indywidualne preferencje dzięki dobrowolnej wymianie popytem, który wyraża indywidualne preferencje za pomocą procesu kolektywnego wyboru publicznego, faktycznie poprawi alokację zasobów lub redystrybucję dochodu (Buchanan 2003, s. 13–18). Ta obserwacja jest szczególnie istotna i implikuje konieczność uzupełnienia teoretycznych elementów teorii normatywnej (jeśli tylko to możliwe) empirycznymi badaniami rozległości niedoskonałości rynku. Dobrym przykładem są dobra publiczne. Teoria niedoskonałości rynku pokazuje, że rynki prywatne będą zawodzić, gdy chodzi o osiągnięcie korzyści z wymiany, której przedmiotem są dobra publiczne (kolektywne), ale literatura wyboru publicznego pokazuje z kolei, że publiczne dostarczanie takich dóbr też łączy się z problemami. Należy zatem zadać pytanie – które z tych nieidealnych rozwiązań instytucjonalnych dla dostarczania dóbr publicznych jest stosunkowo (porównywalnie) bardziej zdolne do umożliwienia jednostkom osiągnięcia korzyści z wymiany. Odpowiedź na pytanie zależy po części od zakresu i rozmiaru problemu *free ridera*, co jest raczej sprawą empiryczną, a nie teoretyczną (Cordes 1997, s. 171).

Niniejszy paragraf został wyodrębniony ze względu na chęć pokazania istniejących w teorii ekonomii sektora publicznego dwóch nurtów. Ich wątki się przeplatają, ale jednocześnie istnieją między nimi istotne różnice. Jak za-

uważa J. Buchanan, możliwość oddzielenia tych dwóch nurtów badawczych jest większa w teorii dóbr publicznych niż w teorii dóbr prywatnych (Atkinson 1987, s. 5–15). Współcześnie wydaje się, że jesteśmy świadkami przejścia od analizy w ujęciu normatywnym w kierunku pozytywnej analizy teorii dóbr publicznych. Reprezentantem pierwszego nurtu jest m.in. R. Musgrave, a drugiego J. Buchanan (Buchanan, Musgrave 2005). Warto odnieść się do początków powstania obydwu nurtów. Tak jak przedstawił to J. Buchanan, normatywna teoria dóbr publicznych najlepiej została zaprezentowana w dwóch artykułach P. Samuelsona, które wyrastają bezpośrednio z teorii ekonomii dobrobytu (*welfare economics*) (Samuelson 1954, 1955).

Chronologicznie podchodząc do sprawy, należy przypomnieć dosyć interesujący artykuł B. Hansjürgensa, w którym przedstawia on wpływ K. Wicksella na R. Musgrave'a i J. Buchanana (Hansjürgens 2000, s. 95–116). Obydwaj wielcy ekonomiści naszych czasów (R. Musgrave i J. Buchanan) uważają się za spadkobierców K. Wicksella, z czym nie do końca zgadza się B. Hansjürgens. Po jednej stronie mamy P. Samuelsona, który ma neoklasyczne korzenie anglosaskie (Mill–Walras–Pigou–Edgworth) oraz R. Musgrave'a – o poglądach wyrastających z tradycji Sax–Wicksell–Lindahl, chociaż jak podkreśla B. Hansjürgens, wpływ Wicksella na R. Musgrave'a nie był tak silny, jak mówi o tym Musgrave, chyba że przyjął Wicksella i Lindahla za jedną szkołę myślenia, co nie jest nieuzasadnione. Z drugiej strony mamy J. Buchanana i teorię wyboru publicznego. Teoria wyboru publicznego wyrosła z teorii finansów publicznych i może być postrzegana jako uzupełnienie rozważań neoklasycznej teorii finansów publicznych. Wybór publiczny to wyjaśnienie powodów aktywności państwa i jednocześnie teoria niedoskonałości państwa (*government failures*). Ekonomia dobrobytu (*welfare economics*) jest zaś teorią niedoskonałości rynku (*market failures*).

Zgodnie z tym rozróżnieniem teoria normatywna odpowiada zatem na pytanie, jak powinno być – państwo powinno dostarczać dobra publiczne, ponieważ rynek zawodzi, natomiast zostając przy założeniu, że ekonomia pozytywna bada jak jest, w przypadku sektora publicznego –

odnosi się do jego zawodności, chodzi tu niewątpliwie o efektywność państwa.

Prosta obserwacja rzeczywistego świata sugeruje istnienie dwóch problemów z zastosowaniem teorii dóbr publicznych jako usprawiedliwienia ich produkcji przez sektor publiczny. Po pierwsze, wiele dóbr publicznych z powodzeniem dostarcza sektor prywatny, tak więc produkcja rządowa nie jest konieczna. Po drugie, wiele dóbr, które są faktycznie produkowane przez sektor publiczny, nie odpowiada ekonomicznej definicji dobra publicznego w gospodarce (Holcombe 1997, s. 1 i nast.), tak więc teoria dóbr publicznych ma kilka słabych punktów w wyjaśnianiu faktycznej roli państwa w gospodarce. R. Holcombe zadaje sobie bardzo istotne pytanie: jeśli teoria dóbr publicznych zawiodła jako teoria wydatków, to dlaczego jest tak mocno zakorzeniona w ekonomicznej teorii sektora publicznego? (ibidem).

Słownik definiuje „publiczny” jako związany ze społeczeństwem lub mu służący. Wśród większości ludzi, włączając ekonomistów, określenie „dobra publiczne” kreuje wyobrażenie dobra, którego konsumpcja jest dostępna dla wszystkich, a powszechne przykłady używane przez ekonomistów, takie jak obrona narodowa i autostrady sugerują, że dobro publiczne jest dobrem produkowanym przez rząd i generalnie dostępnym dla społeczeństwa. Faktycznie, ta bardziej zdroworoządkowa definicja dobra publicznego była ogólnie akceptowana przez ekonomistów, dopóki P. Samuelson nie stworzył definicji bardziej precyzyjnej i tym samym zmienił jej znaczenia (Musgrave 1959, s. 44)<sup>18</sup>.

R. Holcombe stwierdza, że dobra publiczne z pewnością istnieją, tzn. są dobra, które pasują do ekonomicznej definicji dóbr publicznych, ale ich produkcja przez sektor publiczny nie jest ani konieczna, ani wystarczająca dla efektywnej produkcji. Pierwszy krok w celu rozwinięcia *a theory*

*of the theory of public goods* to zbadanie założenia, że dobra z cechami dóbr publicznych wymagają publicznej produkcji ze względu na kryterium efektywności.

R. Holcombe zadaje sobie pytanie – czym jest dobro publiczne? Dobrem produkowanym przez sektor publiczny, czy może dobrem konsumowanym kolektywnie, czy dobrem niewyłącznym, posiadającym cechę niewyłączności w konsumpcji? A może posiadającym łącznie te wszystkie cechy? Załóżmy, że dobro publiczne ma takie cechy jak niewyłączność i nierywalizacyjność w konsumpcji. W takim razie należy krytycznie przyjrzeć się pogładowi, że dobra publiczne są efektywniej produkowane w sektorze publicznym. Czy założenie, że dobro publiczne musi być produkowane przez sektor publiczny, aby efektywnie alokować zasoby, można logicznie wywieść z tezy P. Samuelsona? Istnieje tu pewien logiczny problem. Nawet jeśli rynkowa produkcja nie osiągnie ekonomicznej efektywności w sensie Pareto, nie ma gwarancji, że produkcja rządowa będzie w jakikolwiek sposób efektywniejsza niż produkcja prywatna. R. Holcombe doszedł do ważnego wniosku – jeśli rządowa produkcja obrony narodowej jest konieczna dla efektywności, to nie dlatego, że dobro to jest dobrem publicznym (Holcombe 1997).

## 5. Ekonomia sektora publicznego – próba stworzenia nowego paradygmatu

Paradygmat jawi się jako „coś ustalonego” i bezwzględnie obowiązującego w danej dziedzinie nauki, jako rdzeń, z którego wywodzą się główne jej twierdzenia. Jeśliby dokonać prostego podziału na ekonomię sektora publicznego i ekonomię sektora prywatnego, to ekonomia sektora publicznego, w odróżnieniu od tej „drugiej” zajmuje się badaniem, w jaki sposób dokonywane są wybory w ramach sektora publicznego, jaka jest rola państwa w gospodarce i za pomocą jakich metod państwo może wpływać na decyzje podejmowane w sektorze prywatnym. Niezmiennie natomiast dla jednej i drugiej pozostaje poszukiwanie odpowiedzi na pytania (Stiglitz 2004): co produkować? jak produkować? dla kogo produkować? w jaki sposób podejmuje się powyższe decyzje?

<sup>18</sup> W swoim klasycznym dziele R. Musgrave używa swego rodzaju tautologicznej definicji odpowiadającej pojęciu używanemu przed P. Samuelsonem, definiując dobro publiczne jako dobro, którego właściwą jakością wymaga publicznej produkcji. Podaje wojsko i edukację jako przykłady i broni ich w zdroworoządkowy sposób, zauważając, że istnieją powody nie do podważenia, iż mają być one produkowane przez sektor publiczny.

W głównym nurcie ekonomii, w tym ekonomii sektora publicznego, dominuje pogląd, że dobra publiczne powinny być dostarczane przez sektor publiczny, ponieważ ich produkcja w inny sposób byłaby nieefektywna. Tymczasem pojawia się wiele analiz naukowych, z których wynika, że prywatna produkcja jest nie tylko możliwa, lecz także przynosi wymierne korzyści ekonomiczne.

Jeśli mekką ekonomistów ma być, jak twierdzi M. Blaug, metoda naukowa (Blaug 1995, s. 207), to warto sięgnąć po znaną każdemu ekonomiście Gilotynę Hume'a:

Ekonomia pozytywna	Ekonomia normatywna
Pozytywne	Normatywne
Jest	Powinno
Fakty	Wartości
Obiektywne	Subiektywne
Opisowe	Zalecające
Nauka	Sztuka
Prawdziwe/fałszywe	Dobre/złe

Źródło: Blaug 1995, s. 207.

Wydaje się, że w głównym nurcie ekonomii przeważa pogląd, iż dobra publiczne należą do kategorii ekonomii normatywnej, a zalecenia nauki jednostronnie wskazują na konieczność dostarczania dóbr publicznych przez sektor publiczny. Dlaczego jednak nie podjąć próby ekonomizacji działań państwa i sfery publicznej w obszarze dostarczania dóbr publicznych?

Zazwyczaj wśród ekonomistów panuje zgoda co do tego, że „ekonomizacja” jest pożądanym zjawiskiem. Jako koncepcja teoretyczna wydaje się atrakcyjna z językowego punktu widzenia, lecz trudna do precyzyjnego zdefiniowania. Na marginesie rozważań autorka pozostawia sformułowanie precyzyjnej definicji, przyjmując dla potrzeb opracowania definicję stworzoną przez J. Wilkina, według którego „Ekonomizacja działania polega na tym, że mając określone preferencje, dokonujemy racjonalnego wyboru, dotyczącego zastosowania dostępnych środków, aby preferowane wartości, czy cele osiągnąć w jak najwyższym stopniu, czyli je maksymalizować” (Wilkin 2005, s. 10). Termin „ekonomizacja” nie

jest tożsamy z pojęciem „racjonalizacja”, gdyż zawiera zarówno tzw. „podejście ekonomiczne”, jak i zastosowanie kryteriów ekonomicznej oceny oraz instrumentów i mechanizmów ekonomicznych w odniesieniu do analizowanej sfery zjawisk (por. Bednarski, Wilkin 2003).

Wykorzystanie ekonomizacji wydaje się użyteczne do poszukiwania alternatywnych systemów dostarczania dóbr publicznych. Ze względu na ograniczone rozmiary opracowania autorka przyjęła, że jednym z alternatywnych systemów dostarczania dóbr publicznych jest mechanizm partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)<sup>19</sup>.

W Wielkiej Brytanii pod rządami Margaret Thatcher (1979–1990) wprowadzenie mechanizmu konkurencji do sektora publicznego było jednym z najważniejszych posunięć polityki państwa (Entwistle, Maartin 2005, s. 233–242). W szerokiej koncepcji urynkwienia konserwatystrów chodziło o ekonomizację efektów konkurencji. Z kolei pod rządami Partii Pracy (od 1997 r.) rynek zaczęto postrzegać jako źródło innowacji i postępu. Ponadto zaczęto myśleć o koncepcji dostarczania dóbr publicznych na zasadzie współpracy, a nie na zasadzie konkurencji. Pod pojęciem współpracy kryje się natomiast partnerstwo publiczno-prywatne i należy je postrzegać jako odejście od tradycyjnego (dawnego) sposobu dostarczania dóbr publicznych (modernizacja polityki państwa) (Flinders 2005, s. 215). Nastąpiła duża zmiana roli rynku w ich dostarczaniu – promocja odmiennego typu relacji między nabywcami i producentami dóbr publicznych. W 1998 r. przedstawiono wizję współpracy, a nie konkurencji, oraz stwierdzono, że przyszłość lokalnych rządów zależeć będzie od partnerstwa między publicznymi agencjami, prywatnymi firmami, grupami społecznymi i organizacjami dobroczynnymi (tzw. współpraca międzysektorowa) (Entwistle, Maartin 2005, s. 233–242). Nowe partnerstwo publiczno-prywatne jako jedna z głównych opcji, otwartych dla władz w celu osiągnięcia stopniowych zmian w działaniu, to szczególnie wszechstronne narzędzie w celu poprawy działania.

<sup>19</sup> Oczywiście można kontynuować rozważania, analizując m.in. mechanizm partnerstwa publiczno-publicznego lub partnerstwa publiczno-społecznego itp.

Partnerstwo można zatem rozpatrywać w następujący sposób (ibidem):

- 1) Dzięki promowaniu zaufania partnerstwo obniża konflikty we wzajemnej wymianie (wymiana informacji) – wspólne cele, kompromis, komunikacja, demokracja, równość, zaufanie, determinacja.
- 2) Partnerstwo odblokowuje, ujawnia charakterystyczne, wyróżniające się kompetencje różnych sektorów. Dla rządu partnerstwo może umożliwić dostęp do nowych umiejętności, zasobów, sposobów wykonywania różnych rzeczy i umożliwić innowacje. Dzięki współdziałaniu z sektorem prywatnym władze lokalne mogą mieć dostęp do nowych funduszy na inwestycje kapitałowe, osiągnąć korzyści z ekonomii skali, uzyskać techniczne lub profesjonalne opinie, rozwinąć bardziej elastyczne podejście do dostarczania usług i dzielić ryzyko. Przypadek współpracy opiera się na stwierdzeniu, że sektor prywatny i sektor *non profit* mają kompetencje lub zasoby, które są istotne dla podniesienia jakości dóbr i usług.
- 3) Partnerstwo dostarcza zmodyfikowanego podejścia do ulepszenia usług. Nowe partnerstwo oznacza fundamentalną transformację projektowania usług i ich dostarczania – lepsza jakość i niższe koszty.

Wobec tego sektor publiczny, jako podmiot odpowiedzialny za ich dostarczanie, powinien wykorzystać wszystkie dostępne środki, aby sprostać temu zadaniu. Wydaje się, że potrzebom tym może w pewnym stopniu odpowiadać koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego, które umożliwia ekonomizację działań sektora publicznego w obszarze świadczenia usług użyteczności publicznej. Chodzi tu przede wszystkim o dostarczanie szeroko rozumianej infrastruktury, takiej jak transport lądowy, morski i powietrzny, uzdatnianie wody i utylizacja odpadów, więzienia, szpitale, obiekty rekreacyjno-sportowe, szkoły, ochrona środowiska, odrestaurowywanie budynków, informatyzacja, a nawet badania i wdrożenia.

Partnerstwo publiczno-prywatne polega na kooperacji dwóch sektorów, publicznego i prywatnego, które charakteryzują się odmienną logiką funkcjonowania. W założeniach w realizacji swoich funkcji sektor publiczny kieruje się osiągnięciem korzyści dla interesu publiczne-

go, rozumianego w szczególności jako oszczędność w gospodarowaniu środkami publicznymi, podniesienie standardu świadczonych usług lub zmniejszenie uciążliwości dla otoczenia. Z drugiej strony sektor prywatny kieruje się motywem osiągnięcia zysku. Zatem współpraca między obydwooma sektorami, publicznym i prywatnym, powinna przynosić korzyści obydwu stronom. Argumentem przemawiającym na rzecz PPP jest możliwość wykorzystania umiejętności sektora prywatnego, jego elastyczności, innowacyjności, szybkiej adaptacji zmian i nastawienia na konkurencyjność, a także metod zarządzania do budowy infrastruktury społecznej i ekonomicznej, co może przynieść znaczące korzyści w obydwu sferach. Doświadczenie ostatniej dekady XX wieku oraz początek obecnego stulecia ukazują, że jesteśmy świadkami powstawania nowej wizji funkcjonowania państwa i sfery publicznej.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako koncepcja teoretyczna jest obszarem coraz częstszego zainteresowania ze strony badaczy naukowych. Potwierdzeniem ważności tego pola badawczego był zbiór wydany przez *An Elgar Reference Collection* w 2005 r., jedno z najbardziej znaczących wydawnictw naukowych z zakresu ekonomii, zarządzania i prawa na świecie, zatytułowany *Economics of Public Private Partnerships*, opracowany przez D. Grimseya i M.K. Lewisa (Grimsey, Lewis 2005).

Wyżej wymieniona publikacja jest zbiorem najważniejszego dorobku naukowego w dziedzinie PPP na świecie. Przegląd literatury światowej pozwala na obserwację kilku nurtów badawczych związanych z PPP. Pierwszy koncentruje się na zmianie podejścia do badania rynku dóbr/usług publicznych (szeroka koncepcja urynkwienia). Drugi wiąże się z analizą modeli prywatnego finansowania szeroko rozumianej infrastruktury. Trzeci odnosi się do „filozofii PPP” rozumianej jako podjęcie współpracy sektora publicznego i prywatnego oraz przezwycięzenie sprzeczności związanych z odmienną logiką funkcjonowania obydwu sektorów i wykorzystania efektu synergii. Czwarty koncentruje się na aspektach zarządzania PPP, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzania ryzykiem. Wydaje się, że można wyodrębnić również piąty nurt badawczy, związany z instytucjonalnymi podstawami analizy PPP



i możliwością zastosowania *game theory* do modelowania efektywnego partnerstwa.

Jak przedstawiają to autorzy przytaczanego opracowania, literatura dotycząca PPP jest relatywnie nowa. Do opracowania został włączony najwcześniejszy artykuł P. Starra z 1988 r., odnoszący się do różnych znaczeń prywatyzacji (Starr 1988, s. 6–41).

W Polsce rosnące zainteresowanie PPP można zaobserwować z początkiem XXI w. (np. Zysnarski 2003; Moszoro 2005; Brzozowska 2006; Korbus, Strawiński 2006), koncepcja PPP nie jest natomiast nowa. Chodzi jednak o konstatację kształtowania się nowej subdyscypliny naukowej – ekonomii partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to dziedzina wiedzy *in statu nascendi*, dlatego też niezwykle cenne wydaje się uporządkowanie i wskazanie kierunków badań nad PPP na świecie i w Polsce.

Po pierwsze, należy rozważyć intelektualne korzenie koncepcji partnerstwa w kategoriach zmieniającego się rynku na publiczne dobra i usługi oraz przeanalizować założenia modelu prywatnego finansowania. Po drugie, istnieje potrzeba badania aspektów zarządzania organizacją i ryzykiem, zwłaszcza w przypadku budowy dróg, systemów kolei, mostów, tuneli, oczyszczalni ścieków, prywatnych więzień, szpitali, sądów, muzeów, obiektów sportowych, szkół, obiektów rządowych. PPP bowiem czerpie z elementów dwóch dyscyplin naukowych: ekonomii i zarządzania. Warto przy tym pamiętać, że PPP opiera się na relacjach podziału ryzyka. Projekt musi być skonstruowany w taki sposób, aby została osiągnięta optymalna alokacja ryzyka. Ponadto PPP nie należy utożsamiać z prywatnym finansowaniem infrastruktury. Sektor publiczny nabywa bowiem usługi od sektora prywatnego na rzecz obywateli. Natomiast odpowiedzialność za dostarczanie dóbr i świadczenie usług nadal spoczywa na sektorze prywatnym. PPP różni się zatem od prywatyzacji. W ramach partnerstwa sektor publiczny nabywa usługi od sektora prywatnego w imieniu społeczeństwa i zatrzymuje wyłączną odpowiedzialność za dostarczanie usług, mimo że sektor prywatny dostarcza je przez przez długi czas. Jeśli mamy do czynienia z prywatyzacją, sektor prywatny bierze na siebie również odpowiedzialność za ich dostarczanie. PPP nie jest więc prywatyzacją.

Partnerstwo publiczno-prywatne można rozpatrywać na poziomie polityki (koncepcja nowego zarządzania publicznego) oraz na poziomie projektu. W ramach szerokiej koncepcji prywatnego finansowania PPP obejmuje następujące relacje (Grimsey, Lewis 2005, s. xiv-xv):

- współpraca – partnerstwo obejmuje podział odpowiedzialności i podział ryzyka w ramach współpracy. Chodzi o wykorzystanie najlepszych dostępnych umiejętności: wiedzy i zasobów, zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego oraz dostarczenie *value for money*;
- koncentracja na usługach (ilości, jakości, rodzajach) otrzymywanych przez rząd od sektora prywatnego;
- czas/długotrwałość – świadczenie usług wymaga długiego czasu trwania umowy;
- zaufanie – partnerstwo to relacja „wysokiego zaufania” – polega na ustaleniu reguł gry, po to, by partnerzy mogli pewnie czuć się w ramach zawartego kontraktu. Jednakże nie da się nie da się wszystkiego ustalić w umowie, potrzebne jest zaufanie;
- szacowanie kosztów całego cyklu życia projektu: budowa, eksploatacja, utrzymanie, odnawianie;
- innowacja – podejście PPP koncentruje się na specyfikacji wyników, dając możliwości i bodźce podmiotom prywatnym do projektowania innowacyjnych rozwiązań;
- alokacja ryzyka – ryzyko zatrzymane przez rząd w związku z posiadaniem i eksploatacją infrastruktury stanowi zazwyczaj istotny, często nieoszacowany koszt;
- typ/rodzaj – niektóre partnerstwa są tworzone ze względu na pewne założenia polityki, ustalone, określone priorytety, np. strategia zapobiegania przestępstwom, działania edukacyjne.

