

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

1(35) / 2016



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny

Stanisław Mazur

Redaktorzy tematyczni

Marek Cwiklicki – nauki o zarządzaniu

Jacek Klich – nauki polityczne, ekonomia

Lukasz Mamica – ekonomia

Stanisław Mazur – nauki polityczne

Karol Olejniczak – nauki o zarządzaniu

Dawid Sześciło – prawo

Mariusz Trojak – ekonomia

Marcin Zawicki – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny

Andrzej Sokolowski

Dział Wywiady

Marek Benio

Redaktor językowa

Dorota Kasjanowicz

Sekretarz

Anna Chrabąszcz

Koordynator baz danych

Marek Oramus

Redaktor on-line

Marcin Kukielka

Rada programowa

Przewodniczący Rady Programowej:

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, Francja

Ash Amin – University of Cambridge, Wielka Brytania

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński, Polska

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, Francja

Robert Delorme – CEPREMAP, Francja

Dagmir Długosz – Departament Służby Cywilnej, Kancelaria
Prezesa Rady Ministrów, Polska

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Rumunia

Anna Giza-Poleszczuk – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jarosław Górniak – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jan Herbst – Uniwersytet Warszawski, Polska

Hubert Izdebski – Uniwersytet Warszawski, Polska

Robert Jessop – Lancaster University, Wielka Brytania

Janusz Koczanowski – Uniwersytet Ekonomiczny

w Krakowie, Polska

Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Polska

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Polska

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Dania

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Szwecja

Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Polska

Magdalena Środa – Uniwersytet Warszawski, Polska

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Włochy

Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji

Společnych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2016
Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSJH, BazEkon,
EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Jakub Dadlez, Dorota Szmajda*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

tel. 12 293 75 60

www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

PUBLIC GOVERNANCE

1(35) / 2016



CRACOW
UNIVERSITY
OF ECONOMICS

Publishing partner



SCHOLAR
Publishing House

Editorial Board

Editor-in-Chief

Stanisław Mazur

Thematic Editors

Marek Cwiklicki – management science

Jacek Klich – political science, economics

Eukasz Mamica – economics

Stanisław Mazur – political science

Karol Olejniczak – management science

Dawid Sześciło – law

Mariusz Trojak – economics

Marcin Zawicki – public policy science

Statistical Editor

Andrzej Sokółowski

Interviews Department

Marek Benio

Language Editor

Dorota Kaszjanowicz

Secretary

Anna Chrabąszcz

Database Coordinator

Marek Oramus

Online Content Editor

Marcin Kukielka

Programme Board

President

Jerzy Hausner – Cracow University of Economics, Poland

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, France

Ash Amin – University of Cambridge, United Kingdom

Andrzej Bukowski – Jagiellonian University, Poland

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, France

Robert Delorme – CEPREMAP, France

Dagmir Długosz – Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, Poland

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Romania

Anna Giza-Poleszczuk – University of Warsaw, Poland

Jarosław Górniak – Jagiellonian University, Poland

Jan Herbst – University of Warsaw, Poland

Hubert Izdebski – University of Warsaw, Poland

Robert Jessop – Lancaster University, United Kingdom

Janusz Koczanowski – Cracow University of Economics, Poland

Tadeusz Kudłacz – Cracow University of Economics, Poland

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Poland

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Denmark

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Sweden

Grażyna Skąpska – Jagiellonian University, Poland

Jacek Szlachta – Warsaw School of Economics, Poland

Magdalena Środa – University of Warsaw, Poland

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Italy

Jan Jakub Wygnański – The Unit for Social Innovation and Research 'Shipyard,' Poland

Janusz Zaleski – Wrocław University of Technology, Poland

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2016

The original version of the magazine is its printed version. The magazine is available in the following databases: CEEOL, CEJSH, BazEkon, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Ultimate Business Source), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Graphic Design – *Agata Łankowska*

Copy Editing – *Jakub Dadlez, Dorota Szmajda*

Publisher

Małopolska School of Public Administration

Cracow University of Economics

ul. Rakowicka 27, 31-510 Krakow

phone: + (48) 122 937 560

www.msap.uek.krakow.pl

Publishing Partner

Scholar Scientific Publishing Company

ul. Wiślana 8, 00-317 Warsaw

phone/fax: + (48) 226 22 118 9248 921 265, 228 289 391; Sales Department: ext. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Typesetting: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Printing and binding: MCP, Marki

Circulation: 300 egz.

Spis treści

<i>Dag Ingvar Jacobsen, Ann Sherin Skollevoid</i>	
Presidentialisation on the executive arena at the local level? The case of Norway 1992–2012	7
<i>Marek Ćwiklicki</i>	
Comparison of public value measurement frameworks	20
<i>Marcin Kardas</i>	
Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej	32
<i>Przemysław Sadura</i>	
Od centralnego planowania do współzarządzania? Polski system edukacji w epoce zmiany paradygmatu administrowania	47
<i>Konrad Kulikowski</i>	
Satysfakcja z wynagrodzenia i zaangażowanie w pracę wśród pracowników firm prywatnych i państwowych	58
<i>Alex Brenninkmeijer</i>	
Feedback for a better performing public sector	68

Contents

Dag Ingvar Jacobsen, Ann Sherin Skollewold

Presidentialisation on the executive arena at the local level? The case of Norway 1992–2012	7
--	---

Marek Cwiklicki

Comparison of public value measurement frameworks	20
---	----

Marcin Kardas

Public procurement as an instrument of innovation policy	32
--	----

Przemysław Sadura

From central planning to governance? Polish education system and the shift of public administration paradigm.....	47
--	----

Konrad Kulikowski

Pay satisfaction and work engagement among employees in private and national companies	58
---	----

Alex Brenninkmeijer

Feedback for a better performing public sector	68
--	----

Dag Ingvar Jacobsen, Ann Sherin Skollevoid

Presidentialisation on the executive arena at the local level? The case of Norway 1992–2012

It is empirically contested whether the phenomenon of presidentialisation, i.e. the concentration of power around the leading political positions in non-presidential systems, is taking place or not. This study sets out to investigate whether presidentialisation on the executive arena takes place in a collegial political system, more specifically in Norwegian municipalities. Using several independent empirical data in the period from 1992 to 2012, the main conclusion is that there are few traces of presidentialisation on the Norwegian local level. However, there are tendencies towards political concentration in the sense that political power is centralised in the political elite. Rather than presidentialisation or centralisation of power around one position, this can be regarded as an institutional centralisation of power.

Keywords: presidentialisation, concentration of power, Norway, municipalities.

Introduction

During the last two decades, local authorities in Norway have re-organised and introduced several governance procedures and principles closely associated with the ideals found in NPM. Most prominent are the changes towards more market based organisational structures (result units, market based units), an increasing use of business types organisations to provide semi-commercial services (water, energy, etc.), cooperative arrangements between other municipalities, regional and state agencies and private businesses to provide services and to solve “wicked problems” (physical planning, pollution/climate, crisis management), and foster a transition from direct steering through hierarchical relations to more steering “at arm’s length” (from ex-ante to ex-post) (Jacobsen, 2009; Øgård, 2014). All these different reforms have one thing in common; fragmentation of the

traditionally unitary municipalities (Jacobsen, 2008a). While provision of services in Norwegian municipalities through the 1980s was characterised by “in-house” production, the picture today is one of a multitude of different organisational forms of production, as well as ways of steering.

One recurring hypothesis is that this fragmentation has triggered a reaction resulting in an increasing focus on coordination, both on the national (Christensen & Læg Reid, 2007a, 2011) and the local level (Røiseland & Vabo, 2012). These coordination initiatives come in a wide variety, ranging from an increasing use of cross-sectoral and cross-functional network arrangements, via amalgamations into more multi-task units, to an increasing coordinating power located at the political-administrative apex.

In this article, we focus on whether the recent decades saw a strengthening of the executive position of political leaders in Norwegian municipalities. Theoretically, the article departs from the notion of “presidentialisation”, i.e. stronger concentration of power around a person or a small group of persons at the political apex. Empirically, we study the changes taking place in Norwegian municipalities in the period between 1992 and 2012. The phenomenon of presidentialisation is conceptualised in two different ways. The first looks at presidentialisation as something

Dag Ingvar Jacobsen
Dept. for Political Science and Leadership
University of Agder
Servicebox 422, 4604 Kristiansand, Norway
dag.i.jacobsen@uia.no

Ann Sherin Skollevoid
Dept. for Political Science and Leadership
University of Agder
Servicebox 422, 4604 Kristiansand, Norway

taking place at the institutional level, indicating whether it is possible to detect institutional or structural changes in the organisation of local politics favouring the political elite. The second perspective focuses more specifically on the concentration of power around the top political leaders: the mayor and the vice-mayor. Here, we look into whether mayors and vice-mayors are becoming full-time employees, whether their relative resources are increasing, and whether there is an increasing tendency to appoint members of the mayor's/vice-mayor's political party to other top political positions.

Presidentialisation on the executive arena

The concept of presidentialisation was introduced by Foley (1993), but was made popular by Poguntke and Webb in their book *The Presidentialisation of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis* (2005). Their main thesis is that parliamentary systems, prominent in Europe, are transformed into systems increasingly resembling presidential systems, even though the formal structures remain unchanged. In short, this transformation process results in the concentration of power around one or a few persons at the political apex.

Presidentialisation, according to Poguntke and Webb, takes place on three different arenas in the political process. First, there is the party arena, where it is hypothesised that political leaders are becoming more autonomous vis-à-vis the political party they represent. In parliamentary systems, political leaders are expected to govern through their party, getting their mandate from party decisions, and involving the party in political decisions and processes. In this arena, presidentialisation makes it possible for political leaders to act more autonomously from their own party, for instance by consulting the party less frequently or fronting political agenda that is not necessarily broadly supported by the party. Second, in the election arena, presidentialisation manifests itself by a much stronger focus on the political leader. Election campaigns will become more personalised, with a few personalities getting the most attention, also at the expense of the political

party. Finally, presidentialisation takes place in the executive arena. Here, presidentialisation becomes visible through the concentration of resources around one or a few politicians at the apex, centralisation of decision-making power, and marginalisation of the rest of the cabinet. In this study, we narrow the focus to the executive arena.

Presidentialisation is a contested concept (Karvonen, 2010). On the one hand, it is discussed whether the phrase "presidentialisation" is appropriate in parliamentary systems (Dowding, 2013; Webb & Poguntke, 2013). "Personalisation" has been proposed by some as a better concept (Mancini, 2008), especially on the electoral arena (Elmelund-Præstekær & Kjær, 2013, Krauss & Nyblade, 2005), while "concentration of power" seems to fit the executive arena more aptly (Kolltveit, 2013). Still, we choose to use the concept of presidentialisation as a metaphor for the concentration of power at the political apex, and because the original theoretical and empirical framework of Poguntke and Webb (2005) seems fruitful to use even if presidentialisation is not exactly the best description of the phenomenon (see Webb & Poguntke, 2013). However, we make a clearer distinction between the concentration of power around one person (prime minister or mayor), and a more general strengthening of the power of a smaller group of elected politicians (a political elite). This follows a recent study of Norwegian cabinets, where Kolltveit (2013) found a tendency to shift decision-making power from the cabinet as a whole to a smaller group of ministers, and the establishment of such a "sub-cabinet" is clearly a structural strengthening of the power of a smaller group of politicians. Another structural change strengthening the power of the political elite would be to reduce the number of members in the cabinet, placing more power in fewer hands, or to reduce the number of committees so that more coordinating power is concentrated in one or a few committees. Concentration of power around one person, i.e. the position of the prime minister in a parliamentary system or the mayor in local authorities, will take on the form of increasing resources being allocated to the person holding the position of prime minister/mayor, like for instance higher budgets and more assistants representing stronger decision-making capacity.

Previous studies of presidentialisation on the executive arena have used a wide variety of indicators (Helms, 2005), both regarding the personal power of the prime minister/mayor, and the concentration of power within a smaller group of political leaders. One of the most common indicators is to study how ministers are appointed, transferred, and dismissed. In general, it is assumed that presidentialisation will manifest itself through the fact that the prime minister appoints weaker ministers, i.e. ministers with less experience, especially from the party and/or Parliament, and by an increased turnover of ministers across different positions so that they will gain less experience in one specific field (Bäck et al., 2009, 2011; Huber & Martinez-Gallardo, 2008; Kolltveit, 2013). Other indicators include the establishment of sub-cabinets, indicating a concentration of power within the cabinet in a smaller group of cabinet members (Kolltveit, 2013), how participation rights in certain areas are limited to one person occupying the apex (Bäck et al., 2009), and the amount of resources reserved for the prime minister/mayor (Lobo, 2005).

Nevertheless, empirical studies show wide variations in presidentialisation across democratic systems (Karvonen, 2010; Poguntke & Webb, 2005). Some of these variations may stem from the fact that what is often lumped together under the heading “parliamentary systems” may differ widely, also regarding the possibility and the need to presidentialise the system. The *possibility* refers to the institutional constraints imposed by the political system, and thus the space available for the concentration of power in fewer hands (Kenig & Barnea, 2009). The *needs* reflect differences in how relevant concentration of power is as a means to solve problems.

Poguntke & Webb (2005: 16) point to both these elements when it comes to explaining the causes of presidentialisation. The needs are related to four different factors. The first is, as discussed in the introduction to this paper, an increased complexity, both in the political tasks themselves and in the political-administrative organisation. The more complex and fragmented the system, the stronger the need for coordination. The second factor is associated with the internationalisation and globalisation of politics. An increasing importance of international agreements and institutions

results in an increasing participation of the political elite on the international arena where important political topics are debated and decided upon. This process creates a need for the strengthening of the political capacity of the elite; it also represents concentration of critical information in fewer hands (Johansson & Tallberg, 2010). The third factor relates to changes in the mass media, arguing that media have created a situation with an increasing focus on politicians as individuals rather than on political parties and party policies. The media individualise politics, giving more attention to major politicians, thus boosting their power on behalf of the party (Boumans et al., 2013). Finally, voters have become more individualised, and traditional bonds to political parties have been severely weakened. Voters become more “fleeing”, party programmes become less important, and they are more easily mobilised by strong political personalities than by political ideas and visions.

The possibility for presidentialisation is first and foremost linked to the constraints represented by the political context. At the local level, it is probably important how the mayor is elected, i.e. indirectly by the council, or directly in general elections. It seems probable that the directly elected mayors have better possibilities to evolve into “presidents” compared to the mayors elected from among the members of the local council. In addition, one has to take into account the general political support (i.e. the proportion of votes) for the political party in power. How this will influence presidentialisation is, however, ambiguous. On the one hand, a strong popular support for the mayor’s party will reduce the need for coordination, and thus for presidentialisation. On the other hand, it will increase the possibility for presidentialisation as the power granted to a dominating party or coalition makes it easier to select and appoint the desirable candidates, and to take decisions without consulting other parties. Furthermore, as emphasised by Kolltveit (2013), the type of cabinet will also influence both the need and possibility for presidentialisation. In an (extreme) situation, with a one-party cabinet having a majority in parliament or a coalition cabinet without a majority in parliament, the need for the concentration of power will be low, but the possibility is proportionally high. The opposite situation, i.e. a minority coalition cabinet, will

represent a greater need but a lower possibility for presidentialisation.

On a final note, the individual characteristics of the politicians may also be of great importance (Puguntke & Webb, 2005). This element is not a part of this study, so we do not discuss this topic any deeper.

Presidentialisation in the Norwegian local government system

Most researchers applying the presidentialisation approach study parliamentary systems at the national level. Studies at the local level have been scarcer and more heterogeneous in their approach, focusing more on leadership and institutional reforms like direct election of the mayor than on the concentration of power on the executive arena in a local “president” (see Delwit et al., 2009; Reynart et al., 2005). As the phenomenon of presidentialisation is clearly context dependent, the specific context of Norwegian local government has to be described in more detail.

As a nation, Norway is characterised by strong egalitarian values, and the power distance is among the smallest in the world (Olsen, 1983; Skarpenes & Sakslind, 2010). It could be argued that these general cultural values also spill over to the political system. Traditionally, the position of the Norwegian prime minister vis-à-vis the ministers has been rather weak (O’Malley, 2007). The cabinet is a collegium, as we find in many other parliamentary systems, and it can be argued that the collegial features stand stronger in Norway than in many other European countries (Christensen, 2003). With respect to presidentialisation this could work in two different directions. On the one hand, one could assume that presidentialisation is a less probable process in Norway than in many other countries with weaker egalitarian values and lesser emphasis on collegiality. On the other hand, a country with weak executive powers might be more in need of a strong executive centre to handle more complex policy issues and processes. Therefore, it is an open question whether Norway is the least, or the most, likely case concerning presidentialisation.

Norway is a unitary system, indicating – in principle – that all the powers are delegated from

the national to the regional and local levels. Nevertheless, the local level displays a great amount of autonomy, not least by having direct elections every four years, but also through generating substantial incomes on their own through local taxes, fees, and payment for services. In addition, the general law on local government in Norway provides a great deal of freedom concerning local variations in political and administrative organisations. The only organs mandated by the law are the council and the executive committee. The law only defines the minimum number of members in these bodies, leaving to the municipality itself to decide about the size of the council and the executive committee.

The political system at the local (municipality) and regional (county) level is purely collegial. Councillors are elected in general elections every four years. Representation in the council is proportionate, and voters can vote for both political parties and individual representatives. Formally, there is no formation of a cabinet, thus there is no formal position and opposition in the council. There is an executive body (“formannskap”), but this is formed on a proportional basis, mirroring the representation of parties in the council. This is not a cabinet, but rather a “micro-edition” of the council. The mayor and the vice-mayor are elected from among the council members, and the mayor chairs the council meetings and has a double vote if necessary. He/she is also the formal leader of the executive committee. Norway conducted an experiment with directly elected mayors in a limited selection of municipalities in the periods 1999–2003 and 2003–2007, but this project was abandoned in the following years. Currently, there are no directly elected mayors in Norway. As the executive committee is a smaller, more decision-oriented arena, we will – if presidentialisation has occurred – assume that the executive committee will be strengthened relative to the general council. This can manifest itself by the executive committee gaining strength versus the council by becoming relatively larger in the number of members, and more active (measured as the number of meetings and issues handled).

Leaders of the specialised sub-committees are appointed by the council following negotiations between the parties represented in the council.

Formally, the party(ies) constituting the majority in the council stand free to appoint their political members as leaders of the sub-committees, but – it being a collegial system – it has been an unwritten norm that such positions should be given to all political parties of a certain size. Contrary to ministers, leaders of sub-committees are elected for the whole four-year period, so dismissals and reshufflings during the elected period are not possible. Thus, presidentialisation at the local level must manifest itself differently than that at the national, parliamentary level. Here, we will assume that local “presidents” to a larger degree will appoint members of their own party, thus breaking the informal rules embedded in the ideals of a collegial system. Over time, we will assume to find an increase in the relative number of sub-committee leaders being members of the mayor’s party.

Traditionally, the position of the mayor (and vice-mayor) was held in addition to a “normal” job. The ideal of the layman – i.e. politicians should reflect the ordinary men and women – still stands strong. Historically, this implied that being a mayor was an unpaid job, or at least only symbolically paid. If presidentialisation has taken place, we will assume that the layman principle is fading, and that being a mayor more and more becomes a full-time, paid job.

Studying presidentialisation at the local level within one single country also opens up some possibilities that country studies seldom provide. Norway has 428 municipalities, 425 of them with identical political systems (three have a parliamentary system), but with highly varying values regarding such aspects as population size, surface area, centrality, economic munificence, political concentration and economic activity. We will argue that *population size* can be used as a proxy for three of the four driving forces for presidentialisation outlined by Poguntke and Webb (2005). First, larger municipalities will have a more heterogeneous population, resulting in both more complex societal problems to solve, and in a more diverse political composition of the council (see Dahl & Tufte, 1973 for a general argument). Second, the media pressure will be the strongest in the largest municipalities due to the fact that regional newspapers, as well as regional offices of the national mass media, are located

in these municipalities. Thus, both the physical proximity, and the fact that large municipalities take decisions on significant resources, make these municipalities journalistically interesting. Third, large municipalities are more prone to pressure from international institutions. For instance, large projects shall, according to the EU rules, be subject to competitive tendering. As large municipalities mean more large projects, this set of rules affects the larger ones the most. Only the last element, a more “fleeting” electorate, is unrelated to the municipal size, as fluctuations between parties across elections are independent of the number of inhabitants. As a general hypothesis, we will expect to find more presidentialisation in large municipalities than in smaller ones.

Method and data

Currently, Norway has 428 municipalities and 19 counties. As this study is on municipalities, and not counties, the following concentrates exclusively on the local level. Out of the 428 municipalities, three have been granted the possibility to convert to parliamentary systems. These three were discarded from the analysis, as were two others for which there were no available data. The total number of units is thus 423. Norwegian municipalities differ in the number of inhabitants – from now on referred to as “size” – from just under 300 to more than 500,000, with the mean number of inhabitants being approximately 11,000 and the median just below 5000. A large municipality in Norway is defined as one with more than 20,000 inhabitants (Statistical Bureau 2013), and 50 municipalities (12%) fall into this category. In the following analysis, we will compare municipalities with under and above 20,000 inhabitants.

To measure the concentration of power at the institutional level, the following indicators were used:

- The number of representatives in the council,
- The number of issues discussed on average in the council and in the executive body (“formannskap”),
- The number of political sub-committees.

If presidentialisation is taking place, we will assume that: a) the mean number of representatives in Norwegian municipal councils is decreasing, b)

that the number of issues decided in the municipal council will decrease while the number of issues in the executive body will increase, and c) the average number of political sub-committees will decrease. At the individual level, we used the following indicators:

- The party political background of sub-committee leaders,
- The percentage paid position for mayors and vice-mayors,
- Administrative resources devoted to the mayor/vice-mayor (i.e. the existence of a personal secretary and/or political advisor).

Presidentialisation will have taken place if:

a) more of the sub-committee leaders will come from the same political party as the mayor/vice-mayor, b) if the position of the mayor and vice-mayor increasingly becomes a (full-time) paid job, and c) administrative resources allocated to the mayor/vice-mayor increase over time.

The party political background of the sub-committee leaders will of course be heavily dependent on the number of seats in the council allocated to the different parties (Kenig & Barnea, 2009). If there is a tendency to appoint more leaders to sub-committees belonging to the political party of the mayor or the vice-mayor, it could only reflect a general concentration of mandates to these parties. Thus, not to draw any wrong conclusions, we control for the general political concentration in the councils using the Herfindahl index. This index measures the concentration around one party, taking into account the total number of parties in the council and their size. It ranges from 0, indicating that all parties have the same amount of seats in the council, to 1, indicating that one party has all the seats. Thus, the higher the value, the higher the concentration around one party.

The data come from several independent sources. The number of meetings and issues in the councils and executive committees, as well as the data on the percentage paid position for mayors and vice-mayors originate from a survey conducted by NIBR every four years since 1995 (Blåka et al., 2012). The response rate is very good overall, and the number of municipalities varies between 313 and 338 (response rates between 74 and 80). Here we have the data for the period from 1995 to 2012. The number of members in the

council, of sub-committees, parties in the council and their respective number of seats, as well as the political party adherence of sub-committee leaders, was gathered from a yearly publication published by the municipalities' interest organisation (KS – Kommuneløkkelen). These data go back to 1992, and include all the municipalities except five (N = 423). The data on the presence of a personal political secretary and/or advisor were collected through a web survey circulated to all mayors and vice-mayors in Norway, resulting in a response rate of 84% for the mayors and 71% for the vice-mayors. 1992 was not selected randomly. A revised Municipality Act was passed this year, and one – perhaps *the* – most significant change was associated with the organisational freedom given to municipalities. Before 1992, many sub-committees were mandated by law, as was the number of representatives in the council and the executive committee. After 1992, the municipalities could to a much greater extent choose different ways to organise their political activity, including the total abolishment of sub-committees.

Analysis

Starting with the most general information about the council and the sub-committees, Table 1 shows the trend from 1992 to 2011/2012 on a subset of indicators.

If presidentialisation had taken place, we would expect: a) the number of sub-committees to decrease, and b) the relative strength (measured in members) and activity level between the council and the executive committee to change in favour of the latter. Table 1 gives only support to a), and to a lesser degree that the executive committee has gained strength relative to the council measured in members. If we compute the ratios between the executive committee and the council members/meeting/issues, the result is counter to the hypothesis of presidentialisation. The ratios are displayed in Figure 1.

Even though the number of representatives in the councils decreases while the number of representatives in the executive committee is rather stable over time, the decline in meetings and issues is much stronger in the latter than in

Table 1: Changes in political structure over time

	1992	1995/1996	1999/2000	2003/2004	2007/2008	2011/2012
Number of political sub-committees (a)	5	5.1	4.7	3.8	3.2	3.2
Number of members in council (a)	29.6	29	28.1	25.6	25.6	25
Number of meetings in council (b)	n.a.	9.7	9.6	8.9	9.1	9
Number of issues in council (b)	n.a.	124.9	117.2	105.9	111.7	108,4
Number of members in executive committee (a)	7.6	7.5	7.4	7.5	7.4	7.4
Number of meetings in executive committee (b)	n.a.	20.7	18	16.4	15.6	14.6
Number of issues in executive committee (b)	n.a.	210.1	156	126.5	125.2	114.1

Sources: (a) Kommunenøkkel (N = 423), (b) Blåka et al. (2012) (N = 313-338). n.a. = data not available.

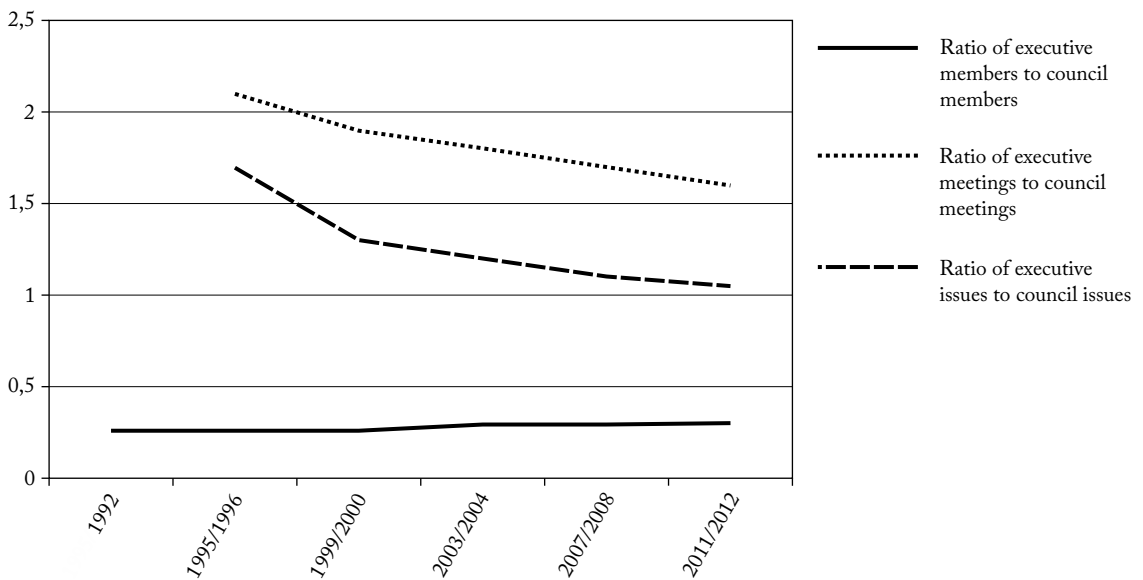


Figure 1: Ratios of executive committee members/meetings/issues to council members/meetings/issues

Source: own elaboration.

the former case. Relatively, the council has become the more active part. However, in total terms, both the activity in the council and the executive committee has decreased. This happens in a period where the activity in Norwegian municipalities is

far from declining, indicating that some decisions have been moved to other arenas. The data give us no indication as to what these arenas might be, so we do not engage in any speculation about this phenomenon. The general decline in activity

Table 2: The party political background of sub-committee leaders

	1992	1995/1996	1999/2000	2003/2004	2007/2008	2011/2012
Percentage sub-committee leaders of mayor's party	47,4	44,6	38,3	39,7	41	41,8
Percentage sub-committee leaders of vice-mayor's party	39,5	34,3	25,5	24,3	27,3	24,9
Percentage sub-committee leaders of both parties	64,4	59,4	52,3	53,3	53,6	56,2

Source: Kommunenøkkel. (N = 423).