W rzeczywistości model PPP wykazuje się bardzo dużą elastycznością (w praktyce w zasadzie nie ma głównych funkcji, które nie mogą być realizowane przez sektor prywatny i działalności, dla której publiczne dostarczanie jest niewykonalne). PPP to po prostu metoda dostarczania dóbr i usług publicznych. Zazwyczaj można nazwać to zarządzaniem publicznym albo urynkowieniem sektora publicznego – korporatyzacja, prywatyzacja, komercjalizacja, menedżeryzm, outsourcing albo ograniczeniem

działalności sektora publicznego. Partnerstwo stanowi zatem egzemplifikację tych trendów.

Intelektualne korzenie koncepcji zmieniającego się rynku na usługi publiczne można rozpatrywać w odniesieniu do relacji *government-governance-good governance – new public governance*. Nowe zarządzanie publiczne wymaga następujących zmian (Hood 1995, s. 95–97):

- większa dezagregacja organizacji publicznych
  - odrębne zarządzanie (korporatyzacja) każdą jednostką publiczną, z samodzielnym finansowaniem;
- większa konkurencja między organizacjami publicznymi oraz podmiotami sektora publicznego i sektorem prywatnym;
- wykorzystanie w sektorze publicznym metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- większa dyscyplina w wykorzystywaniu zasobów i aktywne poszukiwanie alternatywnych, mniej kosztownych sposobów dostarczania dóbr i usług publicznych;
- zmiana w kierunku *hands on management*, co oznacza aktywniejszą kontrolę organizacji publicznych przez faktycznych menedżerów, w przeciwieństwie do tradycyjnego stylu *hands off management* w publicznych organizacjach, który angażuje relatywnie anonimowych biurokratów;
- zmiana w kierunku wyraźnych i bardziej mierzalnych (albo przynajmniej weryfikowalnych) standardów działania organizacji publicznych, wyrażonych w kategoriach zakresu, poziomu i rodzajów dostarczanych usług publicznych, zamiast ślepej wiary/zaufania w profesjonalne standardy i doświadczenie sektora publicznego;
- próba kontroli organizacji publicznych przez mierzenie wyników ich działania, zamiast opierania się na „tradycyjnym porządku dnia”, który jest *ad hoc* kształtowany przez polecenia „z góry”.

Zauważenie konieczności określonych zmian umożliwia podjęcie próby stworzenia różnych modeli działania sektora publicznego. Różnorodność struktur partnerstwa publiczno-prywatnego jest duża, ale można wyróżnić pewien zestaw cech wspólnych. Są to: relatywnie długi czas trwania umowy między sektorem publicznym a prywatnym, finansowanie projek-

tu polega na połączeniu środków finansowych pochodzących z sektora prywatnego oraz innych instytucji finansujących. Środki publiczne mogą być uzupełnieniem środków prywatnych. Partner prywatny uczestniczy w różnych fazach realizacji projektu. Partner publiczny skupia się natomiast na określeniu celów, które mają zostać osiągnięte w ramach realizacji projektu i interesu publicznego, wyrażonych w kategoriach jakości dostarczanych dóbr i usług, mechanizmie cenowym oraz ponosi odpowiedzialność za monitoring i kontrolę przedsięwzięcia. Transfer ryzyka następuje do podmiotu, który potrafi lepiej nim zarządzać. Niezbędne są przy tym zrozumienie mocnych i słabych stron partnerstwa oraz próba odpowiedzi na pytanie, jak daleko może sięgać kontrola sektora publicznego w realizację projektu PPP oraz jakie czynniki muszą zostać spełnione, aby stworzyć relację wygrany–wygrany.

Wobec przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań wydaje się, że jesteśmy świadkami zmiany dotychczasowego paradygmatu ekonomii sektora publicznego, w ramach którego kształtuje się nowa subdyscyplina naukowa – ekonomia partnerstwa publiczno-prywatnego.

## Bibliografia

- Asch P., Gigliotti G.A. (1991). „The Free-Rider Paradox: Theory, Evidence, and Teaching”, *Journal of Economic Education*, zima.
- Atkinson A.B. (1987). „James M. Buchanan’s Contributions to Economics”, *Scandinavian Journal of Economics*, nr 89 (1).
- Barr N. (1992). „Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation”, *Journal of Economic Literature*, t. 30, nr 2.
- Barzel Y. (2000). „Property Rights and the Evolution of the State”, *Economics of Governance*, Springer-Verlag, t. 1, nr 1.
- Becker G.S. (1990). *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bednarski M., Wilkin J. (red.) (2003). *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.
- Blaug M. (1995). *Metodologia ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Boyte H.C. (2005). „Reframing Democracy: Governance Civic Agency, and Politics”, *Public Administration Review*, wrzesień/październik, t. 65, nr 5.

- Breton A. (1998). *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brzozowska K. (2006). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CEDEWU.PL.
- Buchanan J.M. (1965). „An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, t. 32, nr 125.
- Buchanan J.M. (1997). *Finanse publiczne w warunkach demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Buchanan J.M. (2003). „Public Choice: Politics Without Romance”, *Policy*, wiosna, t. 19, nr 3.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A. (2005). *Finanse publiczne i wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Carter J.R., Irons M.D. (1991). „Are Economists Different, and If So, Why?”, *Journal of Economic Perspectives*, wiosna, t. 5, nr 2.
- Coase R. (1960). „The Problem of Social Costs”, *The Journal of Economics and Law*, październik, t. 3.
- Commission of the European Communities (2001). *European Governance. A white paper*. Brussels 25.07.2001.
- Cordes J.J. (1997). „Reconciling Normative and Positive Theories of Government”, *American Economic Review*, maj, t. 87, nr 2.
- Demsetz H. (1967). „Toward a Theory of Property Rights”, *American Economic Review*, maj, t. 57, nr 2.
- Entwistle T., Martin S. (2005). „From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research”, *Public Administration*, t. 83, nr 1.
- Flinders M. (2005). „The Politics of Public-Private Partnerships”, *British Journal of Politics & International Relations*, maj, t. 7, nr 2.
- Froster J. (1999). „The Creation, Maintenance and Governance of Public Goods and Free Goods”, *Public Management*, t. 1, nr 3.
- Furubotn E.G., Pejovich S. (1972). „Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature”, *Journal of Economic Literature*, t. 10, nr 4.
- Ghatak M. (2005). „Who Should Provide Public Goods? A Perspective from the Theory of Organizations”, w: S. Marjit, N. Banerjee (red.), *Development, Displacement and Disparity-India in the Last Quarter of the Century*. New Delhi: Orient Longman.
- Grimsey D., Lewis M.K. (2005). *The Economics of Public Private Partnerships*. Cheltenham UK, Northampton, MA, USA: An Elgar Reference Collection.
- Gunning J.P. (2001). *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*. Warszawa: Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania.
- Hansjürgens B. (2000). „The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan”, *Public Choice*, nr 103.
- Hausner J. (red.) (2001). *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Henrich J., Boyd R., Bowles S., Camerer C., Fehr E., Gintis H. (red.) (2004). *Foundations of Human Sociality. Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. New York: Oxford University Press Inc.
- Holcombe R. A. (1997). „Theory of the Theory of Public Goods”, *Review of Austrian Economics*, t. 10, nr 1.
- Holcombe R.G. (2005). „Government Growth in the Twenty-First Century”, *Public Choice*, lipiec, t. 124, nr 1–2.
- Hood C. (1995). „The «New Public Management» in the 1980s: Variations on a Theme”, *Accounting, Organizations and Society*, t. 20, nr 2/3.
- Hoppe H.H. (1989). „Fallacies of the Public Goods Theory and the Production of Security”, *The Journal of Libertarian Studies*, zima, t. IX, nr I.
- Jakubowski M. (2005). „Dobra publiczne i dobra wspólne”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kargol A., Sokół E. (2003). „Miejsce organizacji pozarządowych w polityce strukturalnej UE”, w: A. Bołtromiuk (red.), *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Kleer J. (2005a). *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, nr 267. Warszawa: Instytut Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa.
- Kleer J. (2005b). „Sektor publiczny jako główny składnik ciągłości gospodarczej suwerennego państwa”, w: *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej*, materiały konferencyjne. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Kleer J. (2006). *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CEDEWU.PL.
- Kooiman J. (red.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interaction*. London: Sage.
- Kooiman J. (1999). „Social-Political Governance. Overview, Reflections and Design”, *Public Management an International Journal of Research and Theory*, t. 1, nr 1.

- Kooiman J. (2000). „Working with governance”, *Public Management*, t. 2, nr 3.
- Kopaliński W. (2000). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*. Warszawa: Świat Książki.
- Korbuz B.P., Strawiński M. (2006). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*. Warszawa: LexisNexis.
- Marody M., Wilkin J. (red.) (2002). *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej. EU-monitoring VI*. Kraków: Friedrich Ebert Stiftung.
- Moszoro M. (2005). *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Mueller D.C. (2000). „Capitalism, Democracy and Rational Individual Behaviour”, *Journal of Evolutionary Economics*, Springer-Verlag t. 10, nr 1/2.
- Musgrave R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Owsiak S. (1999). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (2003). *System finansowy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Przygodzka R. (2006). *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Samuelson P.A. (1954). „The pure theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, nr 36.
- Samuelson P.A. (1955). „Diagrammatic exposition of a theory of public expenditures”, *Review of Economics and Statistics*, nr 37.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (1989). *Macroeconomics*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Sen A.K. (1977). „Rational Fools: A Critique of Behavioral Foundations of Economic Theory”, *Philosophy and Public Affaire*, lato, t. 6, nr 4.
- Sen A.K. (2004). „Economic Methodology: Heterogeneity and Relevance”, *Social Research*, jesień, t. 71, nr 3.
- Siwińska J. (2003). „Sektor publiczny w gospodarce”, w: M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.
- Starr P. (1988). „The Meaning of Privatization”, *Yale Law and Policy Review*, t. 6 (1).
- Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztompka P. (2002). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- The Collected Works of J.M. Buchanan (1999). *The Demand and Supply of Public Goods*, t. 5. Indianapolis: Liberty Fund.
- Tokarski J. (red.) (1980). *Słownik wyrazów obcych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tullock G. (2005). *Public Goods, Redistribution and Rent Seeking*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Varian H.R. (1997). *Mikroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Varian H.R. (2004). *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Weimer D.L. (red.) (1977). *The Political Economy of Property Rights: Institutional Change and Credibility in the Reform of Centrally Planned Economies*. New York: Cambridge University Press.
- Weimer D.L., Vining A.R. (1999). *Policy analysis*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Wiatrak A.P. (2005). „Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie”, *Problemy Zarządzania*, nr 4.
- Wilkin J. (red.) (1997). *Efektywność a sprawiedliwość*. Warszawa: Key Text.
- Zysnarski J. (2003). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.

## **The Public Goods Theory and the Paradigm of Public Sector Economics**

The article is devoted to the analysis of the public goods theory, with particular regard to the discourse on the possibility to change the existing paradigm of the public sector economics.

The study is divided into the following parts: a) nature of public goods, b) the free-rider paradox – are economists ethical nihilists?, c) efficient government as a public good, d) normative and positive theory of public goods, e) economics of the public sector – attempt to create a new paradigm. Each of the parts is a separate thread related to the existing theory of public goods. The author concludes that we are witnessing a change of the existing paradigm of public sector economics, within the framework of which a new scientific subdiscipline, economics of the public-private partnership, is created.

Key words: public goods, normative and positive theory of public goods, paradigm, public-private partnership.



Jacek Klich

## Wokół dysfunkcji zarządzania samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej<sup>1</sup>

Celem artykułu jest wykazanie, że dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie stworzono do tej pory warunków do skutecznej egzekucji praw własności, co znacznie utrudnia efektywne zarządzanie tymi zakładami. Autor ocenił rozwiązania reformy systemu ochrony zdrowia z lat 1999–2004 w odniesieniu do klasycznych funkcji właścicielskich i atrybutów własności: *ius utendi at abutendi*, *ius fruendi* oraz *ius disponendi* oraz przedstawił wybrane przykłady dysfunkcji w sferze funkcjonowania i praktyki zarządzania samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Przyjęty w reformie ochrony zdrowia podział na płatnika i świadczeniodawców oparto na zasadzie strukturalnej asymetrii, co prowadzi do zwiększenia kosztów transakcyjnych i rodzi poważne dysfunkcje, szczególnie w obszarze nadzoru właścicielskiego.

Słowa kluczowe: samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uprawnienia własnościowe, dysfunkcje zarządzania, reforma systemu ochrony zdrowia.

### 1. Podstawy teoretyczne

Przedstawiane w tym referacie podejście do analizowania sytuacji w sektorze ochrony zdrowia w Polsce można zaklasyfikować jako wyrastające z nurtu teorii uprawnień własnościowych (*Property Rights Theory* – PRT) budowanej i rozwijanej przez Coase’a, Alchiana i Demsetza. Według niej funkcjonowanie i efekty osiągane przez organizację są funkcją zdefiniowanych w tej organizacji praw własności i ich struktury (dystrybucji, podziału) (Asher i in. 2005). Szerokie ujęcie praw własności określa je jako prawa do kontroli działań (aktywności) i efektów tych działań, które są określone w zasadach współżycia społecznego (*the rules of society*), regulacjach prawnych i zakładające pewne przywileje dla właścicieli, gwarantowane i sankcjonowane społecznie (Reynolds 1983).

Dystrybucja praw własności definiuje możliwości i interesy pryncypała<sup>2</sup> (*principal*), przede wszystkim w stosunku do agenta (*agent*), definiowanego jako podmiot odpowiedzialny za wprowadzanie i realizowanie woli pryncypała, które to zjawiska są przedmiotem zainteresowania teorii agencji (*Principal-Agent Theory* – PAT).

Jednak – na co wskazuje ekonomia kosztów transakcyjnych (*Transaction Cost Economy* – TCE) – problemy efektywnego zarządzania wedle woli i oczekiwań pryncypała spotykają się z jednej strony z oportunistycznym menedżerów (agentów) i z ograniczoną racjonalnością (*bounded rationality*) pryncypała wynikającą m.in. z asymetrii informacji (Williamson 1985) z drugiej strony.

Przywołane trzy nurty: PRT, PAT oraz TCE znajdują szerokie zastosowanie w naukach społecznych, w tym w naukach organizacji i zarządzania. TCE wykorzystywana jest szczególnie w ekonomii, finansach, marketingu, teorii organizacji, naukach o polityce, socjologii i zarządzaniu strategicznym (Carroll i in. 1999), a PAT

---

Instytut Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego.

<sup>1</sup> W referacie wykorzystano fragmenty pracy J. Klich (2007). *Przedsiębiorczość w reformowaniu systemu ochrony zdrowia w Polsce. Niedoceniane interakcje*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

<sup>2</sup> Dla uproszczenia przyjmujemy, że pryncypałem jest dominujący właściciel.

znajduje zastosowanie w rachunkowości, ekonomii, finansach, marketingu, naukach o polityce i zarządzaniu strategicznym (Eisenhardt 1989). PRT wykorzystuje się też w naukach społecznych, ale teoretyczne i praktyczne wykorzystanie teorii praw własności w zarządzaniu jest jak na razie relatywnie mniejsze (Kim, Mahoney 2005).

Przegląd czasopism ekonomicznych na temat ekonomii kosztów transakcyjnych dokonany przez Cartera i Hodgsona (2006) oraz Davida i Hana (2004) pokazał, że empiryczne zastosowania ekonomii kosztów transakcyjnych nie zawsze prowadzą do jednoznacznych wniosków. Badania Machera i Richmana (2008) wskazują, że TCE wykorzystywana jest przede wszystkim w *Industrial Organization Economics* (IOE) i niewiele wiemy na temat jej zastosowania w innych dziedzinach. Z wyjątkiem marketingu (Rindfleish, Heide 1997) nie podejmowano regularnych studiów nad wykorzystaniem TCE w takich dziedzinach jak rachunkowość, finanse, teoria organizacji czy zarządzanie strategiczne.

Macher i Richman (2008) podjęli się badań nad wykorzystaniem TCE w wyżej wymienionych dziedzinach, jak również w dziedzinach wydzielonych z IOE, takich jak: prawo, nauki o polityce, polityka (*public policy*), ekonomika i polityka zdrowia, ekonomika i polityka rolnictwa. Autorzy ci konkludują, że TCE w coraz większym zakresie znajduje zastosowanie w wymienionych wyżej dziedzinach i pozwala zrozumieć wiele zjawisk, ale wykorzystywanie ekonomii kosztów transakcyjnych ma charakter wybiórczy (częstkowy: *piecemeal*).

Ekonomia kosztów transakcyjnych znalazła zastosowanie w analizowaniu zjawisk zachodzących w sektorze ochrony zdrowia w relatywnie małej skali i to w odniesieniu do kontraktowania usług zdrowotnych (Ashton 1998; Zinn i in. 2003), outsourcingu niektórych usług (Hodgkin i in. 1997; Hee-Soun, Feiock 2004; Young 2003), zachęt dla lekarzy do podejmowania pracy na prowincji (Fannin, Barnes 2007) czy motywowania w ogólności (Cors 1997), skierowań dla pacjentów (Dansky 1996), a sporadycznie jedynie w odniesieniu do reform całego systemu ochrony zdrowia (Bariletti, France 1996).

Można zatem konkludować, że TCE znajduje zastosowanie w analizach sektora ochrony

zdrowia, ale ma ono wybiórczy jedynie charakter i bardzo rzadko jest stosowane do analizy reform ochrony zdrowia.

Wykazywane w dalszej części artykułu dysfunkcje w sferze regulacji i sferze funkcjonalnej w odniesieniu do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej mogą być interpretowane w kategoriach braku dostosowania transakcji do formy zarządzania SPZOZ (*misalignment between transactions and governance*), na którą zwracali uwagę, analizując sektor przemysłu oraz IT, m.in. Mayer i Nickerson (2005) oraz Nickerson i Silverman (2003).

Podobnie jak w przypadku TCE również teoria uprawnień własnościowych znajduje zastosowanie do analizowania zjawisk w sektorze ochrony zdrowia. Jest wykorzystywana do porównawczego badania efektywności szpitali publicznych, prywatnych pracujących dla zysku oraz niepracujących dla zysku (Lin i in. 2004), budowania modeli konkurencji w sektorze zdrowia (Friesner, Rosenman 2001).

Jak wskazują Swanson i Göschl (2000, s. 77), PRT wypracowała ramy dla zrozumienia wagi prawa własności w kontekście osiągania efektywności organizacji (*efficiency purposes*) i pokazuje, że zdefiniowane prawa do własności są szczególnie ważne wtedy, kiedy koszty transakcji w sektorze są duże (co jest udziałem sektora ochrony zdrowia).

Część z prezentowanych w artykule zjawisk pomieszczona być może w nurcie teorii agencji, która ma bogatą literaturę (Ashton i in. 2004) również dotyczącą stosowania PAT do analiz sektora ochrony zdrowia (Gauld 2007). W odniesieniu do ochrony zdrowia PAT wykorzystywany jest do badania relacji między szpitalem (*principal*) a lekarzami zatrudnianymi w szpitalu na zasadach kontraktów (*agents*) – szczególnie w kontekście definiowania zakresu odpowiedzialności szpitala i lekarza (Shufeldt 2007) oraz motywowania i kontrolowania pracowników (Loughry, Elms 2006). Na potrzeby tego artykułu można przywołać jeszcze model Collina (Collin 2007), który wyrasta z założeń PRT i wykorzystuje PAT do analizy strategii zarządzania organizacją.

W literaturze przedmiotu założenia TCE, PRT oraz PAT są zatem przyjmowane do badań i analiz sektora ochrony zdrowia. Taka teore-



tyczna orientacja zaczyna sobie dopiero zdobywać prawo obywatelstwa w analizie funkcjonowania zarówno całego sektora ochrony zdrowia, jak i poszczególnych jego składowych. W tym znaczeniu można uznać przyjętą w artykule teoretyczną orientację za interesującą poznawczo.

Orientację taką wolno określić jako eklektyczną, ponieważ odwołuje się do trzech przywołanych powyżej nurtów: TCE, PRT oraz PAT. Takie podejście może budzić wątpliwości, ale trzeba zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu spotyka się podobne rozwiązania (Uhlner i in. 2007; Kim, Mahoney 2005).

## 2. Reforma systemu ochrony zdrowia w Polsce: sfera regulacji i sfera funkcjonalna

Dysfunkcje w obszarze zarządzania samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej będą przedstawiane w odniesieniu do dwóch sfer: regulacji i funkcjonalnej.

Sfera regulacji obejmuje wszystkie akty prawne (ustawy, rozporządzenia) definiujące zasady organizacji i funkcjonowania sektora ochrony zdrowia<sup>3</sup>, status samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (w tym zakres praw i obowiązków pryncypała i agenta, a szczególnie w odniesieniu do praw własności tak w szerszym znaczeniu zdefiniowanym przez Reynoldsa (1983), jak i w węższym bazującym na klasycznych funkcjach (prawach) właściciela zdefiniowanych jeszcze w prawie rzymskim) oraz organizację i zasady finansowania świadczeń zdrowotnych.

Sfera funkcjonalna (funkcjonowania) będzie z kolei oznaczać szeroko rozumiane zachowania uczestników systemu ochrony zdrowia, w tym zwłaszcza sposób, w jaki uczestnicy wypełniają zapisy prawne (tj. stosują się do obowiązującego prawa) oraz stosowane przez nich procedury i praktyki zarządcze.

<sup>3</sup> Sektor ochrony zdrowia dla uproszczenia określane będzie jako grupa świadczeniodawców oraz podmiotów gospodarczych oferujących usługi, produkty i urządzenia niezbędne w procesie leczenia.

## 3. Reforma systemu ochrony zdrowia w Polsce: sfera regulacji

Próby reform systemu ochrony zdrowia w Polsce były podejmowane już w pierwszych latach transformacji ustrojowej<sup>4</sup>, ale najbardziej istotne (kluczowe dla funkcjonowania systemu) i w znacznej części obowiązujące do teraz rozwiązania przyniosły zapisy ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym<sup>5</sup> poddawane następnie licznym zmianom<sup>6</sup>. Obecnie zasady organizacji i finansowania systemu ochrony zdrowia określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>7</sup>, której zapisy mogą już wkrótce zostać zmienione<sup>8</sup>.

Wprowadzone między 1997 i 2004 r. zmiany w obszarze organizacji i finansowania świadczeń zdrowotnych można (upraszczając) sprowadzić do kilku punktów:

- wprowadzenie systemu ubezpieczeniowego<sup>9</sup>;
- rozdzielenie świadczenia usług zdrowotnych od ich finansowania;
- utworzenie instytucji płatnika;
- utworzenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;

<sup>4</sup> Przykładem może być ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU 1991, nr 91, poz. 408 z późn. zmianami).

<sup>5</sup> DzU 1997, nr 28, poz. 153.

<sup>6</sup> Od momentu jej uchwalenia (6 lutego 1997 r.) do momentu jej uchylenia (30 kwietnia 2003 r.) ustawa zmieniana była 16 razy, w tym trzy razy (18 lipca 1998 r., 9 listopada oraz 16 grudnia 1998 r.) jeszcze przed wejściem w życie jej zapisów.

<sup>7</sup> Tekst jednolity: DzU 2008, nr 164, poz. 1027.

<sup>8</sup> W czasie przygotowywania tego tekstu procesem legislacyjnym był objęty tzw. pakiet ustaw reformujących system ochrony zdrowia (w tym nowa ustawa o zakładach opieki zdrowotnej).

<sup>9</sup> Chociaż taki termin można spotkać w literaturze przedmiotu (np. Muszalski W. (2004). *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 195; Włodarczyk C., Poździejch S. (2001). *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, s. 135), to trzeba odnotować stanowiska krytyczne, wedle których w Polsce spotykamy system paraubezpieczeniowy, ponieważ płatnik nie jest instytucją w pełni ubezpieczeniową.

- wprowadzenie wśród świadczeniodawców mechanizmów konkurencji o środki publiczne;
- stworzenie możliwości do poszerzania zakresu sektora prywatnego w systemie ochrony zdrowia.

Rozwiązaniem skutkującym największymi zmianami w organizacji i funkcjonowaniu systemu była decyzja o rozdzieleniu świadczenia usług zdrowotnych od ich finansowania.

W konsekwencji tego podziału utworzono instytucję płatnika. Funkcję tę pełniły na początku regionalne kasy chorych, a po zmianach w 2003 r. Narodowy Fundusz Zdrowia i jego oddziały wojewódzkie.

Trzeba przy tym dodać, że niezwykle silna pozycja kas chorych w systemie ochrony zdrowia (to dzięki decyzjom o zakresie i wysokości kontraktów ze świadczeniodawcami dokonywały się procesy alokacji zasobów), która *de facto* przesądzała o kształcie polityk zdrowotnych w województwach, nie była równoważona zakresem odpowiedzialności kas. Ani sposób wyłaniania kadr kierowniczych regionalnych kas chorych, ani zakres ich ustawowej czy politycznej odpowiedzialności nie pokrywały się z realnym zakresem władzy kas chorych. Chociaż wprowadzone w 2004 r. zmiany wzmacniały mechanizmy kontroli rad oddziałów wojewódzkich NFZ przez ministra właściwego do spraw zdrowia i ministra finansów, to wciąż można zgłaszać wątpliwości, czy jedna z elementarnych zasad zarządzania: *zakres władzy winien być równoważony zakresem odpowiedzialności* jest w interesującym nas kontekście respektowana.

Dodatkowym niezwykle istotnym czynnikiem budowania silnej systemowej pozycji płatnika była (i jest) jego w praktyce monopsonistyczna pozycja. Chociaż początkowo ustawodawca przewidywał możliwość tworzenia dodatkowych kas chorych, możliwość taka została zarzucona jeszcze na etapie działania regionalnych kas chorych. Przesłanki, na podstawie których utworzono NFZ (m.in. ujednoczenie zasad i warunków kontraktowania świadczeń zdrowotnych), z definicji eliminowały konkurencję między oddziałami wojewódzkimi NFZ.

Można wykazać, że ustawodawca nie dopuszczał możliwości budowania nie tylko alternatywnych, lecz także suplementarnych wobec kas chorych, a potem oddziałów wojewódz-

kich NFZ podsystemów ubezpieczeń zdrowotnych (czyli w praktyce dodatkowych źródeł zasilania).

Ta systemowa nierównowaga między płatnikiem a świadczeniodawcami skutkowałą rosnącą konkurencją między świadczeniodawcami. Konkurencja ta była w części wzmacniana przez formę organizacyjno-prawną, w jakiej działały (i działają) zakłady opieki zdrowotnej.

Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) jest wyodrębnionym organizacyjnie zespołem osób i środków majątkowych utworzonym i utrzymywanym w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia, gospodarującym samodzielnie przekazanymi mu w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub komunalnym oraz majątkiem własnym (otrzymanym i zakupionym), pokrywającym z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. To ostatnie oznacza konieczność co najmniej bilansowania kosztów z przychodami. W przypadku ujemnego wyniku finansowego SPZOZ jest zobligowany do pokrycia go we własnym zakresie.

Ustawodawca zdefiniował źródła pozyskiwania środków finansowych przez SPZOZ:

- odpłatne świadczenia zdrowotne udzielane na podstawie umowy;
- realizacja programów zdrowotnych w rozumieniu przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i programu Zintegrowane Ratownictwo Medyczne, w tym na niezbędne do ich wykonania wydatki inwestycyjne lub zakup specjalistycznych wyrobów medycznych, na podstawie umowy i w zakresie w niej określonym;
- realizacja programów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
- wydzielona działalność gospodarcza (jeżeli statut zakładu przewiduje prowadzenie takiej działalności);
- darowizny, zapisy, spadki oraz ofiarność publiczna, także pochodzenia zagranicznego, pod warunkiem uzyskania akceptacji przez organ założycielski;
- realizacja innych zadań;
- dotacje budżetowe od organu założycielskiego oraz właściwego organu jednostki samo-

rządu terytorialnego lub ministra właściwego do spraw zdrowia na:

- 1) realizację zadań w zakresie zapobiegania chorobom i urazom lub innych programów zdrowotnych oraz promocję zdrowia;
- 2) pokrycie kosztów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji osób wykonujących zawody medyczne;
- 3) remonty, inwestycje, w tym zakup aparatury i sprzętu medycznego;
- 4) cele szczególne określone w odrębnych przepisach.

Chociaż koncepcja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej była wprowadzana jeszcze przed reformą 1999 r., to pomimo zmian płatnika i sposobu finansowania świadczeniodawców ustawodawca nie wprowadził zmian w zasadach organizacji funkcjonowania i gospodarowania finansami w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, choć doświadczenia z samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej z 1998 i 1999 r. pokazywały istnienie wielu nieprawidłowości w tym zakresie (NIK 1999).

Z upływem czasu idea samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej była przedmiotem krytycznych analiz i formułowano oceny, że samodzielność w odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej istniała tylko w nazwie (*Przyszłość samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej* 2002). Według niektórych autorów (Instytut Spraw Publicznych 2003) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są z punktu widzenia prawa hybrydą i stwarzają spore problemy dla orzecznictwa. Niewłaściwe jest też traktowanie SPZOZ tak jak przedsiębiorstw państwowych, a zadań zakładów opieki zdrowotnej nie powinno się traktować jak prowadzenia działalności gospodarczej.

Zakłady opieki zdrowotnej powinny nawiązywać w swej konstrukcji do rozwiązań z całkowicie wyodrębnionym organem założycielskim. W sektorze publicznym takim odrębnym organem założycielskim powinny być nie organy jednostek samorządu terytorialnego, lecz utworzone przez nie i kontrolowane spółki kapitałowe bądź fundacje czy stowarzyszenia (Instytut Spraw Publicznych 2003).

Przyjęte w reformie rozwiązania w zakresie finansowania odchodziły od modelu finansowania

zasobów (wynagrodzenia dla pracowników, utrzymanie łóżek etc.) i podążały w kierunku finansowania zadań (wielkości określone w kontraktach z NFZ). Z uwagi na ograniczoną ilość środków zdefiniowaną w planach finansowych NFZ i jego oddziałów wojewódzkich (co było skutkiem przyjęcia zasady zbilansowanego planu przychodów i wydatków) konkurencja samodzielnych publicznych zakładów między sobą (wzmocniona dodatkowo konkurencją między SPZOZ a niepublicznymi zakładami w walce o środki publiczne) była i jest bardzo intensywna.

#### 4. Klasyczne funkcje właścicielskie

Spróbujmy na zarysowane powyżej zmiany systemowe spojrzeć z perspektywy teorii uprawnień własnościowych, teorii agencji oraz ekonomii kosztów transakcyjnych. Z uwagi na ograniczoną ilość łamów przedstawimy problem funkcji właścicielskich w jego najprostszej formie, tj. z odwołaniem się do klasycznej rzymskiej formuły funkcji właściciela określanej przez *ius utendi, fruendi et abutendi re sua, quatenus iuris ratio patitur* (prawo używania i pobierania pożytków z rzeczy oraz dysponowania rzeczą, w takim stopniu, w jakim zezwala na to racja prawna).

Dokonując takiej zwięzłej analizy, w tym miejscu dostarczymy argumentów do interpretowania dysfunkcji w obszarze zarządzania SPZOZ przedstawianych w dalszej części.

##### 4.1. Przepisanie własności

Utworzenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej było poprzedzone transferem własności od wojewodów do jednostek samorządu terytorialnego (JST)<sup>10</sup>. Niestety, brak jednoznaczności w regulacjach dotyczących

<sup>10</sup> W celu uproszczenia analiza praw własności prowadzona będzie tylko w odniesieniu do jednego tylko rodzaju organu założycielskiego, którym są jednostki samorządu terytorialnego. Pomijamy tu inne organy założycielskie wymienione w art. 8 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity na podstawie DzU 2007, nr 14, poz. 89, nr 123, poz. 849, nr 166, poz. 1172, nr 176, poz. 1240, nr 181, poz. 1290; DzU 2008, nr 171, poz. 1056).

majątku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej uwidocznił się już na tym etapie.

Prawo stanowiło, że sposób wyposażenia państwowej osoby prawnej w majątek niezbędny do prowadzenia przez nią działalności powinien być określony z chwilą jej utworzenia<sup>11</sup>. Przepisy dotyczące tworzenia i przekształcania publicznych zakładów opieki zdrowotnej zawarte w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej nie określały ani dopuszczalnych form wyposażenia tych zakładów w mienie Skarbu Państwa lub komunalne, ani nawet nie stanowiły nakazu jednoznacznego uregulowania tej kwestii przez organ tworzący publiczny zakład opieki zdrowotnej.

Słabości regulacji prawnych w połączeniu z trudnymi warunkami wprowadzania reformy<sup>12</sup> prowadziły do bałaganu prawnego. Dobrze dokumentują to wyniki kontroli NIK (NIK 1999). Stwierdzono, że aż w 31 zakładach (około 55% badanych), organy założycielskie w aktach o utworzeniu (przekształceniu) tych zakładów nie określiły formy prawnej wyposażenia w mienie. Z pozostałych 26 zakładów 15 otrzymało mienie w bezpłatne użytkowanie, 7 w trwały zarząd, a 4 na własność.

Sprawę tę zbadano również w 25 z kontrolowanych 37 urzędów wojewódzkich. Stwierdzono, że w 10 urzędach (40% badanej grupy), w zarządzeniach o przekształceniu ZOZ nie określano formy wyposażenia ich w nieruchomości i majątek trwały, w następnych 12 majątek przekazano w bezpłatne użytkowanie, w jednym w trwały zarząd, a w dwóch na własność.

<sup>11</sup> „Państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna, z dniem ich utworzenia, są wyposażane w nieruchomości niezbędne do ich działalności odpowiednio przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, organ założycielski lub przez organ nadzorujący”, art. 51, ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU 1997, nr 115, poz. 741).

<sup>12</sup> W 1998 r. znaczna część decyzji organów założycielskich publicznych ZOZ dotyczących usamodzielnienia tych zakładów była podejmowana w warunkach nacisków administracyjnych i prawnych, wynikających z ustalonego na dzień 1 stycznia 1999 r. terminu wejścia w życie reformy powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych. Usamodzielnianie zakładów i przekazywanie majątku było dokonywane w wielkim pośpiechu i często w warunkach braku uregulowania praw własności mienia pozostającego w gestii zakładów opieki zdrowotnej.

Wystąpiły też nieprawidłowości w podpisywaniu stosownych umów o przekazanie środków publicznych: opóźnienia (od kilku miesięcy do nawet jednego roku) czy nie zawieranie umów z wszystkimi przekształcanymi zakładami (co wystąpiło w 22 badanych województwach, a w pięciu innych nie zawarto stosownych umów z żadnym z usamodzielnionych zakładów) (NIK 1999).

Niesprawności pojawiały się również po przeprowadzeniu transferu własności do samorządów.

*De nomine* JST mogą podejmować decyzje co do sposobu wykorzystania zasobów (*ius disponendi*). Można byłoby nawet wykazywać, że pozycja organu założycielskiego wobec samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej została wzmocniona. Przyjęte bowiem od 5 grudnia 1997 r. rozwiązania<sup>13</sup> ograniczały prawo SPZOZ do podejmowania czynności prawnych, których wynikiem byłoby dysponowanie majątkiem trwałym zakładu<sup>14</sup>. Prawo to w odniesieniu do zbycia, wydzierżawienia lub wynajęcia majątku, albo wniesienia go do spółek lub fundacji zostało uzależnione od zgody organu założycielskiego.

Jednak pozycja organu założycielskiego w odniesieniu do efektywnego realizowania praw własności była ograniczona.

Uogólniając, można wskazać na dwa obszary ograniczeń w dysponowaniu majątkiem przez organy założycielskie:

- bariery wyjścia z systemu;
- ograniczenia w decydowaniu o użyciu bądź nie posiadanych zasobów.

Rozwiązania ustawowe nakładają na samorządy obowiązek tworzenia i utrzymywania zasobów, które mają umożliwiać świadczenie usług zdrowotnych dla populacji województwa (powiatu, gminy). Zasoby te muszą być utrzymywane nawet wówczas, kiedy właściciel nie ma moż-

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 1997, nr 104, poz. 661). Zmiany wchodziły w życie od 5 grudnia 1997 r.

<sup>14</sup> Art. 53 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej: Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 1997, nr 104, poz. 661).

liwości pozyskania środków publicznych na ich opłacenie (co może być konsekwencją niepodpisania przez dany SPZOZ kontraktu z płatnikiem o świadczenie danego rodzaju usług lub uzyskania z kontraktu sumy niewystarczającej na finansowanie działania SPZOZ we wszystkich obszarach).

Sytuacja komplikuje się dodatkowo w sytuacji, kiedy płatnik nie wykupuje tylko pewnej części (grupy) procedur/świadczeń oferowanych przez danego świadczeniodawcę. Właściciel ma bowiem ograniczone możliwości podjęcia decyzji o zamknięciu danego oddziału (wyjścia z sektora), szczególnie wtedy, kiedy zamknięcie zagraża jednemu z podstawowych oddziałów szpitalnych, np. chirurgia, wewnętrzny, ginekologia i położnictwo czy pediatria<sup>15</sup>.

Można oczywiście odwołać się do *differencia specifica* władzy publicznej, która jest odpowiedzialna za ochronę zdrowia mieszkańców i wynikające stąd konsekwencje. Kwestią sporną jednak pozostaje, czy właściwie określono zadania, narzędzia i procedury do spełniania tych zadań przez samorządy terytorialne w odniesieniu do systemu ochrony zdrowia.

Przez oddanie decyzji o poziomie finansowania zakładów opieki zdrowotnej w ręce płatnika stworzono bowiem układ, w którym to właśnie płatnik swoimi decyzjami o wielkości i strukturze zakupywanych świadczeń (procedur medycznych) oraz o wyborze świadczeniodawcy decyduje *de facto* o organizacji świadczeń na poziomie województwa, powiatu i gminy<sup>16</sup>.

Ograniczenia JST w wypełnianiu funkcji właściciela dotyczą również transferu środków publicznych do SPZOZ stanowiących własność JST. Transfer środków publicznych jest tu bowiem albo niemożliwy, albo ograniczony.

Niemożliwy, bo środki przewidziane na zakup świadczeń zdrowotnych mogą być transferowane do SPZOZ tylko przez płatnika. Oznaczało to, że JST jako właściciel SPZOZ nie może zakupywać dodatkowych świadczeń zdrowotnych dla osób zamieszkujących na obszarze jego działania

(w danym województwie, powiecie czy gminie). Oczywiście konstrukcja zakupywania świadczeń zdrowotnych w zakładzie opieki zdrowotnej, którego jest się właścicielem może budzić pewne wątpliwości, ale nie kłóci się z zasadą swobodnego dysponowania własnością. Trudno byłoby również dowodzić, że w sytuacji istnienia rzeczywistych potrzeb na dodatkowe świadczenia zgłaszanych przez mieszkańców taka decyzja o wykorzystaniu środków publicznych przez samorząd byłaby z medycznego i społecznego punktu widzenia kontestowana.

Ograniczona możliwość transferu środków publicznych (ograniczenia zasady *ius disponendi*) przejawia się w tym, że – jak na to wskazano powyżej – środki publiczne właściciela w formie dotacji mogą być przekazane tylko w określonych przypadkach i tylko na wskazane cele.

Takie ograniczenie w zakresie dysponowania własnością skutkowało głęboką i rozwiązywaną przez lata dysfunkcją związaną z realizacją tzw. ustawy 203 zł (przedstawianą w punkcie o dysfunkcjach w sferze funkcjonowania).

JST mogą finansować samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w sposób pośredni. Jak wskazuje Izdebski (Izdebski 2004), gminy mogą pośrednio finansować zakłady opieki zdrowotnej (zarówno publiczne, jak i niepubliczne) za pomocą zwolnień i ulg podatkowych oraz ulg w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego gruntu czy też preferencyjnych stawek czynszu najmu i dzierżawy. Przyjmując takie stanowisko, należy jednak pamiętać, że wielkość zasileń kierowanych taką drogą jest mocno ograniczona.

JST nie mogą również czerpać korzyści z wykorzystywania posiadanych przez siebie zasobów oddanych SPZOZ do wykorzystania. Nawet w przypadku uzyskiwania przez SPZOZ nadwyżek finansowych pozostają one do wykorzystania w SPZOZ. Takie rozwiązanie z kolei determinuje relacje: pryncypał-agent szczególnie w kontekście istnienia słabych bodźców dla kierowników SPZOZ.

#### 4.2. Ograniczenia w sprawowaniu funkcji kontrolnych przez właściciela

Równie dyskusyjny jest również sposób kontroli sprawowanej przez JST nad SPZOZ.

<sup>15</sup> Wskutek zamknięcia jednego z takich oddziałów zakład traci status szpitala.

<sup>16</sup> Przyjmujemy dla uproszczenia, że nie jest możliwe finansowanie samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej ze źródeł innych niż kontrakt z płatnikiem.

Przyjęte rozwiązania w zakresie sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami ograniczały bowiem możliwości organu właścicielskiego w sprawowaniu kontroli nad gospodarką finansową samodzielnego zakładu. W rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej<sup>17</sup> określono dokładnie, co jest przedmiotem analiz podmiotu sprawującego nadzór w zakresie gospodarki finansowej, wskazując na:

- kwartalne sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym jednostki organizacyjnej;
- roczny plan rzeczowo-finansowy jednostki organizacyjnej;
- roczne sprawozdanie rzeczowo-finansowe jednostki organizacyjnej.

Już samo enumeratywne wyliczenie przedmiotu kontroli można wykorzystać jako argument o ograniczaniu zakresu władzy właścicielskiej organów sprawujących nadzór (na marginesie: już sama użyta w powyższym rozporządzeniu terminologia: *organ sprawujący nadzór* zamiast: *organ właścicielski* może ilustrować podejście ustawodawcy do tej problematyki).

Co prawda w sytuacji, kiedy podmiot sprawujący nadzór na podstawie analizy kwartalnych sprawozdań o przychodach, kosztach i wyniku finansowym uzna, że zagrożona jest płynność finansowa, to w takiej sytuacji „...może żądać przekazywania comiesięcznych sprawozdań o przychodach lub wyniku finansowym” (§ 6, ust. 2 przywoływanego powyżej rozporządzenia). Zwraca uwagę sposób ujęcia: podmiot może tylko w uzasadnionych przypadkach zagrożenia płynności występować o comiesięczne sprawozdania o przychodach **lub** (podkreślenie J.K.) wyniku finansowym. Rozporządzenie nie określa, jak długo samodzielny zakład jest obowiązany takie comiesięczne sprawozdania przekazywać.

Zmiany dokonane w 2004 r. wzmocniły funkcje kontrolne ministra właściwego do spraw

zdrowia oraz wojewody<sup>18</sup>, które miały objąć nie tylko sferę medyczną, lecz także prawidłowość gospodarowania mieniem w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej i ocenę prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi.

Minister właściwy do spraw zdrowia miał określić w drodze rozporządzenia sposób i tryb przeprowadzania kontroli w zakładach opieki zdrowotnej, uwzględniając w szczególności obowiązki i uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli, tryb postępowania przy czynnościach kontrolnych, obowiązki i uprawnienia podmiotu kontrolowanego.

To rozwiązanie interesujące w tym znaczeniu, że wzmocnione zostały uprawnienia kontrolne nie właściciela, lecz organizatora ochrony zdrowia, jakim jest ministerstwo zdrowia.

W podsumowaniu tego wątku można wskazać, że istniejące prawne regulacje określające prawa do własności i sprawowanie funkcji właścicielskich w odniesieniu do JST i tworzonych przez JST samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie tworzą pola do skutecznego pełnienia funkcji właścicielskich przez JST.