Table 3: Percentage of Norwegian municipalities with mayors/vice-mayors in full-time position

	2000	2004	2008	2012	2014
Mayor full-time	83.3	77.2	78.2	95.3	95
Vice-mayor full-time	2.9	3.1	2.7	3.5	3.1

Source: Blåka et al. (2012) (N = 313-338).

may also be an artefact, created by a change in the way the councils discuss and decide political issues. Other studies indicate that there are fewer single issues concerning details, and that more of these issues are “lumped together” in larger, more principled “packages” (Blåka et al., 2012).

Another set of indicators focuses on the political party affiliation of the sub-committee leaders. If presidentialisation has taken place, we would assume the “president” to allocate powerful positions to his or her political supporters, excluding politicians from the opposition.

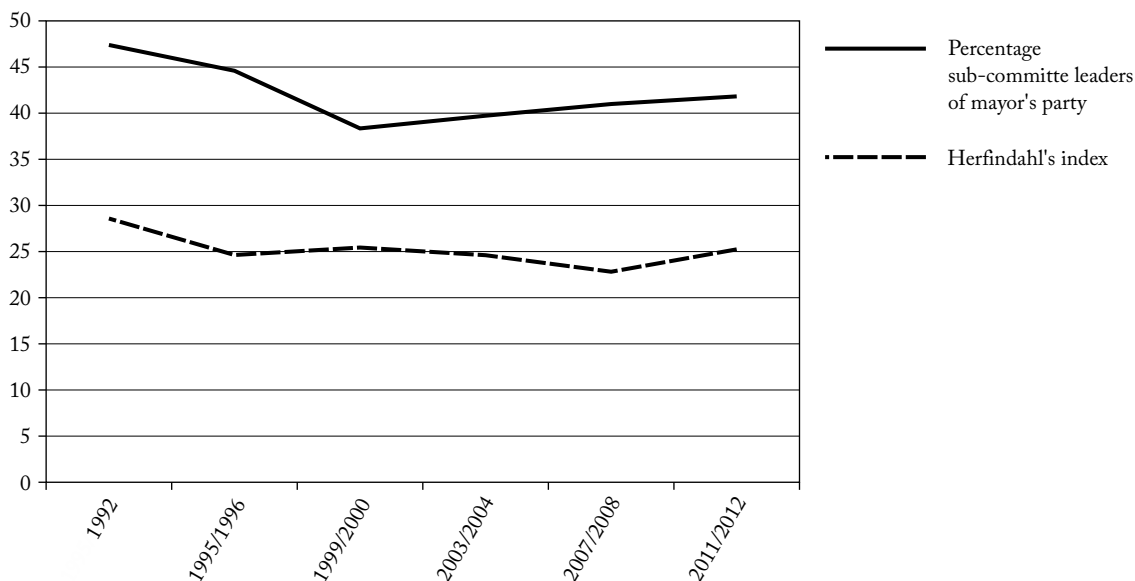


Figure 2: Percentage of sub-committee leaders of mayor's party compared with the Herfindahl index

Source: own elaboration.

For all the three indicators, the trend is U-shaped in the sense that the highest concentration is found at the beginning of the period, declining up until 1999/2000, and then increasing. Presidentialisation is most closely related to concentration around party affiliates of the mayor, and this is also where the increase from 1999/2000 until today was the most visible. As Figure 2 shows, this increase cannot have been caused by an increasing concentration of votes given to the mayor's party as the Herfindahl index showed a declining tendency until 2007/2008, indicating less political concentration around the largest party in the council. The increase of concentration around the mayor's party in the last period can be partly explained by an increase in the political concentration around this party.

Finally, we focus on the resources allocated to the mayor and the vice-mayor. Table 3 shows the percentage of municipalities with full-time, paid job for mayors and vice-mayors. These data are only available from 2000.

There has been a steady increase in municipalities with a full-time, paid mayor. Currently, only a handful of the smallest municipalities

engage mayors for less than a full-time position. Very few municipalities – only the largest ones – have a vice-mayor at a full-time position, but the percentage paid position for the vice-mayor has also increased steadily over the last 15 years. Blåka et al. (2012) show that while 70% of the municipalities in 2000 did not pay the vice-mayor anything, this percentage has decreased to 28 in 2012. Concerning the resources in the form of political advisor/secretary, our web survey revealed that only four municipalities (four of the 4 largest, except for those with parliamentarism) had such arrangements.

The strongest indicators of presidentialisation are arguably a decrease in the number of sub-committees, and an increase in the percentage of sub-committee leaders from the same political party as the mayor and the percentage position of the mayor. On the aggregate level, these indicators hint at a general, although weak presidentialisation from the beginning of the millennium. As noted in the theoretical section, we would assume significant variations between municipalities regarding their size. Empirically, we would expect: a) fewer sub-committees, b) a higher percentage

Table 4: Regression analysis (OLS). Dependent variable: number of sub-committees in municipalities.

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Municipal size	.13**	.30**	.39**	.41**	.47**	.49**
Herfindahl index	-.05	-.05	.00	-.04	-.02	.00
R ²	.01	.09	.15	.17	.22	.23
F-value	3.54*	20.50**	37.29**	43.59**	60.01**	65.08**

N = 423. Beta-coefficients. * = sig le. .05, ** = sig le. .01.

Source: own elaboration.

Table 5: Regression analysis (OLS). Dependent variable: percentage position for the mayor

	2000	2004	2008	2012
Municipal size	.24**	.28**	.14**	.07
Herfindahl index	.07	-.04	-.05	.00
R ²	.06	.08	.02	.00
F-value	11.78**	14.84**	3.54**	.69

N = 313–338. Beta-coefficients. * = sig le. .05, ** = sig le. .01.

Source: own elaboration.

Table 6: Regression analysis (OLS). Dependent variable: percentage of sub-committee leaders being members of the same party as the mayor

	1992	1996	2000	2004	2008	2012
Municipal size	-.07	-.06	.10*	-.04	-.03	.09*
Herfindahl index	.48**	.37**	.28**	.23**	.29**	.30**
R ²	.23	.14	.09	.05	.08	.10
F-value	62.59**	34.42**	21.68**	12.87**	19.31**	23.88**

N = 313-338. Beta-coefficients. * = sig le. .05, ** = sig le. .01.

Source: own elaboration.

of sub-committees leaders being members of the mayor's party, and c) a higher percentage position for the mayor in larger municipalities.

Contrary to the hypothesis, large municipalities have a higher number of sub-committees than small municipalities. Size also becomes more important as an explanatory factor over the years. Prior to 1992, the number of sub-committees was to a large extent standardised. The revised Municipal Act relaxed this standardisation, resulting – as Table 4 clearly demonstrates – in a situation where large municipalities have significantly more sub-committees than small ones.

Table 5 shows that municipal size does have a significant effect on the mayor's percentage position. A larger municipality indicates a higher percentage position. The size effect is still positive in 2012, but not significant. This may be interpreted as an indicator that a full-time position for the mayor has become the norm, independent of the size of the municipality.

The variations in the appointment of sub-committee leaders can be mainly explained by the general political concentration around the largest political party, which in almost every case is the party of the mayor. Municipal size has an ambiguous and mostly non-significant effect.

Conclusions

As noted in the theoretical section, it is empirically contested whether the tendencies outlined by Poguntke & Webb (2005) really take place (Bäck et al., 2009; Kefford, 2013; Kolltveit, 2013; Sundström, 2009). This study supports

these doubts. Certainly, there are tendencies suggesting a concentration of power in Norwegian municipalities on the aggregate level, as indicated by a decreased number of council members and a decrease in the number of political sub-committees. Political power has been concentrated in the hands of fewer persons, and a de-specialisation has taken place in the form of fewer sub-committees. This trend is probably best interpreted as stronger *organisational* coordination, not as presidentialisation. Fewer, and thus larger and more functionally diverse, sub-committees will result in more diverse tasks and functions being handled by one political unit. This can clearly be seen as a reaction to a fragmented situation with many, highly specialised, sub-committees, but it is difficult to interpret as presidentialisation.

The trend towards fewer and more functionally diverse sub-committees may also be linked to a general decrease in the activity of both the councils and the executive committees, especially the latter. The more diversified the sub-committee structure, the stronger the need for coordination at a higher level, i.e. in the executive committee and the council. Thus, the decrease in issues and meetings in these two arenas probably suggests that more coordination takes place in fewer, and larger, sub-committees. In other words, the sub-committees have become more important arenas for coordination. This trend could have been interpreted as presidentialisation if it had been combined with an increasing tendency for the mayor's political party to occupy the leading positions in these sub-committees. On the contrary, we find that there has been a decrease

in the percentage of sub-committee leaders being members of the mayor's political party since 1992. At the level of the individual municipality, much of this concentration cannot be interpreted not as presidentialisation, but rather as a mirroring of the general political concentration in the council. When the mayor's party gets bigger, there is a strong tendency for the mayor's party to occupy more leader positions in the sub-committees. One is tempted to say: of course.

Furthermore, the arena where the mayor has the strongest potential influence – the executive committee – seems to have lost much of its central position, as indicated by a strong decrease in the number of issues and meetings. Relatively, the council seems to strengthen its position, as the reduction in issues and meeting is much lower in the council than in the executive committee. One plausible interpretation is that both the sub-committees and the council have become more, and the executive committee less, central, a trend that goes counter to that of presidentialisation. In general terms, however, the activity of both the municipal council and the executive committee is declining, indicating the shift of power to other arenas. The sub-committees are candidates for this, but the data do not allow to test this assumption. Thus, we should encourage further research on this topic.

The only indicator directly supporting presidentialisation is the increasing tendency for the mayor to be a full-time, paid position. However, one could argue that this is the development of a general national norm rather than a sign of presidentialisation. Today, almost all mayors have a full-time position, independent of the size of the municipality. In addition, the allocation of resources exclusively to the mayor in the form of political advisors/secretaries is very rare in the Norwegian case.

The trends sketched out in this paper do not support the thesis of presidentialisation. Still, it is possible to interpret the changes taking place as an increased emphasis on coordination. A decrease in the number of members in the councils accounts for a more homogeneous group of politicians, probably increasing the probability of reaching decisions more quickly and possibly more unanimously. A decrease in the number of sub-committees also suggests an increased

emphasis on coordinating different functional areas at a lower level than the council.

Of course, these quantitative indicators do not offer a full picture of presidentialisation on the executive arena, as both Kolltveit (2013) and Karvonen (2010) point out. They say very little about how decisions are made, and what the role of the mayor is in these processes. To answer such questions, we need more qualitative studies probing into decision-making processes in the municipalities.

References

- Bäck, H., Dumont, P., Meier, H. E., Persson, T., & Vernby, K. (2009). Does European integration lead to a 'presidentialization' of executive politics? *European Union Politics*, 10(2): 226–252.
- Bäck, H., Persson, T., Vernby, K., & Westin, L. (2011). Presidentialisation from a historical perspective: Ministerial selection and reshuffling in Swedish cabinets. In T. Persson & M. Wiberg (Eds), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroad*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012*. Oslo, NIBR-rapport, 12.
- Boumans, J. W., Boomgaarden, H. G., & Vliegenthart, R. (2013). Media personalisation in context: a cross-national comparison between the UK and the Netherlands, 1992–2007. *Political Studies*, 61, 44–62.
- Christensen, T. (2003) Narratives of Norwegian governance: elaborating the strong state tradition. *Public Administration*, 81(1): 163–190.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2007a). *Transcending new public management. The transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007b). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1057–1064.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Beyond NPM? Some development features. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Elmelund-Præstekær, C., & Kjaer, U. (2013). Presidentialisation of parliamentary systems? Front-runner concentration in Danish local elections. *Representation*, 49(2), 155–167.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press.

- Delwit, P., Pilet, J.-B., Reynaert, H., & Steyvers, K. (Eds.) (2009). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* Brugge: Vanden Broele.
- Dowding, K. (2013). The Prime ministerialisation of the British prime minister. *Parliamentary Affairs*, 66(3): 617–635.
- Foley, M. (1993). *The rise of the British presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Helms, L. (2005). The presidentialisation of political leadership: British notions and German observations. *Political Quarterly*, 76(3), 430–438.
- Huber, J. D., & Martinez-Gallardo, C. (2008). Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, 102(2): 169–180.
- Jacobsen, D. I. (2008a). Fragmentering og integrasjon i norske kommuner – politisk retrett eller vitalisering. *Kommunal Ekonomi och Politik*, 11: 33–63
- Jacobsen, D. I. (2008b). *Perspektiver på kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johansson, K., & Tallberg, J. (2010). Explaining chief executive empowerment: EU summitry and domestic institutional change. *West European Politics*, 33(2), 208–236.
- Karvonen, L. (2010). *The personalization of politics: a study of parliamentary democracies*. Colchester: ECPR Press.
- Kefford, G. (2013). The presidentialisation of Australian politics? Kevin Rudd's leadership of the Australian Labor Party. *Australian Journal of Political Science*, 48(2), 135–146.
- Kenig, O., & Barnea, S. (2009). The selection of ministers in Israel: Is the prime minister 'a master of his domain'? *Israel Affairs*, 15(3), 261–278.
- Kolltveit, K. (2013). *Cabinet decision-making and concentration of power: a study of the Norwegian executive center*. PhD-dissertation, University of Oslo.
- Krauss, E. S., & Nyblade, B. (2005). 'Presidentialization' in Japan? The prime minister, media and elections in Japan. *British Journal of Political Science*, 35(2): 357–368.
- Lobo, M. C. (2005). The presidentialization of Portuguese Democracy? In T. Poguntke & P. Webb (red.), *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mancini, P. (2008). Leaderization, personalization, presidentialization: lexical and interpretive ambiguities. *Conference Papers -- American Political Science Association 1. Academic Search Complete, EBSCOhost* (accessed June 25, 2014).
- Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. In H. Baldersheim, L. E. Rose (Eds.), *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Olsen, J. P. (1983). *Organized Democracy*. Oslo: Universitetsforlaget.
- O'Malley, E. (2007). The power of prime ministers: results of an expert survey. *International Political Science Review*, 28(1): 7–27.
- Poguntke, T., & Webb, P. (2005). The presidentialization of politics in democratic societies: A framework for analysis. In T. Poguntke & P. Webb (Eds.), *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies* (pp. 1–25). Oxford: Oxford University Press.
- Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., & Pilet, J.-B. (Eds.) (2005). *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*. Brugge: Vanden Broele.
- Røiseland, A. Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skarpenes, O., & Sakslind, R. (2010). Education and egalitarianism: the culture of the Norwegian middle class. *Sociological Review*, 58(2), 219–243.
- Statistical Bureau of Norway (2013). 3. Gruppering av kommuner og fylkeskommuner. Retrieved May 20, 2014, from <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/3.gruppering-av-kommuner-og-fylkeskommuner>.
- Sundström, G. (2009). 'He who decides': Swedish social democratic governments from a presidentialisation perspective. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 143–170.
- Webb, P., & Poguntke, T. (2013). The presidentialisation of politics thesis defended. *Parliamentary Affairs*, 66(3), 646–654.
- Wollmann, H. (2005). The directly elected executive mayor in German local government (pp. 29–41). In: R. Berg & N. Rao (Eds.), *Transforming Local Political Leadership*, Houndmills: Palgrave MacMillan.

Prezydencjalizacja władzy wykonawczej na szczeblu lokalnym? Przypadek norweski – lata 1992–2012

Dowody empiryczne świadczące o zjawisku prezydencjalizacji, tj. koncentracji władzy wokół kluczowych stanowisk politycznych w systemach innych niż prezydencki, są niejednoznaczne. Prezentowane badanie omawia kwestię prezydencjalizacji w odniesieniu do władzy wykonawczej w systemie politycznym opartym o zasadę kolegialności, przede wszystkim na przykładzie gmin norweskich. Niezależne dane empiryczne z różnych źródeł dla lat 1992–2012 wskazują, że na szczeblu lokalnym w Norwegii występują nieliczne oznaki prezydencjalizacji. Widoczne są natomiast tendencje zmierzające do koncentracji politycznej w znaczeniu skupienia władzy w rękach elity politycznej. Zjawisko to można uznać raczej za instytucjonalną centralizację władzy niż za prezydencjalizację lub skupienie władzy w jednym stanowisku.

Słowa kluczowe: prezydencjalizacja, centralizacja władzy, Norwegia, gminy.

Marek Ćwiklicki

Comparison of public value measurement frameworks

Fair methodology for public performance measurement is at present one of the most important issues, especially in terms of providing high quality services for citizens in an economic way. Setting Public Value at the front of performance measurement makes it possible to present the benefits of more broadly defined effects of administration activities.

The research objective of the paper is to analyse and compare the frameworks for measuring public value.

Analysis and comparison were applied to the identified public value measurement frameworks based on the literature review. These frameworks were described on the basis of the literature review, which was conducted using relevant books and journals and supported by materials available on the Internet.

Six public value measurement frameworks were compared. They originated from Public Value or Value Analysis, conducted mostly in the last decade in the USA and the United Kingdom, as part of the New Public Management agenda.

Measuring public value has entered its maturity phase. It has evolved from a general concept, to explaining the role of public managers, to more specific procedures for establishing countable results and the area of application was extended: from public to all kinds of organisations.

Keywords: public value, measurement, framework, comparison.

Introduction

The research objective of the paper is to analyse and compare the frameworks for measuring public value¹. It should help to find answers to the following questions: how is public value expressed in measures (metrics)? What are the similarities between the elaborated public value management frameworks? How is public value perceived within particular frameworks?

In modern democracy, examination of delivering actual services, achieving social outcomes and maintaining agency's trust and legitimacy is extremely important for improving our knowledge of public administration. Fair methodology for public performance measurement is at present one of the most important issues, especially in terms of

providing high quality services for citizens in an economic way. Setting Public Value at the front of performance measurement makes it possible to present the benefits of more broadly defined effects of administration activities. The concept of Public Value or, broadly speaking, of Public Value Management, is perceived as the successor of the New Public Management movement that reshaped the ways of managing the public administration institutions in the West (Kelly, Mulgan & Muers, 2002; O'Flynn, 2007; Spano, 2009; Stoker, 2006; Talbot, 2009). However as Guarini (2014, p. 316) stated, "the development of managerial tools in governments faced with the public value paradigm is at a very early stage". Therefore, there is a need to examine an elaborated approach towards public value measurement and to expand the study of this research topic.

The author applied analysis and comparison to six identified public value measurement frameworks. These frameworks were described based on literature review, and conducted using relevant books and journal databases such as EBSCO, SCOPUS and Web of Science, supported by materials available on the Internet.

Marek Ćwiklicki
Department of Organisation and Management
Methods, Faculty of Management
Cracow University of Economics
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, Poland
marek.cwiklicki@uek.krakow.pl

¹ This paper is based on the Author's text [Ćwiklicki 2011], being its extended, modified and updated version.

General idea of the Public Value concept

The Public Value as a separate, independent concept can be identified with Mark H. Moore's publication *Creating Public Value: Strategic Management in Governance* published in 1995 (Moore, 1995). It is worth mentioning that the term "public value" has been, and still is, used in other aspects. For Bozeman (2002), Moore's proposition is connected less with value rather than with the quality of public management. Nevertheless, the idea of public value concept seems to be well accepted in the literature.

Moore argues that public managers have to consider three issues at the same time in order to deliver the most expected value for the citizens. These are: legitimacy and support from an authorising environment, operational capabilities of the managed agenda, and public value rooted in a task environment. In short, legitimacy and support are required as a guarantee of development thanks to public funds. Operational capabilities allow providing certain services and goods through the limited resources that institutions have at their disposal. Public Value – the most intriguing issue – should be most wanted by the citizens and it depends on their perception. All these three issues are intertwined and the public manager's task is to keep them in balance. The elements listed above became the cornerstone of the Strategic Triangle, to use Moore's term. It is perceived as the basis for the Public Value concept and the basis for

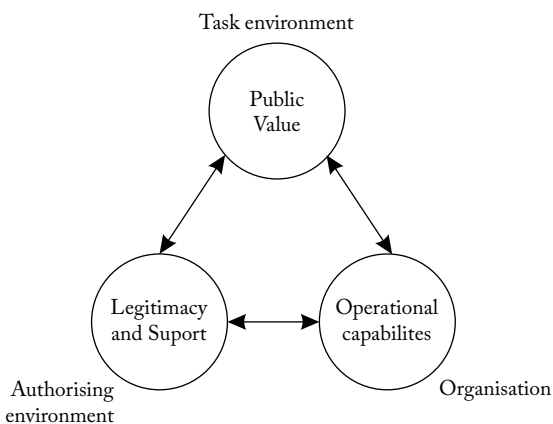


Figure 1. Strategic triangle

Source: adapted from (Moore & Khagram, 2004, p. 3).

the decision-making process. Its most famous visualisation is shown in Figure 1.

The phrases used by Moore are not clearly defined and allow different interpretations. This encourages attempts for different frameworks to capture the public value and, most importantly, to measure the effectiveness of public institutions.

Two main interpretations of public value can be found in the literature. The first is closely related to concepts well established in the economy, such as public domain, public good, or social choice theory. In this approach, public value is viewed differently than Moore's proposition, which is criticised. One example of such an attitude can be found in Bozeman's papers. The second perspective is the direct development of Moore's perceptions. The researchers try to put the concept in more precisely defined frameworks suitable for practical application. Here, one can indicate the models elaborated by The Work Foundation, The Strategy Unit of the British Cabinet Office, and individually by various scientists from the USA, the United Kingdom, Australia and New Zealand.

Another classification of public value interpretations can be drawn from economics, pragmatism, psychology and philosophy (axiology). The economic interpretation is the most common one.

A more detailed analysis of the term "public value" was conducted by Jørgensen and Bozeman (2007), who identified 72 registered values. Based on interpretative literature reviews, seven constellations of values were distinguished, associated with:

- the public sector contribution to society,
- the transformation of interests to decisions,
- the relationship between the public administration and politicians,
- the relationship between public administration and its environment,
- intraorganisational aspects of public administration,
- the behaviour of public sector employees,
- the relationship between public administration and the citizens.

In spite of these different categories spanning various areas of organisation, the primary sources of how public value is understood are the two concepts mentioned above.

Frameworks for measuring public value

The discussed frameworks are presented in the order of their formulation. The study covers six models derived from two main concepts: Moore's Public Value and Miles's Value Analysis.

Competing Values Framework

Talbot (2006) presented a state-of-the-art Competing Values Framework (CVF). The concept was created in the early 1980s as a result of the projects run by the Institute for Government and Policy Studies affiliated with the State University New York in Albany. The main authors associated with the CVF were Quinn and Rohrbaugh (1983).

The idea of the proposed solution was a compilation of two dimensions: the scope of control (flexibility-control, also described as flexibility-focused) and the orientation of direction (internal-external). The scope of control refers to a rational model and organisational structure – emphasis on stability and on the other side: flexibility. The second dimension involves the shift of the organisational focus from internal

(emphasis on the people in the organisation) to external (emphasis on the organisation as a whole). Each scale has its own two extremes. Their combinations indicate four kinds of management models (culture types) known as: *control*, *compete*, *create*, and *collaborate*. Inclusion in a specific quadrant indicates undertaking a certain strategy of culture, leadership, effectiveness, and value drivers. These are summarised in Table 1.

Talbot explains that the CVF can be used for measuring performance because “it offers a form of a ‘balanced scorecard’ by showing that performance means different things in each competing quadrant but that all are important” (Talbot, 2006, p. 12). He cites the work of Cameron and Quinn in which they state that it is possible to combine an appropriate set of measures. For *control*, it will be quality and efficiency (e.g. gross margin), for *compete* – profit and speed (e.g. EVA), for *create* – growth and innovation (e.g. sales growth), for *collaborate* – knowledge and community (e.g. future growth values). The author has combined these four competing values with the Public Value concept and has come up with five dimensions that should be filled after

Table 1. Characteristics of culture types in the Competing Values Framework

	Culture type			
Dimensions	Clan	Adhocracy	Hierarchy	Market
Orientation	Collaborate	Create	Control	Compete
Model type	Human relations	Open system	Internal process	Rational goal
Request for	Do things together	Do things first	Do things right	Do things fast
Leader type	Facilitator Mentor Team builder	Innovator Entrepreneur Visionary	Coordinator Monitor Organiser	Hard-driver Competitor Producer
Means	Cohesion, morale	Flexibility, readiness	Information management, communication	Planning, goal setting
Value drivers	Commitment Communication Development	Innovative outputs Transformation Agility	Efficiency Timeliness Consistency & Uniformity	Market share Goal achievement
Theory of effectiveness	Human development and high commitment produce effectiveness	Innovativeness, vision, and constant change produce effectiveness	Control and efficiency with capable processes produce effectiveness	Aggressively competing and customer focus produce effectiveness
Ends	Human resource development	Growth, resource acquisition	Stability, control	Productivity, efficiency

Source: author's elaboration based on (Quinn & Rohrbaugh, 1983).

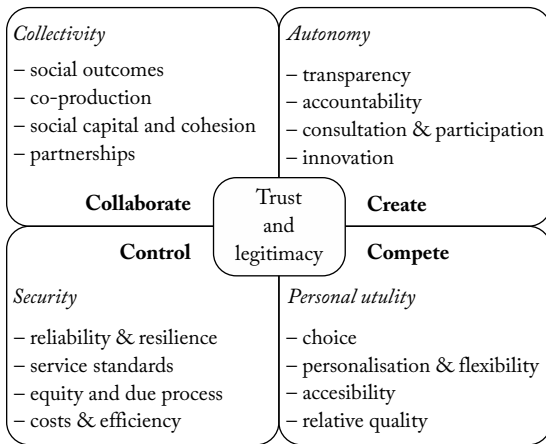


Figure 2: Competing Public Values

Source: based on: (Talbot, 2006, p. 18).

answering the question: “To what extent does a given public agency satisfy the public on these five?”. The details are shown in Figure 2.

Public value scorecard

Moore (2003) has presented his own modification of the famous management tool – the Balanced Scorecard (BSC). In his opinion, the classical version of the BSC is not appropriate for non-profit organisations because financial measures are a means and not an end, customers are strongly diversified in terms of their characteristics (including third party players and upstream customers), the driving force is not the competitive advantage but partnerships. Actually, the authors of the BSC – Kaplan and Norton – noticed this inaccuracy and proposed a modified version of the BSC for non-governmental organisations (Kaplan & Norton, 2001).

In addition to the BSC, Moore also refers to his concept of the strategic triangle described in this paper. The third element, operational capacity, was put by Moore in a schematic diagram. The aim was to present a structure explaining how inputs are converted into value. The model is called the “value chain”. When comparing it with the existing business model logic embedded for example in Porter’s value chain concept or even in the internal processes perspective of Kaplan-Norton Balanced Scorecard,

one might argue that it does not offer anything new. The author stresses that, in his approach, crucial is the observation that value is not only created within an organisation but it stretches beyond the organisation’s boundaries, which is a substantial distinction. The cause-and-effect relationships can be presented in a simpler form (Fig. 3). The arrows show how one of the elements of the value chain influences others and are consistent with Moore’s argumentation. Firstly, the organisation can directly take actions aimed at customer satisfaction (1). This is a standard perception of how an organisation operates in reality. It provides outputs resulting from the transformation of inputs in their daily processes and activities. The outputs can turn into client satisfaction, but also into social outcomes (5). This means that measuring value for non-profit organisations requires gauging not only direct customer satisfaction but should also refer to the achieved social effects. Secondly, the organisation’s objectives can also be attained through third parties (4). Therefore, Moore distinguishes operational capacity and organisational capacity. For Moore, operational capacity is broader than organisational capacity because it also covers the issue of cooperation with external partners. As he explains, “a non-profit organisation can spend its own resources directly to produce outputs that are thought to lead to customer satisfaction or social outcomes. Or, it can spend its resources indirectly to support the effort of partners and co-producers to help it accomplish its goals” (3).

The inner structure of an organisation includes typical elements of the process approach. Here, Moore indicates inputs, outputs and what transforms the former into the latter: activities, proces-

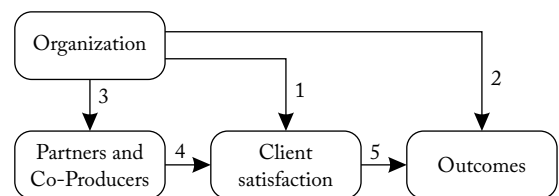


Figure 3: Generic model of value creation for non-profit organisation

Source: author’s own elaboration based on (Moore, 2003, pp. 18–20).

ses, procedures, programmes. From Moore’s description of this model, it is difficult to identify the differences between the listed ways of converting inputs into outputs. One can interpret that processes refer mostly to internal operations, whilst activities – more broadly to external ones. In general, it describes the aspects of organisational capacity.

Moore also proposes a list of the most important performance measures referring to:

- organisational outputs,
- productivity or efficiency (“the relationship between the quantity and quality on the one hand, and the cost of producing those outputs on the other”),
- financial integrity – estimation of lost money (“fraud, waste, abuse in operation”),
- staff morale and capabilities,
- partners and co-producers morale and capabilities,
- learning and innovation (increasing productivity in standard activities) (Moore, 2003, pp. 20–21).

One of PVS variations was proposed by Meynhardt (2015), who introduced five values (dimensions) for an individual score. These values are: utilitarian-instrumental values, moral-ethical values, political-social values, hedonistic-aesthetical values, and utilitarian-instrumental values.

Performance Management System

Another approach worth considering in public value measurement is based on management control systems. This recent proposition by Spano (2014) is justified by the observation that “from a business management perspective, public value

created by a single organisation can be measured through the achievement of the organisation’s desired outcomes and impacts” (2014, p. 366). In such an approach, a general notion of Public Management System is undertaken as the basis for Public Value measurement (Bracci, Deidda Gagliardo, & Bigoni, 2014). It is based on the following four levels (dimensions): intangible economic value, tangible economic value, social value, and public value (Tab. 2).

It was formulated by Deidda Gagliardo and Poddighe, who published a paper in 2002 (Deidda Gagliardo & Poddighe, 2011). As the authors explained, “the four levels of the model should then be connected to the planning and control instruments of the public organisation through Key Performance Indicators (KPIs), creating an operational alignment” (Bracci et al., 2014, p. 135). In order to measure value, four dimensions are examined to which a normalised scale is applied for the evaluation of sacrifices and benefits. Metrics are related to the main dimensions. The Performance Management System plays an integrating role between creating and measuring public value.

Framework for reviewing measures of public value – preliminary proposition from the Work Foundation project

During the project run by the Work Foundation, the following definition of public value was adopted: “Public Value is what the public values” (Blaug, Horner, Lekhi, & Kenyon, 2006, p. 6). At the end of the research, another framework was created by Hills and Sullivan (2006). As the authors argue, it should be used for assessing different methods employed to create public value.

Table 2: The Value Pyramid Performance Management System

	Value dimensions	Perspective
Level 1	Public value	User-body
Level 2	Social value (effectiveness: temporal, quantitative, qualitative, monetary)	User
Level 3	tangible economic value (economy: economic equilibrium, financial equilibrium, assets and liabilities equilibrium, economic efficiency)	Body
Level 4	intangible economic value (structural, human, relational, empathic, evolutionary)	Body

Source: author’s own elaboration based on (Bracci et al., 2014, p. 134)

Figure 4: Generic public value measurement framework

Type of measurement	Stages in policy cycle				
	Agenda setting	Task definition	Implementation and delivery	Outcomes	Impact
Are the methods:	Appropriate?				
	Holistic?				
	Democratic?				
	Trustworthy?				
	Generating public value?				

Source: author's own elaboration based on: (Hills & Sullivan, 2006, p. 32).

The framework is expressed in a tabular form (Fig. 4). The left side of the table presents a list of criteria as the basis for evaluating the activities. The chosen criteria include: appropriate measurement (fitness for purpose), complexity (holistic point of view on the situation), democracy (including allowing for negotiations between different stakeholders and transparency), trust (trustworthy) (Hills & Sullivan, 2006, p. 17). According to the authors, they represent public value and the evaluated method should meet these criteria.

The head of the table represents the stages of the policy process. It is divided into five phases (cycle points) in the following order: needs assessment/agenda setting, task specification, delivery/implementation, outcomes, and impacts.

The authors have tested this framework to evaluate the most popular participatory methods and have indicated that some of them are relevant only to a certain stage of the policy cycle, whilst others can be implemented at several stages.

The presented proposition is not fully verified. As the authors admit, "we accept that this represents only the beginning of a discussion about how the measurement of public value might be undertaken, and have put forward the framework for discussion and debate rather than as a definitive statement" (Hills & Sullivan, 2006, p. 63).

The Accenture Public Sector Value Model

Another framework comes from Accenture, a consulting company. It was proposed by two of its consultants: Cole and Parston in 2006 (Cole &

Parston, 2006). The company's website states that this model measures the ability of a public service organisation to deliver outcomes cost-effectively (Accenture, 2016). Two dimensions are considered in the model. The first one refers to outcomes, which are defined as "a weighted basket of social achievements" (Parston, 2007, p. 18). The second one is "cost-effectiveness", described as "annual expenditure minus capital expenditure, plus capital charge" (Parston, 2007, p. 18). The idea is based on balancing these two dimensions that, when combined together, they create a matrix with four quadrants that helps to classify an organisation as a 'Sleeping Giant' (lower outcomes-lower cost-effectiveness), a 'Quality Driver' (higher outcomes-lower cost-effectiveness), a 'Budget Driver' (lower outcomes-higher cost-effectiveness) or a 'Value Driver' (higher outcomes-higher cost-effectiveness) (Younger, 2004, p. 11). It allows for a very similar classification of the BCG matrix.

This model was tested at the Arizona Department of Revenue, but the full report about this attempt is not publicly available (Finnegan, 2003). The data included in the presentation of the model from 2005 show that it is patent pending. The case of the Arizona Department of Revenue revealed that the biggest challenge is to achieve a consensus on the desired outcomes by different groups of stakeholders. It was noticed that what one group valued (e.g. Cities/County taxing authorities put pressure to raise revenue) was less important to other groups (e.g. taxpayers required value creation from the Department in terms of responsiveness, convenience, pro-activity, and fairness; the Office of the Governor insisted on

reducing costs). In order to cope with this problem, the outcomes were weighed.

Management of ValueTM

A new trademarked standard has appeared recently. Approved by the Office of Government Commerce the Management of ValueTM (MoVTM), it is a part of the Best Practice Guidance portfolio that also covers such issues as project management (PRINCE-2), risk management (M_o_RTM), portfolio, programme and project offices (P3O[®]), and IT service management (ITIL[®]). Dallas and Langdon explain that “MoVTM is about maximising value in line with the programme and project objectives and key stakeholder requirements. It is not simply about minimising costs. The fundamental question that MoVTM addresses is ‘Are we maximising the value of our essential investments so that we are getting optimal benefits, at an affordable cost, with a known and acceptable level of risk?’” (Dallas, 2011b).

The whole idea is based on the balancing of two dimensions: benefits understood as satisfaction of needs expressed in a monetary and non-monetary sense, and expenditure understood as used resources, broadly defined as money, people, time, energy, and materials. Such conclusion is very similar to Miles’ classical interpretation of value. Therefore, it could be concluded that the proposed framework is just a variation of the Value Analysis.

The MoVTM was established on the basis of the following seven principles:

1. Align with organisation’s strategic objectives.
2. Focus on functions and required outcomes.
3. Balance variables to maximise value.
4. Apply throughout the total lifecycle of project.
5. Tailor to suit the subject.
6. Learn from experience and improve.
7. Assign clear roles and responsibilities and build a supportive culture (Dallas, 2011b, p. 3).

The whole framework has seven main steps. The first one is to frame the project. It means setting the boundaries of the case and outlining the scope of the project. The second step is gathering information. All the information relevant to the project is collected from different sources, e.g. stakeholder expectations. The third step is

analysing the gathered information which involves the data from the latter about the functions, costs, outcomes, etc. The next step is processing the information in order to produce improvements. Such improvements are then dealt with as the next step, which is evaluation and selection whereby the best solution for a specific case is found. The sixth step is developing value-improving proposals. The results of the previous steps are just rough proposals. Preparing a developed version for the selected proposal should facilitate the decision-making process. The methodology is completed by implementing and sharing outputs. It is described as “developing the plan for implementing accepted value improvement proposals and monitoring progress; gathering lessons learned and sharing with others in the organisation for continuous improvement” (Dallas, 2011a, 2011b, pp. 3–4).

It is important to choose projects for improvement that add most value. The key technique supporting the analysis is the Function Analysis. It resembles the classical Value Analysis, especially in terms of more detailed approaches, the Function Analysis System Technique (FAST) and the Value Trees. The latter refers to defining value drivers that are cascading in the following manner: project objectives, primary value drivers, secondary values drivers, design considerations, and products or elements. The metric used to evaluate total value is the sum of weighted value scores. The scale for measuring performance is from 1 to 10. Calculations of the costs of providing particular functions are subsequently used for establishing the Value for Money Ratio that is expressed as the quotient of value index and cost.

This framework is strongly related to the Value Analysis referred to above and therefore is not similar to the Public Value, although it refers to the public domain.

Comparison of frameworks

The frameworks presented above differ from one another, although some of them are more closely related. Two main lines of origin are Public Value and Value Analysis. In order to present the differences and similarities, it is necessary to establish a set of criteria. These should refer

to the specifications of particular approaches. The author decided to use, among others, the following criteria:

- purpose of the framework – the main purpose is measurement, but a different one can also be considered, for example to indicate the position of the organisation and suggestions for further actions,
- taking into account the cost of public service provision – balancing value other than social outcomes involves costs. However, because of problems with its fair calculation, it is not always considered,
- strong coherence with one of the main concepts
 - depending on the origin of the framework, it is possible to indicate a direct predecessor,
 - reference to other concepts – indication of economic and management concepts relating to a specific framework,
- operability – level of applicability in terms of its implementation for a certain purpose. It refers to the complexity of the framework.
- area of implementation – each framework was established for broadly or narrowly defined types of organisations.

The criteria outlined above were selected based on the comparison of a given framework and following the identification of its potential in matching them across the characteristics of particular frameworks. The classification and description of the respective criteria was done on the basis of a critical analysis of the identified frameworks and is subjective in nature.

Several conclusions can be drawn based on Table 2. The first is an increased pace of creating new frameworks. During the last decade, six different frameworks were created. They should be better suited to different kinds of organisations, especially those regarding stakeholders and project management. Nevertheless, the scope of implementation ranges from local governments to all kinds of organisations.

The frameworks originate from the Public Value concept and Value Analysis. The starting point seems to be Moore's concept that has been reconfigured according to Miles' concept. The idea of measuring public value has spread from the USA to the United Kingdom. In the UK, there is a strong emphasis on operability and application of

the frameworks that should be helpful to evaluate the effectiveness of public agencies.

It proves that these frameworks have evolved on the grounds of New Public Management and can be treated as an attempt to overcome its weaknesses or reinforce its measurement prerequisites.

The frameworks were described in a detailed manner or in very general terms. Their detailed versions were tested, which is probably why some authors easily indicate their operability while others do not. Apart from this, it is the Accenture Public Sector Value Model but it can be justified by regarding the model as a business secret (as mentioned above, the proposition is patent pending). The cost of providing public value is included in almost all the frameworks and is thoroughly described.

The links to other economic and management approaches are clearly visible. They constitute the basis for applicability (such as functional analysis or public management control), and therefore they demonstrate how to do it. Other relationships have an explanatory purpose (such as the policy cycle or the Parsonian framework).

Conclusions

Measuring public value has entered its maturity phase. It has evolved from a general concept explaining the role of public managers to more specific procedures for establishing countable results. The evolution took place in the USA and then in the United Kingdom. In spite of some objections and criticism, the formulas for calculating the public value can be devised, and are applied. Another observed tendency is the growing scope of their application: from public to all kinds of organisations. What matters is the stakeholder analysis and fulfilment of stakeholder needs.

It can be argued that the presented frameworks resemble a proxy approach, neither fully justified nor ready for use in each situation. Nevertheless, New Public Management, treated as a dominant and still valid concept in spite of its critics, seems to be increasingly replaced by a more service-oriented perspective, directly drawing on Public Value Management. In spite of the controversies, one should agree with Coats and Passmore's (2007, p. 13) tenets that public value can help:

Table 2: Comparison of frameworks for measuring public value

Features	Concept	Competing Framework	Public Management System	Public Value Scorecard	Public value measurement framework	Accenture Public Sector Value Model (2006)	Management of Value™
Author/s/Institution	R. Quinn and J. Rohrbaugh (1983)	USA	Deidda Gagliardo & Poddighe (2011)	M. Moore (2003)	The Work Foundation	G. Cole and M. Parston (2006)	Office of Government Commerce
Country of origin	USA	USA	Italy	USA	The United Kingdom	USA/The United Kingdom	The United Kingdom/United Kingdom
Date of elaboration	1983	1983	2002	2003	2006	2006	2010
Purpose	organisational analysis	organisational analysis	measurement and management of the value created	measuring performance	understanding of delivery and measuring public value	measuring performance	measuring performance
Area of implementation	all kind of organisations	all kind of organisations	local government	non-profit organisations	public agencies	public agencies	all kind of organisations
Coherence with one of main concepts	independent approach	independent approach	Public Value,	Public Value	Public Value	Value Analysis	Value Analysis
Reference to other economic and management concepts	Parsonian framework	Parsonian framework	Public management control, strategy management	Balanced Scorecard	policy cycle	functional analysis	functional analysis, M_o_R, P30, ITTL
Methodology accuracy	general	general	detailed	general	detailed	general	detailed
Operability	average	average	high	average	high	high	high
Cost category	not included	not included	included, quantified	clearly described	included in cost-benefit analysis	clearly described	clearly described

Source: author's own elaboration.

- develop a healthy respect for professional judgment and avoid ‘producer capture’,
- understand that all public services need clear objectives and that the public must be involved in the process of deciding what these objectives should be,
- place a high value on voice, i.e. citizens’ expectations,
- assess contestability policies against their outcomes and their consistency with the principles of accessibility and equity.

All of the frameworks discussed above should be useful in gaining these benefits. However, according to Benington, “there is a danger in the UK at least, of public value getting used loosely, as a broad portmanteau phrase expressing ideals and aspirations about public service, but capable of meaning many different things to different people” (Benington, 2009, p. 233). This risk is caused by various interpretations of public value that are also reflected in the frameworks. Therefore, the new task for managers is to make a reasonable choice and select one that is most suitable for a specific organisation, nested in a specific national or industry environment. A hint for them can be the conclusion derived from T. Meynhardt’s analysis, that “public value starts and ends within the individual” (Meynhardt, 2009, p. 215).

The frameworks described above refer to business administration and management. Their set can be extended by taking into account frameworks developed for measuring public value by the IT sector. Due to its different nature, this issue was not covered in this paper, but can provide a starting point for undertaking another comparative study tackling the approaches mentioned above. Moreover, there is another approach worth considering for public value measurement: management control systems. This recent proposition of Spano (2014) is supported by the observation that “from a business management perspective, public value created by a single organisation can be measured through the achievement of the organisation’s desired outcomes and impacts” (2014, p. 366).

References

- Accenture (2016). Arizona Department of Revenue: Public service value model – Accenture. Retrieved 13 January 2016, from <https://www.accenture.com/us-en/success-arizona-department-revenue-public-value-model-summary.aspx>.
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232–249. <http://doi.org/10.1080/01900690902749578>.
- Blaug, R., Horner, L., Lekhi, R., & Kenyon, A. (2006). *Public value and local communities*. London: The Work Foundation.
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161. <http://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>.
- Bracci, E., Deidda Gagliardo, E., & Bigoni, M. (2014). Performance management systems and public value strategy: A case study. In J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo, F. Farneti (Eds.), *Public value management, measurement and reporting* (Vol. 3, pp. 129–157). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Coats, D., & Passmore, E. (2007). *Public value: the next steps in public service reform*. London: The Work Foundation.
- Cole, M. I., & Parston, G. (2006). *Unlocking public value a new model for achieving high performance in public service organizations*. Hoboken, NJ.: John Wiley.
- Ćwiklicki, M. (2011). Review of frameworks for measuring public value. In R. Oczkowska & B. Mięka (Eds.), *Knowledge–economy–society. Challenges of the contemporary world* (pp. 383–396). Cracow: Foundation of the Cracow University of Economics.
- Dallas, M. (2011a). Innovations in the management of value. Presented at the Government Value Management Conference, SAVE International. Retrieved 13 January 2016, from http://www.value-eng.org/pdf_docs/2011GMConference/Innovations_Management_Value.zip.
- Dallas, M. (2011b). Management of value. Best management practice. Retrieved 13 January 2016, from https://www.tsoshop.co.uk/gempdf/MoV_Mini_Brochure.pdf.
- Deidda Gagliardo, E., & Poddighe, F. (2011). The system of creation and measuring of the public local value. Empirical evidence and support for the governance of the territory. In R. Mussari & E. Borgonovi (Eds.), *Collaborating and competing for a responsible and fair market. Government, non-profit organizations,*

foundations, cooperatives, social enterprises. Bologna: Il Mulino.

Finnegan, T. (2003). *Accenture's public sector value framework. Applications for the revenue industry*. Oklahoma City. Retrieved 13 January 2016, from www2.taxadmin.org/fta/meet/03am_pres/finnegan2.pdf

Guarini, E. (2014). Measuring public value in bureaucratic settings: opportunities and constraints. In J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo, & F. Farneti (Eds.), *Public value management, measurement and reporting* (Vol. 3, pp. 301–319). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.

Hills, D., & Sullivan, F. (2006). *Measuring public value 2: Practical approaches*. London: The Work Foundation.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <http://doi.org/10.1177/0095399707300703>.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2001). *The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston, Mass: Harvard Business School Press.

Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). Creating public value: an analytical framework for public service reform. the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.

Meynhardt, T. (2009). Public value inside: what is public value creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192–219. <http://doi.org/10.1080/01900690902732632>.

Meynhardt, T. (2015). Public value: turning a conceptual framework into a scorecard. In J. M. Bryson, B. C. Crosby, & L. Bloomberg (Eds.), *Public value and public administration*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Moore, M. H. (2003). The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to 'strategic performance measurement and management in non-profit organizations' by Robert Kaplan (Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18). Hauser Center for Nonprofit Organizations.

Moore, M. H., & Khagram, S. (2004). On creating public value: what business might learn from government about strategic management (A Working Paper of the: Corporate Social Responsibility Initiative No. 3). Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Retrieved 13 January 2016, from http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>.

Parston, G. (2007). Unleashing public-service value through innovation. *Outlook*, (2).

Quinn, R. E., & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363–377.

Spano, A. (2009). Public value creation and management control systems. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 328–348. <http://doi.org/10.1080/01900690902732848>.

Spano, A. (2014). How do we measure public value? From theory to practice. In J. Guthrie, G. Marcon, S. Russo, & F. Farneti (Eds.), *Public value management, measurement and reporting* (Vol. 3, pp. 353–373). Bingley, UK: Emerald Group Publishing.

Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <http://doi.org/10.1177/0275074005282583>.

Talbot, C. (2006). *Measuring public value. A competing values approach*. London: The Work Foundation.

Talbot, C. (2009). Public value – the next 'big thing' in public management? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 167–170. <http://doi.org/10.1080/01900690902772059>.

Younger, M. (2004, June). The accenture public sector value model. Conference paper presented at the International Conference on Changes in the structure and organization of social security administration, Cracow, Poland. Retrieved 13 January 2016, from <http://www.issa.int/pdf/cracow04/2Annex-Younger.pdf>.

Porównanie systemów pomiaru wartości publicznej

Obecnie do najistotniejszych zagadnień należy kwestia odpowiedniej metodologii pomiaru funkcjonowania sektora publicznego, szczególnie w aspekcie świadczenia wysokiej jakości usług dla obywateli w sposób korzystny ekonomicznie. Uznanie tzw. wartości publicznej za kluczowy element pomiaru funkcjonowania umożliwia przedstawienie korzyści szerzej rozumianych efektów działalności administracji.

Celem badawczym pracy jest analiza i porównanie systemów pomiaru wartości publicznej.

W oparciu o przegląd literatury obejmujący publikacje książkowe i periodyki, a także materiały dostępne w Internecie, przeanalizowano i porównano określone systemy pomiaru wartości publicznej.

Porównanie objęło sześć systemów pomiaru wartości publicznej, wywodzących się z koncepcji analizy wartości oraz wartości publicznej, stosowanych w ostatnim dziesięcioleciu przede wszystkim w USA i Wielkiej Brytanii jako element modelu nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*).

Pomiar wartości publicznej wkroczył w fazę dojrzałości. Elementy jego ewolucji to sformułowanie koncepcji ogólnej, badanie roli osób zajmujących kierownicze stanowiska publiczne, bardziej szczegółowe procedury uzyskiwania wymiernych rezultatów, wreszcie rozszerzenie zakresu stosowania także na inne formy organizacji.

Słowa kluczowe: wartość publiczna, pomiar, system, porównanie.

Marcin Kardas

Zamówienia publiczne jako instrument polityki innowacyjnej

Zamówienia publiczne stały się od końca lat dziewięćdziesiątych minionego wieku bardzo popularnym zagadnieniem wśród teoretyków i praktyków zajmujących się polityką innowacyjną w wielu państwach. Celem niniejszego artykułu jest omówienie i usystematyzowanie kwestii tych zamówień w kontekście innowacyjności. Przedstawione zostały argumenty przemawiające za stosowaniem zamówień publicznych w polityce innowacyjnej i przeciw niemu oraz definicje i typy zamówień publicznych ukierunkowanych na wsparcie innowacji. Działania podejmowane w Polsce stanowią przykład ogólnej polityki w tym zakresie, gdzie zamówienia publiczne na innowacje czy zamówienia przedkomercyjne były dotychczas rzadko stosowane i wiązały się z realizacją projektów finansowanych przez Komisję Europejską. Ich znaczenie powinno jednak zwiększyć się w najbliższych latach w związku ze wzrostem proaktywnej roli państwa w procesach gospodarczych, w tym za sprawą działań wspierających inteligentne specjalizacje.

Słowa kluczowe: innowacje, polityka innowacyjna, zamówienia publiczne na innowacje, zamówienia przedkomercyjne, inteligentne specjalizacje.

Wstęp

Zamówienia publiczne stały się od końca lat dziewięćdziesiątych minionego wieku bardzo popularnym zagadnieniem wśród teoretyków i praktyków zajmujących się polityką innowacyjną (Edquist, Hommen 1998: 9; Edler, Georghiou 2007: 949). Wskazuje się, że zamówienia publiczne to jeden z kluczowych instrumentów, które powinny zostać wykorzystane do zwiększania innowacyjności w Europie (Kok 2004: 21; Wilkinson et al. 2005: 5; Aho, Cornu, Georghiou, Subira 2006: 6). Do tej kwestii odwołują się dokumenty strategiczne Unii Europejskiej, w tym *Strategia Europa 2020* (KE 2010: 14), a także *Strategia innowacji* opracowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD 2010: 113). W 2013 r. posiadanie strategii wskazujących na wykorzystanie zamówień publicznych we wspieraniu innowacji deklarowała połowa państw należących do OECD (2013a: 135). Zamówienia te pełnią ową rolę również w takich państwach jak Brazylia, Chiny, Indie czy Republika Południowej

Afryki (OECD 2015: 173). Z drugiej strony w większości opracowań poświęconych zamówieniom publicznym i innowacjom podkreśla się, że mimo znaczącego potencjału (wg OECD [2013b: 129] zamówienia publiczne stanowią ok. 13% produktu krajowego brutto i 29% wydatków rządowych w państwach należących do tej organizacji) w praktyce tylko niewielka część tych zamówień jest wykorzystywana do wspierania innowacyjności, a zmiana tego stanu rzeczy jest dużym wyzwaniem dla władz publicznych (OECD 2011: 11, 2014: 3, 2015: 140; Edler, Georghiou et al. 2015: 35).

Celem niniejszego artykułu jest omówienie i usystematyzowanie zagadnień dotyczących zamówień publicznych w kontekście innowacyjności oraz odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie były one wykorzystywane do wsparcia innowacji w Polsce. Przedstawione zostały argumenty przemawiające za stosowaniem zamówień publicznych w polityce innowacyjnej i przeciw niemu oraz definicje i typy zamówień ukierunkowanych na wsparcie innowacji. Następnie omówione zostały zagadnienia dotyczące miejsca zamówień publicznych w systemie wsparcia innowacji, w tym w zakresie regulacji międzynarodowych i wspólnotowych. Odniesiono się do doświadczeń oraz do działań związanych z wykorzystaniem

Marcin Kardas
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski
ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa
mkardas@wz.uw.edu.pl

zamówień publicznych w polityce innowacyjnej w Polsce. W artykule wykorzystano zagraniczne i krajowe opracowania naukowe oraz materiały źródłowe, w tym europejskie, krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz informacje dostępne w bazach Urzędu Zamówień Publicznych oraz na stronach internetowych urzędów i agencji w Biuletynie Informacji Publicznej.