Te i inne nie wskazane powyżej dysfunkcje w sferze regulacji skutkują dysfunkcjami w sferze funkcjonowania.

## 5. Reforma systemu ochrony zdrowia w Polsce: sfera funkcjonowania

Dysfunkcje ze sfery funkcjonalnej przedstawiane będą poniżej w odniesieniu do trzech podstawowych funkcji systemu ochrony zdrowia (Chernichovsky 1995): organizowania i zarządzania, świadczenia oraz finansowania usług zdrowotnych.

### 5.1. Dysfunkcje w zakresie organizowania i zarządzania

Zgodnie z zapisami ustaw o zakładach opieki zdrowotnej i ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych organizowanie i kierowanie opieką zdro-

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (DzU 1999, nr 94, poz. 1097).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (DzU 2005, nr 75, poz. 518).

wotną spoczywa na ministrze właściwym do spraw zdrowia oraz na samorządach.

Zapisy takie pozostają jednak w funkcjonalnej sprzeczności z przyjętymi rozwiązaniami w zakresie finansowania świadczeń ze środków publicznych. Można bowiem dowodzić, że ani minister właściwy do spraw zdrowia, ani samorządy, nie mając wystarczająco silnego wpływu na decyzje o zasilaniu finansowym SPZOZ, nie dysponują skutecznymi narzędziami do efektywnego wypełniania roli organizatora i podmiotu kierującego opieką zdrowotną.

Zadania organizatorskie mogą być wypełniane jedynie w ograniczonym zakresie, gdyż – gdyby przyjąć klasyczne rozumienie funkcji organizowania w zarządzaniu (podejmowanie decyzji co do sposobu łączenia zasobów) – resort zdrowia czy samorządy (organizator) są pozbawione efektywnego wpływu na podstawowy zasób, czyli finanse.

Pomijając pośrednie formy finansowania (korzystne dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podatki i opłaty lokalne), JST mogą kierować dodatkowe środki na finansowanie działalności bieżącej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zasadzie tylko poprzez konkursy na prowadzenie programów promocji zdrowia. Jednak nawet w tym przypadku sytuacja była daleka od jednoznaczności.

Samorząd województwa ma co prawda do wykonania zadania w zakresie promocji zdrowia<sup>19</sup> to brak jednak jednoznacznego określenia zakresu tego zadania, a nade wszystko zabezpieczenia (wskazania) środków na jego realizację. Zadanie to winno być realizowane w ścisłym związku z Narodowym Programem Zdrowia i obejmować wiele problemów zdrowotnych specyficznych dla danej populacji, wobec których niezbędne jest pilne podjęcie rozstrzygnięć zmierzających do wyeliminowania bądź zminimalizowania negatywnych skutków zdrowotnych.

Przyjęte rozwiązania w zakresie kontroli SPZOZ odbiły się niekorzystnie na efektywności przeprowadzania kontroli w SPZOZ (NIK 1999).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa (DzU 1998, nr 91, poz. 576).

## 5.2. Motywowanie kierowników SPZOZ

W praktyce, w wymiarze operacyjnym, uprawnienia właścicielskie JST (pryncypała) w stosunku do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej są realizowane przez kierowników zakładów oraz przewodniczących rad społecznych zakładów (agencji).

Władztwo samorządów w tym zakresie sprostawało się do nawiązywania (i rozwiązywania) stosunku pracy z kierownikiem zakładu (powołanie, umowa o pracę lub umowa cywilna o zarządzanie) oraz desygnowania przewodniczącego rady społecznej zakładu.

W większości przypadków wcześniejsze negatywne doświadczenia z umowami menedżerskimi o zarządzanie SPZOZ<sup>20</sup> (zwielokrotnione dodatkowo przez media ukazujące przykłady rozwiązań patologicznych i rozciągające negatywne oceny na wszystkie kontrakty menedżerskie) doprowadziły do tego, że obecnie podstawowym sposobem nawiązywania stosunków z agentem (kierownikiem) jest umowa o pracę (z wszystkimi jej słabościami)<sup>21</sup>.

Dysfunkcja ta ma dodatkowy negatywny wymiar, jeśli pamięta się o płynącej ze sfery regulacji słabości nadzoru właścicielskiego.

## 5.3. Inne dysfunkcje w obszarze organizacji i zarządzania

Samorząd województwa jest co prawda zobowiązany do poprawiania warunków dostępu do lecznictwa szpitalnego, ale odpowiedzialność za zapewnienie dostępu do lecznictwa szpitalnego nie została jednoznacznie rozdzielona między samorząd wojewódzki i samorząd powiatowy. Przyjęte rozwiązania nie wskazują również, jak można lepiej organizować opiekę szpitalną w województwie. Jedną z takich opcji byłoby na przykład łączenie szpitali będących własnością

<sup>20</sup> Z ogólnej liczby 259 kontraktów zawartych przez 34 wojewodów przed 1999 r., do połowy 2001 r. prze trwało 30 kontraktów.

<sup>21</sup> Badania efektywności zakładów opieki zdrowotnej kierowanych przez menedżerów pracujących na podstawie poprawnie skonstruowanego kontraktu o zarządzanie pokazały, że zakłady te osiągały wyniki lepsze od zakładów zatrudniających kierowników na podstawie umowy o pracę (Kautsch, Klich 2002).

samorządu województwa i szpitali powiatowych. Chociaż można wskazać na (nieliczne) przykłady takich inicjatyw podejmowanych przez JST, to trudno byłoby przywołać przykłady zakończonych (jak dotąd) sukcesem inicjatyw tego rodzaju. Rozproszenie własności pokazuje tu swoje negatywne skutki.

Innym przykładem, tym razem dokumentującym pewien brak realizmu ustawodawcy, były rozwiązania wprowadzone rozporządzeniem w sprawie szczegółowych zasad rachunku kosztów<sup>22</sup>. Nakładało ono na zakłady opieki zdrowotnej obowiązek stosowania wyliczonych procedur medycznych, co w aspekcie medycznym (ale w pewnym zakresie również technicznym i jakości zasobów ludzkich w zakładach publicznych), było zadaniem praktycznie niewykonalnym. Skomplikowane było bowiem zastosowanie tego podejścia w praktyce szpitalnej, tzn. w stosunku do konkretnego chorego, cierpiącego na wiele wzajemnie nakładających się schorzeń. Konieczność zastosowania u tych chorych uzupełniających się badań diagnostycznych i indywidualizowanych zleceń lekarskich, często sprawiała, że proste wprowadzenie wyliczonych procedur było niemożliwe. Do tego dochodziło relatywnie skromne wyposażenie szpitali i zakładów w sprzęt i sieci komputerowe (generalna słabość systemów informatycznych w zakładach opieki zdrowotnej).

Podobne kłopoty wiążą się obecnie z wprowadzaniem jednorodnych grup pacjentów.

#### 5.4. Dysfunkcje w zakresie udzielania świadczeń

Ograniczenia w wysokości kontraktów z płatnikiem i problemy z uzyskiwaniem środków za świadczenia ponadlimitowe (co będzie podejmowane w kolejnym punkcie) zmusza świadczeniodawców do ograniczania działalności w niektórych dziedzinach. Efektem są kolejki oczekujących na zabiegi. Ustawodawca przyjął, że stan taki jest na tyle trwały, że w obowiązującej ustawie z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach

opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>23</sup> (art. 20–24) określono procedury tworzenia i zarządzania listami oczekujących.

#### 5.5. Dysfunkcje w zakresie finansowania

Rozwiązania przyjęte w reformie ochrony zdrowia w odniesieniu do finansowania świadczenia usług zdrowotnych tworzą przestrzeń dla kilku dysfunkcji, z których w tym miejscu wymienię: źródła środków na inwestycje, świadczenia ponadkontraktowe, zadłużenie SPZOZ, opłaty od pacjentów oraz zadekretowane przez Sejm podwyżki dla pracowników służby zdrowia (tzw. ustawa 203 zł).

#### 5.6. Środki na inwestycje

Płatnik, wykorzystując środki publiczne na zakup procedur medycznych i świadczeń zdrowotnych, odrzuca możliwość finansowania potrzeb w zakresie odtworzenia (czy rozbudowania) wykorzystywanych w procesie świadczenia usług środków trwałych. Odwołuje się tu do litery ustawy i wykazuje, że potrzeby inwestycyjne SPZOZ muszą być finansowane przez właściciela. Zatem cena przyjmowana w kontrakcie z NFZ nie może zawierać odpisów amortyzacyjnych. Jest to rozwiązanie co do swojej idei kolidujące ze statusem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego obowiązkiem pokrywania kosztów działalności i zobowiązań z uzyskiwanych przychodów, a także pokrywania we własnym zakresie ujemnego wyniku finansowego.

Obciążenie właściciela obowiązkiem finansowania potrzeb odtworzeniowych i inwestycyjnych SPZOZ w warunkach niemożności realizowania przez właściciela praw z własności (w tym pożytków z posiadania rzeczy) sprawia, że istniejące rozwiązania można uznać za dysfunkcjonalne.

W standardowym przypadku bowiem właściciel nie akceptowałby w długiej perspektywie cen za wykorzystywanie jego własności na poziomie niezabezpieczającym co najmniej odtworzenia majątku.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (DzU 1998, nr 164, poz.1194).

<sup>23</sup> Tekst jednolity: DzU 2008, nr 164, poz. 1027.



### 5.7. Świadczenia ponadkontraktowe/ponadlimitowe

Zgodnie z obowiązującym prawem „Zakład opieki zdrowotnej nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia” (art. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej). Zatem w praktyce, z uwagi na nieostrość terminu *zagrożenie zdrowia lub życia*, zakłady w przypadkach wykorzystania limitu określonego na dany okres w kontrakcie z NFZ przyjmowały tzw. pacjentów ponadlimitowych, a potem – w sytuacji odmowy pokrycia kosztów leczenia tych pacjentów przez płatnika – próbowały dochodzić swoich racji przed sądem. Orzeczenia sądów były rozbieżne, ale na ogół niekorzystne dla szpitali.

### 5.8. Zadłużenie SPZOZ

W sytuacji istnienia limitów na ilość kontraktowanych przez NFZ świadczeń zdrowotnych (po możliwej do zaakceptowania przez NFZ cenie), w praktyce bardzo często przychody SPZOZ są niższe niż koszty ich działalności i zobowiązania. Powstają więc deficyty i rośnie dług SPZOZ. Dodajmy, że problem zadłużenia zakładów opieki zdrowotnej ma bogatą historię<sup>24</sup> i nie ma jak dotąd dostatecznie silnych przesłanek, by twierdzić, że zjawisko to będzie z czasem eliminowane.

W praktyce sądowej, zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego, w sytuacji, kiedy samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej nie jest w stanie samodzielnie pokryć deficytu<sup>25</sup>, ujemny wynik finansowy musi być pokryty przez organ

<sup>24</sup> W 1994 r. przyznano dotację budżetową na spłatę długów zakładów opieki zdrowotnej w wysokości 1 mld zł, w 1995 r. – podobnie, w 1997 umorzono 1,7 mld zł długów, a w 1998 r. 8 mld zł (Ministerstwo Zdrowia 2004, s. 208).

<sup>25</sup> Co prawda w sytuacji niemożności spłaty zadłużenia według art. 60 ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej organ, który utworzył zakład, wydaje rozporządzenie lub podejmuje uchwałę o zmianie formy gospodarki finansowej zakładu albo o jego likwidacji (możliwe jest też łączenie zakładów) lub też pokrywa ujemny wynik ze środków publicznych.

założycielski, czyli głównie przez powiaty i województwa. Co więcej, powiaty i województwa odpowiadają również za szkody, które ponieśli wierzyciele wskutek niemożności odzyskania swoich pieniędzy (Lewandowska 2005).

Takie praktyki z jednej strony stanowią swoisty wentyl bezpieczeństwa dla kierownictwa samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej działającego w warunkach strukturalnego niedoboru środków i sprzyjają postawom *easy rider*. Powtórzmy, że te zjawiska łączą się ze słabością relacji: pryncypał-agent i mają liczne uwarunkowania.

### 5.9. Opłaty od pacjentów

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dopuszcza możliwość pobierania opłat od pacjentów np. w odniesieniu do pacjentów znajdujących się w stanie nietrzeźwości<sup>26</sup>, ponadstandardowych świadczeń i materiałów z zakresu stomatologii, świadczeń zdrowotnych w szpitalach uzdrowiskowych i sanatoriach uzdrowiskowych, pobytu i wyżywienia w zakładach opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych.

Sytuacja w odniesieniu do opłat pobieranych od pacjentów jest daleka od klarowności z uwagi na brak pełnego wykazu świadczeń ponadstandardowych i tzw. koszyka świadczeń gwarantowanych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Kierownicy SPZOZ, stając wobec drastycznego braku środków na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania zakładów, wprowadzali różne formy opłat i różne formalnoprawne rozwiązania do ich pobierania (np. cegiełki, opłaty wnoszone na rzecz fundacji specjalnie w tym celu tworzonych przy zakładach opieki zdrowotnej lub ich częściach etc.). O stopniu dwuznaczności takich sytuacji może świadczyć znamieny fakt z praktyki sądowej. Dyrektor Szpitala Klinicznego AM w Białymstoku został przez sąd grodzki uznany winnym złamania

<sup>26</sup> Jeżeli jedyną i bezpośrednią przyczyną udzielonego świadczenia było zdarzenie spowodowane stanem nietrzeźwości (art 33, ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej).

prawa (szpital przez krótki czas pobierał opłaty od pacjentów), ale sąd odstąpił od wymierzenia kary dyrektorowi, ponieważ uznał, że dyrektor, wprowadzając opłaty dobrowolne, działał w dobrej wierze (*Od pacjentów brać nie wolno* 2005).

#### 5.10. Ustawa 203 zł (Lex 203)

Na fali strajków pielęgniarek w grudniu 2000 r. Sejm uchwalił nowelizację do ustawy o negocjacyjnym systemie wynagrodzeń<sup>27</sup>, która zobowiązała publiczne zakłady opieki zdrowotnej (liczące powyżej 50 pracowników), do podniesienia z początkiem 2001 r. miesięcznego wynagrodzenia ich pracowników (w 2001 i 2002 r.) o co najmniej 203 zł<sup>28</sup>.

Podstawowym mankamentem tej ustawy było to, że nie wskazywała ona precyzyjnie źródeł dla sfinansowania tej podwyżki<sup>29</sup> (w formie stosownych zapisów w ustawie budżetowej) ani nie odnosiła się do procedury przekazywania środków do SPZOZ. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej w większości przypadków (wg szacunków 62%) tej ustawy nie zrealizowały. Nie miały bowiem na to dodatkowych środków, a w ramach kontraktów z płatnikiem podwyżek płac nie uwzględniano.

Ten przypadek określany następnie w mediach jako ustawa 203 (lex 203) był nie tylko egzemplifikacją wadliwego rozwiązania w aspekcie czysto jurydycznym (Domagalski 2005), ale wykazywał cechy braku zgodności z filozofią reformy 1999 r. i przyjętymi w jej ramach szczegółowymi rozwiązaniami.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (DzU 2001, nr 5, poz. 45).

<sup>28</sup> Potem stawka ta zwiększona została o 110 zł.

<sup>29</sup> W wystąpieniach na forum Sejmu zakładano obligatoryjny minimalny wzrost wynagrodzeń wszystkich pracowników zakładów opieki zdrowotnej o kwotę równą w 2001 r. 203 zł brutto, a obciążenia z tym związane szacowano na kwotę 1028 mln zł. Jako źródła sfinansowania przyrostu wynagrodzeń wskazywano na dodatkowe przychody z podniesienia poziomu składki na ubezpieczenie zdrowotne: 800 mln zł oraz zawieszenie obowiązku zwrotu pożyczek przez kasy chorych (zaciągniętych w 1999 r.) dodatkowo na lata 2001–2003, co miało zwiększyć pulę środków o 400 mln zł (Grottel 2000).

W warstwie jurydycznej Sąd Najwyższy musiał rozstrzygać kilka wydałoby się podstawowych kwestii: czy podwyżki przyznano na trzy lata, czy na czas nieokreślony, czy można je cofnąć, a jeżeli tak, to w jakim trybie, czy obejmują wszystkie, czy tylko duże szpitale, czy wolno pobierać podwyżkę z ustawy niezależnie od wcześniej przyznanej na mocy wewnętrznego zakładowego porozumienia, wreszcie – czy zapisy ustawy obejmują także te zakłady opieki zdrowotnej, które już w trakcie podwyżek obniżyły zatrudnienie poniżej 50 osób etc. (Domagalski 2005a).

Rozwiązania przyjętej nowelizacji pozostawały w sprzeczności tak z ideą samodzielności zakładów opieki zdrowotnej, jak i mechanizmem finansowania samodzielnych zakładów. Rzuciły też ciekawe światło na kwestie praw własności w systemie ochrony zdrowia i sposób ich egzekwowania.

Samodzielnym publicznym zakładom ustawodawca narzucił bowiem obowiązek wprowadzenia podwyżek w zdefiniowanej wysokości bez wskazania źródeł planowanych podwyżek i bez zdefiniowania, kto za wypłatę tej podwyżki jest odpowiedzialny.

W starym modelu (tj. sprzed reformy 1999 r.) zobowiązany byłby do tego właściciel, czyli organ założycielski. W nowym modelu w praktyce środki na sfinansowanie płac pochodzić mogły z kontraktów z płatnikiem, jako że właściciele (JST) nie mieli możliwości transferowania środków publicznych do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na inne cele niż zakup sprzętu i inwestycje.

Płatnik nie mógł jednak zwiększać wysokości kontraktów, gdyż dysponował jedynie środkami pochodzącymi ze składek na ubezpieczenie zdrowotne i musiał przestrzegać zasad samofinansowania.

Te kwestie stały się wkrótce przedmiotem licznych kontrowersji prawnych i w sprawę włączony został Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z 18 grudnia 2002 r.<sup>30</sup> rozstrzygnął kwestię zgodności *ustawy 203* z Konstytucją RP, orzekając, że za realizację podwyżek współodpowiedzialność ponosi system finansów publicznych. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie da-

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01 (DzU 2003, nr 1, poz. 14).

wało jednak odpowiedzi na pytanie, jaki podmiot w systemie finansów publicznych jest odpowiedzialny za realizację podwyżek (co z uwagi na charakter pytań kierowanych do Trybunału wydaje się całkowicie zrozumiałe).

Uznanie *ustawy 203* za zgodną z Konstytucją RP zachęciło pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i organizacje związkowe do wystąpień z roszczeniami. Pojawił się jednak problem: kto ma być pozwanym? Praktyka sądowa była tu bogata, bo w roli pozwanych występowały: organ założycielski, Skarb Państwa (Domagalski 2004)<sup>31</sup>, Marszałek Sejmu<sup>32</sup>, Kancelaria Sejmu (*Suma pieniędzy, której powinien zapłacić Sejm...* 2004), Minister Zdrowia (Domagalski 2005b), a nawet Minister Finansów (Domagalski 2004).

W 2004 r. suma pieniędzy zasądzonych przez sądy I instancji na korzyść zakładów opieki zdrowotnej wynosiła kilkanaście milionów złotych.

Problem, kto ma być pozywany, podejmował również Sąd Najwyższy, zmierzając do rozstrzygnięcia, jaka jednostka „systemu finansowania ochrony zdrowia” powinna odpowiadać za podwyżki. Tej materii dotyczył też złożony pod koniec 2004 r. do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o usunięcie wątpliwości, jakie niesie sformułowanie „system finansowania ochrony zdrowia” (Domagalski 2005b).

Podejmowano również inne działania, które miały pomóc w sformułowaniu odpowiedzi na pytanie, kto odpowiada za finansowe skutki ustawy. W tym kontekście 19 listopada 2004 r. Sejm, uchwalając nowelizację k.p.c., dodał przepis, zgodnie z którym w sprawach o naprawie-

<sup>31</sup> Szpital im. M. Kopernika w Łodzi przeciwko Skarbowi Państwa (Domagalski 2004).

<sup>32</sup> Sąd Najwyższy w swoim wyroku z 24 września 2003 r. rozstrzygnął, że to Skarb Państwa odpowiada co do zasady za szkody legislacyjne wyrządzone ustawą 203. Tam też Sąd Najwyższy zasugerował (wg niektórych autorów – wskazał) jako pozwanego Sejm. Na takiej zasadzie sądy okręgowe, orzekając w sprawach podwyżek 203 zł, zasądzały od Skarbu Państwa (gdzie pozwanym był Marszałek Sejmu) stosowne kwoty. Rozwiązanie takie przyniosło jednak pewne komplikacje, bo wskutek braku jednoznacznego rozstrzygnięcia na rozprawach zamiast Marszałka Sejmu pojawił się pełnomocnik Kancelarii Sejmu, którego Sąd Apelacyjny odsyłał (Domagalski 2004).

nie szkód wyrządzonych niedbalstwem legislacyjnym reprezentantem skarbu państwa będzie minister ds. skarbu państwa (Domagalski 2004). Miało to wykluczyć pojawiające się wątpliwości, czy Sejm może być w ogóle w takich sprawach pozywany i uchronić go od tej niewdzięcznej roli.

Na wskazanie, kto ma finansować podwyżki 203 zł, trzeba było czekać do marca 2006 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów 30 marca 2006 r. podjął uchwałę, zgodnie z którą to Narodowy Fundusz Zdrowia jako następcą prawnym kas chorych odpowiadał (pod pewnymi warunkami) za refundację obowiązkowych podwyżek 203 zł. Zakład opieki zdrowotnej występujący z roszczeniem<sup>33</sup> musiał wykazać, że chociaż prawidłowo gospodarował środkami pozyskanymi z kontraktu z płatnikiem na udzielanie świadczeń zdrowotnych, nie mógł pokryć kosztów tych podwyżek (Lewandowska 2006).