1. Argumenty za stosowaniem zamówień publicznych w polityce innowacyjnej i przeciw niemu

Według Jakoba Edlera i Luke'a Georghiou (2007: 954) za stosowaniem zamówień publicznych do wspierania innowacji przemawiają następujące argumenty:

- wykorzystanie możliwości wynikających z krajowego lub lokalnego popytu,
- przewyższanie niedoskonałości rynku i niedoskonałości systemowych, zwłaszcza poprzez tworzenie zapotrzebowania na nowe produkty i usługi, zmniejszenie ryzyka rynkowego oraz wykorzystanie ekonomii skali i uczenia się,
- poprawa jakości usług publicznych i zwiększenie efektywności funkcji realizowanych przez państwo.

Dzięki zamówieniom publicznym państwo może pełnić rolę wiodącego konsumenta (*lead consumer*) lub wiodącego użytkownika (*lead user*) i stanowić przykład dla sektora prywatnego w zakresie opracowywania i wykorzystywania nowych rozwiązań oraz potwierdzenia ich użyteczności i efektywności, np. przez zakup nowoczesnych, energooszczędnych urządzeń (Edler, Georghiou et al. 2015: 37). Poprzez zamówienia publiczne państwo może tworzyć rynki dla nowych technologii (*pioneer markets*, *lead markets*) odpowiadających na bieżące wyzwania polityczne, społeczne i środowiskowe, np. w zakresie technologii niskoemisyjnych (Kok 2004: 21; Wilkinson et al. 2005: 9). W literaturze prezentowanych jest wiele przykładów wskazujących na rolę zamówień publicznych w rozwoju samolotów cywilnych i wojskowych, półprzewodników, systemu GPS czy internetu (Edquist, Hommen 1998: 6; Edler, Uyarra 2013: 225).

Dzięki zamówieniom publicznym państwo może wspierać procesy dyfuzji innowacji, a także

inicjować ekspansję zagraniczną przedsiębiorstw w zakresie eksportu nowoczesnych technologii. Przykładem tego mogą być realizowane we Francji, Japonii i USA zamówienia na pociągi dużych prędkości czy te w zakresie energetyki jądrowej, które następnie otwierały realizującym je firmom możliwości ekspansji na rynki zagraniczne (Edquist, Zabala-Iturriagoitia 2012b: 1763; Edler, Georghiou et al. 2015: 37; OECD 2015: 140). Przykładem firmy, która odniosła taki sukces, jest szwedzki koncern Ericsson, który w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych minionego wieku dzięki udziałowi w realizacji zamówienia dotyczącego budowy szwedzkiego myśliwca czwartej generacji (Saab JAS 39 Gripen) rozwinął kompetencje w zakresie technologii radiowych, antenowych i mikrofalowych, a w kolejnych latach osiągnął pozycję globalnego lidera na tym rynku (Eliasson 2009: 12). Wskazuje się, że realizacja zamówień publicznych na innowacyjne rozwiązania może dać przedsiębiorstwom sposobność odzyskania części kosztów związanych z opracowywaniem ryzykownych i bardzo drogich nowoczesnych technologii albo zapewnić małym firmom dostęp do finansowania we wczesnych etapach opracowywania i komercjalizacji innowacyjnych produktów. Przykładem są tu liczne projekty realizowane przez małe i średnie przedsiębiorstwa finansowane z programu „Small Business Innovation Research” (SBIR), prowadzonego od 1982 r. w USA, a obecnie realizowanego w zmodyfikowanych formach także w innych państwach, jak w Korei Południowej, Japonii czy Tajwanie, oraz w Europie (Wielka Brytania, Holandia; rozwija go też Komisja Europejska; OECD 2015: 124, 140).

Zamówienia publiczne mogą być również wykorzystywane do zaspokajania potrzeb identyfikowanych przez obywateli i do rozwiązywania problemów społecznych, np. poprawy bezpieczeństwa czy mobilności (Edquist, Zabala-Iturriagoitia 2012b: 1757). Z kolei w dokumentach organizacji międzynarodowych podkreśla się, że zamówienia publiczne na innowacje mogą być wykorzystywane do realizacji działań związanych z przewyższeniem globalnych wyzwań (*global challenges*), jak starzenie się społeczeństw czy zmiany klimatyczne (OECD 2015: 139).

Za stosowaniem zamówień publicznych do wspierania innowacji przemawiają także wyniki

Tabela 1. Argumenty za stosowaniem zamówień publicznych do wspierania innowacji w świetle wyników badań

Autor	Stanowisko
R. Rothwell, W. Zegveld (1981)	W dłuższym horyzoncie czasowym zamówienia publiczne bardziej pobudzają do innowacyjności niż subsydia.
P.A. Geroski (1990)	Zamówienia publiczne są bardziej efektywnym instrumentem we wspieraniu innowacji niż subsydia na badania i rozwój.
R. Dalpe (1992 i 1994)	Administracja publiczna jest często bardziej wymagającym użytkownikiem niż klienci prywatni oraz przemysłowi i dzięki temu może w większym stopniu pobudzać innowacyjność.
B. Aschhoff, W. Sofka (2009)	Zamówienia publiczne oraz transfer wiedzy z uczelni w tym samym stopniu przyczyniają się do innowacji, przy czym transfer jednakowo odnosi się do wszystkich firm, zaś zamówienia są szczególnie efektywne w przypadku małych przedsiębiorstw w regionach słabiej rozwiniętych, zwłaszcza przedsiębiorstw dysponujących ograniczonymi zasobami.

Źródło: Edler 2010: 281–282; Aschhoff, Sofka 2009: 1243.

badań wskazujące na dużą efektywność i skuteczność takiej polityki. Zostały one przedstawione w tabeli 1.

Z drugiej strony wskazuje się, że temat zamówień publicznych i innowacji jest nadal przedmiotem niewielu badań empirycznych i ewaluacji, zarówno ex-post, jak i ex-ante, większość opracowań opiera się zaś na wynikach prac przedstawionych w tabeli 1 (Lember, Kattel, Kalvet 2014: 3; Edler, Uyarrá 2013: 233; Georghiou, Edler, Uyarrá, Yeow 2014: 1; ERAC 2015: 5). Prowadzenie badań w tym zakresie utrudnia brak uzgodnionych definicji podstawowych pojęć i wskaźników, a także porównywalnych danych statystycznych, zwłaszcza w ujęciu międzynarodowym. Założenia dotyczące statystyki w tej dziedzinie są dopiero na etapie tworzenia (OECD 2014: 3).

Omawia się także liczne bariery i ograniczenia związane ze stosowaniem zamówień publicznych w zakresie innowacji. Do głównych przeszkód zalicza się przede wszystkim większe ryzyko niż zwykłych zamówień publicznych (Wilkinson et al. 2005: 5; Edler, Rolfstam et al. 2015: 87). Wskazuje się na trzy rodzaje ryzyka, które charakteryzują zamówienia publiczne dotyczące innowacji:

- technologiczne – wykonanie zamówienia może okazać się niemożliwe lub zbyt kosztowne z przyczyn technicznych,
- organizacyjne i społeczne – zamówienie może nie zostać zaakceptowane przez zamawiającego lub użytkowników końcowych,

- rynkowe – niezłożone zostaną oferty w odpowiedzi na dane zamówienie lub rozwiązania dostarczone przez wykonawców nie doprowadzą do powstania nowych rynków (OECD 2015: 141).

Istotne jest także ryzyko finansowe i polityczne wynikające z nieprzewidzianych wydarzeń, zwłaszcza zmiany oczekiwań i priorytetów po stronie instytucji publicznych oraz braku lub nieprzyznania środków publicznych na realizację zleceń (Edler, Rolfstam et al. 2015: 93). Barię dla zamówień publicznych na innowacje jest również presja na efektywność wykorzystania środków publicznych i stosowanie kryterium ceny jako jedyne dla ewaluacji ofert, co w praktyce często eliminuje nowoczesne rozwiązania, które charakteryzują się wyższą ceną początkową, ale w przyszłości mogą wiązać się z niższymi kosztami eksploatacji. Podmioty publiczne realizujące zamówienia na innowacyjne rozwiązania mogą również stanąć przed odwrotną sytuacją: w niektórych przypadkach ich działanie może prowadzić do wzrostu kosztów po stronie sektora publicznego z powodu wyższych kosztów eksploatacji innowacyjnych rozwiązań w stosunku do już dostępnych usług, np. zakup nowoczesnych urządzeń medycznych umożliwia realizację usług medycznych droższych niż te świadczone dostępnymi już metodami (OECD 2015: 140). W konsekwencji przygotowanie i prowadzenie zamówień publicznych na innowacje wymaga

specjalistycznej wiedzy i doświadczenia po stronie osób zamawiających oraz odpowiedzialnych za realizację zleceń, zwłaszcza przy opracowywaniu opisu przedmiotu zamówienia i szacowaniu jego wartości. Przykładowo w Szwecji brak wykwalifikowanych kadr i odpowiedniej wiedzy był powodem opóźnień w zamówieniach na pociągi dużej prędkości, co spowodowało zbyt późne wejście na rynek realizujących je producentów i utrudniło im ekspansję zagraniczną (Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012b: 1760).

2. Definicje i typy zamówień publicznych z perspektywy wsparcia innowacyjności

W latach dziewięćdziesiątych XX w. posługiwano się pojęciem zamówień publicznych dotyczących technologii (*public technology procurement*), ale z czasem określenie to straciło na znaczeniu w związku z zastąpieniem „technologii” przez „innowacje” (ibidem: 1757). Obecnie w literaturze prezentowanych jest co najmniej kilkanaście pojęć odnoszących się do tej tematyki, np. zamówienia publiczne na rzecz innowacji, zamówienia publiczne dotyczące innowacji lub w zakresie innowacji (*public procurement for innovation, public procurement of innovation, innovation-oriented public procurement*) czy innowacyjne lub rozwojowe zamówienia publiczne (*innovative public procurement, developmental public procurement*; Lember et al. 2014: 14).

Zamówienia publiczne dotyczące innowacji definiuje się jako proces, przez który organizacje publiczne składają zamówienie na nowe (jeszcze nieistniejące) produkty, usługi lub ich połączenia (systemy), spełniające określone przez zamawiających funkcje oraz których rozwój i dyfuzja będą miały wpływ na kierunek i tempo zmian technologicznych i innych procesów innowacyjnych (Edquist, Hommen 1998: 4; Edquist, Zabala-Iturriagagoitia 2012b: 1766). Charles Edquist i Jon M. Zabala-Iturriagagoitia (ibidem: 1758) wskazują, że głównym celem zamówień publicznych dotyczących innowacji jest dostarczenie nowoczesnych środków, których funkcjonalność będzie odpowiadała potrzebom ludzi lub będzie stanowiła rozwiązanie problemów społecznych. Typowy proces zamówienia

publicznego dotyczącego innowacji obejmuje następujące etapy:

- identyfikacja wyzwań, potrzeb lub problemów społecznych,
- przełożenie zidentyfikowanych wyzwań na funkcjonalne specyfikacje,
- ogłoszenie zamówienia i nabór ofert, w tym przełożenie specyfikacji funkcjonalnych na specyfikacje techniczne przez potencjalnych wykonawców,
- ocena i wybór najkorzystniejszej oferty,
- realizacja zamówienia, tj. rozwój produktu, produkcja i jego dostarczenie do zamawiającego (ibidem: 1759).

Edquist i Zabala-Iturriagagoitia (ibidem: 1767) wskazują, że krytycznymi elementami tego procesu są: po stronie zamawiającego – przełożenie wyzwań, potrzeb i problemów społecznych na funkcjonalne specyfikacje, a po stronie wykonawcy – przełożenie funkcjonalnych specyfikacji na konkretne wymagania techniczne.

Zgodnie z definicją zamówień publicznych na innowacje, którą zaproponowali Edquist i Leif Hommen, ich immanentną cechą jest przeprowadzenie procesu innowacyjnego poprzedzającego dostarczenie nowego produktu, usługi lub systemu, co odróżnia je od tzw. zwykłych zamówień publicznych, których przedmiotem są rozwiązania dostępne w momencie ich realizacji (*off-the-shelf*). Zamawiający może finansować prace badawczo-rozwojowe prowadzące do powstania nowego produktu lub usługi, przy czym komponent badawczo-rozwojowy może być wówczas dofinansowywany z zachowaniem zasad konkurencyjności w ramach odrębnych instrumentów wsparcia, np. dotacji albo tzw. zamówień przedkomercyjnych (*pre-commercial procurement*). Zamawiający może również finansować prace badawczo-rozwojowe pośrednio, tj. przez wyższą cenę zamawianych produktów oraz usług, co rekompensuje koszty działalności badawczo-rozwojowej poniesione wcześniej przez wykonawców z ich własnych środków (ibidem: 1758). W tym ostatnim przypadku także musi być przestrzegana zasada konkurencyjności.

W świetle definicji zamówień publicznych na innowacje zaproponowanej przez Edquista i Hommena nie będą się do nich zaliczały niektóre rodzaje innowacji, np. te powstające w wyniku połączenia istniejących produktów i usług,

związane z dostarczaniem istniejących usług, czy procesowe. Definicja ta skupia się również na bezpośrednich efektach zamówień, pomija natomiast występowanie efektów pośrednich oraz tzw. efektu przenikania (*spill-over effect*; Uyerra, Flangan 2009: 3). W literaturze prezentowane są także inne ujęcia zamówień publicznych na innowacje. Max Rolfstam (2012: 1) definiuje je jako „czynności zakupowe wykonywane przez publiczne agencje, które prowadzą do innowacyjności”. W tej szerszej definicji owe zamówienia nie ograniczają się tylko do nowych produktów czy usług, ale obejmują także nowe umiejętności organizacyjne i technologiczne oraz innowacje procesowe i organizacyjne, także na dojrzałych rynkach (Lember et al. 2014: 15).

Od zamówień publicznych na innowacje odróżnia się zamówienia przedkomercyjne. Dotyczą one zakupu usług badawczo-rozwojowych, które są realizowane w wieloetapowym procesie opartym na dzieleniu się ryzykiem przez zamawiającego i wykonawcę oraz przekazaniu praw własności do powstałych rozwiązań wykonawcy (Edler, Georghiou 2007: 954). Zamówienia przedkomercyjne traktowane są niekiedy jako specyficzny rodzaj zamówień publicznych (Izsak, Elder 2011: 5). Edquist i Zabala-Iturriagoitia (2012a: 6) wskazują, że zamówienia przedkomercyjne stanowią badania na zlecenie, których efektem może być opracowanie prototypu, ale nie odpowiadają klasycznemu rozumieniu zamówień publicznych, ponieważ nie prowadzą do nabycia produktów lub usług przez zamawiającego. Nie obejmują więc one zakupu innowacyjnych rozwiązań, który powinien być realizowany w ramach odrębnego zamówienia publicznego, i dlatego stanowią osobny, ale komplementarny instrument wsparcia w stosunku do zamówień publicznych na innowacje (Voda, Justice 2016: 128, 130).

Od zamówień publicznych na innowacje odróżnia się także tzw. zamówienia publiczne przyjazne innowacjom (*innovation-friendly public procurement*), które nie wymagają zamawiania nowoczesnych rozwiązań, ale których celem jest zachęcanie do innowacyjności i promowanie jej przez zamówienia publiczne (Edquist, Vonortas, Zabala-Iturriagoitia 2015: 8). Zwraca się również uwagę na różnice między zamówieniami dotyczącymi innowacji (*procurement of innova-*

tions) a innowacjami w zamówieniach publicznych (*innovations in procurement*), które dotyczą zmian i procesów innowacyjnych związanych z realizacją zamówień publicznych, np. e-zamówień (Hommen, Rolfstam 2009: 21). Innowacje w zamówieniach publicznych mogą stanowić ważny element poprzedzający i popularyzujący stosowanie zamówień publicznych na innowacje, niemniej jednak dotyczą one bardziej funkcjonowania systemu zamówień publicznych w ogóle niż polityki innowacyjnej (Uyerra, Flangan 2009: 6).

W literaturze prezentowane są różne propozycje klasyfikacji zamówień publicznych związanych z innowacyjnością. Zostały one przedstawione w tabeli 2.

Podziały, które zaproponowali Hommen i Rolfstam (2009: 27) oraz Elvira Uyerra i Kieron Flangan (2009: 22), stanowią punkt wyjścia do bardziej złożonych podziałów zamówień, w których wyróżnione rodzaje są rozpatrywane z perspektyw: kontekstu uczenia się – sieci (dwóch partnerów, horyzontalna sieć wiedzy, wertykalna sieć handlowa), struktury popytu (jeden, kilku lub wielu nabywców), specyfiki potrzeb (wewnętrzne, wspólne, zewnętrzne), faz technologii i ewolucji rynku (wczesna, przejściowa, późna), specyfiki produktów będących przedmiotem zamówień (zróżnicowane, standardowe, prototypowe), typu innowacji (radikalne, architektoniczne, niszowe), rodzaju interakcji użytkownika i wykonawcy (stałe relacje, nadzór, partnerstwo, relacje rynkowe), działań pobudzających innowacyjność z perspektywy zamawiających (presja na konkurencję, presja na kooperację), ryzyka po stronie wykonawców (niepewność rynkowa, zbyt mały popyt, uzależnienie od publicznych klientów), ograniczeń w procesie zamówień wynikających z praktyk zamawiającego (presja na koszty, presja dostawców, wąski zakres specyfikacji), wymiaru terytorialnego (centralizacji i regionalizacji). W efekcie wykorzystywanie zamówień publicznych do wspierania innowacji na etapie projektowania i realizacji zlecenia jest bardzo złożonym procesem i powinno brać pod uwagę wiele zmiennych, w tym zróżnicowanie trybów zamówień, różnorodność produktów i usług będących ich przedmiotem, różnorodność innowacji i oczekiwanych efektów (ibidem: 23; Hommen, Rolfstam 2009: 43).

Tabela 2. Rodzaje zamówień publicznych dotyczące innowacji

Autorzy	Kryterium	Podział
Ch. Edquist, L. Hommen (1998) L. Hommen M. Rolfstam (2009)	użytkownik końcowy	<ul style="list-style-type: none"> • bezpośrednie (<i>direct</i>) – użytkownikami końcowymi są organizacje publiczne (np. zakup taboru kolejowego czy sprzętu dla służb mundurowych), zamówienia zaś służą zaspokojeniu ich potrzeb (misji), które docelowo mają służyć także społeczeństwu, • katalityczne (<i>catalytic</i>) – użytkownikami końcowymi są inne podmioty niż zamawiający, ten zaś pełni rolę koordynatora w procesie zamówień, • kooperacyjne (<i>co-operative</i>) – użytkownikami końcowymi są organizacje publiczne i prywatne, przy czym te pierwsze prowadzą proces zamówień. <p>Edler (2010: 285) wskazuje, że zamówienia katalityczne są specjalną formą zamówień kooperacyjnych.</p>
Ch. Edquist, L. Hommen (1998)	innowacyjny charakter zamówienia	<ul style="list-style-type: none"> • rozwojowe (<i>developmental</i>) – obejmują stworzenie nowych produktów, usług lub systemów w skali świata, realizują cele związane ze wsparciem rozwoju nowych technologii i dotyczą innowacji radykalnych, • adaptacyjne (<i>adaptive</i>) – dotyczą produktów, usług lub systemów nowych w skali kraju lub regionu, innowacyjność zaś wiąże się z adaptacją (dostosowaniem) do krajowych/regionalnych uwarunkowań – w związku z powyższym obejmują innowacje inkrementalne i realizują cele związane z dyfuzją i absorpcją nowych rozwiązań, • przedkomercyjne (<i>pre-commercial</i>) – dotyczą zakupu prac badawczo-rozwojowych. <p>Edler i Georghiou (2007) wskazują na zamówienia przedkomercyjne i komercyjne, które dotyczą produktów i usług dostępnych na rynku.</p>
E. Uyarra, K. Flangan (2009)	charakter procesu produkcyjnego (standardowy i specjalistyczny) oraz potrzeb rynkowych (ogólne i wyspecjalizowane)	<ul style="list-style-type: none"> • adaptowane (<i>adapted</i>) – na produkty odpowiadające wyspecjalizowanym potrzebom, ale wytwarzane w ramach standardowych procesów (np. usługi społeczne, oprogramowanie specjalistyczne), • technologiczne (<i>technological</i>) – na produkty odpowiadające ogólnym potrzebom, ale wymagające specjalistycznych procesów (np. transport, gospodarowanie odpadami), • eksperymentalne (<i>experimental</i>) – na produkty odpowiadające wyspecjalizowanym potrzebom i wytwarzane w specjalistyczny sposób (np. specjalistyczne wyposażenie techniczne), • efektywne (<i>effective</i>) – na produkty odpowiadające ogólnym potrzebom i wytwarzane w standardowych procesach (np. wyposażenie biurowe).

Źródło: opracowanie własne.

3. Miejsce zamówień publicznych w systemie wsparcia innowacji

W literaturze dotyczącej polityki innowacyjnej zamówienia publiczne zaliczane są do warunków ramowych (*framework conditions*) systemu innowacji, które mają charakter ogólny i dotyczą każdej działalności gospodarczej prowadzonej w danym państwie. Do warunków tych zalicza się także polityki: makroekonomiczną, konkurencji, rynku pracy, handlową, fiskalną i podatkową. Powinny one charakteryzować się stabilnością, przewidywalnością i transparentnością (OECD 2015: 70).

W polityce innowacyjnej zamówienia publiczne mogą być również traktowane jako instrument stosowany wyłącznie do realizacji jej celów. Pań-

stwo może wykorzystywać je do tworzenia popytu na innowacyjne rozwiązania, zachęcać przedsiębiorstwa do opracowywania nowych technologii i wprowadzania nowych rozwiązań, które nie są jeszcze dostępne na rynku (ibidem: 122–124). W tym przypadku zamówienia publiczne określone są jako instrument wsparcia strony popytowej systemu innowacji lub instrument popytowej polityki innowacyjnej (*demand-side innovation policy*), do której zalicza się też regulacje prawne, normalizację i instrumenty systemowe (Edquist, Hommen 1998: 4; Edler, Georghiou 2007: 953).

Edler i Georghiou (2007: 953) wskazują, że wykorzystanie zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej może odbywać się na dwa sposoby: w ramach podejścia ogólnego

albo podejścia strategicznego. W tym pierwszym zamówienia publiczne wykorzystywane są do promowania innowacyjności, np. przez kryteria oceny ofert. Podejście to jest bliskie idei zamówień przyjaznych innowacjom i wiąże się zwykle z prowadzeniem tzw. polityki horyzontalnej (neutralnej sektorowo). Natomiast celem zamówień strategicznych jest pobudzenie popytu na określone technologie, produkty oraz usługi. Podejście to jest zwykle elementem realizacji określonych polityk sektorowych (ibidem: 954).

Z kolei Veiko Lember i inni (2014: 22) wskazują na cztery rodzaje polityk odnoszących się do innowacji i zamówień publicznych:

- innowacyjne zamówienia publiczne jako polityka technologiczna, czyli wykorzystywane do wsparcia rozwoju kluczowych technologii z punktu widzenia polityki danego państwa, np. technologii podwójnego zastosowania (*dual use*) w II połowie XX w. w USA,
- innowacyjne zamówienia publiczne jako polityka badawczo-rozwojowa, która opiera się na schemacie programu SBIR,
- ogólna polityka w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych, która nie odnosi się do poszczególnych sektorów, dziedzin nauki czy technologii oraz opiera się na promowaniu innowacyjności jako kryterium oceny ofert, wykorzystaniu dialogu technicznego, trybów negocjacyjnych czy dialogu konkurencyjnego oraz ofert wariantowych,
- innowacyjne zamówienia publiczne jako efekt braku polityki, czyli sytuacji, w której wspieranie innowacji w zamówieniach nie jest wynikiem zamierzonych i planowanych działań ze strony państwa, preferującego neutralność w odniesieniu do procesów gospodarczych, ale jest dodatkowym (nieplanowanym) efektem zamówień publicznych (ibidem: 22).

Przedstawione wyżej przykłady polityk dotyczących zamówień publicznych wskazują, że realizowane mogą być różne podejścia do ich wykorzystania na rzecz wspierania innowacji. Podejścia te są pochodną decyzji dotyczącej roli państwa w gospodarce: od roli neutralnej sektorowo i podmiotowo (opartej na konkurencji i równym dostępie do zamówień publicznych bez względu na rodzaj działalności) do aktywnej roli w zakresie interwencji sektorowych lub wsparcia określonych kategorii podmiotów, np. małych

i średnich przedsiębiorstw (Edquist, Zabala-Iturriagoitia 2012b: 1767). Obecnie wprawdzie nie mówi się o interwencjach sektorowych czy sektorowej polityce przemysłowej, ale pojawia się wiele głosów wskazujących na potrzebę bardziej aktywnej roli państwa w zakresie prowadzonej polityki makroekonomicznej i większego zaangażowania w procesy gospodarcze (interwencjonizm państwowy). Model ten w literaturze nazywany jest szczególnie typem gospodarki opartej na wiedzy i utożsamiany jest z pojęciem rozwoju sterowanego mechanicznie (Kukliński 2001: 222). Mariana Mazzucato (2011: 18) mówi o proaktywnym i przedsiębiorczym państwie (*entrepreneurial state*), które jest gotowe do podejmowania ryzyka, integruje aktorów z sektora prywatnego do działań w średniej i dłuższej perspektywie czasowej, działa jak wiodący inwestor (*lead investor*) i twórca gospodarki opartej na wiedzy. Do bardziej proaktywnej roli państwa w procesach gospodarczych nawiązuje także koncepcja inteligentnych specjalizacji, przy czym nie mówi ona o interwencjach sektorowych, ale o wsparciu obszarów określanych mianem inteligentnych specjalizacji, które identyfikowane są w procesie przedsiębiorczego odkrywania. W procesie tym władze publiczne wspierają interakcję różnych grup interesariuszy, ale nie zastępują ich (Foray et al. 2012: 20). Mazzucato, a także Dominique Foray i inni przedstawiciele koncepcji inteligentnych specjalizacji wskazują, że jednym z narzędzi, za pomocą których państwo powinno wspierać innowacje, są zamówienia publiczne.

4. Regulacje międzynarodowe i wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych w kontekście innowacyjności oraz doświadczenia państw europejskich z ich stosowaniem

Realizacja zamówień publicznych na innowacje musi mieścić się w ramach międzynarodowych uregulowań odnoszących się do zakresu interwencji państwa, zapewnienia konkurencji i eliminacji praktyk dyskryminacyjnych. Na poziomie międzynarodowym zagadnienia dotyczące zamówień publicznych są przedmiotem Porozumienia ws. zamówień rządowych (Government Procurement

Agreement, GPA) z 1994 r., a także jego rewizji z 2014 r. W Unii Europejskiej zamówienia publiczne są przedmiotem uregulowań na poziomie wspólnotowym, co rodzi określone konsekwencje polityczne i prawne w relacjach UE–państwa członkowskie. Szczegółowe założenia dotyczące zamówień publicznych określają dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE, a zwłaszcza:

- tzw. dyrektywa klasyczna: 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134 z 31.04.2004) oraz 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94/243 z 28.03.2014),
- tzw. dyrektywa sektorowa: 2004/17/WE z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 31.04.2004) oraz 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 94/243 z 28.03.2014).

Edquist i Zabala-Iturriagoitia (2012b: 1767) wskazują, że regulacje dotyczące wspólnotowych zamówień publicznych przez wiele lat opierały się wyłącznie na zagwarantowaniu zasad konkurencji, co wyłączało możliwość współpracy między zamawiającym a potencjalnymi wykonawcami (prymat konkurencji nad możliwością kooperacji). Wskazuje się jednak, że na przestrzeni ostatnich lat nastąpiły istotne zmiany w tym zakresie, w szczególności poprzez wprowadzenie nowych i lepiej dostosowanych do procesów innowacyjnych trybów zamówień, jak dialog konkurencyjny, tryby negocjacji z ogłoszeniem lub bez ogłoszenia oraz partnerstwo innowacyjne, a także przez wprowadzenie innowacyjności jako kryterium oceny ofert, możliwość składania ofert wariantowych i prowadzenia dialogu technicznego czy odwołanie się do pełnego cyklu życia produktu przy ocenie ofert (ibidem; Edquist et al. 2015: 14).

W regulacjach międzynarodowych i wspólnotowych, podobnie jak w literaturze dotyczącej

polityki innowacyjnej, wskazuje się na odrębność zamówień publicznych na innowacje oraz zamówień przedkomercyjnych (np. punkt 47 w uzasadnieniu dyrektywy 2014/24/UE). Do tych ostatnich nie ma zastosowania Porozumienie w sprawie zamówień rządowych, co wynika z zawartego w nim art. XV ust. 1 lit. e oraz art. XIII ust. 1 lit. f z jego rewizji. Natomiast zasady dotyczące udzielania zamówień przedkomercyjnych określają:

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie (KOM(2007)799 z 14.12.2007),
- Komunikat Komisji – Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (Dz.U. C 198 z 27.06.2014).

Reasumując, z perspektywy polityki innowacyjnej, jak i regulacji wspólnotowych dotyczących zamówień publicznych można wyodrębnić trzy różne instrumenty: zamówienia publiczne na innowacje (dialog konkurencyjny, tryby negocjacyjne), partnerstwo innowacyjne oraz zamówienia przedkomercyjne. Relacje między tymi instrumentami oraz zwykłymi zamówieniami publicznymi przedstawia tabela 3.

Zamówienia publiczne na innowacje oraz zamówienia przedkomercyjne odnoszą się do wsparcia różnych etapów procesu innowacyjnego i nie mogą być przedmiotem jednego zamówienia – w odróżnieniu od partnerstwa innowacyjnego, które stanowi nowy (wprowadzony przez dyrektywę 2014/24/UE) i odrębny instrument, służący integracji w ramach jednego zamówienia prac badawczo-rozwojowych i innowacyjnych rozwiązań powstałych w ich wyniku. Instrument ten może być bardzo atrakcyjny pod kątem wspierania działalności innowacyjnej, niemniej jednak dotychczas nie był stosowany, stąd może rodzić wiele trudności po stronie zamawiających, jak i wykonawców (Voda, Justice 2016: 131, 132).

Omówione wyżej regulacje tworzą ramy prawne umożliwiające realizację zamówień publicznych wspierających innowacje. W praktyce wykorzystanie zamówień publicznych jako instrumentu wspierania innowacji jest uwarunkowane

Tabela 3. Porównanie zwykłych zamówień publicznych, zamówień przedkomercyjnych, zamówień publicznych na innowacje i partnerstw innowacyjnych

	Zwykłe zamówienia publiczne (<i>regular public procurement</i>)	Zamówienia przedkomercyjne (<i>pre-commercial procurement</i>)	Zamówienia publiczne na innowacje (<i>public procurement for innovation</i>)	Partnerstwo innowacyjne (<i>innovation partnership</i>)
Tryb uregulowania	dyrektywa – wszystkie tryby zamówień, w tym dialog konkurencyjny i tryby negocjacyjne, z wyłączeniem partnerstwa innowacyjnego; w praktyce najczęściej stosowany jest przetarg nieograniczony	wyłaczony z dyrektywy, zasady stosowania określają komunikaty Komisji Europejskiej w sprawie zamówień przedkomercyjnych i dotyczące pomocy publicznej na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną	dyrektywa – każdy tryb, przy czym najbardziej odpowiedni to dialog konkurencyjny i tryby negocjacyjne; w przypadku przetargu nieograniczonego możliwe zastosowanie dialogu technicznego poprzedzającego procedurę przetargową	dyrektywa – odrębny tryb: partnerstwo innowacyjne
Przedmiot zamówienia	dostawa, usługa lub robota budowlana	usługi badawcze, których wynikiem może być co najmniej prototyp poddany testowaniu	dostawy, usługi i roboty budowlane obejmujące innowacyjne rozwiązania (bez prac badawczo-rozwojowych)	opracowanie innowacyjnych produktów, usług lub robót budowlanych, które nie są dostępne na rynku, i ich zakup
Charakterystyka przedmiotu zamówienia	dostępny na rynku (standardowy)	niedostępny na rynku	niedostępny na rynku lub dostępny, ale wymagający znacznego udoskonalenia	niedostępny na rynku (potrzeby zamawiającego nie mogą być zaspokojone przez dostępne rozwiązania)
Tryb realizacji zamówienia	jednoetapowy (jeden wykonawca)	wieloetapowy (wielu wykonawców, docelowo co najmniej dwóch wykonawców na ostatnim etapie)	jednoetapowy (jeden wykonawca)	możliwy wieloetapowy (kilku wykonawców w fazie badawczej, ale jeden w fazie realizacji zamówienia)
Typ zamówień	zamówienia efektywne	zamówienia eksperymentalne (wyłącznie faza badawczo-rozwojowa)	zamówienia adaptowane i technologiczne, a także eksperymentalne (faza zakupowa)	zamówienia eksperymentalne (faza badawczo-rozwojowa i faza zakupowa)
Polityka innowacyjna	ogólna polityka w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych lub „brak polityki”	innowacyjne zamówienia publiczne jako polityka badawczo-rozwojowa	ogólna polityka w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych lub innowacyjne zamówienia publiczne jako polityka technologiczna	innowacyjne zamówienia publiczne jako polityka badawczo-rozwojowa lub technologiczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94/243 z 28.03.2014); Lember et al. 2014; Uyarra, Flangan 2009.

przez wiele innych czynników. Edler i Uyarra (2013: 234) zaliczają do nich:

- kompetencje i umiejętności po stronie zamawiających oraz mechanizmy koordynacji i współpracy w ramach organizacji publicznych, zwłaszcza koordynacji na poziomie ministerstw i agencji rządowych oraz współpracy organizacji publicznych i różnych interesariuszy w zakresie identyfikowania wspólnych potrzeb,
- stosowanie zamówień publicznych na innowacje w powiązaniu z działaniami zwiększającymi efektywność funkcjonowania sektora publicznego,
- stosowanie zamówień publicznych na innowacje w obszarach, w których publiczny popyt ma relatywnie duży udział i może przez to przyczynić się do istotnych zmian z punktu widzenia potrzeb społecznych.

Doświadczenia wielu państw wskazują, że zamówienia publiczne na innowacje są zwykle elementem systemowych i kompleksowych działań, obejmujących także inne instrumenty wsparcia, w tym zaliczane do podażowych instrumentów polityki innowacyjnej (np. dotacje, instrumenty zwrotne i podatkowe). Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których zamówienia mają stanowić instrument pobudzający do poszukiwania złożonych i przełomowych rozwiązań, które mają pozwolić sprostać globalnym wyzwaniom (Edquist, Zabala-Iturriagoitia 2012b: 1768).

Georghiou i inni (2014: 10) wskazują, że bardzo duże znaczenie w wykorzystywaniu zamówień publicznych do wspierania innowacyjności mają czynniki społeczne i kulturowe odnoszące się do stosowania ww. regulacji i wynikające z uwarunkowań poszczególnych państw, a także potencjał, umiejętności, doświadczenie i nastawienie (motywacja) organizacji publicznych oraz zrównoważone i transparentne podejście do współpracy (procesu wspólnego uczenia się) i konkurowania. Kluczowe znaczenie ma również podejście do ryzyka związanego z tego typu zamówieniami. Jego ograniczenie może wiązać się z odpowiednim zidentyfikowaniem potrzeb, wyborem najbardziej właściwego trybu zamówień, sformułowaniem ogłoszenia (np. opisem przedmiotu zamówienia poprzez wskazywanie funkcji, a nie szczegółowej specyfikacji technicznej) oraz sformułowaniem zapisów umów związanych z zamówieniem lub

usługą badawczą (np. mechanizmy podziału ryzyka i korzyści). Wymaga to jednak zapewnienia doświadczonych i wykwalifikowanych kadr oraz promowania kultury organizacyjnej i postaw społecznych skłaniających do podejmowania i akceptowania większego ryzyka (OECD 2015: 141; Edler, Uyarra 2013: 233). Bardzo pomocne w tym zakresie mogą okazać się organizacje pośredniczące (*intermediary organisation*), zwłaszcza w zakresach integrowania różnych grup interesariuszy i identyfikowania potrzeb (funkcja brokerska i doradcza) oraz wsparcia w zarządzaniu procesem zamówienia publicznego, w tym zarządzania ryzykiem (funkcja trenerska i wykonawcza; Edler, Yeow 2014: 423).

Duże znaczenie w kontekście zamówień publicznych na innowacje ma także odpowiednia polityka informacyjna organizacji publicznych, w szczególności informowanie przedsiębiorstw i innych interesariuszy na temat planowanych zamówień (*intelligent customer*), np. w ramach rocznych planów (Aho et al. 2006: 6; ERAC 2015: 8). Interesującą praktyką stosowaną przez niektóre państwa są także instrumenty wsparcia, których celem jest motywowanie instytucji publicznych do realizacji zamówień przedkomercyjnych lub zamówień publicznych na innowacje, jak realizowany przez fińską agencję Tekes program dofinansowania 50% kosztów związanych z prowadzeniem tych procedur przez inne organizacje publiczne (ibidem: 10).

5. Działania podejmowane w Polsce w zakresie wykorzystania zamówień publicznych w polityce innowacyjnej

W odniesieniu do analizy działań podejmowanych w Polsce w zakresie zamówień publicznych na innowacje można wyróżnić trzy perspektywy/płaszczyzny działań: legislacyjną, programową i wdrożeniową.

Z perspektywy legislacyjnej Polska jako członek UE uczestniczy w procesie legislacyjnym dotyczącym tworzenia dyrektyw z zakresu zamówień publicznych i zobowiązana jest do ich implementacji na poziomie krajowym, np. zapisy dyrektywy 2004/18/WE implementuje Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn.

zm.). Podobnie jak w innych państwach Unii nie ma natomiast krajowej regulacji dotyczącej zamówień przedkomercyjnych. Tym samym w sferze regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych, w tym na innowacje i przedkomercyjnych, sytuacja w Polsce nie odbiega od rozwiązań obowiązujących w innych państwach, zwłaszcza będących członkami UE.

W ramach płaszczyzny programowej odwołanie do zamówień publicznych pojawia się w wielu

dokumentach strategicznych odnoszących się do polityki innowacyjnej. Zestawienie krajowych dokumentów strategicznych w kontekście zamówień publicznych i innowacji przedstawia tabela 4.

Poza dokumentami rządowymi na poziomie regionalnym założenia polityki innowacyjnej określają regionalne strategie innowacji, które są opracowywane i wdrażane przez urzędy marszałkowskie, np.: „Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015–2020” z 6 stycznia

Tabela 4. Krajowe dokumenty strategiczne w kontekście zamówień publicznych i innowacji

Dokument (data przyjęcia przez Radę Ministrów)	Odniesienie do zamówień publicznych i innowacji
<i>Kierunki Zwiększania Innowacyjności Gospodarki na lata 2007–2013</i> (27.04.2006)	Ogólna uwaga, że „istotną kwestią jest również wykorzystanie środków publicznych, za pośrednictwem systemu zamówień publicznych, do kreowania popytu na innowacje” (s. 47). Brak konkretnych i szczegółowych rekomendacji działań.
<i>Nowe Podejście do Zamówień Publicznych – 2008</i> (8.04.2008)	Jeden rozdział dokumentu poświęcony został zamówieniom publicznym przyjaznym innowacjom (s. 55–76), w którym omówiono główne zagadnienia dotyczące ww. tematyki oraz przedstawiono rekomendacje dotyczące prowadzenia szkoleń i kampanii promocyjnych, promocji trybów negocjacyjnych, dialogu konkurencyjnego, kryteriów oceny ofert, wzorów umów promujących innowacyjność w zamówieniach i analizy wdrożenia zamówień przedkomercyjnych w Polsce.
<i>Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”</i> (15.01.2013)	Strategia przewiduje realizację „działania 2.2.3 – wdrażanie proinnowacyjnych rozwiązań przy udzielaniu zamówień publicznych poprzez: – upowszechniania informacji na temat możliwości stosowania negocjacyjnych trybów udzielania zamówień publicznych (dialog konkurencyjny), – testowanie i zakupy nowych rozwiązań i systemów technologicznych, – działania na rzecz zwiększenia udziału MŚP [małych i średnich przedsiębiorstw] w procedurach zamówień publicznych, – promocję idei nowego, inteligentnego podejścia wśród służb publicznych przygotowujących zamówienia publiczne (koncepcja inteligentnego zamawiającego, który współpracuje z rynkiem i dostatecznie wcześniej informuje go o swoich potrzebach)” (s. 96). Ponadto przewiduje się działania na rzecz zwiększenia wiedzy i kompetencji pracowników administracji m.in. w zakresie nowych możliwości wynikających z zamówień publicznych (s. 106).
<i>Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 roku</i> (8.04.2014)	Priorytet 1.1.7 pt. <i>Innowacyjne i przyjazne MŚP zamówienia publiczne</i> przewiduje m.in. następujące działania szkoleniowe i promocyjne adresowane do wykonawców i zamawiających promujących innowacyjność w zamówieniach publicznych (np. tryby negocjacyjne, kryteria ofert): stosowanie elektronicznych narzędzi w procedurze zamówień publicznych, promowanie idei nowego, inteligentnego podejścia wśród służb publicznych przygotowujących zamówienia publiczne oraz promowanie zamówień przedkomercyjnych, w tym uruchomienie programów pilotażowych (s. 71).
<i>Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i> (16.02.2016)	Realizacja inteligentnych zamówień publicznych – państwo poprzez system zamówień publicznych musi stać się wymagającym technologicznie klientem. Planuje się realizację programów rozwojowych, np. programu „Luxtorpeda 2.0” – zaprojektowanie i wyprodukowanie polskich pojazdów na potrzeby komunikacji miejskiej. Dokument zakłada także odejście od kryterium najniższej ceny w zamówieniach, uwzględnienie na etapie zakupu kosztów eksploatacji, ułatwienia dla małych i średnich firm, punkty za innowacyjność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów rządowych podanych w tabeli.

2015 r. (s. 88), „Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020” ze stycznia-czerwca 2011 r. (s. 67), „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku” z 2014 r. (s. 54),

„Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020” z 14 stycznia 2015 r. (s. 62) oraz „Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014–2020” (s. 41).

Tabela 5. Zamówienia publiczne na innowacje, zamówienia przedkomercyjne i działania promujące zamówienia publiczne w Polsce

Działanie	Przykład
Zamówienie publiczne na innowacje	Zamówienie publiczne na dostawę efektywnej i ekologicznej odzieży roboczej dla pracowników Szpitala Powiatowego w Rawiczu sp. z o.o. w 2012 r. (nr ogłoszenia 312234–2012 z 23.08.2012). Zamówienie było realizowane w trybie dialogu konkurencyjnego i poprzedzał je dialog techniczny. W ramach zamówienia, po konsultacji z pracownikami, określone zostały wymagania, jakie powinny spełniać nowe ubrania, np. powinny być efektywne kosztowo w całym cyklu życia (uwzględniając cenę zakupu, koszt użytkowania i utylizacji) czy wykonane z tkaniny spełniającej określone warunki (np. delikatnej, a zarazem mocnej, doskonale wchłaniającej wilgoć), łatwe w praniu, suszeniu i utrzymaniu czystości. Kryteria oceny ofert obejmowały cenę (85%) oraz okres użytkowania odzieży (15%). W ramach zamówienia otrzymano trzy oferty. Szpital był partnerem projektu „LCB-Healthcare”, finansowanego przez Komisję Europejską.
Zamówienie publiczne na innowacje	Zamówienie publiczne na ekonomiczne i niskoemisyjne rozwiązania mające na celu zapewnienie komfortu cieplnego personelowi oraz pacjentom Szpitala Zespołu Opieki Zdrowotnej w Suchej Beskidzkiej. Przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i budowa instalacji fotowoltaicznej dla tej placówki. W marcu i kwietniu 2014 r. przeprowadzony został dialog techniczny, zaś 17 października 2014 r. ogłoszono zamówienie w trybie przetargu nieograniczonego (nr ogłoszenia 345700–2014). Kryteria oceny ofert obejmowały cenę (70%), okres gwarancji (5%), koszt serwisu pogwarancyjnego (5%) i ilość uzyskanej mocy (20%). Szpital był partnerem projektu „EcoQUIP”, finansowanego przez Komisję Europejską.
Zamówienie przedkomercyjne (poziom krajowy)	W 2013 r. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju przeprowadziło nabór propozycji, które mogłyby stać się przedmiotem zamówień publicznych. W ramach konsultacji otrzymano 16 propozycji-zagadnień, ale procedura zamówień przedkomercyjnych nie została ostatecznie uruchomiona. W 2016 r. planowane jest natomiast wykorzystanie ww. procedury w działaniu „E-Pionier” w ramach „Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa”.
Zamówienie przedkomercyjne (poziom regionalny)	Realizacja zamówienia przedkomercyjnego „Panel dla seniora” w 2014 r. przez gminę Lublin. Przedmiotem zamówienia było wykonanie dokumentacji technicznej dla panelu, tak by posiadał on najważniejsze funkcje klawiatury i myszy komputerowej, przeznaczonego głównie dla osób starszych, które mają problemy manualne lub ze wzrokiem. Zamówienie określało opis funkcji, które miało realizować ww. urządzenie. Urząd Miasta Lublin był partnerem projektu „Cities for Business Innovation – Network of Urban Procures”, finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach „Siódmego programu ramowego” w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007–2013).
Działania informacyjno-promocyjne	Konferencje i publikacje poświęcone tematyce zamówień publicznych i innowacji Ministerstwa Gospodarki, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Urzędu Zamówień Publicznych i urzędów marszałkowskich, np. <i>Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Gospodarki – Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom</i> (Grupa Doradcza Sienna 2007), <i>Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom</i> (PARP 2010), <i>Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększania innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne</i> (UZP 2011), <i>Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza</i> (PARP 2011), <i>Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne</i> (PARP 2012).

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy zamówień publicznych Urzędu Zamówień Publicznych, stron internetowych właściwych urzędów i agencji w Biuletynie Informacji Publicznej, <https://www.innovation-procurement.org>; <http://bip.lublin.eu/ngo/index.php?t=200&id=210355>.

Programy te przewidują głównie działania promocyjno-informacyjne, chociaż strategie województw kujawsko-pomorskiego i lubelskiego zakładają również realizację zamówień przedkomercyjnych.

Natomiast z perspektywy wdrożeniowej można wyodrębnić następujące działania realizowane w Polsce: zamówienia publiczne na innowacje, zamówienia przedkomercyjne oraz działania informacyjno-promocyjne. Przykłady tych aktywności przedstawia tabela 5.

Analiza ww. przykładów pozwala wskazać, że w Polsce dotychczasowe działania wpisują się w ogólne podejście do innowacyjnych zamówień publicznych lub polityki przyjaznej innowacjom. Niewiele jest natomiast przykładów dotyczących zamówień przedkomercyjnych czy zamówień publicznych na innowacje. Zwykle wiążą się one z realizacją projektów finansowanych przez Komisję Europejską, w których partnerami były podmioty z Polski. Prezentowane w tabeli 5 zamówienia na innowacje realizowane przez szpital w Rawiczu oraz szpital w Suchej Beskidzkiej mają pionierski charakter w skali kraju. Zamówienia te w świetle podziałów prezentowanych w tabeli 2 można zakwalifikować jako zamówienia bezpośrednie (użytkownikiem końcowym był zamawiający), adaptacyjne (produkty dostosowywane do specyficznych wymagań zamawiającego), komercyjne (nie obejmowały finansowania prac badawczo-rozwojowych) i adaptowane (dostosowane do wyspecjalizowanych potrzeb zamawiającego i wytwarzane w ramach standardowych procesów).

Podsumowanie

Zamówienia publiczne stanowią jedne z trudniejszych i bardziej kontrowersyjnych narzędzi instytucji publicznych wspierających innowacyjność. W literaturze wskazuje się, że najbardziej aktywnymi państwami w zakresie takiego ich stosowania są głównie kraje skandynawskie, Holandia i Wielka Brytania, a także USA i Japonia, których doświadczenia w tym zakresie sięgają drugiej połowy XX w. i wiążą się ze wspieraniem rozwoju technologii wojskowych i cywilnych (Edquist, Hommen 1998: 6–7; Georghiou et al. 2014: 6). W przeszłości komercyjny sukces wielu innowacyjnych rozwiązań opracowanych w ramach

zamówień publicznych nie był więc wynikiem polityki innowacyjnej, ale efektem pośrednim (dodatkowym) zamówień ukierunkowanych na wsparcie rozwoju określonych technologii i produktów (Lember et al. 2014: 2) bądź efektem ubocznym zwykłych zleceń (Edler, Uyarra 2013: 226). Obecnie zamówieniom publicznym przypisuje się nową, szerszą i horyzontalną rolę – jako czynnika pobudzającego innowacyjność (*driver of innovation*) – która wiąże się bezpośrednio z jej wspieraniem i zaspokajaniem potrzeb społecznych, a nie jak w przeszłości wspieraniem rozwoju konkretnych technologii, zwłaszcza mających genezę wojskową lub związanych z sektorową polityką przemysłową (ibidem: 224; Lember et al. 2014: 2). Niezależnie od powyższego analiza doświadczeń międzynarodowych wskazuje, że zamówienia publiczne od wielu lat zajmują ważne miejsce w rozwoju nowoczesnych technologii w państwach, które obecnie uznawane są za liderów innowacyjności, jak USA, Japonia, Korea Południowa czy kraje skandynawskie. Tym samym państwa aspirujące do roli liderów innowacyjności powinny szukać odpowiedzi nie na pytanie czy, ale jak wykorzystać zamówienia publiczne do wspierania rozwoju nowoczesnych technologii i innowacji.

Analiza działań podejmowanych w Polsce w zakresie zamówień publicznych i innowacji wskazuje, że polityka ta miała dotychczas charakter ogólnej polityki w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych lub polityki przyjaznej innowacjom. Podejmowane aktywności miały głównie wymiar promocyjny i informacyjny, a zamówienia publiczne na innowacje czy zamówienia przedkomercyjne były dotychczas rzadko realizowane i wiązały się głównie z realizacją projektów finansowanych przez Komisję Europejską. Te nieliczne przykłady sugerują, że w Polsce zamówienia publiczne były w małym stopniu wykorzystywane do wsparcia innowacji. Weryfikacja tego spostrzeżenia wymaga jednak bardziej szczegółowych i kompleksowych badań, w tym określenia sposobu identyfikowania i gromadzenia informacji o zamówieniach publicznych na innowacje. Badania te powinny dotyczyć także identyfikacji i analizy barier związanych z ich stosowaniem w Polsce oraz spójności i kompletności zamówień publicznych z innymi instrumentami polityki innowacyjnej. Przydatne byłyby również przegląd i ocena dotychczas-

wych działań oraz opracowanie rekomendacji w odniesieniu do krajowej polityki innowacyjnej w zakresie stosowania zamówień publicznych na innowacje i zamówień przedkomercyjnych. Przeprowadzenie tych badań znajduje mocne uzasadnienie praktyczne, gdyż wykorzystanie w Polsce zamówień publicznych na innowacje oraz zamówień przedkomercyjnych na poziomie krajowym i regionalnym powinno zyskać na znaczeniu w związku z realizacją „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” czy z działaniami wspierającymi krajowe i regionalne inteligentne specjalizacje.

Bibliografia

- Aho, E., Cornu, J., Georghiou, L., Subira, A. (2006). *Creating an Innovative Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Aschhoff, B., Sofka, W. (2009). Innovation on demand – can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy*, 38, 1235–1247.
- Edler, J. (2010). Demand-based innovation policy. W: R.E. Smits, S. Kuhlmann, Ph. Shapira (red.), *The Theory and Practice of Innovation Policy* (s. 275–302). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edler, J., Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation – resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36, 949–963.
- Edler, J., Georghiou, L., Uyarra, E., Yeow, J. (2015). The meaning and limitations of public procurement for innovation: a supplier's experience. W: Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement for Innovation* (s. 35–64). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edler, J., Rolfstam, M., Tsipouri, L., Uyarra, E. (2015). Risk management in public procurement of innovation: a conceptualisation. W: Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement for Innovation* (s. 87–109). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edler, J., Uyarra, E. (2013). Public procurement of innovation. W: P. Osborne, L. Brown (red.), *Handbook of Innovation in Public Services* (s. 224–236). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edler, J., Yeow, J. (2014). Connecting demand and supply: the role of intermediation in public procurement of innovation. *Research Policy*, 45, 414–426.
- Edquist, Ch., Hommen, L. (1998). *Government Technology Procurement and Innovation Theory*. Linköping: Linköping University.
- Edquist, Ch., Vonortas, N.S., Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2015). Introduction. W: Ch. Edquist, N.S. Vonortas, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler (red.), *Public Procurement for Innovation* (s. 1–34). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edquist, Ch., Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2012a). Why pre-commercial procurement is not innovation procurement. *CIRCLE Working Papers*, 11, 1–43.
- Edquist, Ch., Zabala-Iturriagoitia, J.M. (2012b). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41, 1757–1769.
- Eliasson, G. (2009). European public procurement as industrial policy. Paper presented at The 11th SNEE Conference on European Integration in Swedish Economic Research, 26–29 May 2009, pp. 1–42, Pobrane z: <http://www.snee.org/filer/papers/511.pdf> [data dostępu: 30.01.2016]
- ERAC (2015). *ERAC Opinion on Innovation Procurement*. Brussels: European Research Area and Innovation Committee.
- Foray, D., Goddard, J., Goenaga, X., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C., Ortega-Argiles, R. (2012). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: choice, design, assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1–12.
- Hommen, L., Rolfstam, M. (2009). Public procurement and innovation: towards a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 1 (9), 17–56.
- Izsak, K., Edler, J. (2011). *Trends and Challenges in Demand-Side Innovation Policies in Europe*. Brussels: Technopolis Group.
- KE (2010). *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010)2020. Bruksela: Komisja Europejska.
- KE (2012). *Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego*, KOM(2012)582. Bruksela: Komisja Europejska.
- Kok, W. (2004). *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Kukliński, A. (2001). Gospodarka oparta na wiedzy. Rozwój leseferystyczny a rozwój sterowany. W: A. Kukliński (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski w XXI wieku* (s. 222–223). Warszawa: Komitet Badań Naukowych.

- Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. (2014). Public procurement and innovation: theory and practice. W: V. Lember, R. Kattel, T. Kalvet (red.), *Public Procurement, Innovation and Policy* (s. 13–34). Berlin–Heidelberg: Springer.
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. London: Demos.
- Ministerstwo Rozwoju (2016). *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju.
- OECD (2010). *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2010*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011). *Demand-side Innovation Policies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013a). *Innovation-driven Growth in Regions. The Role of Smart Specialisation*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013b). *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). *Measuring the Link Between Public Procurement and Innovation*, DSTI/EAS/STP/NES-TI(2014)17.
- OECD (2015). *Innovation Imperative*. Paris: OECD Publishing.
- Rolfstam, M. (2012). *An Institutional Approach to Research on Public Procurement of Innovation*. Pobrane z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2029318 [dostęp: 30.01.2016].
- Sejmik Województwa Lubelskiego (2014). *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku*. Lublin.
- Sejmik Województwa Wielkopolskiego (2015). *Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015–2020*. Poznań.
- Uyarra, E., Flangan, K. (2009). Understanding the innovation impacts of public procurement. *Manchester Business School Working Papers*, 574, 1–26.
- Voda, O.P., Justice, S. (2016). Stretching the limits for innovative and sustainable public procurement: innovative and sustainable clothing for hospitals as a show case for innovative procurement in healthcare. W: G. Piga, T. Tatrai (red.), *Public Procurement Policy* (s. 114–141). London–New York: Routledge.
- Wilkinson, R., Georghiou, L., Cave, J., Bosch, C., Caloghirou, Y., Corvers, S., Dalpé, R., Edler, J., Hornbanger, K., Mabile, M., Montejo, M.J., Nilsson, H., O’Leary, R., Piga, G., Tronslin, P., Ward, E. (2005). *Public Procurement for Research and Innovation: Expert Group Report: Developing Procurement Practices Favourable to R&D and Innovation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Zarząd Województwa Dolnośląskiego (2011). *Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011–2020*. Wrocław.
- Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego (2015). *Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020*. Toruń.
- Zarząd Województwa Małopolskiego (2015). *Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2020*. Kraków.

Public procurement as an instrument of innovation policy

In recent years, public procurement has become a very popular topic among theorists and practitioners involved in innovation policy in many countries. The purpose of this article is to discuss and systematise procurement-related issues in the context of innovation. The article presents arguments for and against the use of public procurement in innovation policy, definitions and types of public procurement aimed at supporting innovation. The activities relating to public procurement and innovation carried out in Poland are an example of a general policy in the field of innovative public procurement or innovation-friendly policy. Public procurement for innovation or pre-commercial procurement were rarely used in the past and usually they were linked to the projects funded by the European Commission. Their importance, however, should increase in the coming years due to a growing, proactive role of the state in economic processes, including activities related to the implementation of smart specialisation strategy.

Keywords: innovation, innovation policy, public procurement for innovation, pre-commercial procurement, smart specialisation.

Przemysław Sadura

Od centralnego planowania do współzarządzania? Polski system edukacji w epoce zmiany paradygmatu administrowania¹

Celem artykułu jest analiza funkcjonowania administracji publicznej w Polsce z punktu widzenia ewolucji paradygmatów zarządzania publicznego (od *public administration* przez *new public management* po *new public governance*). Ogólny model jest szczegółowo analizowany na przykładzie funkcjonowania sektora edukacyjnego. Dużą uwagę poświęcono zagadnieniu kontraktowania usług edukacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz roli państwa w regulowaniu tego procesu. Zdaniem autora jednocześnie oddziaływanie na siebie sprzecznych paradygmatów zarządzania stworzyło dogodne warunki do autonomicznego procesu instytucjonalnego, który doprowadził do osiągnięcia przez polski system edukacyjny stanu chwiejnej równowagi między rozwiązaniami etatystycznymi i rynkowymi.

Słowa kluczowe: edukacja, zlecenie zadań publicznych, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie.

Wprowadzenie

Ryzykując pewną przesadę, można stwierdzić, że administracja publiczna w Europie Zachodniej (zwłaszcza w krajach anglosaskich), podobnie jak zachodnioeuropejskie nauki o administracji, od lat znajduje się w epoce *governance*. Świadczą o tym zarówno coraz silniejsze trendy ku remunicipalizacji usług publicznych (zob. Lobina, Kishimoto, Petitjean 2014), wypływające pozostałości *new public management* (NPM)², jak też kierunek rozwoju literatury przedmiotu. Od kilkunastu lat walczą ze sobą różne szkoły teoretycznego

opisu współczesnych przemian administracji publicznej, takie jak *governance* (Peters, Pierre 1998; Chhotray, Stoker 2008), *new public governance* (NPG; Osborne 2010) lub *collaborative governance* (Ansell, Gash 2008)³. Mnożą się definicje kluczowego pojęcia, a także terminów pokrewnych, jak np. lansowanego przez Bank Światowy *good governance*. Niektórych prowadzi to do postawienia pytania o przydatność samego pojęcia w opisie rzeczywistości i programowaniu agendy badawczej (Offe 2012). Obecnie pojawiają się zarówno koncepcje formułowane w opozycji

Przemysław Sadura
Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski
ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa
sadurap@is.uw.edu.pl

¹ Artykuł powstał w wyniku badań prowadzonych przez autora w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki „Państwo współczesne: style działania” (NCN OPUS4 2012/07/B/HS6/02270) realizowanego w Instytucie socjologii UW pod kierunkiem prof. Jacka Raciborskiego.
² Warto oczywiście pamiętać, że anglosaska narracja o *governance* następującym po NPM i wcześniejszej epoce tradycyjnej biurokracji (*public administration*, PA) nie w pełni pasuje do historii Europy kontynentalnej (Pollitt, Bouckaert 2011), a ostateczny triumf współzarządzania bywa kwestionowany nawet w samej Wielkiej Brytanii (Milbourne, Cushman 2012).

³ *Governance*, czyli „współzarządzanie”, znajduje się zdaniem wielu autorów „w początkowej fazie paradygmatycznej konsolidacji” (Mazur 2015: 13) i nie wypracowało spójnej i powszechnie uznanej definicji. Przekonujące wydaje się stanowisko Jerzego Hausnera, że jest to nurt teoretyczny w nauce o administracji, który wychodzi od podważenia klasycznej Weberowskiej wizji państwa jako jednolitej, scentralizowanej i hierarchicznej struktury władczej, proponując w to miejsce koncepcję państwa jako jednego z wielu podmiotów dysponujących zasobami umożliwiającymi sprawowanie władztwa politycznego. Jest ono sprawne o tyle, o ile przy dzieleniu się władzą z innymi podmiotami potrafi z nimi współdziałać (Hausner 2015: 17). Poszczególne nurty *governance* różnią się natomiast np. oczekiwanym poziomem demokratyczności podejmowania decyzji czy różnym zakładanym znaczeniem poszczególnych sektorów.

do *governance*, jak i propozycje wewnętrznego zróżnicowania tego paradygmatu w postaci następujących po sobie „fal współzarządzania” (Rhodes 2012) czy funkcjonujących w tym samym czasie różnych jego „twarzy” (Lynn 2012). Wszystko to pozwala uznać *governance* za kluczowy współcześnie paradygmat teoretyczny i polityczny.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w regionach półperyferyjnych, takich jak Polska. Przede wszystkim uderzający jest tu rozdzźwięk między tempem przyswajania współzarządzania jako paradygmatu teoretycznego a szybkością jego wdrażania jako paradygmatu politycznego lub administracyjnego. Nie jest to przy tym zaskakujące: zmiana instytucjonalna jest procesem złożonym i na poziomie strukturalnym hamowanym przez siłę inercji i procesy długiego trwania (Offe 1995). Wspomniany rozdzźwięk wpisuje się zresztą w długą tradycję reagowania na zmianę ideologiczną podejmowaniem działań pozornych (Lutyński 1977; Piotrowski 1998) lub utrzymywaniem pozoru jako sposobu istnienia systemu (Staniszkiś 2006, 2001), niezależnie od tego, czy zachodzi ona w warunkach reżimu autorytarnego czy demokratycznego.

W polskim obiegu naukowym nie brakuje pism i ośrodków propagujących dyskusje nt. *governance*, tłumaczeń tekstów ważnych autorów rozwijających ten paradygmat, a także powstających na rodzimym gruncie programów badawczych (z ostatnich zob. Wilkin 2013; Mazur 2015). Jako paradygmat polityczny współzarządzanie pojawiło się w charakterze zwornika długoletniego programu strategicznego rządu Platformy Obywatelskiej opisanego w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który nakreślał kierunki przemian administracji publicznej, takie jak wprowadzenie zarządzania responsywnego (Boni 2009: 329). Celem było odchodzenie od tradycyjnej administracji (*government*), jak i jej neoliberalnej antytezy (*new public management*) na rzecz nowoczesnego współzarządzania, czego wyrazem miało być wprowadzenie pojęć państwa subsydiarnego i partycypacyjnego. Ważnym punktem odniesienia dla autorów tej strategii były raporty Banku Światowego oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych (2005). Program nigdy nie został jednak wdrożony, a zespół jego autorów dosyć szybko przestał mieć wpływ na strategię rządu. Rekonstrukcja faktycznego funkcjonowania poli-

tyk publicznych w Polsce w języku konkurujących ze sobą paradygmatów zarządzania, zwłaszcza w sferach, w których zmiany były szczególnie intensywne, takich jak dostarczanie usług, jest wciąż sprawą otwartą.

1. Przemiany funkcjonowania administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

Do 1989 r. administracje publiczne krajów Europy Środkowo-Wschodniej funkcjonowały w systemie centralnego planowania, będącym socjalistycznym wariantem paradygmatu tradycyjnego rządu (*government* lub *public administration*). Trwający od połowy lat siedemdziesiątych XX w. kryzys socjalizmu oraz jego upadek na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zdyskredytowały ideologiczne podstawy ancien régime'u. Nastąpił demontaż socjalistycznego *welfare state*. Naciskano na profesjonalizację usług, podniesienie efektywności działania administracji, zmianę roli obywatela wobec państwa z petenta na klienta. Transformację chciano osiągnąć, m.in. promując prywatyzację i outsourcing jako narzędzia dostarczania dóbr publicznych. Zarówno w sferze ładu korporacyjnego (Dunn 2004), jak i w sferze funkcjonowania administracji publicznej (Verdery 1996) bez uwzględniania lokalnej specyfiki promowano schematy zarządzania dominujące w krajach z samego rdzenia systemu światowego. W dziedzinie organizacji zarządzania produkcją były to systemy w rodzaju *total quality management* (TQM), w dziedzinie organizacji administracji publicznej i różnych sfer usług publicznych – *new public management*.

W poszczególnych obszarach usług publicznych, takich jak zdrowie (zob. Kozek 2011), edukacja (zob. Sześciło 2014a), pomoc społeczna (Krzyszowski 2013; Kaufman 2007), zachodziły procesy decentralizacji, tzn. przekazywania odpowiedzialności za realizację poszczególnych usług z rządu na samorządy. Następnie samorządy przeprowadzały „restrukturyzację” tych obszarów, w wyniku której sieć instytucji publicznych została znacznie przerzedzona, a deficyt w dostępie do publicznej edukacji, służby zdrowia czy opieki miały zniwelować rozwiązania rynkowe (prywatne żłobki, przedszkola, szkoły, domy opieki).

Obok likwidacji instytucji oraz ograniczania ich finansowania podjęto także szereg innych działań nastawionych na oszczędności w realizacji zadań publicznych i podniesienie ich efektywności.

Sfera zadań publicznych⁴ znajdujących się w gestii samorządu jest o tyle ciekawa, że outsourcing zadań lub komercjalizacja instytucji, tzn. zlecenie i powierzanie realizacji zadań podmiotom niepublicznym, w tym przekazywanie ich organizacjom pozarządowym (NGO), może się odbywać zarówno w ramach NPM, jak i współzarządzania (Stasikowski 2009; Sześciło 2014b), a skala zlecania może dostarczać argumentów zarówno zwolennikom tezy o zbyt dużej etatywacji, jak i zbyt dużym urynkowaniu usług⁵. Dla przykładu przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym nie jest w Polsce powszechnym i popularnym rozwiązaniem: w skali całego kraju dotyczy to ok. 1,4% wydatków bieżących gmin (w 2012 r.), co może stanowić argument na rzecz tezy o utrzymywaniu się paradygmatu tradycyjnego rządzenia. Z drugiej strony na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować dynamiczną zmianę: w okresie 2004–2012 kwota przekazywanych środków zwiększyła się z 600 mln do 1,6 mld PLN. Dane te dają się interpretować jako wyraźny trend w kierunku urynkowania lub większej otwartości na współzarządzanie przynajmniej w tych obszarach, w których najczęściej przekazuje się środki, tzn. w sporcie, kulturze, pomocy społecznej, ochronie zdrowia i edukacji (Herbst 2013).

Nie tylko wysokości przekazywanych budżetów przesądzają o tym, czy mamy do czynienia z NPM czy *governance*. Istotna jest forma przekazywania – np. im bardziej sieciowo i kooperacyjnie jest nastawiona administracja, tym bardziej rozwinięte są formy współpracy z NGO w zakresie realizacji zadań publicznych (kooperacyjne rozwiązywanie problemów, przekazywanie

całych instytucji, wieloletnie kontraktowanie usług publicznych). Outsourcing w dziedzinie usług publicznych może być elementem NPM lub NPG. Jeśli ma być zgodny z duchem tego drugiego, to powinien być prywatyzacją funkcjonalną – włączaniem zewnętrznych podmiotów do realizacji zadań. Problem pojawia się, kiedy samorząd traktuje go jako prywatyzację materialną czy prywatyzację finansowania zadań publicznych, przerzucając koszty wykonywania swoich zadań na zewnętrzne podmioty (Fabián 2010: 39). Ważna jest także motywacja, jaką kieruje się administracja, przekazując usługi. Może być ona czysto ekonomiczna, nastawiona na poprawę jakości lub stanowić mieszanekę obu tych podejść i w zależności od tego być bliższa NPM lub NPG.

Nie bez znaczenia jest też klimat ideologiczny. W czasie dwóch pierwszych dekad transformacji przekonanie o efektywności rozwiązań rynkowych i konieczności odchudzania państwa było tak silne, że naturalnym punktem odniesienia w uzasadnianiu przemian w administracji publicznej był rynkowy model NPM. W latach 2007–2015 konieczność outsourcingu zadań publicznych coraz częściej uzasadniano nie przez argumenty neoliberalne, lecz przez odwołanie do wartości dających się uzgodnić z paradygmatem współzarządzania (uspolecznienie, zasada subsidiarności, prosumpcja – wielokrotnie pojawiające się m.in. w przywoływanym już raporcie *Polska 2030*; Boni 2009).

Jednocześnie w wymiarze faktycznej realizacji polityk publicznych utrzymywała się silna pozycja administracji centralnej. Przekazywaniu usług towarzyszyło znaczne regulowanie tego obszaru, zachowanie rozbudowanej biurokracji państwowej i samorządowej oraz wyposażenie ich w niezwykle rozbudowany i sztywny system nadzoru i kontroli. Zwracali na to uwagę badacze administracji publicznej, jak Andrzej Zybala, który odnosząc się do typologii stylów zarządzania publicznego Michaela Howletta (2011: 9–10), stwierdził, że w Polsce dominuje model zarządzania przez legislację i kontrolę, co determinuje wertykalne relacje między aktorami politycznymi oraz bardziej hierarchiczny styl wdrażania prawa (zob. Zybala 2013: 42–43).

Jak więc ostatecznie opisać faktyczne funkcjonowanie polskiego państwa w kategoriach

⁴ Przez zadania publiczne rozumiem tu zadania, których realizacją zainteresowany jest ogół jakiejś społeczności i które służą zaspokajaniu jej potrzeb (Schmidt-Assman 2006, za: Stasikowski 2009).

⁵ Ze względu na duże znaczenie oraz kontrowersje, jakie budzi kontraktowanie usług edukacyjnych organizacjom pozarządowym, wątek ten, choć jest tylko jednym z możliwych przejawów wdrażania rozwiązań typowych dla *governance* lub NPG, zostanie wyekspozowany w prezentowanym tekście.

paradygmatu administracji publicznej? Czy mamy do czynienia z syntezą, hybrydą czy dominacją któregoś z nich? Hubert Izdebski twierdzi, że ewolucja zachodnioeuropejskiej myśli administracyjnej od *Rechtsstaat* do *governance* pociągała za sobą kumulatywny proces rozwoju tamtejszej administracji, w którym nowe podejścia nie zrywały całkowicie ze starymi, lecz nakładały się na nie, tworząc warstwy składające się na współczesną wizję administracji publicznej. Warstw tych miałoby brakować w przypadku Polski, gdzie zarówno w roku 1918, jak i 1989 doszło do zerwania ciągłości w funkcjonowaniu administracji (zob. Izdebski 2007: 18).

W niniejszym tekście chciałbym przyjrzeć się innej możliwości. O ile na Zachodzie zmiana hegemonii na poziomie paradygmatów teoretycznych przekłada się na względnie spójną zmianę na poziomie politycznym (*policy*), o tyle w krajach takich jak Polska doszło do zderzenia trzech paradygmatów zakładających odmienne racjonalności. Faktyczny model dostarczania usług publicznych jest kombinacją norm i instytucji reprezentujących *governance*, NPM, jak i styl typowy dla tradycyjnego hierarchicznego modelu administracji publicznej. Hipotezę tę chciałbym poddać wstępnej weryfikacji w odniesieniu do systemu edukacyjnego w Polsce. O wyborze tego obszaru decyduje kilka powodów. Jest to sektor rozległy i podlegający częstym reformom, a zarazem dający duże możliwości aplikowania bardziej ogólnych ujęć – każdy z ogólnych paradygmatów administracji publicznej miał jasną wizję organizacji systemu edukacyjnego. Jednocześnie zarządzanie systemem edukacyjnym jest dosyć złożone, angażując władze wszystkich szczebli, dając zarazem duże możliwości wdrażania takich rozwiązań jak kontraktowanie usług publicznych.

2. Między państwem a rynkiem – system edukacyjny w Polsce

W epokę transformacji Polska wkroczyła z anachronicznym, niedoinwestowanym systemem edukacyjnym, w którym państwo miało monopol, program nauczania był zideologizowany, a dostęp do szkolnictwa ogólnokształcącego i wyższego – ograniczony. System ten był zarazem względnie egalitarny, a jego rdzeniem była ośmioletnia

powszechna i rejonowa szkoła podstawowa. Jego przekształcenia w dużym stopniu polegały na odpowiedzi na rosnące aspiracje edukacyjne społeczeństwa, decentralizacji oraz rozbiciu edukacji na krótsze etapy. Osiągnięto to odpowiednio: dopuszczając do zakładania szkół niepublicznych, tworząc sześcioletnie podstawówki i trzyletnie gimnazja oraz przekazując prowadzenie szkół samorządom (Zahorska 2011). Zmiany w systemie w ciągu ostatnich 15 lat przypominają procesy zachodzące w latach dziewięćdziesiątych w krajach zachodnioeuropejskich, które polegały na tworzeniu swoistych rynków edukacyjnych, parametryzacji i kwantyfikacji wyników edukacyjnych oraz wprowadzeniu elementów gry rynkowej do zarządzania szkołami publicznymi i ich finansowania (Szkudlarek 2007; Ball 2003).

Efekty przekształceń systemu edukacyjnego w Polsce są oceniane rozmaicie. W minionym 25-leciu bardzo wzrósł poziom wykształcenia Polaków (współczynnik skolaryzacji na poziomie wyższym), jak i umiejętności mierzone np. testem Programme for International Student Assessment. Skok ten jest tylko w pewnym stopniu finansowany z budżetu państwa, ponieważ udział wydatków na edukację i szkolnictwo wyższe rośnie bardzo powoli. Wzrostowi aspiracji edukacyjnych Polaków towarzyszy przede wszystkim wzrost prywatnych nakładów na edukację (czesne w prywatnych szkołach i uczelniach wyższych, korepetycje, nauka języków i różne zajęcia pozalekcyjne, zakup materiałów itd.).

Choć wiele się zmieniło, trudno mówić o jednoznacznym przestawianiu edukacji na funkcjonowanie zgodne z paradygmatem NPM. Z jednej strony zachowano szereg elementów centralnego sterowania systemem edukacyjnym dających się uzgodnić z paradygmatem PA. Dzięki objęciu szkół podstawowych i gimnazjów rejonizacją zachowano późny próg selekcji i małe nierówności edukacyjne. Wszystkie szkoły objęto centralnym nadzorem pedagogicznym. Ograniczono decyzyjność władz lokalnych w zakresie likwidacji i przekształcania szkół, polityki kadrowej i płacowej czy określania programu nauczania (Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2014 r. poz. 191 i 1198 z późn. zm.). Z drugiej strony wprowadzono egzaminy zewnętrzne na wszystkich szczeblach edukacji, ważne z punktu widzenia NPM, bo pozwalające

na generowanie mierzalnych wskaźników jakości wykonywania usług. Mogłyby one być przydatne przy zawieraniu kontraktów na wykonywanie usług przez podmioty niezależne od samorządów, choć samo kontraktowanie nie było przewidziane w systemie. Tworząc rankingi szkół ze względu na wyniki egzaminów lub pomiar tzw. edukacyjnej wartości dodanej, zachowano możliwość oceny dostawcy usług samorządowych przez konsumenta, choć teoretycznie nie dano mu wyboru.

To zderzenie dwóch paradygmatów rządzenia określiło funkcjonowanie systemu edukacyjnego w Polsce, prowadząc do szeregu przeciwstawnych sobie procesów. Dla przykładu obejmując gimnazja zasadą rejonizacji, umożliwiono szereg wyjątków od niej. W efekcie presja rodziców uczniów z klasy średniej wzmocniona istnieniem rankingów opartych na testach powoduje, że w dużych miastach odsetek ludzi młodych uczęszczających do gimnazjum poza rejonem systematycznie rośnie, mimo że pozostają w mocy regulacje centralne dotyczące obwodów szkolnych (zob. Dolata 2009, 2013). Zachowano przepisy zabezpieczające pozycję nauczycieli, a zarazem umożliwiono proces oddolnego różnicowania się szkół publicznych ze względu na organ prowadzący (przede wszystkim na skutek przekazywania szkół stowarzyszeniom), co doprowadziło do przemian w warunkach wykonywania zawodu nauczyciela.

Przekazując szkoły samorządom, stworzono specjalny instrument finansowania ich zadań oświatowych – tzw. część oświatową subwencji ogólnej. Początkowo miała ona w całości pokrywać wydatki edukacyjne samorządów, dając im elastyczność w formowaniu budżetów oświatowych i prawo do dodatkowego finansowania oświaty z dochodów własnych (Herbst, Herczyński, Levitas 2009: 19). Jednocześnie jednak ustawodawca pozostawił obowiązującą od 1982 r. Kartę nauczyciela regulującą prawa, obowiązki i stosunek pracy nauczycieli na zasadach korzystnych w porównaniu z uniwersalnie obowiązującym Kodeksem pracy. Doszło do sytuacji, w której subwencja była naliczana w oparciu o malejącą w związku z niżem demograficznym liczbę uczniów, a wynagrodzenie nauczycieli – w oparciu o rosnącą w związku z inflacją i decyzjami ustawodawcy kwotę bazową. W ten sposób systematycznie rosła luka

między wysokością subwencji a realną kwotą wydatków oświatowych samorządów, w szczególności obciążające okazywało się utrzymywanie dużej liczby małych szkół (m.in. na terenach wiejskich). W 2011 r. subwencja finansowała przeciętnie ok. 88% wydatków bieżących gmin na szkoły podstawowe i gimnazja. Zaznaczyć przy tym trzeba, że oświata jest najważniejszą pozycją w budżetach gmin. W tym samym roku stanowiła niemal 34% ich wydatków w gminach miejskich i 36% w gminach wiejskich (Kopańska 2013: 258–259).

Samorzady znalazły się pod presją. Teoretycznie mogły likwidować nieopłacalne szkoły, ale wymagało to zgody regionalnego kuratorium oświaty (do 2009 r.) i zawsze budziło społeczne niezadowolenie. Elastyczna subwencja okazała się działać jak dotacja celowa pokrywająca coraz mniejszą część realnych wydatków oświatowych. Rząd z dużą powściągliwością reagował zarówno na postulaty znaczącego zwiększenia wydatków na edukację, jak i uchylene Karty nauczyciela. Zarazem jednak w przepisach pozostawiona była pewna furtka. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty samorzady miały obowiązek finansować funkcjonowanie samodzielnie prowadzonych szkół publicznych, w których obowiązywała Karta nauczyciela. Były także zobowiązane przekazywać odpowiednią część subwencji oświatowej (wynikającą z liczby i rodzaju uczniów) szkołom niepublicznym oraz publicznym, ale prowadzonym przez podmioty niepubliczne (Ustawa z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 r. nr 256 poz. 329, z późn. zm.). W tym ostatnim przypadku samorzady nie były jednak zobowiązane pokrywać wszystkich kosztów funkcjonowania placówek, w związku z czym nie musiały dopłacać ponad ustawowe minimum. Rozwiązanie w postaci kontraktowania prowadzenia szkół publicznych podmiotom niepublicznym narzucało się samo. Wprawdzie nie przewidziano możliwości przekształcania tych pierwszych w drugie, ale można to było zrobić w dwóch etapach: likwidacji szkoły publicznej, a następnie stworzenia w jej miejscu szkoły publicznej prowadzonej przez podmiot niepubliczny.

Dokładna skala tego procesu nie została nigdy precyzyjnie opisana, jednak stawał się on coraz powszechniejszy. Mimo protestów niektórych środowisk (np. Związku Nauczycielstwa Polskiego)

ustawodawca nie tylko nie ukrócił tych praktyk, ale wpisał je w system prawny, umożliwiając jednostkom samorządu terytorialnego przekazywanie prowadzenia szkół osobom fizycznym lub osobom prawnym (Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. nr 56 poz. 458). W myśl tych przepisów szkoła przejęta do prowadzenia przez podmiot prywatny nie traci statusu szkoły publicznej (jej uczniów uwzględnia się przy wyliczaniu subwencji oświatowej przysługującej gminie), jednak jej pracownicy tracą status nauczycieli „karcianych” (tzn. prawo do wyższego wynagrodzenia, dłuższych urlopów i obniżonego wymiaru czasu pracy).

3. Model instytucjonalny systemu edukacji

Przemiany polskiego systemu edukacyjnego po 1989 r. są interpretowane rozmaicie. Co za tym idzie, różnie rozumiany jest proces swojego outsourcingu zadań edukacyjnych poprzez stopniowe przekazywanie prowadzenia szkół publicznym organizacjom pozarządowym. Zarówno wśród badaczy, jak i decydentów oraz ekspertów zaangażowanych w praktyczne funkcjonowanie systemu pojawiają się dwa sprzeczne rozumienia sensu tych przemian⁶.