Sąd Najwyższy w wyroku z 11 kwietnia 2006 r.<sup>34</sup> uznał po raz kolejny, że Skarb Państwa nie może być adresatem roszczeń o rekompensatę na podwyżki 203 zł. Wyrok ten oznaczał, że szpitale, które uzyskały nieprawomocne wyroki zasądzające na ich rzecz od Skarbu Państwa zwrot pieniędzy wydanych na obowiązkowe podwyżki dla pracowników, nie dostaną tych pieniędzy (Lewandowska 2006a).

W celu rozwiązania tej sytuacji w ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń<sup>35</sup> (z późniejszymi zmianami) określono sposób przekazania środków na wzrost wynagrodzeń, a Państwową Inspekcję Pracy uczyniono odpowiedzialną za kontrolowanie tego procesu.

Przypadek *ustawy 203* w pełni obnażył ułomności w sferze realizacji praw własności w systemie ochrony zdrowia w Polsce oraz pokazał, jak wysokie są koszty transakcyjne przyjętych

<sup>33</sup> Pod koniec 2005 r. toczyły się 493 sprawy przeciwko kasom chorych, których następcą jest NFZ. Wszczęły je szpitale, żądając zwrotu wydatków poniesionych na obowiązkowe podwyżki dla pracowników. Roszczenia zakładów opieki zdrowotnej z tego tytułu opiewały łącznie na ponad 2 mld zł (bez odsetek) (Lewandowska 2006).

<sup>34</sup> Sygn. I CSK 120/05.

<sup>35</sup> DzU 2006, nr 149, poz. 1076.

rozwiązań. Udowodnił, że w praktyce kompetencje samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (i właściciela tego zakładu) w kwestii polityki płac i podwyżek płac w zakładzie są istotnie ograniczone, a stworzony zapisami ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych system finansowania ochrony zdrowia jest bardzo mało elastyczny.

## 6. Podsumowanie

Na podstawie przedstawionych powyżej rozwiązań i ocen można wskazać, że przyjęte w reformie ochrony zdrowia rozwiązania:

- wykazują istotne dysfunkcje, szczególnie w obszarze uprawnień własnościowych, a wprowadzenie instytucji płatnika doprowadziło do ograniczenia możliwości efektywnej egzekucji praw własności w stosunku do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- sprawiają, że samorządy terytorialne (nowy właściciel) są pozbawione możliwości swobodnego transferowania środków publicznych do samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej będących ich własnością, możliwości zasilania kapitałowego samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przez ich właścicieli są ograniczone i nie dotyczą sfer i obszarów o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (np. sprzedaż świadczeń zdrowotnych, płace czy kapitał obrotowy);
- zakładają szeroki zakres odpowiedzialności właściciela majątku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ale nie odpowiada to możliwościom właściciela w zakresie dysponowania własnością;
- sprawiają, że w systemie ochrony zdrowia nie ma wbudowanych narzędzi skutecznego motywowania kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do przeprowadzania głębszej restrukturyzacji zakładów;
- dają przywileje płatnikowi, który w odróżnieniu od właściciela dysponuje skutecznymi narzędziami wpływu na sposób wykorzystania majątku samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – zgodnie z literą pra-

wa nie jest jednak odpowiedzialny za działalność samodzielnych zakładów;

- sprawiają, że relacje między płatnikiem a świadczeniodawcami pozostają wysoce niesymetryczne – w praktyce płatnik utrzymuje pozycję monopsonu;
- petryfikują ograniczenia po stronie zasileń finansowych, co hamuje rozwój samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- utrzymują ograniczenia dla tworzenia prywatnych ubezpieczalni i tworzenia dodatkowych strumieni zasileń finansowych dla SPZOZ.

## Bibliografia

- Asher C.C., Mahoney J.M., Mahoney J.T. (2005). „Towards a property rights foundation for a stakeholder theory of the firm”, *Journal of Management and Governance*, t. 9, s. 5–32.
- Ashton T. (1998). „Contracting for Health Services in New Zealand: A Transaction Cost Analysis”, *Social Science & Medicine*, t. 46, nr 3, s. 357–367.
- Ashton T., Cumming J. i in. (2004). „Contracting for health services in a public health system: The New Zealand experience”, *Health Policy*, t. 69, nr 1, s. 21–31.
- Bariletti A., France G. (1996). „Transaction Cost Economics and Efficiency in Health Reform: The Case of Italy”, *Dipartimento di Scienze Economiche, Studi e Discussioni: Università di Firenze*, t. 103.
- Carroll G.R., Spiller P.T., Teece D.J. (1999). „Transaction cost economics: its influence on organizational theory, strategic management, and political economy”, w: G.R. Carroll, D.J. Teece (red.), *Firms, Markets, and Hierarchies: the Transaction Cost Economics Perspective*. New York: Oxford University Press, s. 60–88.
- Carter R., Hodgson G.M. (2006). „The Impact of Empirical Tests of Transaction Cost Economics on the Debate on the Nature of the Firm”, *Strategic Management Journal*, t. 27, nr 5, s. 461–476.
- Chernichovsky D. (1995). „Health Care Reforms in Industrialized Democracies: An Emerging Paradigm”, *The Millbank Quarterly*, t. 73, nr 2, s. 339–372.
- Collin S-O. (2007). „Governance strategy: a property right approach turning governance into action”, *Journal of Management & Governance*, t. 11, s. 215–237.
- Cors W.K. (1997). „Organization theory. Analyzing health care organizations”, *Physician Executive*, t. 23, nr 2, s. 21–23.

- Dansky K. (1996). „Understanding Hospital Referrals to Home Health Agencies”, *Hospital and Health Services Administration*, t. 41, nr 3, s. 331–342.
- David R.J., Han S.K. (2004). „A Systematic Assessment of the Empirical Support for Transaction Cost Economics”, *Strategic Management Journal*, t. 25, nr 1, s. 39–58.
- Domagalski M. (2004). „Sejm zawinił, minister odpowie”, *Rzeczpospolita* z 11 grudnia.
- Domagalski M. (2005a). „Młodsze placówki bez podwyżek”, *Rzeczpospolita* z 25 lutego.
- Domagalski M. (2005b). „Nadużycie monopolistycznej pozycji NFZ”, *Rzeczpospolita* z 18 lutego.
- Eisenhardt K.M. (1989). „Agency theory: an assessment and review”, *Academy of Management Review*, t. 14, s. 57–74.
- Fannin J.M., Barnes J.N. (2007). „Recruitment of physicians to rural America: a view through the lens of Transaction Cost Theory”, *The Journal of Rural Health*, t. 23, nr 2, s. 141–149.
- Friesner D., Rosenman R. (2001). „The Property Rights Theory of the Firm and Mixed Competition: A Counter-Example in the US Health Care Industry”, *International Journal of the Economics of Business*, t. 8, nr 3, s. 437–450.
- Gauld R. (2007). „Principal-Agent Theory and Organizational Change. Lessons from New Zealand health information management”, *Policy Studies*, t. 21, nr 1, s. 17–34.
- Grottel T. (2000). Sejmowe wystąpienie Sekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia T.Grottela, stenogram sejmowy, 3 kadencja, 95 posiedzenie, 2 dzień (21 grudnia 2000).
- Hee-Soun J., Feiock R. (2004). „Contracting out Local Government Services to Nonprofit Organizations”, *Conference Papers*, Midwestern Political Science Association, Chicago.
- Hodgkin D., Horgan C.M., Garnick D.W. (1997). „Make or Buy: HMOs' Contracting Arrangement for Mental Health Care”, *Administration and Policy in Mental Health*, t. 24, nr 4, s. 359–376.
- Instytut Spraw Publicznych (2003). „Przyszłość Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej”, *Analizy i Opinie*, nr 6(2).
- Izdebski H. (2004). Opinia w przedmiocie „Zielonej Księgi Finansowania Ochrony Zdrowia w Polsce”.
- Kautsch M., Klich J. (2002). „Kontrakty menedżerskie w opiece zdrowotnej”, *Gospodarka Narodowa*, nr 4, s. 37–53.
- Kim J., Mahoney, J.T. (2005). „Property Rights Theory, Transaction Costs Theory, and Agency Theory: An Organizational Economics Approach to Strategic Management”, *Managerial and Decision Economics*, t. 26, s. 223–242.
- Lewandowska I. (2005). „Samorządy spłacą długi szpitali”, *Rzeczpospolita* z 12 sierpnia.
- Lewandowska I. (2006). „Zastrzyk gotówki zrekompensuje podwyżki”, *Rzeczpospolita* z 31 marca.
- Lewandowska I. (2006a). „Z pretensjami do funduszu, nie do budżetu”, *Rzeczpospolita* z 13 kwietnia.
- Lin H-Ch., Xirasagar, S., Tang Ch-H. (2004). „Cost per discharge and hospital ownership under prospective payment and cost-based reimbursement systems in Taiwan”, *Health Policy and Planning*, t. 19, nr 3, s. 166–176.
- Loughry M.L., Elms H. (2006). „An Agency Theory Investigation of Medical Contractors versus Member Physicians”, *Journal of Managerial Issues*, t. XVIII, nr 4, s. 547–569.
- Macher J.T., Richman B.D. (2008). „Transaction Cost Economics; An Assessment of Empirical Research in the Social Science”, *Business and Politics*, t. 10, Issue 1, s. 1–63.
- Mayer K.J., Nickerson J.A. (2005). „Antecedents and Performance Implications of Contracting for Knowledge Workers: Evidence from Information Technology Services”, *Organization Science*, t. 1, nr 3, s. 225–242.
- Ministerstwo Zdrowia (2004). Raport „Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga”, Warszawa, 21 grudnia 2004.
- Nickerson J.A., Silverman B.S. (2003). „Why Firms Want to Organize Efficiently and What Keeps them from Doing So: Inappropriate Governance, Performance, and Adaptation in a Deregulated Industry”, *Administrative Science Quarterly*, t. 48, nr 3, s. 433–465.
- Najwyższa Izba Kontroli (1999) Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania samodzielnych publicznych ZOZ, Nr ewid.184/1999/P/1998/129/DZK.
- „Od pacjentów brać nie wolno” (2005). *Gazeta Lekarska*, nr 2.
- Przyszłość samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej* (2002). Konferencja zorganizowana przez Senacką Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia, Instytut Spraw Publicznych i Federację Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia. Materiały konferencyjne, 5.11.2002, Senat.
- Rindfleisch A., Heide J.B. (1997). „Transaction Cost Analysis: Past, Present and Future Applications”, *Journal of Marketing*, t. 61, nr 4, s. 30–55.

Shufeldt J. (2007). „Vicarious Liability and Independently Contracted Emergency Physicians”, *ED Legal Letter*, t. 18, nr 2, s. 133–144.

Swanson, T., Göschl T. (2000). „Property rights issues involving plant genetic resources: implications of ownership for economic efficiency”, *Ecological Economics*, t. 32, s. 75–92.

Uhlener L.M., Floren R.H., Geerlings J.R. (2007). „Owner Commitment and Relational Governance in the Privately-Held Firm: An Empirical Study”, *Small Business Economics*, t. 29, s. 275–293.

Young S.H. (2003). „Outsourcing and benchmarking in a rural public hospital: does economic theory

provide the complete answer?, *Rural and Remote Health*, t. 3, nr 1, s. 124.

Williamson O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Zinn J.S., Mor V., Intrator O., Feng Z.L., Angelelli J., Davis J.A. (2003). „The Impact of the Prospective Payment System for Skilled Nursing Facilities on Therapy Service Provision: A Transaction Cost Approach”, *Health Services Research*, t. 38, nr 6, s. 1467–1485.

## **On Certain Dysfunctions in the Management of Independent Public Health Care Units**

The paper focuses on certain determinants of the health care reform carried out in Poland between 1999 and 2004 related to independent public health care units. It is argued that in the Polish health care sector, the basic conditions for effective execution of property rights have not yet been created. This is the primary reason why one may observe considerable dysfunctions in the process of managing independent public health care units. These dysfunctions originate from serious limitations in classic *ius utendi* at *abutendi*, *ius fruendi* and *ius disponendi* ownership rights implementation. The paper identifies basic dysfunctions at both regulatory and functional levels. Among them, a structural asymmetry between the payer and providers, as well as inefficient governance control over independent public health care units are presented. The paper shows that all these lead to increasing transaction costs and petrify inefficiencies in the health care system.

Key words: independent public health care units, ownership rights, dysfunctions of management.

## Wybór tekstów klasycznych

Jan Kooiman

### **(Współ)rzządzenie socjopolityczne**

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Autorem zamieszczonego poniżej artykułu jest Jan Kooiman, emerytowany profesor Wydziału Administracji Biznesu Uniwersytetu Erazma w Rotterdamie. Na tej uczelni wykładał organizację i zarządzanie publiczne w latach 1971–1996. Wcześniej m.in. uczył na innych uniwersytetach holenderskich – w Delft oraz Leiden. Urodził się w 1931 r. w Deventer. Kooiman studiował administrację publiczną, a jego wczesne prace dotyczyły funkcjonowania parlamentu, decydowania administracyjnego i politycznego oraz kwestii zarządzania publicznego. W tym wczesnym okresie prowadził też badania na temat służby cywilnej, podejmowania decyzji publicznych, parlamentów i administracji publicznej w Holandii, USA oraz w szerszym europejskim kontekście. Na znacznie późniejszym etapie swej akademickiej kariery, bo mając już ponad 60 lat, Kooiman zaczął powątpiewać w jednostronne podejście do państwa jako siły antagonistycznej wobec społeczeństwa i zaczął się zajmować problemami zarządzania w kompleksowym społeczeństwie. Aby podjąć to zagadnienie, zaczął kłaść nacisk na interakcje państwo–społeczeństwo i w tym celu korzystał z pojęć rozwijanych przez socjocybernetykę. Chociaż te idee rozwinął późno w swej zawodowej karierze, stał się jednak pionierem w obszarze powojennych teorii zarządzania.

Artykuł przetłumaczony dla „Zarządzania Publicznego” zawiera syntetycznie ujęte osobiste refleksje odnoszące się do podejścia autora do problemu i jego formowania się oraz bardziej ogólne komentarze odnoszące się do wybranych kwestii teoretycznych i praktyczno–politycznych. W ten sposób autor daje ogłęd problematyki zarządzania z obu tych perspektyw, a jednocześnie umożliwia czytelnikowi porównanie jego własnego podejścia oraz podejścia innych badaczy.

Profesor Kooiman w swym tekście konsekwentnie wykazuje, że jego zainteresowanie zarządzaniem (rządzeniem) ma równoległe teoretyczny i praktyczny charakter. Aby przezwyciężyć jednostronną krytykę państwa, kładzie nacisk na interaktywność relacji państwo–społeczeństwo, natomiast aby rozwinąć praktyczne koncepty stanowiące podbudowę ekonomicznego, politycznego i społecznego sterowania w warunkach narastającej złożoności społeczeństw, sięga do teorii systemów społeczno–cybernetycznych odnoszących się do relacji między częściami i całościami rozpatrywanymi w punktu widzenia zarówno struktury, jak i działania. Łącznie te obie perspektywy prowadzą do przedstawiania rządów jako jednego z aktorów współzarządzania kompleksowymi społeczeństwami. Równoległe do pracy nad tym uogólniającym artykułem (opracowanym w 1999 r. na konferencję na temat lokalnej organizacji badań społecznych) Kooiman kontynuował badania nad współzarządzaniem i stale publikował prace na ten temat (wykaz poniżej).

Autor zaczyna artykuł od przedstawienia 10 możliwych ujęć zarządzania (*governance*) i na tej podstawie stara się znaleźć aspekt (motyw) godzący tak różne definicje i podejścia. Dowodzi, że o ile różne definicje mogą najlepiej wyrazić specyficzne formy i poziomy społeczny zorganizowania, o tyle jednak mają one wspólną podstawę umożliwiającą im odniesienie się do relacji społecznych, zrozumienie ich i ukierunkowanie, jako relacji rosnącej różnorodności, nieliniarnej dynamiki oraz kompleksowości. To co dla nich jest wspólne, ujmuje następująco:

„Zarządzanie społeczeństwami – u progu XXI w. jest wspólną odpowiedzialnością wszystkich członków, grup oraz sektorów tych społeczeństw, tak publicznych, jak i prywatnych, tak niezorganizowanych, jak i zorganizowanych, tak formalnych, jak i nieformalnych. Zarządzanie i rządność (*governability*) nie powinny być zatem postrzegane jako właściwości «oficjalnie» rządzących, ale jako cechy systemów społeczno–politycznych, takich jak: wspólnoty międzynarodowe, państwa narodowe, miasta i wspólnoty lokalne, ale także poszczególnych sektorów, takich jak: rolnictwo, rybołówstwo, oświata czy opieka zdrowotna”.

Aby odnieść się do różnorodności, dynamiki i kompleksowości, Kooiman świadomie sięga do teorii systemów, szczególnie do kategorii z obszaru cybernetyki, użytych do opisu systemów społecznych. Jeżeli bowiem zarządzanie społeczno–polityczne ma być skuteczne, musi samo odzwierciedlać różnorodność, dynamikę i kompleksowość wyzwań (i możliwości) wynikających z tych cech współczesnych społeczeństw. W kategoriach teorii systemowych można to

opisać także jako konieczność uwzględniania w tak rozumianym zarządzaniu niezbędnej różnorodności jego mechanizmów sterujących i niezbędnej refleksyjności w ich monitorowaniu w sytuacji zmieniającego się otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego (zob. również moje uwagi w artykule z 2 numeru „Zarządzania Publicznego”). Tę konieczność Kooiman przedstawia jako potrzebę występowania różnych trybów interakcji rząd–społeczeństwo, począwszy do hierarchii (odgórna interwencja) poprzez współzarządzanie (wspólne działanie) do społecznej samoorganizacji bez rządowej ingerencji, a na poziomie meta jako niezbędność zdolności do refleksji i działania ponownie kształtującego równowagę między tymi trybami interakcji rządowo–społecznych, w odpowiedzi na rodzące się wyzwania i zmieniające się możliwości. Konsekwentnie stwierdza zatem, że:

„Uzyskiwanie równowagi między różnego rodzaju aktorami i mechanizmami sterującymi powinno mieć miejsce na różnych poziomach społeczeństwa oraz w odniesieniu do poszczególnych sektorów. W rezultacie wiele kwestii zarządzania jest współzależnych i wzajemnie powiązanych”.

Aby uchwycić istotę rzeczy, Kooiman odwołuje się do kilku podstawowych idei teorii socjologicznej: rozróżnienia między strukturą i procesem, akcją i interakcją, konsekwencji zamierzonych i niezamierzonych, poziomu mikro-, mezo- i makrospołecznego organizacji itd. Na tej podstawie następnie wyróżnia on trzy typy grupowych interakcji społecznych – oddziaływanie (*interference*), współdziałanie (*interplay*) oraz ingerencję (*intervention*). A to z kolei pozwala mu na zidentyfikowanie odmiennych mechanizmów zarządzania, a mianowicie: mniej lub bardziej spontaniczne wzajemne oddziaływanie (samozarządzanie), bardziej zorganizowane formy współzarządczego współdziałania (*co-governing interplay*) (np. przez sieci koordynacji działań) oraz odgórny ingerencję, kiedy rząd odgrywa zasadniczą rolę, ale pozostaje częścią społeczeństwa.

Każda z tych podstawowych form koordynacji ma specyficzne właściwości. Równie istotne jak ich określenie, jest rozpoznanie interakcji zachodzących między nimi w różnych hybrydowych czy mieszanych formułach zarządzania. Kooiman wprowadza ponadto rozróżnienie między współpracą na poziomie mikro, koordynacją na poziomie mezo oraz różnymi rodzajami koordynacji poziomu makro (np. solidarność, hierarchia, rynki). Jednocześnie rządy zachowują najważniejszą rolę w ogólnym równoważeniu tych trybów koordynacji – odnosi się do tego często używane przez niego pojęcie „zarządzanie w cieniu hierarchii”. Przykładem może być następująca teza:

„Zarządzanie w nowoczesnych społeczeństwach jest przede wszystkim procesem koordynacji oraz wpływania na społeczne, polityczne i administracyjne interakcje, co wymaga nowych form interaktywnego rządzenia. Z interaktywnej perspektywy rządzenie jest ukierunkowane na równoważenie interesów społecznych oraz kreowanie możliwości i ustanawianie ograniczeń dla społecznych aktorów i systemów, aby zorganizowali się sami albo dzięki przyjmowaniu wspólnych rozwiązań lub w następstwie zastosowania bardziej interwencyjnych form organizacji. Zasadnicze jest przy tym pytanie, jak w praktyce ukierunkować rządzenie, aby wzmocnić wspólne cele oraz wytwarzać sytuacje, w których zarządzanie interwencyjne oraz społeczna samoorganizacja mogą się uzupełniać w rozwiązywaniu wspólnych problemów i tworzeniu wspólnych możliwości”.

Później tę formę koordynacji nazwał Kooiman metarządzeniem. W końcu swych rozważań odnosi się on do normatywnego aspektu rządności. O ile rządzenie jest dla niego kategorią analityczną, o tyle rządność – normatywną. To prowadzi do postawienia interesujących pytań o właściwe standardy dobrego rządzenia, a w konsekwencji o rozumienie rządności.