Z jednej strony pojawiają się głosy, że wynikiem przemian jest szkoła zbyt scentralizowana i zbiurokratyzowana, w której zbyt mało do powiedzenia mają samorządowcy i dyrektorzy. Jeden z byłych kuratorów wojewódzkich, zdeklarowany zwolennik liberalizacji systemu zarządzania edukacją, wspominając swój udział w pracach nad wprowadzeniem do oświaty publicznej mechanizmów rynkowych, opowiada:

Prezes Broniarz jak mnie zobaczył na tym spotkaniu wtedy, to zareagował: „Pan tu?”, ja mówię:

⁶ W tej części artykułu odwołuję się do badania z udziałem ekspertów i decydentów, które przeprowadziłem w ramach grantu „Państwo współczesne: style działania”. Przeprowadzono w nim 20 wywiadów pogłębionych z ministrami i wiceministrami edukacji, pracownikami administracji publicznej wysokiego szczebla, ekspertami, naukowcami i działaczami organizacji pozarządowych, których głos jest obecny w debacie publicznej.

„Widzi pan, panie prezesie? Teraz wszystko urynkowimy, łącznie z panem. Skończyło się, koniec, socjalizm się skończył”. No ale niestety, jak się okazało później, wcale się nie skończył, tylko miał się coraz lepiej (Sadura 2014: IDI13).

Podobnych konstatacji nie brakuje w literaturze naukowej. Autorzy analizujący odnotowane wyżej sprzeczności i napięcia w systemie zarządzania oświatą dochodzą do wniosku, że ustawodawstwo nie dokonało spójnego podziału obowiązków między samorządem i władzami centralnymi. „Reformom brakowało konsekwencji we wdrażaniu rozwiązań zgodnych z ekonomicznymi przesłankami”, a „państwo nie potrafiło stworzyć jasnych reguł zgodnych z zasadami dobrego rządzenia” (Kopańska 2013: 262). Systemowi w obecnym kształcie brak jest przejrzystości i rozliczności, a reforma wymaga dokończenia, czyli pełnej decentralizacji i urynkowania systemu.

Przeciwnicy powyższej narracji w „pełzającej komercjalizacji szkolnictwa” widzą dowód na wycofywanie się państwa z obszaru edukacji i jego kapitulację wobec mechanizmów rynkowych (Syska 2010), a w związku z tym poważne zagrożenie dla dobra publicznego (Sześciło 2014a). Rekonstruowany na podstawie wywiadów z krytycznie nastawionymi ekspertami i decydentami opis reform edukacyjnych po 1989 r. okazuje się historią dostosowywania systemu oświatowego do wypracowanych na Zachodzie rozwiązań, opartych na jego deregulacji i komercjalizacji, parametryzacji i kwantyfikacji wyników edukacyjnych, których efektem jest szkoła ucząca „pod testy” i petryfikująca nierówności społeczne.

– A gdyby Pani miała napisać kronikę polskiej edukacji dwudziestopięciolecia...

– Taka destrukcja systemu poprzez wzorowanie się na rozwiązaniach zachodnich bez, że tak powiem, jak gdyby, żeby to dobrze ująć, bez oglądania się na uwarunkowania rzeczywistości polskiej. Na przykład to, że wprowadzono gimnazja, dlatego że tak jest na Zachodzie, to był główny argument, tak samo z sześciolatkami – bo tak jest na Zachodzie (Sadura 2014: IDI11).

Jest to trend stopniowego jednak ograniczania kompetencji państwa (Sadura 2014: IDI09).

Obu powyższym stanowiskom zdaje się wymykać głębszy, instytucjonalny sens opisywanego

procesu. Sytuacja ta przywodzi na myśl klasyczny XIX-wieczny spór o rolę państwa w procesie grodzenia pól, opisywany przez Karla Polanyiego (2010: 41–51) w *Wielkiej transformacji*. Proces ten, zbiegający się z początkiem epoki Tudorów w Anglii, polegał na odbieraniu dzierżawcom i chłopom gruntów użytkowanych przez nich na mocy prawa zwyczajowego. Szlachta, zamożni posiadacze ziemscy i kupcy pozyskane w ten sposób tereny najczęściej łączyli i przekształcali w ogradzane płotem pastwiska dla owiec. Grodzenie kilkakrotnie podniosło efektywność wykorzystania ziemi i stworzyło podwaliny późniejszej rewolucji przemysłowej, zwiększając zarazem polityczne znaczenie szlachty i kupiectwa. Wszystko to odbyło się jednak kosztem interesów nieuprzywilejowanych warstw społecznych. Od samego początku tego procesu korona oraz biskupi starali się aktywnie przeciwdziałać temu procesowi.

XIX-wieczni historycy liberalni, tacy jak Henry de Beltgens Gibbins, Cosmo Innes czy James Gairdner, zinterpretowali postępowanie korony jako politycznie i ekonomicznie konserwatywne oraz praktycznie nieskuteczne. Byli przekonani, że działania Tudorów i pierwszych Stuartów były obliczone na zapobieżenie powstaniu nowych wpływowych warstw społecznych oraz mogły powstrzymać korzystną zmianę gospodarczą. Na szczęście próby zahamowania historycznego postępu nie powiodły się – konkludowali omawiani przez Polanyiego autorzy – a częste wysiłki ustawodawcze dowiodły jedynie praktycznej nieskuteczności tego typu działań.

Nic bardziej błędnego – przekonuje Polanyi. Motywem działań korony nie był partykularyzm, lecz interes ogółu, a rezultat nie jest przykładem jałowości, lecz długofalowej skuteczności. To spowolnienie procesu zmian, dające społeczeństwu szansę dostosowania się do nowych reguł, było właściwym celem działań Tudorów. „Anglia przetrwała bez większych szkód klęskę procesu grodzenia tylko dlatego, że Tudorowie i pierwsi Stuartowie wykorzystali potęgę Korony w celu spowolnienia postępu gospodarczego w takim stopniu, aby stał się on możliwy do zniesienia w wymiarze społecznym” (ibidem: 47). Polanyi analizując przypadek grodzenia, nie zakładał intencjonalności działań korony, lecz skupiał się na ich znaczeniu dla wykreowania prorozwojowego

układu instytucjonalnego, opartego na chwiejnej równowadze między napędzającą zmiany żądzą zysku a zapobiegającą katastrofie siłą hamowania ancien régime'u.

Podobny mechanizm ujawnił się w polskim systemie edukacyjnym, którego kształt w epoce transformacji determinowało zderzenie różnych paradygmatów zarządzania publicznego. O dynamice przemian w oświacie decydowała niepewna równowaga między dającymi się uzgodnić z NPM tendencjami do decentralizacji systemu i wystawienia go na bodźce rynkowe a usztywniającymi system centralistycznymi i etatystycznymi elementami wywodzącymi się z paradygmatu PA. Konsekwencją tego stanu rzeczy było wrażenie niespójności przyjętych rozwiązań, ale także spowolnienie tempa zmiany instytucjonalnej dającej uczestnikom szansę na przystosowanie się do nowych reguł.

Powyższy wzór często umyka piewcom polskiej reformy edukacyjnej, według których proces zakończył się sukcesem dzięki temu, że system został przekształcony według wzorów dominujących w większości współczesnych polityk oświatowych. W tej narracji konsekwentnie imitacyjna transformacja doprowadziła nie tylko do wzrostu współczynnika scholaryzacji, ale także dobrych wyników polskich uczniów na tle innych krajów Europy i świata – bez wzrostu manifestacji nierówności społeczno-ekonomicznych. Tymczasem o relatywnym sukcesie reform zdecydowało nie ślepe podążanie za obowiązującym w świecie zachodnim wzorcem (na początku lat dziewięćdziesiątych było nim NPM), lecz dość przygodny układ czynników, takich jak współwystępowanie różnych paradygmatów zarządzania oraz obecność w systemie silnych aktorów mogących równoważyć działania rządu, m.in. wyposażonych w spore kompetencje i własny budżet jednostek samorządu terytorialnego czy chronionego Kartą nauczyciela i silnie uzwiązkowanego środowiska oświatowego. Jak zauważył jeden z rozmówców z zaplecza eksperckiego rządu Platformy Obywatelskiej:

Cechą charakterystyczną i pozytywną polskiego systemu zarządzania oświatą, teraz mówimy o zarządzaniu, jest to, [iż] mimo że reformy poszły bardzo daleko i zasadniczo ciężar zarządczy przeszedł na samorządy, to jednak pewna równowaga kompetencji została zachowana. Państwo zachowało

funkcje kontrolne i regulacyjne w najistotniejszych sprawach, nie zawsze sprawuje [je] efektywnie, ale w każdym razie je ma, samorzady są na tyle silne, żeby sobie radzić z zadaniami i mają też na tyle duży potencjał finansowy, żeby je wykonywać. Niezależnie oczywiście od tego, że to jest kwestionowane przez poszczególne samorzady, że mało pieniędzy, to jednak jest globalny obraz finansowania oświaty, uważam, że jest pozytywny. (Sadura 2014: IDI09)

Reformy systemu edukacyjnego w Polsce – w myśl tej interpretacji – były długotrwałym i względnie autonomicznym procesem instytucjonalnym, zakończonym relatywnym sukcesem (w zestawieniu z przemianami w innych obszarach usług publicznych). Warunkiem jego powodzenia było istnienie silnych aktorów instytucjonalnych zdolnych do wyrażania swoich preferencji, których konfrontacja prowadziła do szukania wyważonych rozwiązań, akceptowalnych dla wszystkich stron. W ten sposób udało się uniknąć najpoważniejszych zagrożeń. Zachowanie zbyt dużej centralizacji mogło prowadzić do inercji i hamowania zmian oraz dużej nieefektywności w zarządzaniu systemem. Zbyt daleko idąca (tzn. pozbawiona hamulców) decentralizacja mogła się okazać dla systemu zgubna (tak było w przypadku przedszkoli, gdzie reforma doprowadziła do dramatycznego spadku ich dostępności⁷).

W taką pułapkę wpadły kraje takie jak Czechy, Słowacja czy Węgry, w których założono, że decentralizując system edukacyjny, należy przekazać samorządom wszystkie kompetencje, nie zachowując nic na szczeblu centralnym i likwidując takie podstawowe mechanizmy kontrolne jak podstawa programowa i jednolity system egzaminacyjny. Efektem takich zmian jest najczęściej wzrost zróżnicowania poziomu nauczania przy jego jednoczesnym obniżeniu. Systematyczne porównanie reform edukacyjnych w tych kra-

jach, przeprowadzone przez Mikołaja Herbsta i Annę Wojciuk, wskazało, że Polska zachowała na poziomie centralnym najwięcej kompetencji związanych z jakością, jako jedyna w pełni wprowadziła system egzaminów zewnętrznych, utrzymała jednolitą podstawę programową oraz system kontroli kształcenia i awansu zawodowego nauczycieli, zapewniając im zarazem najkorzystniejsze wynagrodzenie. W ocenie reform w pozostałych krajach dominuje przekonanie, że decentralizacja i urynkowanie systemu zaszyły za daleko, a przede wszystkim że przebiegały zbyt szybko (sic!) i były źle zaprojektowane (Herbst, Wojciuk 2015).

Wnioski

W przypadku analizowanego w tym artykule systemu edukacyjnego faktyczny model dostarczania usług przybrał formę, w której rozwiązania dające się uzgodnić ze współzarządzaniem publicznym są dość powierzchowne i służą głównie budowaniu społecznej legitymizacji systemu. Po dwóch dekadach zdominowania myślenia o edukacji przez język racjonalności ekonomicznej zaczęły pojawiać się nowe wątki – dotyczące partycypacji, współpracy, współdecydowania, troski o spójność społeczną. Jednak za zasłoną dyskursu publicznego ukształtowała się równowaga sił między modelem NPM – promującym rozwiązania rynkowe (komercjalizacja i outsourcing) – oraz tradycyjnym modelem administracji publicznej z jej tendencją do centralizacji zarządzania i monopolizacji zasobów.

Jak dotąd równowaga ta, choć chwiejna, miała względnie trwałe charakter, a nadmierne wychylenie w stronę któregoś z biegunów powodowało szybką kontrakcję. Tak było w ostatnich latach. W okresie 2013–2015 dało się zauważyć tendencję do przyspieszania procesu kontraktowania zadań edukacyjnych podmiotom niepublicznym. Służyły temu zarówno zachęty prawne, takie jak stosowane od 2014 r. nowe reguły podziału subwencji oświatowej (Radwan 2014), jak i szkolenia organizowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, podczas których samorządowcy byli instruowani, jak zgodnie z prawem przekazać małą szkołę do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialne-

⁷ Nieprzemysłana polityka państwa po 1989 r., polegająca m.in. na powierzeniu pełnej opieki przedszkolnej samorządom, zaowocowała dramatycznym przeredzeniem sieci przedszkolnej i ubytkiem miejsc w tego typu placówkach. W ciągu kilku lat zlikwidowano 20% placówek. O ile w 1989 r. w systemie było 909 800 miejsc, to w roku 2004 – już tylko 683 164. Co więcej, najbardziej ubywało przedszkoli we wsiach i w środowiskach defaworyzowanych. Odwrócenie negatywnej tendencji nastąpiło dopiero w roku szkolnym 2006/2007 (zob. Szymańczak 2010: 130–132).

go lub osobie fizycznej (ZNP 2015). Krytycy tych przekształceń wskazywali, że regulujące je przepisy pozwalają na outsourcing o charakterze typowej dla NPM prywatyzacji materialnej: nie wymuszają analizy zasadności kontraktowania, nie zapewniają konkurencyjności, nie zabezpieczają udziału interesariuszy i pogarszają warunki pracy (Sześciło 2014a: 10–12).

Reakcja przyszła pod koniec 2015 r. Dokonana przez nową większość parlamentarną nowelizacja ustawy o systemie oświaty cofająca reformę obniżającą wiek szkolny wprowadziła szereg zapisów utrwalających rolę administracji centralnej w tym obszarze. Minister edukacji narodowej otrzymał prawo wyboru kuratorów oświatowych, a ich rola została wzmocniona, m.in. przez przywrócenie im kontroli nad działaniami samorządów w kształtowaniu sieci szkół i przedszkoli. Po nowelizacji decyzja o likwidacji lub przekształceniu placówki prowadzonej przez samorząd znowu zależy od uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35, 64 i 195). Uruchomienie ogólnopolskich konsultacji społecznych dotyczących dalszych reform systemu edukacyjnego (PAP 2016) będzie swoistym stress testem dotychczasowego modelu. Konsultacje, w zgodzie z dotychczasową praktyką, mogą zostać wykorzystane jedynie do retorycznego legitymizowania rozwiązań służących centralistycznej korekcie. Zapowiedzi partii rządzącej wskazują jednak na gotowość radykalnej przebudowy porządku edukacyjnego, co oznaczałoby konieczność szukania w tym polu nowej równowagi.

Należy zachować daleko idącą ostrożność w uogólnianiu wniosków płynących z przedstawionej powyżej analizy przemian w systemie edukacyjnym. Mamy do czynienia z sytuacją, w której trzy współwystępujące paradygmaty administracji publicznej, opierające się na odmiennych racjonalnościach i stylach zarządczych, kreują układ sił mogący przybierać specyficzne formy w poszczególnych politykach publicznych. O ich ostatecznym kształcie decyduje szereg czynników, takich jak: historia danego obszaru, formalno-prawne ramy działania, a także układ nieformalnych instytucji regulujących jego funkcjonowanie, liczba, siła i charakter aktorów zaangażowanych w politykę sektorową, rodzaj zadań

publicznych realizowanych w danym polu, wielkość stawek, o jakie toczy się gra. Dalsze badania nad zaproponowanym tutaj modelem powinny iść nie tylko w kierunku śledzenia jego ewolucji, ale także analizy układów sił w przypadku innych polityk publicznych.

Literatura

Ansell, Ch., Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (18), 543–571.

Ball, S. J. (2003). *Class Strategies and the Education Market. The Middle Classes and Social Advantage*. London: Routledge Falmer.

Boni, M. (red.) (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Chhotray, V., Stoker, G. (2008). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan.

Dolata, R. (2009). Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach. W: B. Niemierko, K. Szmigel (red.), *Badania międzynarodowe i zagraniczne wzory w diagnostyce edukacyjnej* (s. 111–123). Kielce: Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej.

Dolata, R. (2013). *Międzyszkolne zróżnicowanie wyników nauczania na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum. Raport podsumowujący*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Dunn, E. (2008). *Prywatyzując Polskę: bobofruity, wielki biznes i transformacja pracy*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Fabián, A. (2010). New public management and what comes after. *Current Issues of Business & Law*, 1 (5), 41–56.

Hausner, J. (2015). Governance i jego konceptualne podstawy. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne* (s. 17–37). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Herbst J. (2013). *Zlecenie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym w Polsce – diagnoza sytuacji, trendy*. Niepublikowany raport przygotowany w ramach projektu „Od partnerstwa do kooperacji”, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Centrum Inicjatyw Obywatelskich.

Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylema-*

ty, możliwości. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Herbst M., Wojciuk, A. (2014). Common origin, different paths. Transformation of education systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland. *GRINCOH Working Paper Series, 4.07*.

Howlet, M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Abingdon–New York: Routledge.

Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne, 1*, 7–20.

Kaufman, R. (2007). Market reform and social protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary, and Poland. *East European Politics & Societies, 1* (21), 111–125.

Kopańska, A. (2013). Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia. W: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce* (s. 242–264). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Kozek, W. (red.) (2011). *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Krzyszowski, J. (2013). Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego. *Przegląd socjologiczny, 62*, 9–32.

Lobina, E., Kishimoto, S., Petitjean, O. (2014). *Here to Stay: Water Remunicipalisation as a Global Trend*. Amsterdam–Paris–London: Public Services International Research Unit–Multinational Observatory–Transnational Institute.

Lutyński, J. (1977). Działania pozorne. *Kultura i Społeczeństwo, 2*, 69–78.

Lynn, L.E. Jr. (2012). The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?. W: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Mazur, S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Milbourne, L., Cushman, M. (2012). From the third sector to the big society: how changing UK Government policies have eroded third sector trust. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations, 2* (24), 485–508.

OECD (1997). *Contracting Out Government Services: Best Practices Guidelines and Case Studies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2002) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2005) *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Offe, C. (1995). Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian. W: J. Hausner (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji, Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Offe, C. (2012). Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy? *Zarządzanie Publiczne, 3* (21), 90–102.

ONZ (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. New York: United Nations.

Osborne, S.P. (red.) (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London–New York: Routledge.

Peters, G.A., Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 2* (8), 223–243.

Piotrowski, A. (1998). O Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych. *Kultura i Społeczeństwo, XLII*, 39–50.

Polanyi, K. (2011). *Wielka transformacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

PAP (2016). Zalewska: pod koniec czerwca decyzja dot. zmian systemu edukacji. *Polska Agencja Prasowa, 10.02.2016*.

Radwan, A. (2014). Wyprowadzanie Karty nauczyciela tylnymi drzwiami. MEN zachęca do likwidacji szkół, w których obowiązuje. *GazetaPrawna.pl, 22.10.2014*. Pobrane z: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/830462,men-zacheca-samorzady-do-likwidacji-placowek-w-ktorych-obowiazuje-karta-nauczyciela.html> [dostęp: 26.02.2016].

Rhodes, R.A.W. (2012). Waves of governance. W: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 33–48). Oxford: Oxford University Press.

Sadura, P. (2014). Państwo i nierówności w systemie edukacji: kierunki działań. W: B. Kłos, J. Szymańczak (red.), *Nierówności społeczne w Polsce* (s. 161–186). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Staniszki, J. (2006). *Ontologia socjalizmu*. Nowy Sącz–Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej–Wydawnictwo Dante–Wyższa Szkoła Biznesu–National Louis University.

Staniszki, J. (2001). *Postkomunizm: próba opisu*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.

Stasiowski, R. (2009). O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego). *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 5–27.

Syska, M. (red.) (2010). *Komercjalizacja edukacji. Konsekwencje i nowe zagrożenia*. Wrocław–Warszawa: Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a.

Sześciło, D. (2014a). O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych. *Samorząd Terytorialny*, 3, 5–13.

Sześciło, D. (2014b). *Rynek – konkurencja – interes publiczny. Wyzwania prawne urynkowienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sześciło, D. (2015). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Szkudlarek, T. (2007). Edukacja i konstruowanie społecznych nierówności. W: J. Klebaniuk (red.), *Fenomen nierówności społecznych* (s. 31–52). Warszawa: Wydawnictwo Eneteia.

Szymańczak, J. (2010). Edukacja przedszkolna w polityce oświatowej. *Studia BAS*, 2(22), 125–152.

Wilkin, J. (red.) (2013). *Jakość rządzenia w Polsce, Jak ją badać monitorować i poprawiać?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Verdery, K. (1996). *What Was Socialism, and What Comes Next?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Verdery, K. (2003). *The Vanishing Hectare: Property and Value in Postsocialist Transylvania*. Ithaca: Cornell University Press.

Zahorska, M. (2011). Polski „boom edukacyjny” i jego następstwa. W: M. Bucholc et al. (red.), *Polska po 20 latach wolności* (s. 175–190). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

ZNP (2015). *Ostatnie male szkoły*. Pobrane z: http://www.znp.edu.pl/element/2281/Ostatnie_male_szkoly [dostęp: 26.02.2016].

Zybała, A. (2013). Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 4 (26), 34–48.

From central planning to governance?

Polish education system and the shift of public administration paradigm

The aim of this paper is to analyse the public administration in Poland from the perspective of the evolution of subsequent paradigms of public administration (Public Administration, New Public Management and Governance). The general model is applied to the case study of the education sector in Poland. Special attention was paid to the issue of delegating public services by local governments to non-governmental organisations in education in Poland and the role of the state in regulating this process. According to the author, simultaneous interaction of conflicting paradigms of management has created favourable conditions for the autonomous institutional process that led to an unstable balance of power between the market and statist solutions in the Polish educational system.

Keywords: education, delegation of public services, new public management, new public governance.

Konrad Kulikowski

Satysfakcja z wynagrodzenia i zaangażowanie w pracę wśród pracowników firm prywatnych i państwowych

Zaangażowanie w pracę i zadowolenie pracowników są istotnymi predyktorami efektywności pracy, liczby absencji i zdrowia. Wydaje się jednak, że wciąż zbyt mało uwagi poświęca się zaangażowaniu i satysfakcji pracowników firm państwowych. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jak kształtują się: zaangażowanie w pracę – reprezentowane przez wigor i oddanie – satysfakcja z wynagrodzenia oraz ocena jego sprawiedliwości wśród pracowników sektora publicznego w porównaniu z tymi z przedsiębiorstw prywatnych. Przeprowadzono internetowe badanie opinii w grupie 1065 pracowników firm prywatnych i 203 pracowników firm państwowych z wykorzystaniem kwestionariusza Utrecht Work Engagement Scale. Pracownicy firm państwowych charakteryzują się istotnie niższym poziomem satysfakcji z wynagrodzenia i niżej oceniają sprawiedliwość wynagrodzenia w porównaniu z pierwszymi. Wykazano także istotną różnicę o niewielkiej sile w poziomie wigoru, lecz nie wykazano istotnych różnic w poziomie oddania się pracy pomiędzy dwiema grupami badanych. Wyniki te zwracają uwagę na niepokojące zjawisko niskiego zadowolenia z wynagrodzenia wśród pracowników firm państwowych, mogące przekładać się na spadek efektywności i jakości ich pracy.

Słowa kluczowe: zaangażowanie w pracę, satysfakcja z wynagrodzenia, sprawiedliwość wynagrodzenia.

Wprowadzenie

Postawy i przekonania pracowników w stosunku do pracy są ważnym czynnikiem oddziałującym na efektywność wykonywania zawodowych obowiązków (Judge, Thoresen, Bono, Patton 2001; Judge, Kammeyer-Mueller 2012). Istotnie wpływają one na funkcjonowanie całego przedsiębiorstwa i poziom generowanych przez nie zysków (Harter, Schmidt, Asplund, Killham, Agrawal 2010). Badania wskazują, że z efektywnością pracy szczególnie silnie wiążą się: zaangażowanie w wykonywaną pracę (Christian, Garza, Slaughter 2011; Yalabik, Popaitoon, Chowne, Rayton 2013; Shimazu, Schaufeli, Kamiyama, Kawakami 2015), ocena sprawiedliwości otrzymywanego wynagrodzenia (Wu, Sturman, Wang 2013; Cohen-Charash, Spector 2001), a także zadowolenie z otrzymywanego wynagrodzenia (Williams, McDaniel, Nguyen 2006; Currall,

Towler, Judge, Kohn 2005). Faktem jest, że zadowolony z wynagrodzenia i zaangażowany w swoje obowiązki personel pracuje efektywniej, a jego działania przynoszą firmom większe korzyści. Uzasadnione wydają się zatem czynności ukierunkowane na pomiar oraz podnoszenie poziomu zadowolenia i zaangażowania pracowników. W istocie coraz więcej organizacji biznesowych analizuje postawy i opinie pracowników oraz dba o jak najwyższe zadowolenie załogi, odnosząc z tego realne korzyści (PWC 2015; Mercer 2015).

Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy pracownicy firm państwowych charakteryzują się niższymi poziomami zaangażowania w pracę i satysfakcji z wynagrodzenia w porównaniu z zatrudnionymi w firmach prywatnych. Ci pierwsi pracują nie tylko dla siebie i swoich przełożonych, ale także dla wszystkich obywateli, będących współwłaścicielami firm państwowych. Efektywność tych przedsiębiorstw, będąca sumą wysiłków poszczególnych pracowników, przekłada się pośrednio i bezpośrednio na jakość życia członków społeczeństwa. Dlatego też szczególnie niepokojące może być występowanie

Konrad Kulikowski
Instytut Psychologii, Uniwersytet Jagielloński
ul. Ingardena 6, 30-060 Kraków
konrad.kulikowski@uj.edu.pl

niskich poziomów zaangażowania i satysfakcji z wynagrodzenia pracowników firm państwowych, które wiążą się z niższą efektywnością i jakością pracy. Aby odpowiedzieć na pytanie, jak kształtują się te dwa czynniki oraz ocena sprawiedliwości wynagrodzenia wśród pracowników sektora publicznego w porównaniu do tych z firm prywatnych, postawiono następujące hipotezy badawcze:

H1: Pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych cechują się niższym poziomem **wigoru** w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

H2: Pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych cechują się niższym poziomem **oddania się pracy** w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

H3: Pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych przejawiają niższy poziom **satysfakcji z wynagrodzenia** w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

H4: Pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych niżej oceniają **sprawiedliwość wynagrodzenia** w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

1. Badania własne

1.1. Narzędzia badawcze

Do badania zaangażowania w pracę wykorzystano jeden z najpopularniejszych obecnie sposobów pomiaru zaangażowania w pracę (Saks, Gruman 2014) – kwestionariusz Utrecht Work Engagement Scale (UWES; Schaufeli, Bakker, Salanova 2006). Zasadniczą zaletą tego narzędzia jest osadzenie jego wyników w kontekście teorii wymagań i zasobów pracy (Bakker, Demerouti 2014) oraz duża trafność predykcyjna względem zachowań pracowników (Bakker, Bal 2010; Christian et al. 2011; Xanthopoulou, Bakker, Demerouti, Schaufeli 2009). Pomimo że nie jest to jedyne narzędzie do pomiaru zaangażowania w pracę (Shuck 2011), to jest ono traktowane jako standardowe we współczesnych analizach.