Kooiman jest ciągle aktywnym badaczem społecznym i systematycznie pisze o interaktywnym rządzeniu i rządności. Ponadto sprawuje funkcję przewodniczącego Centrum Badań Morskich (MARE – *The Centre for Maritime Research*). Centrum prowadzi badania w zakresie rybołówstwa, kultury wykorzystywania obszarów morskich i bezpieczeństwa żywnościowego. W swych obecnych badaniach prowadzonych w MARE Kooiman, uczestnicząc w założonej przez siebie międzynarodowej sieci badawczej, analizuje formy zarządzania w sektorze rybołówstwa i bezpieczeństwa żywnościowego, ze szczególnym odniesieniem do przybrzeżnych krajów rozwijających się. Takie badania pozwalają na rozwijanie koncepcji interaktywnego zarządzania w celu (a) wypracowania zintegrowanego (z udziałem wszystkich interesariuszy) podejścia do merytorycznych problemów; (b) zidentyfikowania wymogów, zasad oraz modeli, które stworzą warunki skutecznego rozwiązywania problemu relacji między systemami ludzkimi i ekosystemami; (c) rozwinięcia interaktywnego podejścia do generowania wiedzy w tym obszarze; (d) stworzenia interaktywnego forum skupiającego badaczy oraz organizacje zajmujące się zarządzaniem w sektorze rybołówstwa; (e) powiązania ekspertów z zasobów z Europy oraz krajów Południa, aby promować współpracę w zakresie polityki rozwoju. Ta międzynarodowa sieć badawcza rozpoznaje także zagadnienie rządności w relacji do mieszanych i hybrydowych form zarządzania (zob. Kooiman 2003). Kooiman definiuje rządność jako „ogólną zdolność do zarządzania dowolną społeczną całością lub systemem” i uznaje ją za różnorodną i zmienną. To dla niego koncept ogólny, zgodnie z którym jakość „systemu do zarządzania” (*system-to-be-governed*) oraz „systemu zarządczego” (*governing system*) mają być badane równoległe, a jednocześnie rozpoznania wymagają ich wzajemne relacje podlegające równoczesnej ewolucji (*co-evolution*; Kooiman 2008). Na rządność składają się zatem łącznie rządzący (system zarządczy), rządzeni (system zarządzany) oraz relacje między rządzącymi i rządzonymi (systemem zarządczym i zarządzanym).



## Bibliografia

- Kooiman J. (1992). *Models of Governance*. London: Sage.
- Kooiman J. (1996). „Research and theory about new public services management: review and agenda for the future”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 9, nr 5–6, s. 7–22.
- Kooiman J. (1998). *Managing Public Organizations*. London: Sage.
- Kooiman J. (1999). „Social-political governance: overview, reflections and design”, *Public Management*, nr 1/1, s. 67–92.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kooiman J. (2008). „Governability: a conceptual exploration”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, nr 10 (2), s. 171–190.
- Kooiman J., Jentoft S., van Vliet M. (red.) (1999). *Creative Governance: Opportunities for Fisheries in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Kooiman J., Bavinck M., Jentoft S., and Pullin R. (red.) (2005). *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kooiman J., Bavinck M., Chuenpagdee R., Mahon RE., Pullin R. (2008). „Interactive Governance and Governability: an Introduction”, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, nr 7 (1), s. 1–11. zob. też <http://www.journal-tes.dk/>.

## (Współ)rzządzenie socjopolityczne

Przedmiotem artykułu jest opis koncepcji rządzenia opartej na interakcji zachodzącej pomiędzy państwem a społeczeństwem. W tekście przedstawiono najważniejsze podejścia do definiowania terminu „rządzenie” oraz dokonano analizy złożoności i dynamiki nowoczesnych społeczeństw, eksponując znaczenie interakcji społecznych dla jakości rządzenia. Rozważania te stały się podstawą dla konceptualizacji trzech trybów socjopolitycznego rządzenia tj. samorządzenia, współzarządzania oraz zarządzania hierarchicznego.

Słowa kluczowe: rządzenie, interakcje społeczne, nowoczesne społeczeństwa, samorządzenie, współzarządzanie, zarządzanie hierarchiczne.

### 1. Wprowadzenie

Do rozmyślenia o rządzeniu zainspirowały mnie kontakty ze studentami, z którymi pracowałem jako profesor instytucji publicznej w szkole biznesu. Większość z nich uważała, że rządy są jedynie sprawcami kłopotów, organizacjami utrudniającymi swobodne działanie liberalnego rynku. Zdecydowałem się zatem przedstawić im rządy jako sojuszników, podmioty, z którymi można sobie poradzić i których można użyć dla realizacji własnych celów. To skłoniło mnie do podjęcia próby stworzenia koncepcji rządzenia opartej na interakcjach zachodzących pomiędzy państwem a społeczeństwem.

W związku z moją działalnością naukową dziesięć lat temu opublikowałem w języku holenderskim tekst wprowadzający do zagadnienia rządzenia, a następnie opublikowałem pracę *Modern Governance* (1993). Od tamtej pory koncepcja rządzenia jako interakcji pomiędzy rządem i społeczeństwem się rozwinęła, a najnowsze rozważania na ten temat znaleźć możemy w piśmie *Public Management Review* (t. 1, nr 1) a także w *Discussing Governance 2000* J. Pierre’a, wydanej przez Oxford University Press, oraz w zbiorze esejów, które ukazały się w 2000 r. jako specjalne wydanie *Public Management*.

---

Paper LOSS Conference, Munich november 1999.

Koncepcja rządzenia stanowiła również istotny punkt analizy w odniesieniu do kwestii europejskich łowisk opisanej w 1999 r. w pracy *Creative Governance: opportunities for fisheries in Europe*, w rozdziale mojego autorstwa.

### 2. Zastosowania i definicje

Termin „rządzenie” jest używany na wiele sposobów, nie wszystkie one mają to samo znaczenie. Można równie dobrze powiedzieć, że mają zupełnie różne znaczenia. Rod Rhodes dwa lata temu dokonał ich podsumowania, wyszczególniając sześć ich zastosowań, ja natomiast znalazłem co najmniej drugie tyle, w zależności od tego, jak poważnie potraktujemy zastosowanie tego terminu (Rhodes 1997). Dodając jeszcze cztery znaczenia, otrzymałem zatem coś, o czym piszę poniżej. Klasyfikacja według Rhodesa wygląda następująco:

1. rządzenie jako „stan minimalny”, w którym pojęcie to służy do „zredefiniowania zakresu i formy publicznej interwencji”;
2. rządzenie kolektywne, odnoszące się do „systemu, przez który duże organizacje są kierowane i kontrolowane”;
3. rządzenie jako Nowe Publiczne Zarządzanie;
4. rządzenie w formie promowanej przez Bank Światowy – jako „dobre rządzenie”;

5. rządzenie jako socjocybernetyczne zarządzanie, w którego ramach Rhodes umieszcza moje podejście;
  6. rządzenie jako samoorganizujące się sieci, stanowi to mniej lub bardziej autorską interpretację rządzenia w rozumieniu Rhodesa.
- Chciałbym dodać do tego następujące rozumienia pojęcia „rządzenie”:
7. rządzenie jako *Steuerung* (niem. „sterowanie”), pojęcie to odnosi się przede wszystkim do Niemiec, ale również w Holandii trwa dyskusja dotycząca roli rządów w procesie sterowania, kontrolowania i zarządzania sektorem społecznym;
  8. rządzenie jako międzynarodowy porządek podniesiony przez kilku autorów specjalizujących się w stosunkach międzynarodowych do roli centralnej koncepcji „globalnego rządzenia”;
  9. termin „rządzenie” stosowany jest również w odniesieniu do zarządzaniu gospodarką lub sektorami gospodarki;
  10. w końcu dochodzimy do podejścia związanego z rządzeniem i rządowością (*governance* i *governmentality*), opartego na koncepcjach Foucault.

Zróznicowanie tych podejść definicyjnych i różnorodność ich stosowania utrudnia rozumienie zjawiska rządzenia. Jeśli bowiem rządzenie oznaczać może tak wiele rzeczy, to czy w ogóle ma sens mówienie o jednej koncepcji rządzenia? Różnorodne zastosowania i definicje implikują, że rządzenie występuje na kilku poziomach społecznych. Może również być tak, że bardziej adekwatne byłoby stosowanie różnych definicji rządzenia w różnych kontekstach. Rządzenie kolektywne jest bardziej odpowiednie dla opisu poszczególnych organizacji, podczas gdy podejścia sieciowe, ekonomiczne i rządowe wydają się szczególnie przydatne dla zarządzania określonymi sektorami i rządzenia rozumianego jako dobre zarządzanie. Wariant *Steuerung* czy też warianty socjopolityczne w większej mierze dotyczą kontekstu narodowego. Inne z kolei odnoszą się do sytuacji występujących w relacjach międzynarodowych. Szerokie spektrum zastosowań tego pojęcia, wielość jego definicji mogą prowadzić do pewnej niechęci do używania tego terminu, a w najlepszym przypadku powodować brak jego zrozumienia. Czy zatem istnieje

jakiś wspólny grunt dla tak szerokiego stosowania tego pojęcia?

Rządzenie może stać się powszechnym konceptem, który przekracza tradycyjne granice, i tym samym pomóc w rozwinięciu wyrafinowanej koncepcji, teoretycznych zagadnień z nią związanych i badań empirycznych będących jej uzasadnieniem. Moje stanowisko można podsumować następującym stwierdzeniem: tylko ci, którzy używają koncepcji rządzenia jako (nowego) narzędzia dla zrozumienia rozwoju na różnych poziomach społecznych, są zdolni do „otwarcia” go i dostrzeżenia, że daje ono szansę na przekroczenie granic. Uda się to tylko pod tym warunkiem, że koncepcja ta rozwine się w coś więcej niż tylko krótkotrwałą modę, że będzie prowadzić do zmiany paradygmatu, co wiązałoby się nie tylko z zaspokojeniem aspiracji akademickich, lecz także wpłynęłoby na potrzeby i możliwości rządzenia.

Tak czy inaczej, poważne próby konceptualizacji zagadnienia rządzenia, mimo różnic zachodzących między nimi, mogą być postrzegane jako reakcje na zmieniające się uwarunkowania społeczne. Podstawą tych prób powinien być wspólny pogląd na zagadnienie rządzenia, tych, którzy je podejmują. Rodzi się zatem pytanie, jak zdefiniować te zmieniające się warunki społeczne, tak aby uczynić je zrozumiałymi dla celów rządzenia, a co za tym idzie, jaką koncepcję rządzenia przyjąć, aby można było stosować ją do codziennych wyzwań pojawiających się w rzeczywistości społecznej. Jak zapewne wcześniej się domyślaliśmy, problem stanowi przejście od bardziej ogólnych kwestii związanych z rządzeniem do mojej własnej jego interpretacji, którą nazywam socjopolityczną z naciskiem na interakcje.

Kwestie rządzenia mogą być postrzegane jako socjopolityczne reakcje na różnych powiązanych ze sobą poziomach. Określam moje podejście jako „socjopolityczne rządzenie”, ponieważ fundamentalną dla mnie kwestię stanowi twierdzenie, że zarządzanie społeczeństwami u progu XXI w. jest wspólną odpowiedzialnością wszystkich członków, grup oraz sektorów tych społeczeństw, zarówno państwowych, jak i prywatnych, niezorganizowanych i zorganizowanych, formalnych i nieformalnych. Zarządzanie i rządność (*governability*) nie powinny być zatem postrzegane jako właściwość „oficjalnie” rzą-

dających, lecz jako cechy systemów społeczno-politycznych, takich jak wspólnoty międzynarodowe, państwa narodowe, miasta i wspólnoty lokalne, ale także poszczególnych sektorów, takich jak rolnictwo, rybołówstwo łowiska, oświata i opieka zdrowotna.

Każdy z tych socjopolitycznych systemów ma swoje szczególne właściwości, a ich pomijanie utrudnia zarządzanie współczesnymi społeczeństwami.

### 3. Rządzenie i różnorodność, złożoność i dynamika nowoczesnych społeczeństw

Charakterystyka społeczna i rządzenie

Istnieje oczywiście wiele sposobów charakteryzowania współczesnych społeczeństw i form, dzięki którym są one rządzone czy się zarządzają. Trzy spośród nich rysują się szczególnie wyraźnie: różnorodność, dynamika i złożoność. Współczesne badania nad społecznymi, ekonomicznymi i technologicznymi wymiarami tego fenomenu zwracają uwagę na to, jak złożone, zróżnicowane i dynamiczne są to zagadnienia. Ambitnie zakładamy, że aby wiedzieć, czego dotyczy współczesne rządzenie, w szczególności w relacjach pomiędzy „społecznym” i „politycznym”, kwestie związane z różnorodnością, złożonością i dynamiką nowoczesnych społeczeństw muszą zostać poddane wnikliwej analizie. Nasze podejście do zróżnicowania, dynamiki i złożoności może być w sposób najbardziej użyteczny wyrażone w pojęciu systemowym: socjopolityczny system stanowiący całość złożoną z części, które wykazują większą liczbę relacji pomiędzy sobą niż z innymi podmiotami, ostatnie z wymienionych tworzą środowisko systemowe. Części tworzące nowoczesne systemy socjopolityczne charakteryzują się wielką różnorodnością. Indywidualizacja, kulturowa wielość form i etniczna heterogeniczność wpływają w znacznym stopniu na zróżnicowanie nowoczesnych społeczeństw tak w wymiarze globalnym, jak i lokalnym. Kompleksowość jest wskaźnikiem dla architektury relacji wewnątrz i wokół systemów socjopolitycznych, co we współczesnych społeczeństwach stanowi kwestię dosyć zagmatwaną na wszystkich jego poziomach. Dynamika stosuje się do napięć wewnątrz i wokół społeczeństw.

Niedawne wysiłki zmierzające w kierunku liberalizowania gospodarki przyczyniły się w znacznym stopniu do wzrostu dynamiki procesów społecznych i ekonomicznych, jednakże stworzyły one również napięcia wewnątrz społeczeństwa i pomiędzy społeczeństwami. Współczesne społeczeństwa czerpią swoją siłę z różnorodności, złożoności i dynamiki. Czynniki te nieustannie generują problemy dla społeczeństw, ale również i możliwości ich rozwiązania. Te możliwości i problemy same w sobie są również złożone, dynamiczne i zróżnicowane. Odzwierciedlają one mocne i słabe strony tych społeczeństw. Odnosi się to również do warunków instytucjonalnych, w ramach których możliwości są tworzone i wykorzystywane, a problemy formułowane i rozwiązywane. Aby było efektywne, czyli spełniało standardy wydajności, praworządności i uczciwości – socjopolityczne rządzenie musi samo w sobie odzwierciedlać zróżnicowany, dynamiczny i złożony charakter wyzwań, z jakimi się mierzy. Często problemy definiowane są w sposób zbyt prosty, polityka publiczna ujmowana jest zbyt statycznie, a odbiorcy zbyt ogólnie, co może stanowić jedną z głównych przyczyn powodujących, że znacząca część działań związanych z rządzeniem wydaje się nieskuteczna, niesprawiedliwa i słaba.

Dla przedstawienia mojej konceptualizacji tych społecznych tendencji wykorzystuję trzy rodzaje charakterystyk, które tworzą podstawę dla dalszych teoretycznych rozważań. Twierdzę – i świadom jestem śmiałości leżącej u podstaw tej opinii – że chcąc zrozumieć to, co dzieje się w nowoczesnym zarządzaniu społecznym, w szczególności na granicy pomiędzy „społecznym” i „politycznym”, należy bezpośrednio odnieść się do kwestii związanymi z ich różnorodnością, złożonością i dynamiką.

Aby wyjaśnić, co mam na myśli, używając terminów „różnorodność”, „dynamika”, „złożoność”, powinienem oprzeć się na myśleniu systemowym, traktując system jako całość złożoną z jednostek wykazujących więcej relacji zachodzących wewnątrz nich samych niż między innymi jednostkami. Różnorodność z tej perspektywy stanowi charakterystykę jednostek, które tworzą system, określają naturę i stopień, w jakim się różnią. Złożoność jest wskaźnikiem dla struktury relacji między częściami systemu, mię-

dzy częściami i całością oraz pomiędzy systemem i jego otoczeniem.

Dynamika stosuje się do napięć wewnątrz systemu i pomiędzy systemami. Koncepcja różnorodności zwraca uwagę na aktorów w systemach socjopolitycznych, na jednostki, ich cele, zamiary i posiadaną władzę. Koncepcja złożoności skłania do badań nad strukturami, współzależnościami, korelacjami wewnątrz i pomiędzy różnymi poziomami. Wprowadzając zagadnienia dynamiki systemów socjopolitycznych, ich problemów i możliwości, zwracam uwagę na nieregularność, z jaką dokonuje się rozwój wewnątrz i wokół tych systemów oraz odnoszę się do tego, jak sobie z tym radzić. Istotną kwestią wydaje się dokonanie rozróżnienia pomiędzy tymi trzema charakterystykami, ponieważ każda z nich zwraca uwagę na specyficzne aspekty zjawiska współrzędzenia społecznego i socjopolitycznego. Równie duże znaczenie ma także relacja pomiędzy nimi, ponieważ dzięki niej charakterystyki mogą wzbogacać swą treść i znaczenia oraz służyć jako podstawowe elementy teorii rozwoju, zarówno odrębnie, jak i w ujęciu ich wzajemnych relacji.

Punktem wyjścia dla tej koncepcji rządzenia jest twierdzenie, że socjopolityczny fenomen i zarządzanie nim w kategoriach interakcji powinny zostać umieszczone w kontekście różnorodności, dynamiki i złożoności nowoczesnych społeczeństw. Społeczeństwa czerpią swoją siłę z tej charakterystyki. Innymi słowy, nieustannie tworzą one nowe możliwości dla tych społeczeństw, ale również wywołują problemy. Te możliwości i problemy same w sobie są również złożone, dynamiczne i zróżnicowane. Odzwierciedlają one mocne i słabe strony społeczeństw. Odnosi się to również bez wątpienia do warunków, w ramach których możliwości tworzy się i wykorzystuje, a problemy formułuje i rozwiązuje.

Rządy nie są jedynymi istotnymi aktorami w złożonych relacjach społecznych. Potrzeba różnych form interakcji pomiędzy rządem i społeczeństwem. Interakcje te mogą zostać umieszczone na continuum, od tradycyjnego rządowego interwencjonizmu, zorientowanego góra-dół, przez wspólne działanie (inaczej nazywane współrzędzeniem), aż po społeczną samoorganizację, w której brak jest interwencji rządów.

Uzyskiwanie równowagi pomiędzy różnego rodzaju aktorami i mechanizmami sterującymi powinno się odbywać na różnych poziomach społeczeństwa oraz w odniesieniu do poszczególnych sektorów. W rezultacie wiele kwestii zarządzania jest współzależnych i wzajemnie powiązanych.

#### 4. Interakcje społeczne

Rozwój społeczny może być postrzegany jako ciągły proces różnicowania i integracji sfer, takich jak wiedza, działania, organizacje, społeczeństwo etc. Rozróżnienie i integracja nie mogą być rozważane w oderwaniu od siebie. To oznacza, że koncepcja interakcji zostanie wyrażona w taki sposób, aby było oczywiste, że działania odnoszą się do siebie nawzajem (poziom działania) i że pod ich wpływem struktury, w których działania są zakorzenione, również ulegają zmianie (poziom strukturalny). Należy jednoznacznie stwierdzić, że jednostki dzięki interakcjom z innymi jednostkami wpływają zarówno na poziom działania, jak i na poziom strukturalny. Tylko wtedy, kiedy takie podejście zostanie przyjęte (a wraz z nim, jak postaramy się wykazać, różnorodność, dynamika i złożoność społecznej i socjopolitycznej rzeczywistości zostaną wyrażone), pytania dotyczące rządzenia zyskają znaczenie, na które zasługują, i tylko wtedy jest możliwe znalezienie na nie odpowiedzi.

Z tej perspektywy każda interakcja składa się z procesów i struktur. Stanie się to oczywiście, jeżeli uświadomimy sobie, że interakcje pomiędzy systemami jako takimi mogą zostać uznane za systemy *per se*. Element *procesu* odnosi się do aspektu oddziaływania interakcji. Procesy są wynikiem zdolności aktorów społecznych do działania. W swoich działaniach strukturalizują oni i restrukturalizują systemy, a dokonując tego, przyczyniają się do rozwoju społecznego. Poziom działania interakcji oznacza społeczną (inter)akcję. Sprawdza się ona zarówno w przypadku działań zorientowanych na cel, jak i we wszystkich rodzajach działań niezorientowanych na cel. Konkretnie (w kategoriach indywidualnych, ale również organizacyjnych bądź grupowych) wartości, cele, interesy i zamierzenia są wyrażone w działaniu, to efekty zorientowane na cel lub konsekwencje niezorientowane na cel

i jako takie muszą zostać uwzględnione na poziomie działania interakcji.

Strukturalny aspekt interakcji wskazuje materialne, socjalno-strukturalne ramy i kontekst, w którym wywołują one efekt. Za poziom strukturalny mogą zostać uznane okoliczności równocześnie ograniczające i poszerzające poziom działania. Składa się on z instytucji, ogólnych struktur społecznych, zasad i norm behawioralnych, wzorców komunikacji, materialnych i technologicznych możliwości i ograniczeń, które mogą zostać uznane za istotnie warunkujące.

Z pomocą struktury i części procesowych interakcję można zdekomponować na części, w taki sposób, aby została zawarta w koncepcji jako przedmiot rządzenia. Jednak teoria rządzenia biorąca pod uwagę jedynie struktury i procesy, bez uwzględniania aktorów czy jednostek, które same (jako przedmioty bądź podmioty) tworzą część i istotę rządzenia, jawiłaby się jako krucha, zważywszy na nasz zamiar zaprojektowania socjopolitycznej teorii demokratycznego rządzenia dużego kalibru. Rządzenie w perspektywie interakcyjnej będzie, gdzie tylko to możliwe, starać się przebić przez ostro zdefiniowane granice pomiędzy jednostkami (rządzącymi i rządzonymi), skupiając się na ponadgranicznych interakcjach pomiędzy nimi. Istotne jest ujęcie tych jednostek w naszej teorii rządzenia, nie należy umniejszać ich roli, ponieważ one również funkcjonują w rzeczywistości społecznej i socjopolitycznej. Czynniki te same w sobie przyczyniają się do wzrostu siły analitycznej perspektywy interakcyjnej w sposób, w jaki chcielibyśmy ją definiować. Należy również pamiętać o znaczeniu relacji pomiędzy tymi elementami, innymi słowy, interakcja stanowi podstawę syntezy tej koncepcji.

Za interakcję możemy więc uznać wzajemną relację wpływów pomiędzy dwiema lub więcej jednostkami. W interakcji wyróżniamy poziom działania i strukturalny. Pomiedzy tymi poziomami i wewnątrz nich działają siły mające tendencję do utrzymania istniejących relacji lub do ich zmiany. Podczas tarć zachodzących między nimi pojawia się dynamika interakcji. W charakterystyce jednostek, pomiędzy którymi pojawiają się interakcje, manifestuje się także różnorodność socjopolitycznej rzeczywistości. We wzajemnym relacjach pomiędzy wieloma interakcjami ujawnia się złożoność kwestii, jaką

stanowi zarządzanie. Aktorzy i interakcje nawzajem się determinują. Zwyczajny uważać wzajemnie oddziaływujące jednostki i organizacje za raczej niezależne od interakcji, w których partycypują. Pozwalają one zachodzić interakcjom, ale mogą je zatrzymać, jeżeli chcą – tak to wygląda. W gruncie rzeczy jednak aktorzy są ciągle tworzeni przez interakcje i podczas nich, poprzez nie odnoszą się do siebie. W procesie interakcji tworzą coś na kształt skrzyżowań. Oznacza to, że zrozumienie zróżnicowania biorących udział w socjopolitycznych interakcjach będzie możliwe jedynie dzięki zaangażowaniu ich w proces rządzenia, kiedy uzna się ich za niezbędne źródło informacji i czyniąc to, pozwoli się odegrać ich roli.

W rozwoju pojęcia interakcji na potrzeby rządzenia za główne źródło dynamiki można uznać napięcie pomiędzy poziomem działania i strukturalnym każdej interakcji. Ma ono decydujące znaczenie dla natury i kierunku zachodzących interakcji, kierunku napięć wewnątrz interakcji i wewnątrz poziomu strukturalnego. Na poziomie działania czy intencyjnych interakcji napięcie pomiędzy zmianą i zachowaniem kształtuje najbardziej centralne i przeciwstawne dążenia aktorów do realizacji partykularnych i powszechnym interesów; zaspokaja również wewnętrzne i zewnętrzne potrzeby systemu.

Interakcja tworząca przestrzeń jest scharakteryzowana przez dużą przestrzeń do działania i duży stopień elastyczności. Im bardziej kontrolująca się interakcja, tym bardziej bezpośredni wpływ na przeciwstawne potrzeby aktorów. Otwarta struktura jest mniej podatna na entropię niż zamknięta. Nowe impulsy mogą wnikać do jej wnętrza i zrównoważyć tendencję do entropii. Struktura potrafi dostosować się do nowych wymagań i tym samym zostać ustabilizowana na określony czas i/lub zmieniona w zależności od potrzeb.

Złożoność systemów socjopolitycznych jest wyrażona głównie przez to, że wielka liczba interakcji dokonuje się w wielu różnych formach i z różną intensywnością. Takie interakcje mogą ulegać wpływom jedynie jeżeli istnieje wystarczające zrozumienie tych aspektów złożoności. Podejście współrzędzenia do socjopolitycznych problemów i możliwości wymaga klarowności – które interakcje są zaangażowanie w blokowa-

nie rozwiązania problemu, a które w tworzenie możliwości jego rozwiązania, jak nawzajem są powiązane i jakie charakterystyczne wzorce dają się tutaj wyróżnić. Podstawowy związek pomiędzy złożonością i interakcjami wyraża się w fakcie, że interakcje jako takie stanowią wskaźnik złożoności socjopolitycznego świata. Powinny być zatem uznawane za elementy odnoszące się do systemu i części odnoszące się do części systemu oraz systemów jako całości.

#### 4.1. Trzy rodzaje społecznych interakcji

Aby móc ogarnąć złożoności interakcji dla naszych potrzeb, czyli dla zaprojektowania socjopolitycznej teorii rządzenia, musimy dokonać podziału interakcji społecznych na trzy rodzaje: oddziaływanie, współdziałanie, interwencję.

W rzeczywistości, w której funkcjonują nowoczesne społeczeństwa, nie tylko daje się zaobserwować wielką różnorodność interakcji, ale z punktu widzenia współrzędzenia uderza najbardziej, że duża część tego procesu dokonuje się niejako „sama z siebie”. I całe szczęście, gdyby tak się nie działo, wolność właściwego ustanawiania naszych własnych wzorców społecznych interakcji zostałaby w znacznym stopniu ograniczona. Innymi słowy, to, co dostrzegamy w nowoczesnych społeczeństwach, to fakt, że podstawowe społeczne interakcje zachodzą spontanicznie i mają właściwe sobie, szczególne wzorce różnorodności, złożoności i dynamiki. Odnosi się to zwłaszcza do „świata prywatnego i stylu życia”, ale również do sfery półpublicznej oraz publicznej. Jednak społeczeństwa te charakteryzują się jednocześnie rozległą siecią prywatnych, półprywatnych i publicznych organizacji. Nie bez powodu noszą miano „zorganizowanych społeczności”. Znaczna część społecznego rządzenia dokonuje się w tych kategoriach. Oczywiście, istnieją również bardziej sformalizowane tryby rządzenia, w ramach których znaczną rolę odgrywają formalne zasady i regulacje, sankcje pozytywne i negatywne.

Często rządy i inne podmioty obdarzone oficjalnym autorytetem angażują się w te formy rządzenia, ale nie tylko one. W sferze profesjonalnej (prawnicy, lekarze) wiele aspektów zarządzania opiera się na zasadach, regulacjach i sankcjach – czasem mających status publiczny.

Na ogół jednak, jeśli określony sposób zarządzania jest mocno społecznie zakorzeniony, zdarza się to rzadko.

Spostrzeżenia te uwrażliwiają nas na trzy tryby społecznego współrzędzenia, które wyraziliśmy przy pomocy trojkiego rodzaju socjopolitycznych interakcji. Najbardziej spontaniczne i najmniej zorganizowane interakcje zostały nazwane oddziaływaniami, w przypadku bardziej zorganizowanych rodzajów interakcji socjopolitycznych będziemy mówić o współdziałaniu, a najbardziej formalne (w których rządy często odgrywają ważną rolę) nazywać będziemy ingerencjami.

- (1) Po pierwsze, samozarządzanie odbywa się głównie w sferze ingerencji. Osoby pozostające w kręgach rodzinnych czy też grupy zaangażowane w interakcje skupione wokół „podstawowych procesów”, takich jak opieka, dobrobyt, technologia, edukacja itp., w bardzo wysokim stopniu się samozarządzają. Z zasady robią to anonimowo. To samozarządzanie się w zachodnich społeczeństwach stanowi ciągle ważny, dominujący tryb zarządzania, nawet tego o socjopolitycznym charakterze.
- (2) Po drugie, istnieje zorganizowane zarządzanie cechujące się wysokim poziomem współdziałania. Grupy ludzi skupione wokół podstawowych procesów organizują się, aby socjopolityczne rządzenie przyniosło im zakładane korzyści: dzięki temu zarządzanie zyskuje bardziej powszechny charakter. Aktorzy pozbawiają się części swojej autonomii na rzecz zarządzania o charakterze współdziałania, w takim stopniu, w jakim jest to konieczne dla tego rodzaju zarządzania. Istnieje – przynajmniej w zasadzie – możliwość nieuczestniczenia w interakcjach o charakterze wspólnego oddziaływania: ktoś może nie chcieć być członkiem określonych form organizacji czy może też chcieć z nich wystąpić. Obowiązkowe uczestnictwo wydaje się drogą pomiędzy współdziałaniem i ingerencją, ponieważ w niektórych przypadkach istnieją formalne zasady dla takich obowiązkowych członkostw organizacyjnych z towarzyszącymi im sankcjami. Współdziałanie integruje, ale nie jest ono obowiązkowe. Gdyby tak było, stanowiłyby one formę ingerencji.

Forma rządzenia oparta na wzajemnych interakcjach jest bardzo ważną kwestią we współczesnych społeczeństwach, być może jedną z najbardziej charakterystycznych różnic pomiędzy nowoczesnymi i tradycyjnymi społeczeństwami z ich naciskiem – czy to na ingerencje, czy interwencje. Współdziałanie mogą stanowić uzasadnione, w szczególnych przypadkach, zarządzanie oddziaływaniami.

- (3) Trzecia forma, dotycząca interakcji o charakterze ingerencyjnym, jest najbardziej zinstytucjonalizowanym rodzajem interakcji związanych ze współrzędzeniem – i jako takim poświęca się im dużo uwagi w literaturze zajmującej się zagadnieniem zarządzania i ingerencji. Ingerencje są tak mocno zinstytucjonalizowane, że uczestnictwo ma charakter obowiązkowy i wysoce sformalizowany. Ten przymusowy charakter sugeruje, że zwykle ktoś może dobrowolnie wycofać się z interakcji o charakterze ingerencyjnym. Dobrowolność jest wyjątkiem, a obowiązek zasadą w interakcjach ingerencyjnych. Z tego powodu ten rodzaj socjopolitycznego zarządzania obwarowuje się zasadami i gwarancjami. Dobrowolnie można stać się członkiem partii politycznej, uczestniczyć i wycofać się z formy zarządzania opartej na współdziałaniu. Nie odnosi się to do kwestii płacenia podatków, uczestniczenia w wymianie handlowej czy kwestii postępowania etycznego. Socjopolityczne interakcje o charakterze ingerencyjnym w zachodnich społeczeństwach są zarezerwowane głównie dla podmiotów wyposażonych we władzę publiczną. Istnieją również mieszane formy, np. urzędowe w neokorporacyjnych porozumieniach, czy mniej formalne w czymś, co nazywamy sieciami polityki publicznej. „Współporozumienia” mogą również stanowić formę ingerencji o mocnym charakterze wzajemnego oddziaływania, może nawet oddziaływania o charakterze ingerencyjnym.

W tym miejscu chodzi w szczególności o systemy, których konkretnym celem jest udoskonalenie zarówno bardziej spontanicznego samozarządzania lub trybu zarządzania zorganizowanego (współdziałania), jak i przywrócenia tych trybów zarządzania.

Jest zatem oczywiste, że rozróżnienia pomiędzy tymi trzema trybami nie mają ostrych granic. Ponadto rozróżnienie pomiędzy trzema formami interakcji zdecydowanie nie stanowi próby sformułowania ogólnej socjologicznej kategoryzacji czy teorii. Usiłujemy podjąć jedynie pewne kroki, przechodząc od conceptualnego do praktycznego punktu postrzegania zagadnienia rządzenia, na drodze relacji pomiędzy pytaniami o charakterze socjopolitycznym i odpowiedziami na nie, w rozumieniu rządzenia. Chcemy ograniczyć się do omówienia ogólnych interakcji socjopolitycznych, a czyniąc to, będziemy od czasu do czasu zbaczać w kierunku bardziej specyficznych obszarów interakcji socjopolitycznych. Mówiąc inaczej – chcemy przyrzeć się kwestii rozwiązywania problemów czy też szans, tworzonych w systemach, w których aktorzy i grupy aktorów mają zadania i obowiązki zarówno społeczne, jak i polityczne/administracyjne.

## 5. Trzy tryby socjopolitycznego rządzenia

Aby poradzić sobie ze złożonością interakcji występujących w procesie rządzenia z perspektywy projektowania socjopolitycznej teorii rządzenia (*governing* i *governance*), powinniśmy pogrupować interakcje w nim zachodzące w trzy kategorie: samozarządzanie, współrzędzenie, zarządzanie hierarchiczne.

Najbardziej „chaotyczne” i płynne formy interakcji socjopolitycznych mają wyrazisty charakter samozarządzający. W nowoczesnych społeczeństwach pewne sektory rządzą się same do pewnego momentu – w przeciwnym razie nie można by ich tak określać. Interesująca debata w tym kontekście dotyczy „autopoietycznego” charakteru sektorów w społeczeństwie. Istotną kwestię w tej debacie, szczególnie w niemieckiej socjologii, stanowi pytanie o to, czy i jak dalece ten „autopoietyczny” charakter czy samoorganizujący się charakter takich systemów chroni je przed sytuacją, w której wpływa się na nie czy zarządza nimi z zewnątrz. Znakomity przykład w tej dyskusji stanowią sytuacje, w których prawo i ekonomia traktowane są jako systemy.

W różnych formach współzarządzania istnieje pewien poziom równości w strukturze, we-



wnątrz której tworzące ją jednostki odnoszą się do siebie. Autonomia tych jednostek pozostaje ważną cechą charakteryzującą współdziałanie; odejście od autonomii ma jedynie częściowy charakter i zawiera wzajemne porozumienia, prawa i zobowiązania.

Hierarchiczne tryby rządzenia to najbardziej sformalizowane konstrukty interakcji związanych z zarządzaniem. Prawa i obowiązki są zorganizowane względem nadrzędnych i podrzędnych obowiązków i zadań. W szczególności pozytywne i negatywne sankcje w połączeniu z ingerencjami mają charakter wysoce formalny i zostały obwarowane gwarancjami politycznymi i prawnymi.

Aby uzyskać wiedzę na temat rodzajów zarządzania, możemy zadać analityczne pytania o ich kształt: co mogą zrobić samozarządzające się interakcje jako systemy? Jakich efektów można się po nich spodziewać? Jakie problemy mogą pojawić się i w jakich sytuacjach? To samo odnosi się do typu współzarządzającego i hierarchicznego. Mogą istnieć również względy socjopolityczne, które powinniśmy wziąć pod uwagę w rozumieniu konkretnych „ideologicznych” czy „metodologicznych” preferencji. W późnych latach 80. i wczesnych 90. samozarządzanie stało się popularne ze względów „ideologicznych”, podczas gdy interaktywne zarządzanie stało się popularne z metodologicznego punktu widzenia. W połowie lat 90. nastąpił powrót form hierarchicznych z wizją i potrzebą silnego państwa.

Z perspektywy rządzenia szczegółowa charakterystyka tych trzech rodzajów jako systemów czy ich połączenia stanowi główny obiekt analizy. Kolejne fragmenty tekstu są wstępnym studium charakterystyki tych trybów. Rozdziały różnią się jednak od siebie i powinny być traktowane jako próby omówienia samozarządzania, współzarządzania i hierarchicznego zarządzania w sposób bardziej systematyczny.

### 5.1. Samozarządzanie

Z teoretycznego punktu widzenia, rozważania o potrzebach i możliwościach samozarządzania w ramach socjopolitycznych systemów musi rozpoczynać się od autopoiezy (zob.: Dunsire 1996; Brans, Rossbach 1997). Ta kontrowersyjna koncepcja wywodząca się z nauk

biologicznych oferuje kilka sposobów zrozumienia, w jaki sposób społeczne i socjopolityczne systemy same się zarządzają. Stale się powiększa zakres literatury, w której autopoietyczne koncepcje takie jak samoodniesienie, samoorganizacja, samosterowanie (*Selbststeuerung*) stosowane są do istotnych zagadnień takich jak prawo, ekonomia, technologia, polityka czy nawet niedzielny wypoczynek. Oryginalny model wyjaśnienia, dlaczego system „żyje”: jego organizacja, gdzie części rozumiane są jako całość – stanowi jego esencję. Termin „żyjący” odnosi się do reprodukcji organizacji: jest autonomiczny, w tym sensie, że interaktywne składniki generują tę samą sieć procesów, taki system jest operacyjnie zamknięty, nie ma tu impulsów z zewnątrz czy na zewnątrz. Najbardziej kontrowersyjną z tych „oryginalnych” charakterystyk stanowi operacyjne i organizacyjne zamknięcie. Dzieje się tak dlatego, że to zamknięcie przynosi centralny argument dla wytłumaczenia niepowodzeń związanych z działaniem „zewnętrznych” systemów zarządzania takich jak prawo czy ekonomia.

Autopoietyczny charakter systemów społecznych jest interesujący w kontekście zarządzania. Systemy dostrzegają jedyne to, co mogą zinterpretować w swoich własnych kategoriach, włączając w to komunikaty płynące z zewnątrz. Odnosi się to również do interakcji i ingerencji dokonywanych przez inne systemy. Główne cechy działań nie są szczególnie ważne, ich konsekwencje będą zależne od tego, jakie „znaczenie” przypiszą im systemy społeczne. Jeżeli to znaczenie będzie przystawać do tego, czym jest zarządzanie, może przynieść efekty. W przeciwnym razie zostanie zignorowane, ograniczone lub wyolbrzymione. Systemy autopoietyczne mogą być jedynie zarządzane przez ich wewnętrzne samoodnoszące się tryby organizacji i operacji.

Autopoieza, szczególnie w szerszym znaczeniu samoodniesienia i związanych z tym koncepcji, może być rozumiana jako punkt wyjścia dla konceptualizacji zagadnienia samozarządzania w nowoczesnych społeczeństwach. Istnieją trzy ważne aspekty odnoszące się do tej kwestii.

Główne zasady samozarządzania w nowoczesnych społeczeństwach – co stanowi siłę i słabość istniejących zasad samozarządzania; jakie są konsekwencje nieustannego społecznego różnicowania się tendencji zmierzających do „zamknię-

cia” systemu względem zewnętrznych wpływów; poszukiwanie alternatywnych trybów zarządzania w świetle widocznych ograniczeń tradycyjnych systemów „nakazowo-kontrolnych” oraz sposoby, w jaki samozarządzanie może być częścią tych trybów – nachodzą na siebie.

## 5.2. Współzarządzanie

Współzarządzenie oznacza wykorzystywanie zorganizowanych form interakcji dla celów zarządzania. W socjopolitycznym rządzeniu stanowią one kluczowe formy „horyzontalnego” zarządzania: aktorzy koordynują, kooperują, komunikują się bez centralnego czy dominującego aktora. Szczególnie te formy zarządzania w moich wywodach wydają się lepiej uzasadnione niż inne tryby zarządzania występujące w zróżnicowanych, dynamicznych i złożonych sytuacjach. Tworzenie koncepcji „współzarządzenia” jako trybu zarządzania powinniśmy rozpocząć od próby zdefiniowania pojęć takich jak koordynacja, kooperacja, współdziałanie. Istnieje bardzo rozbudowana literatura, która odwołuje się do różnych poziomów społecznej organizacji, począwszy od współpracy interpersonalnej do koordynacji na poziomie rynków, sieci i hierarchii jako ogólnych mechanizmów społecznych. Na potrzeby mojej argumentacji, aby przyjrzeć się formom społecznej interakcji jako trybom zarządzania, ważne jest, żebyśmy ustanowili teoretyczne połączenie pomiędzy formami „współ” wyróżnianymi w literaturze przedmiotu i w moich opracowaniach a jakością interakcji i sposobem, w jaki różnorodność, dynamika i złożoność sytuacji związanych z zarządzaniem może zostać wyrażona za pomocą tych terminów.

Prostym sposobem na zbliżenie się do tego połączenia jest zidentyfikowanie trybów „współ” na różnych poziomach organizacji społecznej: na poziomie mikro, mezo i makro. Dla form mikro współzarządzania – odnosząc się do literatury przedmiotu – przyjmę koncepcję współpracy, która jest interakcją zachodzącą pomiędzy aktorami, będącymi na poziomie międzynarodowym jednostkami, a na poziomie strukturalnym (ogólnie) mogą być postrzegani jako pewien rodzaj formalnego organizacyjnego porozumienia, w ramach grupy zadaniowej czy projektu. Zarezerwowałem słowo „koordynacja” dla po-

ziomu mezo interakcji społecznej, w którym aktorami są organizacje: międzynarodowy poziom „robimy rzeczy razem” jest wyrażony w dwustronnych czy wielostronnych intra- i interorganizacyjnych, porozumieniach, a poziom strukturalny tych interakcji pojawia się w sektorach czy podsektorach społecznego zróżnicowania. Trzeci poziom społecznych interakcji „współ” może zostać opisany w kategoriach makromechanizmów czy porozumień, w których istotną rolę odgrywa koordynacja wewnątrz i pomiędzy „tym” państwem i „tym” rynkiem, hierarchiami, sieciami etc. W tym przypadku poziom zamierzonych interakcji oznacza, że im szersze instytucje społeczne takie jak aktorzy rynkowi (gałęzie przemysłu) wchodzą w interakcje z rządami (lub ich strukturami jak ministerialne departamenty czy dyrekcje EU), tym mocniejszy poziom strukturalny tych interakcji. Obejmuje on krajowy, ale w szczególności supra- czy międzynarodowy kontekst – porozumienia, globalne umowy i procesy, osadzone w zjawiskach takich jak globalizacja czy konkurencja międzynarodowa. Rozróżnienia te nie są niczym więcej niż tylko początkiem tworzenia koncepcji „współ” trybów zarządzania. Ich zaletą jest to, że pomagają w uporządkowaniu literatury przedmiotu pod kątem potencjalnego jej wkładu w dalsze rozważania dotyczące trybów współzarządzania. Analizując literaturę poświęconą zagadnieniom współpracy na linii państwowo-prywatnej, poznajemy np. „zasadność i kontekst” takiej współpracy, przeszkody dla niej oraz koncepcje dotyczące sposobów ich pokonania, z perspektywy interwencji i korzyści płynących z takiej współpracy (Huxham 1996). Literatura dotycząca organizacyjnej koordynacji poziomu intra- i inter- jest bardzo obszerna i dobrze wyjaśnia takie aspekty, jak zasady, cele, połączenia, autonomię i procesy, wzajemne dopasowanie i porozumienia (Rogers, Whetten 1982). Stawia również pytania: jakie, w jaki sposób i dlaczego względem pewnych rodzajów koordynacji (Dijkzeul 1997). Po trzecie, piśmiennictwo na temat form makro współzarządzania mówi nam o aspektach publiczno-prywatnych interakcji, które dotyczą szerszych społecznych oddziaływań, takich jak: dążenie, możliwości, zdolności społeczeństw do przewodzenia, kontroli i oceny procesów rozróżnienia oraz inte-

gracji względem narastającej separacji pomiędzy państwową i prywatną częścią tych społeczeństw (Kaufmann i in. 1986).

Dla moich potrzeb te rozróżnienia są pierwszym krokiem do połączenia poziomów o charakterze „współ” z analizą współzależności pomiędzy tymi poziomami jako „wyzwalającym” czy też „kontrolującym” przymusem zarządzania interakcjami na tych poziomach. Pewne „współ” porozumienia, takie jak formy współpracy czy koordynacji pomiędzy obszarem prywatnym i publicznym, są stymulowane czy hamowane poprzez pewną różnorodność „współ” porozumień na poziomie makro. Uważnemu przyjrzeniu się jakości takich porozumień i ich wzajemnym wpływom może pomóc jedynie wnikliwa analiza różnych form „współ” pomiędzy publicznym i prywatnym. Będę wspominał o tym później. Na szczęście zainteresowanie „nowym instytucjonalizmem” pomaga w odkryciu wielu wzajemnych form wpływów różnych rodzajów interakcji na różnych poziomach społecznych i będzie stanowić wkład w nasze rozumienie celowej i strukturalnej charakterystyki różnych rodzajów „współ” zarządzania występujących w zróżnicowanych kontekstach społecznych.

### 5.3. Zarządzanie hierarchiczne

Systemy interwencyjne są najbardziej klasycznym i charakterystycznym trybem interakcji w ramach zarządzania pomiędzy państwem a jego obywatelami, grupami i organizacjami. Najbardziej powszechne i szeroko praktykowane instrumenty tego rodzaju to prawo lub polityka publiczna. Trudno znaleźć tu przykłady aktywności społecznej, która nie byłaby zarządzana przynajmniej częściowo przez prawo (jedno lub więcej) lub przez jedną lub więcej procedur.

Dla każdego podmiotu na prawie każdym poziomie zaangażowania publicznego w sprawy społeczne istnieje standardowa procedura. Często to zaangażowanie jest blisko związane z jedną lub większą liczbą regulacji o charakterze administracyjnym bądź prawnym. W wyjątkowych sytuacjach, w szczególności dotyczących zarządzania sektorem społeczno-ekonomicznym, wykorzystuje się również ramy organizacyjne. Są one znane pod nazwą porozumień (neo)korporacyjnych. Ze względu na ich specyficzne właści-

wości interakcyjne pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym zasługują one na szczególną uwagę. Te hierarchiczne formy zarządzania są historycznie głęboko zakorzenione, wielki wpływ wywarł na nie Max Weber, szczególnie zaś jego badania nad biurokracją. Stały się one podstawą prawie wszystkich rozważań dotyczących hierarchicznych/biurokratycznych form koordynacji życia społecznego (Thompson i in. 1991). Jednak większość rozważań dotyczących hierarchicznych trybów zarządzania jest skierowana do organizacji i ma charakter wewnętrzny. Aby uzyskać bardziej systematyczny pogląd na kwestię hierarchii jako ważnej formy „uzasadnionego społecznego działania”, musielibyśmy wrócić do klasycznego dzieła Dahla i Lindbloma *Politics, Economic and Welfare* (1963). Dla tych autorów hierarchia jest obok „poliarchii, systemu cen i zawierania umów” jednym z głównych procesów kalkulacji i kontroli angażujących liderów i nieliderów. „Hierarchia jest procesem, w którym liderzy kontrolują nieliderów”. Hierarchii nie postrzega się jako czystej jednostronnej kontroli i uważa się za stanowiącą ciągłość, a jej biurokratyczny tryb jest szeroko omawiany w kategoriach jej wkładu w uzasadnione działanie społeczne i jego koszt. Przywołuje się ją również często ze względu na jej rolę w dystrybucji ządań, znaczenie w stabilizacji i procesach wydobywania surowców i wzrostu wydajności.

W podobnym duchu w pracy *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Kaufmann i in. 1986) dokonano rozróżnienia pomiędzy „koordynującymi mechanizmami i instytucjonalnymi porozumieniami, takimi jak solidarność, hierarchia i wymiana rynkowa”. W tej literaturze hierarchia jest w szczególności umiejscawiana w kategoriach mechanizmów zinstytucjonalizowanej redystrybucji. Opisana w kategoriach redystrybucyjnych transakcji (jednokierunkowych transferów), zalegalizowanych krótkoterminowych niezrównoważeń między korzyściami i zobowiązaniami, społecznej asymetrii dystrybutorów i odbiorców, przedstawieniem powszechnego zestawu zdefiniowanych zasad i zobowiązań. Uważa się, że hierarchie działają tak długo, jak długo są w stanie zaspokoić ograniczoną różnorodność potrzeb i środków. Niepowodzeniom hierarchii można zapobiec dzięki zinstytucjonalizowaniu minimalnej

solidarności czy innych mechanizmów koordynujących. Istotne jest, aby budować na podstawie powyższych konceptualizacji. Umożliwiają one nadawanie rozważaniom na temat zarządzania hierarchicznego charakteru teoretycznego, kształtowanie spójnego podejścia do jakości, ograniczeń i zalet tego sposobu zarządzania w różnych kontekstach tworzenia szans i rozwiązywania problemów społecznych.

## 6. Rządzenie i instytucje

Rządzenie możemy uważać za wzorzec czy strukturę, która zaczyna funkcjonować w socjopolitycznym systemie jako wynik zbiorowych wysiłków o charakterze interwencyjnym podejmowanych przez wszystkich aktorów w proces ten zaangażowanych. Ten wzorzec nie może być zredukowany do roli odgrywanej tylko przez jednego aktora, czy jedną grupę aktorów. W szczególności zarządzania politycznego w nowoczesnych społeczeństwach nie należy dłużej ujmować w kategoriach zewnętrznej kontroli wykonywanej przez rząd względem społeczeństwa, wyłania się ono z wielości współrzędnych aktorów. Koncepcja rządzenia wskazuje na tworzenie struktury czy też porządku, który nie może zostać narzucony z zewnątrz, ale który stanowi rezultat interakcji wielu rządzących i wpływających na siebie nawzajem aktorów. Porządek ten wprowadza ograniczenia, ale umożliwia również i wzmacnia warunki dla działania o charakterze socjopolitycznym. W praktycznym działaniu istnieje nieustanna interakcja pomiędzy tymi warunkami i ich wykorzystaniem a zastosowaniem. Struktura zarządzania musi uwalniać i koordynować niezbędne do transformacji zdolności, tak aby mogła sobie poradzić z potrzebami nowoczesnego zarządzania. Cel zarządzania w naszych społeczeństwach może być opisany jako radzenie sobie z problemami, ale również z potencjałem złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych nowoczesnych społeczeństw. Złożoność, dynamika i zróżnicowanie doprowadziły do ograniczania autonomiczności państwa połączonej ze zmniejszeniem jego wewnętrznej dominacji względem podsystemów społecznych. Współcześnie rządzenie powinno być postrzegane przede wszystkim jako wysiłki zmierzające do zaktywizowania i koordynowania aktorów

społecznych w taki sposób, aby publiczne i niepubliczne interwencje były w stanie zaspokoić potrzeby społeczne, które są ich częścią.

Rządy będą ponosić odpowiedzialność tak za bezpośrednie działania polityczne, jak i za jakość porządku polityczno-administracyjnego (części większej socjopolitycznej struktury zarządzania). Tę odpowiedzialność uznajemy za istotę zarządzania publicznego. Stosując formy bezpośredniego wpływu na interakcje społeczne, rządy będą próbowały osiągnąć swoje własne cele, nawet w sytuacji, w której warunki potrzebne do sprawowania „centralnej kontroli” przestaną istnieć.

Zarządzanie w nowoczesnym społeczeństwie to przede wszystkim proces koordynowania i wpływania na społeczne, polityczne i administracyjne interakcje, co wymaga nowych form interaktywnego rządzenia. Z interaktywnej perspektywy jest ukierunkowane na równoważenie interesów społecznych oraz kreowanie możliwości i ograniczeń dla aktorów społecznych i systemów, aby zorganizowały się samodzielnie albo dzięki przyjmowaniu wspólnych rozwiązań lub w następstwie zastosowania bardziej interwencyjnych form organizacji. Zasadnicze jest przy tym pytanie, jak w praktyce ukierunkować rządzenie, aby wzmocnić wspólne cele oraz wytwarzać sytuacje, w których zarządzanie interwencyjne i społeczna samoorganizacja mogą się wzajemnie uzupełniać w rozwiązywaniu wspólnych problemów i tworzenia wspólnych możliwości.

Usiłowałem dowieść, że zmiany społeczne przyniosły ze sobą nowe społeczne potrzeby, które muszą znaleźć odpowiedź w nowych możliwościach zarządzania. Ze zmian nie można wyciągnąć wniosków o malejącej czy rosnącej konieczności wspólnego rozwiązywania problemów czy o roli, jaką odgrywają w niej rządy. Czujemy, że potrzeby związane z zarządzaniem zmieniły się i odpowiedź leży po stronie tych, którzy postulują „róbmy rzeczy razem” np. raczej na zasadzie interakcji niż jednostkowego działania czy też sterowania pochodzącego z centralnego punktu systemu. W sensie ogólnym zatem cel nowoczesnego rządu z perspektywy zarządzania może zostać zdefiniowany jako aktywizowanie i koordynowanie aktorów społecznych. Musi się ono odbywać w taki sposób, aby porządek socjopolityczny (struktura zarządzania) wy-

łaniający się z obecności wielu aktorów zaspokajał potrzeby związane z radzeniem sobie ze złożonością, dynamiką oraz różnorodnością sytuacji społecznych. W tym podejściu rząd odpowiada za jakość obu tych procesów: jakość szerszego socjopolitycznego zarządzania i jakość własnego zarządzania.

Socjopolityczne (wspólne) rozwiązywanie problemów i wspólne tworzenie możliwości w złożonych i zróżnicowanych sytuacjach ma charakter zarówno publiczny, jak i prywatny, stanowi wyzwanie dla rządu jak i dla rynku. W określonym czasie przewodzi jedna partia, potem rządy obejmuje inna. Rosnąca liczba socjopolitycznych wyzwań wzmacnia znacznie wspólnej odpowiedzialności i współpracy. Zrozumienie różnorodności, dynamiki i złożoności kwestii socjopolitycznych oraz warunków, w których te pytania się pojawiają, jest konieczne dla rozwiązywania problemów socjopolitycznych i tworzenia socjopolitycznych możliwości, najlepiej dzięki integracji działania publicznego i prywatnego.

Dla państwa stanowi to po prostu prywatną (rynkową) część sektora, na którym zazwyczaj ciąży odpowiedzialność za zarządzanie w nim zachodzącymi podstawowymi interakcjami. Troska o zarządzanie bardziej złożonymi interakcjami, towarzyszącymi podstawowym interakcjom, to zadanie dla grup prywatnych, a nie rynkowych. Zadaniem/odpowiedzialnością organizacji publicznych jest troska o to, aby problemy i możliwości wewnątrz oraz wokół podstawowych i drugorzędnych procesów i struktur tych sektorów były traktowane zgodnie z wytycznymi i zasadami, które odzwierciedlają interes znacznej części społeczeństwa, związany z tymi procesami.

Wszystko to wyraża się w różnych mieszaninach publicznych, publiczno-prywatnych interakcjach, zorganizowanych w trzech różnych trybach. Niewiele wiadomo o ich właściwościach. W kontekście tego rozdziału mogą jedynie powiedzieć, że jak dotąd, integracja obszarów samo- i współoddziaływania stanowi temat bardzo mało zbadany, łączenie współzarządzania z zarządzaniem hierarchicznym jest zagadnieniem zbadanym nieco lepiej, tak samo sytuacja wygląda w przypadku samozarządzania i zarządzania hierarchicznego. Analityczne ujęcie pro-

blemu integracji tych obszarów znajduje się dopiero w fazie badań.

## **7. Rządzenie normatywne: kwestia zdolności do współzarządzania (*governability*)**

Stworzyliśmy kilka solidnych fundamentów, które mogą stanowić podstawę dla socjopolitycznego rządzenia, ale budynek nie został jeszcze wzniesiony. „Zaprawa” niezbędna do związania konstrukcji może składać się z dwóch elementów: politycznych i menadżerskich standardów i kryteriów: ramy normatywnej, aby związać to, co podzieliła analiza. Zarządzanie pierwszego rodzaju radzi sobie z problemami pojawiającymi się z dnia na dzień, zarządzanie drugiego rodzaju ujmuje w ramy warunki instytucjonalne. Jednak wiele różnic, sprzeczności, konfliktów, zagrożeń pozostaje nierozwiązanych. Ten rodzaj dylematów naszym zdaniem należy do sfery „meta”: jak zgodnie z prawem możemy poradzić sobie z problemami? Jakiego rodzaju warunków służących poprawieniu efektywności akceptujemy? Połączenie aspektów analitycznych z bardziej normatywnymi wymiarami zarządzania, zwłaszcza zaś zarządzania „całością”, może zostać wyrażone w kategoriach zarządzania (analityczne) i zdolności do współrządzenia (normatywne). Zarządzanie można postrzegać jako ogólny wysiłek systemu do zarządzania samym sobą, zdolność do współrządzenia jest pochodną tego procesu – nie stanem końcowym, ale inwentaryzacją dokonującą się w pewnym szczególnym momencie w toku złożonych, zróżnicowanych i wysoce dynamicznych procesów. Dla takich refleksji kryterium polityczne i menadżerskie może ustanawiać pomocne standardy.

Część ostatnich rozważań nad kwestią zarządzania publicznego dostarcza nam podstaw do kształtowania koncepcji dotyczącej tego, co powinno składać się na standardy. Aby poradzić sobie z zewnętrzną orientacją, debata nad zagadnieniem pluralizmu daje nam kilka wskazówek, jak wygląda świat zewnętrzny, świat, w którym instytucje publiczne muszą sobie radzić z problemami i możliwościami pojawiającymi się w złożonych, dynamicznych i zróżnicowanych sytuacjach.

Debata ta wymaga szczególnej uwagi ze względu na nierówności występujące w dystrybucji władzy przy dostępie do instytucji publicznych. Istnieje więc definitywna potrzeba stworzenia koncepcji, które umożliwiłyby pokonanie tych nierówności, nie tylko w sferze interesów, ale również w aspekcie problemów społecznych. Dla efektywnego zarządzania publicznego posiadanie odpowiedniej reprezentacji jest sprawą podstawową. Jej brak doprowadzi do tego, że proces rozwiązywania problemów czy wykorzystywania możliwości będzie niewydajny i nieefektywny, i co bardzo prawdopodobne, również niesprawiedliwy.

Uwaga ta staje się szczególnie istotna, kiedy dodamy, że ważne debaty muszą zostać przeniesione również na świat zewnętrzny. Tylko w sytuacji nieustannej dyskusji pomiędzy znajdującymi się wewnątrz i na zewnątrz będzie możliwe rozwinięcie spójnego, kontekstowego i elastycznego zbioru wartości i norm, które pozwolą publicznym aktorom poradzić sobie z nieustającym strumieniem dylematów. Obejmuje to również kwestię zastosowania (nowych) etycznych standardów i zasad postępowania na wszystkich poziomach zarządzania i kierowania sektorem publicznym.

W ostatniej części chciałbym odnieść się do dylematów, z jakimi organizacje publiczne i ich aktorzy nieuchronnie będą musiały się stykać. W tradycje zarządzania wpisują się takie kryteria, jak efektywność i wydajność; w debacie dotyczącej pluralizmu pojawia się reprezentatywność i selektywność; a w literaturze normatywnej sprawiedliwość i prawomocność. Mogą one zostać użyte do konstruowania sposobów, za których pomocą należy radzić sobie ze złożonością, dynamicznością i zróżnicowaniem (zob. tab. 1).

Z perspektywy zarządzania/rządzącej, radzenie sobie ze złożonymi problemami czy możliwościami oznacza zapewnienie „reprezentatywnej iteracji” pomiędzy interakcjami całości a częścią problemów i możliwości. To samo da się powiedzieć o selektywności względem uczestniczących aktorów. Obserwujemy, bez jednoznacznego rozstrzygnięcia granic tych iteracji, że z punktu widzenia oceny przynajmniej raz dokonuje się pełny cykl procesu rozwiązywania problemu czy też tworzenia sposobów jego rozwiązania.

Tab. 1.

Zarządzanie	Sektor publiczny	
złożoność	całość/części	reprezentatywność/ selektywność
dynamika	cybernetyka	uczenie się/ efektywność
różnorodność	jakość	uczciwość/ sprawiedliwość/ samorządność

Selektywność oznacza, że zapewniona i re-spektowana jest co najmniej zadowolająca reprezentacja bezpośrednio i pośrednio zaangażowanych w proces zarządzania.

W ten sam sposób radzenie sobie z dynamiką można oceniać w kategoriach uczenia się i efektywności. Nacisk kładzie się na ocenę sposobu, w jaki struktury zarządzania radzą sobie z dynamiką. Może być on rozumiany w kategoriach ich chęci do uczenia się, czy to na błędach przeszłości czy też na podstawie analizy teraźniejszości.

Z całą pewnością nie zdarza się to często, jeżeli przyjrzymy się opieszałości, która jest tak charakterystyczna dla wielu publicznych czy (publiczno-prywatnych) sieci międzyorganizacyjnych. Nacisk na wydajność jako kryterium dla radzenia sobie z dynamiką musi mieć coś wspólnego ze znanym zjawiskiem procesów sprzężenia zwrotnego, które nie potrafią nadążyć za faktami, przynosząc efekt odwrotny do zaplanowanego. Ktoś mógłby powiedzieć, że uczenie się to miara użycia mechanizmów sprzężenia zwrotnego, wydajność jest miarą tego, jak wiedza będąca wynikiem uczenia się może zostać zastosowana w następnym cyklu.

Jako sposób radzenia sobie z różnorodnością proponujemy wykorzystanie idei sprawiedliwości poprzez ocenę współrządzenia (*governance*) i prawomocności poprzez ocenę rządzenia (*governing*).

Te bardziej substancjalne kryteria powinny być zdecydowanie precyzyjniej określone dla określonego kontekstu, równocześnie tworzą zamknięcie i punkt początkowy dla pozostałych czterech kryteriów. Nie są one niezależne od siebie. Jesliby tak było, narażałyby się na to, że staną się pustymi pojęciami: stanowiącymi interesującym temat dyskusji, ale nazbyt łatwo zaniedbywanymi w praktyce współzarządzania

i rządzenia. Sprawiedliwość (współrządzenie) i prawomocność (rządzenie) rozumiane w ten sposób również stają się złożonymi i szczególnie dynamicznymi kryteriami i standardami oceny. Ich siła normatywna wzmacnia jakość normatywną innych kryteriów. Administracja publiczna powinna być dużo silniej zintegrowana z dyscyplinami takimi jak normatywna teoria polityczna. Odnosi się to z całą pewnością do obszaru publikacji związanych z zarządzaniem jako dyscypliną rozważań akademickich i formułowania praktycznych zaleceń. W społeczeństwie, które staje się coraz bardziej złożone, dynamiczne i zróżnicowane, „ten” rząd nie jest w stanie samodzielnie podejmować decyzji, w jakim kierunku społeczeństwo ma się rozwijać. Rozwój społeczny jest wynikiem działania interaktywnych sił społecznych. Wprawdzie zależy on od działań wielu aktorów społecznych, nie oznacza to jednak, że zarządzanie publiczne nie niesie ze sobą szczególnej odpowiedzialności. Na poziomie normatywnym rząd ma obowiązek stymulowania debaty publicznej w kwestii publicznych wartości, zadań zarządzania i wspólnego podejmowania decyzji, dzięki którym rola rządu w społeczeństwie jest legitymizowana, a działania związane z zarządzaniem są zorientowane na cel publiczny. W coraz większym stopniu zarządzanie staje się zdolnością rządów – razem ze społecznymi aktorami i instytucjami o samodzielnym lub wspólnym charakterze, jako struktury hierarchicznej albo mieszanej – do stawiania czoła potrzebom nowoczesnych społeczeństw. To właśnie znaczy współrządzenie. U jego podstaw leży zdolność do funkcjonowania w strukturze rządzenia (*governability*), oznacza to również zdolność społeczeństwa jako całości do współpracy, na każdym poziomie, od lokalnego do międzynarodowego.

## Social-Political Co-Governance

The article discusses the concept of governance based on interactions that subsist between the state and the society. The Author reviews key approaches to defining the term governance and analyses the complexity and dynamics of modern societies with special focus on the importance of social interactions to the quality of governance. These remarks constitute the basis for the conceptualisation of three modes of socio-political governance, i.e. self-governance, co-governance and hierarchical governance.

Key words: governance, social interactions, modern societies, self-governance, co-governance, hierarchical governance.

## Bibliografia

Brans M., Rossbach S. (1997). „The auto-poiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy”, *Public Administration*, t. 75, nr 3, s. 417–439.

Dahl R.A., Lindblom C.E. (1963). *Politics, economics and welfare*. New York: Harper Torchbooks (paper edition).

Dijkzeul D. (1997). *The management of multilateral organisations*. Deventer: Kluwer.

Dunsire A. (1996) „Tipping the balance: auto-poiesis and governance”, *Administration and Society*, t. 28, nr 3, 299–334.

Huxham C. (red.) (1996). *Creating collaborative advantage*. London: Sage.

Kaufmann X.F. i in. (red.) (1986). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: De Gruyter.

Kooiman J. (red.) (1993). *Modern governance*. London: Sage.

Kooiman J. (1999). „Social-political governance: overview, reflections and design”, *Public Management Review*, t. 1, nr 1, 67–92.

Kooiman J. (2000). „Societal governance: levels, modes and orders of social-political interaction”, w: J. Pierre (red.), *The governance debate: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Kooiman J., van Vliet M., Jentoft S. (red.) (1999). *Creative governance; opportunities for fisheries in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.

Rogers D.L., Whetten D.A. i in. (1982). *Inter-organisational co-ordination*, Ames: Iowa State University Press.

Thompson G. i in. (red.) (1991). *Markets, hierarchies & networks*. London: Sage.

## Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Szewska 20/3, 31-009 Kraków

szczepan@ae.krakow.pl

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* uprzejmie zawiadamia Autorów, że przyjmuje do publikacji:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Przyjmowane są wyłącznie artykuły w języku polskim. Do artykułu należy dołączyć streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim oraz słowa kluczowe. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku i streszczeniem) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie), objętość recenzji – pięciu stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).

Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany. Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty nieprzedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji. Jednocześnie redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Teksty prosimy kierować na adres redakcji – wydruk w trzech kopiach oraz plik (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisane w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.



### **Warunki prenumeraty**

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena egzemplarza pojedynczego numeru wynosi 15 zł. Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 022 826 59 21, 022 828 95 63, 022 828 93 91  
dział handlowy: 022 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl lub scholar@neostrada.pl

**Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej [www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl) można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.**