W badaniu wykorzystano dwuczynnikową wersję kwestionariusza UWES-6, mierzącą wigor i oddanie się pracy. Taka wersja była stosowana w niektórych badaniach prowadzonych przez au-

torów kwestionariusza UWES-9 (por. Salanova, Schaufeli 2008; Schaufeli, Bakker, Rhemen 2009). W prezentowanych badaniach cechowała się lepszymi właściwościami psychometrycznymi ($X^2 = 126,2$; $df = 8$; $RMSEA = 0,10$; $CFA = 0,97$; $AGFI = 0,92$) niż wersja trójczynnikowa UWES-9 ($X^2 = 497,2$; $df = 24$; $RMSEA = 0,12$; $CFI = 0,94$; $AGFI = 0,87$).

Wskaźniki rzetelności α Cronbacha wyniosły $\alpha = 0,85$ dla wigoru oraz $\alpha = 0,79$ dla oddania się pracy. Wigor odnosi się do wysokiego poziomu energii psychicznej i fizycznej oraz wytrwałości w pracy nawet mimo pojawiających się trudności. Oddanie się pracy odnosi się do poczucia entuzjazmu, inspiracji i dumy z wykonywanych obowiązków oraz przekonania, iż praca warta jest wkładanego w nią wysiłku (Schaufeli, Salanova 2011). Kwestionariusz składa się z sześciu pytań, badanych na skali od 0 – nigdy, do 6 – zawsze/każdego dnia; ocenia częstotliwość prezentowanych mu stwierdzeń, np. „Kiedy rano wstaję, mam ochotę iść do pracy”. Wynikiem końcowym jest średnia wszystkich odpowiedzi udzielonych przez badanego. Do pomiaru satysfakcji z wynagrodzenia zastosowano 11-stopniową skalę, tzw. drabinkę Cantrila (Glatzer, Gulyas 2014). Jest to powszechnie przyjęty, rzetelny i trafny sposób oceny zadowolenia z różnych aspektów życia. Ocena taka odnosi się do poznawczej ewaluacji otrzymywanego wynagrodzenia. Odpowiada ona przekonaniom, jakie pracownik ma na temat swojego wynagrodzenia (Kahneman, Deaton 2010). Zadaniem badanego było zaznaczyć na skali miejsce – gdzie 0 to najgorsze z możliwych, a 10 to najlepsze z możliwych – w którym zgodnie z jego własnymi odczuciami znajduje się jego obecne wynagrodzenie. Sprawiedliwość wynagrodzenia mierzono z wykorzystaniem pytania: „Czy jest Pan/Pani sprawiedliwie wynagradzany/-a?”; badany na skali siedmiostopniowej, od 0 – nigdy, do 6 – zawsze, oceniał częstotliwość, z jaką jest w swoim odczuciu wynagradzany w sprawiedliwy sposób. Ogólne posiadane przez pracownika przekonanie o sprawiedliwości jego wynagrodzenia można uznać za wypadkową przekonań dotyczących sprawiedliwości reguł wynagradzania oraz sprawiedliwości wysokości wynagrodzenia (Cohen-Charash, Spector 2001). Zbierano także informacje o wysokości wynagrodzenia przez poproszenie badanego o wpisanie miesięcznego

wynagrodzenia netto; dodatkowo w opisie pytania wyjaśniono, że chodzi o kwotę, jaką pracownik zarabia miesięcznie na rękę. Ponieważ pomiar miał charakter subiektywnej oceny, założono, iż badany lepiej przypomni sobie i precyzyjniej poda kwotę, którą odbiera w kasie lub otrzymuje na konto, niż kwotę wynagrodzenia brutto. W celu porównania grupy pracowników firm prywatnych i państwowych obliczono statystyki opisowe oraz wykorzystano test t-studenta i wskaźnik wielkości efektu d Cohena.

1.2. Procedura badania i badana grupa

Badanie przeprowadzono za pośrednictwem internetu, jako część większego autorskiego projektu badawczego „Systemy wynagradzania a zaangażowanie w pracę”, finansowanego ze środków prywatnych autora. Analizy przedstawione w niniejszej pracy odnoszą się do realizacji zadania badawczego: „Zaangażowanie w pracę: sprawa prywatna czy publiczna? – zaangażowanie w pracę pracowników firm prywatnych i państwowych”. Internetowy charakter badania wydaje się uzasadniony, ponieważ, jak wskazują wyniki „Diagnozy Społecznej” (Czapiński, Panek 2015), zdecydowana większość pracowników firm prywatnych (83%), jak i państwowych (89%) aktywnie korzysta z internetu. Ponadto badania internetowe są powszechnie akceptowaną formą badań psychologicznych, rekomendowaną przez Amerykańskie Towarzystwo Psychologiczne (Kraut et al. 2004).

W ramach przeprowadzonego projektu badawczego w lipcu 2015 r. jednorazowo do grupy ok. 16 tys. użytkowników portalu Wynagrodzenia.pl przesłano zaproszenie z linkiem do udziału w badaniu. Odpowiedziało na nie 1420 ochotników. W prezentowanej analizie odrzucono rekordy zawierające brakujące odpowiedzi oraz odpowiedzi osób: deklarujących pracę w firmie innego typu niż prywatna lub państwowa (zatrudnionych w organizacjach pozarządowych i prowadzących własną działalność gospodarczą, gdyż tych pracowników nie dotyczył przyjęty cel badawczy); o stażu pracy mniejszym niż jeden rok; o miesięcznym wynagrodzeniu netto poniżej 1,2 tys. PLN. Najniższe wynagrodzenie netto, jakie mógł otrzymać pracownik

o ponadrocznym stażu pracy w 2015 r., wyniosło 1286 PLN. Ponieważ w ankiecie bazowano na subiektywnych odpowiedziach pracowników, które mogły być zaokrągleniami rzeczywistych kwot, przyjęto 1,2 tys. PLN jako najniższą wiarygodną odpowiedź, będącą zaokrągleniem do dołu powyższego minimum. Dodatkowo w celu pozbycia się obserwacji skrajnych, znacząco zaburzających rozkład wynagrodzenia, odrzucono 1% najwyższych odpowiedzi – w ten sposób maksymalne wynagrodzenie wyniosło 20 tys. PLN. Uzyskano zbiór 1268 odpowiedzi, w tym 1065 od pracowników firm prywatnych, a 203 – państwowych. Mediana wynagrodzenia netto (otrzymanego na rękę) pracowników firm państwowych wyniosła 2,5 tys. PLN, a prywatnych – 3,45 tys. PLN. Wśród tych pierwszych 49% stanowiły kobiety, a wśród drugich – 38%. Średni całkowity staż pracy w grupie pracowników firm państwowych wyniósł 14,9 roku ($SD = 10,5$), a w grupie pracowników firm prywatnych – 10,2 roku ($SD = 8,3$). W pierwszej grupie 64%, a w drugiej 77% badanych posiadało wykształcenie wyższe magisterskie. Wśród pracowników firm państwowych 22% osób zajmowało stanowiska kierownicze, a wśród pracowników firm prywatnych – 24%. Pomiedzy obiema grupami badanych wystąpiła dość znaczna różnica w liczebnościach. Wynika to z faktu, że zdecydowana większość zatrudnionych Polaków (ok. 77%) pracuje w sektorze prywatnym (GUS 2014). W badanej próbie proporcja taka nie została dokładnie odwzorowana, jednak wydaje się, że nie ma to negatywnych konsekwencji dla celu badania. Po pierwsze o mocy testu statystycznego t-studenta wykorzystywanego w prowadzonych analizach decyduje liczebność najmniejszej próby; w tym przypadku ponad 200 obserwacji to wystarczająca liczebność, by zapewnić wysoką moc testu – wysokie prawdopodobieństwo odrzucenia fałszywej hipotezy o braku różnic między grupami. Po drugie ze względu na fakt, że znaczna większość pracowników firm państwowych i prywatnych aktywnie korzysta z internetu (Czapiński, Panek 2015), nie ma uzasadnionych podstaw, by przypuszczać, iż pracownicy, którzy ankietę wypełnili, różnią się w jakiś istotny sposób od tych, którzy jej nie wypełnili, pod względem zaangażowania, satysfakcji z wynagrodzenia i poczucia jego sprawiedliwości. Po trzecie przeprowadzony test

jednorodności wariancji Levena w grupach pracowników firm prywatnych i państwowych nie pozwala na odrzucenie założenia o jednorodności wariancji w grupach, zarówno dla wyników w skali zaangażowania w pracę ($F = 1,1$; $p = 0,363$), satysfakcji z wynagrodzenia ($F = 1,02$; $p = 0,853$), jak i dla oceny sprawiedliwości wynagrodzenia ($F = 1,03$; $p = 0,723$), uzasadnione wydaje się zatem uznanie obu grupy za jednorodną, a dzięki temu wzajemne ich porównywanie.

2. Wyniki

Tabela 1 przedstawia statystyki opisowe analizowanych zmiennych. Zdaniem Darrena George'a i Paula Mallery'ego (2010) rozkład zmiennej można uznać za zbliżony do normalnego, jeśli współczynnik skośności nie przekracza wartości 2. Analiza danych zawartych w tabeli 1 pozwala zauważyć, że ten krytyczny poziom wskaźnika skośności nie został nigdzie przekroczony. Jedynie w przypadku wynagrodzenia netto jest on bliski 2, postanowiono zatem w analizach przekształcić dane o wysokości wynagrodzenia poprzez ich zlogarytmizowanie.

Mimo że wysokość wynagrodzenia w firmach prywatnych i państwowych nie jest bezpośrednim przedmiotem zainteresowania w prowadzonych badaniach, to jej uwzględnienie jest ważne dla odparcia zarzutu, iż satysfakcja z wynagrodzenia i ocena jego sprawiedliwości to zmienne redundantne w stosunku do jego wysokości. Panuje potoczne przekonanie, że to wysokość wynagrodzenia determinuje zadowolenie z niego, tymczasem

tylko w umiarkowanym stopniu wiąże się ona z satysfakcją (Judge, Piccolo, Podsakoff, Shaw, Rich 2010); podobna prawidłowość została wykazana w niniejszych badaniach. Współczynniki korelacji pomiędzy analizowanymi zmiennymi prezentowane w tabeli 2 wskazują na występowanie istotnej współzmienności pomiędzy wysokością wynagrodzenia (logarytmizowaną) i satysfakcją z niego (prywatne: $r = 0,61$; państwowe: $r = 0,50$) oraz pomiędzy wysokością wynagrodzenia i jego sprawiedliwością (prywatne: $r = 0,45$; państwowe: $r = 0,31$), jednak w obu badanych grupach jest to korelacja o umiarkowanej sile. Wartości wszystkich omawianych wskaźników korelacji plasują się poniżej $r = 0,62$ ($R^2 = 38\%$), co wskazuje, że większość zmienności w zakresie satysfakcji z wynagrodzenia, jak i jego sprawiedliwości może być tłumaczona poprzez inne czynniki niż jego wysokość. Zatem uzasadnione wydaje się rozpatrywanie satysfakcji z wynagrodzenia i oceny jego sprawiedliwości jako zmiennych dostarczających nowych i – co najważniejsze – oryginalnych informacji o funkcjonowaniu pracownika.

Szczegółowe wyniki analiz statystycznych przeprowadzonych w celu udzielenia odpowiedzi na postawione hipotezy badawczej prezentowane są w tabeli 3. Badani pracownicy firm prywatnych prezentują istotnie wyższy poziom wigoru ($M = 3,33$) niż ci z firm państwowych ($M = 3,00$). Jednak mimo że różnice w poziomie wigoru są istotne statystycznie ($\alpha = 0,05$), to są one niewielkie, na co wskazuje niska wartość współczynnika wielkości efektu d Cohena ($d = 0,24$). Także wartości współczynników skośności dla

Tabela 1. Statystyki opisowe analizowanych zmiennych

	Firma państwowa				Firma prywatna			
	M	SD	A	K	M	SD	A	K
Wynagrodzenie netto	3040	1521	1,80	3,84	4142	2636	1,96	5,07
Sprawiedliwość wynagrodzenia	2,10	1,87	0,45	-0,85	3,22	1,84	-0,25	-0,90
Satysfakcja z wynagrodzenia	3,66	2,35	0,23	-0,74	5,10	2,33	-0,23	-0,80
Wigor	3,00	1,45	-0,21	-0,82	3,33	1,35	-0,31	-0,55
Oddanie się pracy	3,55	1,42	-0,40	-0,39	3,68	1,32	-0,47	-0,16

M = średnia, SD = odchylenie standardowe, A = współczynnik skośności, K = kurtozą.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Korelacje pomiędzy analizowanymi zmiennymi

	Wynagrodzenie log	Satysfakcja z wynagrodzenia	Sprawiedliwość wynagrodzenia	Oddanie się pracy
Satysfakcja z wynagrodzenia	0,61 (0,50)			
Sprawiedliwość wynagrodzenia	0,45 (0,31)	0,71 (0,68)		
Oddanie się pracy	0,25 (0,11*)	0,33 (0,19)	0,34 (0,25)	
Wigor	0,26 (0,09*)	0,38 (0,24)	0,40 (0,32)	0,75 (0,66)

W nawiasach współczynnik korelacji r Pearsona dla firm państwowych, bez nawiasów – współczynniki dla firm prywatnych. Wszystkie współczynniki są istotne statystycznie ($\alpha = 0,05$), chyba że zaznaczono inaczej.

* – współczynnik nieistotny ($p > 0,05$).

Źródło: opracowanie własne.

wigoru w grupie pracowników firm prywatnych ($A = -0,31$) i państwowych ($A = -0,21$) prezentowane w tabeli 1 sugerują, że rozkład wyników jest dość zbliżony w grupach pracowników firm prywatnych i państwowych. Reasumując, możemy potwierdzić postawioną hipotezę badawczą H1: pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych cechują się niższym poziomem wigoru w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych. Jednak należy mieć na uwadze, że wykazana różnica nie jest duża. Analiza średniego wyniku dla drugiej składowej zaangażowania – oddania się pracy – wskazuje, iż pracownicy firm państwowych ($M = 3,55$) nie różnili się istotnie jej poziomem w porównaniu z pracownikami firm prywatnych ($M = 3,68$; por. tabela 3). Nie możemy zatem potwierdzić hipotezy H2: nie wykazano, by pracownicy za-

trudnieni w firmach państwowych cechowali się niższym poziomem oddania się pracy w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

Obserwacja współczynników skośności dla satysfakcji z wynagrodzenia oraz oceny jego sprawiedliwości (por. tabela 1) w grupach pracowników firm państwowych i prywatnych pozwala stwierdzić różnice w rozkładzie tych zmiennych. Wśród tych pierwszych wskaźniki te są ujemne, co ujawnia lewostronną asymetrię rozkładu, z przewagą wyników zbliżonych raczej do wysokich, pozytywnych ocen. Odwrotnie jest w przypadku firm państwowych – tutaj współczynniki skośności przyjmują wartości dodatnie, ujawniając prawostronną asymetrię rozkładu i przewagę wyników zbliżonych raczej do niskich wartości z początku skali. Spostrzeżenia te potwierdza

Tabela 3. Porównanie średniego poziomu satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia, oceny sprawiedliwości wynagrodzenia oraz wigoru i oddania się pracy wśród badanych pracujących w firmach prywatnych i państwowych (test t-studenta)

	Firma państwowa		Firma prywatna		t	df	p	d Cohena
	M	SD	M	SD				
Sprawiedliwość wynagrodzenia	2,10	1,87	3,23	1,84	-8,0	1266	0,000	0,61
Satysfakcja z wynagrodzenia	3,67	2,35	5,10	2,33	-8,0	1266	0,000	0,61
Wigor	3,00	1,45	3,33	1,35	-3,2	1266	0,001	0,24
Oddanie się pracy	3,56	1,42	3,68	1,32	-1,2	1266	0,222	0,13

Firma państwowa: $N = 203$; firma prywatna: $N = 1065$.

Źródło: opracowanie własne.

przeprowadzona analiza statystyczna (por. tabela 3). Pracownicy firm prywatnych cechują się istotnie wyższą satysfakcją z otrzymywanego wynagrodzenia ($M = 5,10$) niż pracownicy firm państwowych ($M = 3,66$), co więcej – na podstawie wartości wskaźnika d Cohena ($d = 0,61$) różnice między grupami ocenić można jako średniej wielkości. Potwierdzono zatem hipotezę H3: pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych przejawiają niższy poziom satysfakcji z wynagrodzenia w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

Ocena sprawiedliwości wynagrodzenia jest dość niska zarówno wśród pracowników firm prywatnych ($M = 3,23$), jak i wśród zatrudnionych w sektorze publicznym ($M = 2,10$), jednak ci ostatni oceniali sprawiedliwość systemu wynagradzania istotnie niżej niż ci pierwsi. Różnice pomiędzy grupami na podstawie wartości wskaźnika d Cohena = $0,61$ ocenić można jako średniej wielkości. Potwierdzono zatem hipotezę H4: pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych niżej oceniają sprawiedliwość wynagrodzenia w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

Podsumowując, w oparciu o przeprowadzone analizy statystyczne można potwierdzić hipotezy H1, H3 i H4: pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych przejawiają istotnie niższy poziom **wigoru, satysfakcji z wynagrodzenia** oraz istotnie niżej oceniają sprawiedliwość **systemu wynagradzania** w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych. Nie uzyskano wystarczających dowodów na potwierdzenie hipotezy H2, tj. że pracownicy zatrudnieni w firmach państwowych cechują się niższym poziomem **oddania się pracy** w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi w firmach prywatnych.

Dyskusja i wnioski

Celem przeprowadzonych badań była analiza poziomu zaangażowania w pracę, reprezentowanego przez wigor i oddanie się pracy, oraz satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia i oceny jego sprawiedliwości wśród pracowników firm prywatnych i państwowych. Przeprowadzone analizy wykazały, że zatrudnieni w sektorze publicznym cechują się istotnie niższym poziomem

wigoru, niższą satysfakcją z wynagrodzenia, a także niżej oceniają sprawiedliwość systemu wynagradzania niż zatrudnieni w przedsiębiorstwach prywatnych. Wyniki te pozwalają potwierdzić hipotezy badawcze H1, H3 i H4. Co ciekawe, pracownicy firm prywatnych i państwowych nie różnili się istotnie poziomem oddania się pracy, co nie pozwoliło potwierdzić hipotezy H2. Pomimo istotnie statystycznie wyższego poziomu wigoru wśród pracowników firm prywatnych niż państwowych warto zwrócić uwagę, że wielkość różnicy jest bardzo mała (d Cohena = $0,24$) i w zasadzie pozbawiona praktycznego znaczenia. Wynik taki w połączeniu z brakiem istotnej różnicy w zakresie oddania się pracy wskazuje, że pracownicy z sektora publicznego nie różnią się znacznie od tych z sektora prywatnego pod względem oddania się pracy i wigoru. Na podstawie uzyskanych wyników można wnioskować, iż wśród pracowników firm prywatnych i państwowych występuje zbliżony poziom nasilenia przekonania o istotności i sensowności pracy, a także dumy i inspiracji związanych z jej wykonywaniem (oddanie się pracy) oraz podobny poziom energii do pracy i wytrwałości w obliczu trudności (wigor; Schaufeli, Salanova, González-Romá, Bakker 2002). Przeprowadzone analizy wpisują się w nurt badań nad zaangażowaniem pracowników firm państwowych (Vigoda-Gadot, Eldor, Schohat 2012; Bakker, Hakanen 2013; Adams, Cox, Adamson, Schofield 2010), a wyniki zebrane wśród polskich pracowników firm prywatnych i państwowych mogą być jego cennym uzupełnieniem.

Przeprowadzone badania wykazały też, że pracownicy firm państwowych cechują się istotnie niższym poziomem zadowolenia z wysokości wynagrodzenia oraz istotnie niżej oceniają jego sprawiedliwość w porównaniu z pracownikami firm prywatnych. W obu przypadkach d Cohena wynosi $0,61$, co wskazuje, że różnica ta nie tylko jest istotna statystycznie, ale może mieć praktyczne znaczenie. Wydaje się, że uzyskane wyniki – wskazujące na niższe zadowolenie z wynagrodzenia oraz niższą ocenę jego sprawiedliwości wśród pracowników firm państwowych niż prywatnych – mogą być powodem do niepokoju, gdyż czynniki te w istotny sposób wiążą się z funkcjonowaniem zawodowym pracowników (Wu et al. 2013; Cohen-Charash,

Spector 2001; Williams et al. 2006; Currall et al. 2005; Innstrand, Langballe, Falkum 2012). Co najważniejsze, zadowolenie pracowników bezpośrednio wiąże się z efektywnością ich pracy oraz z efektywnością funkcjonowania przedsiębiorstwa, w którym pracują (Harter et al. 2010), a także z mniejszą liczbą absencji czy brakiem chęci opuszczenia stanowiska (Harrison, Newman, Roth 2006). Warto zauważyć, że o ile niska satysfakcja pracowników firm prywatnych może mieć negatywne konsekwencje dla nich samych czy dla właścicieli, o tyle niskie zadowolenie pracowników firm państwowych może mieć negatywne konsekwencje dla wszystkich obywateli – interesariuszy przedsiębiorstw państwowych. Niska satysfakcja z wynagrodzenia negatywnie oddziałuje na efektywność, a to przekłada się na mniejszą sprawność działania całej organizacji. Ponadto brak zadowolenia może wiązać się z obniżoną efektywnością firm państwowych także w pośredni sposób – może to sprawiać, że w porównaniu z firmami prywatnymi będą one mniej atrakcyjnym pracodawcą dla szczególnie wartościowych kluczowych pracowników. Specjaliści o unikalnych kompetencjach, którzy są aktywnie poszukiwani przez organizacje biznesowe, mogą preferować zatrudnienie w firmach, w których załoga jest zadowolona z wynagrodzenia i ocenia je jako sprawiedliwe, niż w takich, w których poziom satysfakcji jest niski. Taka sytuacja może sprawiać, że najlepsi pracownicy będą omijali firmy państwowe. Rezultatem niedostatku wykwalifikowanych kadr może być ich gorsza efektywność.

Mimo związków zadowolenia i zaangażowania pracowników z efektywnością pracy (Harter et al. 2010) problem satysfakcji w firmach państwowych wydaje się obecnie zagadnieniem niedocenianym. Tymczasem zadowolenie jest nie tylko efektem odnoszenia sukcesów, ale samo prowadzi do ich osiągnięcia w życiu zawodowym i osobistym (Lyubomirsky, King, Diener 2005; Diener, Seligman 2004). Warto dbać o satysfakcję pracowników, bo przekłada się to na realne korzyści dla przedsiębiorstwa. Co więcej, jeśli osoby zaangażowane i zadowolone pracują lepiej, to wskaźniki satysfakcji i zaangażowania mogą służyć jako kluczowe wskaźniki efektywności (*key performance indicators*), dostarczając unikalnych danych o funkcjonowaniu firm państwowych.

Informacje te mogłyby wspomagać osoby zarządzające w planowaniu polityki personalnej i ocenie skuteczności wdrożonych rozwiązań, ponadto mogłyby też służyć wszystkim obywatelom. Wydaje się bowiem, że członkowie społeczeństwa mają prawo znać poziom zaangażowania i satysfakcji pracowników firm państwowych i mogą oczekiwać, iż ich zarządcy zrobią wszystko, by pracujące tam osoby były zaangażowane i zadowolone, a przez to efektywne w swoich działaniach.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na niski poziom zadowolenia z wynagrodzenia i niską ocenę jego sprawiedliwości wśród pracowników firm państwowych. Dlatego uzasadnione wydaje się zwrócenie większej niż dotychczas uwagi na opinie zatrudnionych o systemach wynagradzania i kształtowanie ich w taki sposób, który buduje zadowolenie. Warto tu zauważyć, że wykazana umiarkowana korelacja pomiędzy wysokością wynagrodzenia a satysfakcją z niego, zgodna z wynikami metaanalizy Timothy'ego Judge'a i innych (2010), ma obiecujące konsekwencje natury praktycznej. Skoro satysfakcja z wynagrodzenia słabo wiąże się z jego wysokością, to wynika stąd możliwość zwiększania atrakcyjności wynagrodzenia nawet bez jego podnoszenia. Przykładowo bez ponoszenia znacznych kosztów firmy państwowe mogą wdrażać system informowania pracowników o różnorodnych korzyściach, które otrzymują jako zatrudnieni w firmie, a które nie są przez nich zauważane. Ciekawy opis takiego systemu zawiera koncepcja *total rewards* organizacji World at Work (2015). Bez istotnych zmian wysokości wynagrodzenia można także modyfikować sposób przyznawania wynagrodzenia tak, by był oceniany przez pracowników jako bardziej sprawiedliwy. Ponadto pracodawcy mogą oferować zatrudnionym rozmaite świadczenia dodatkowe – pozapłacowe korzyści z pracy (szkolenia specjalistyczne, sprzęt firmowy do użytku prywatnego itp.), które nie generują dużych kosztów dla firmy, a są w stanie znacząco zmienić percepcję wynagrodzenia.

Ciekawym spostrzeżeniem wynikającym z przeprowadzonych badań jest także to, iż pomimo niższego poziomu zadowolenia z wynagrodzenia, jak i niższej oceny jego sprawiedliwości pracownicy firm państwowych prezentują podobny poziom zaangażowania w pracę do tych z firm prywatnych. Zgodnie z teorią wymagań i zasobów pracy

(Bakker, Demerouti 2014) zaangażowanie w pracę powstaje jako efekt wzajemnych oddziaływań pomiędzy wymaganiami, jakie ona stawia, i zasobami, jakie daje. Można zatem przypuszczać, że praca w firmach państwowych, mimo wiążącego się z nią niskiego zadowolenia z wynagrodzenia, daje pewne dodatkowe zasoby umożliwiające radzenie sobie z wymaganiami i zapewniające zaangażowanie. W kontekście dalszych badań interesująca wydaje się próba uchwycenia tych zasobów – być może specyficznych dla firm państwowych – i wyeksponowanie ich.

Reasumując, badani pracownicy firm państwowych w porównaniu z pracownikami firm prywatnych cechowali się istotnie niższym poziomem satysfakcji z wynagrodzenia oraz niżej oceniali sprawiedliwość swojego systemu wynagradzania, przejawiali jednak podobny poziom wigoru i oddania się pracy. Niski poziom satysfakcji z wynagrodzenia wydaje się wyzwaniem dla osób zarządzających ludźmi w firmach państwowych. Sytuacja taka wymaga podjęcia świadomych działań związanych z zarządzaniem zadowoleniem z wynagrodzenia, gdyż utrzymywanie się jego niskiego poziomu u pracowników firm państwowych może się przyczynić do istotnego obniżenia efektywności ich działań.

Chciałbym serdecznie podziękować Panu dr. Kazimierzowi Sedlakowi za pomoc w procesie realizacji prezentowanych badań.

Bibliografia

Adams, E.J., Cox, J.M., Adamson, B.J., Schofield, D.J. (2010). The work environment and its effect on engagement and retention of nuclear medicine technologists: differences between public and private sector workers. *Nuclear Medicine Communications*, 31, 513–520. doi: 10.1097/MNM.0b013e328337daa6.

Bakker, A.B., Bal, M.P. (2010). Weekly work engagement and performance: a study among starting teachers. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 1 (83), 189–206. doi: 10.1348/096317909X402596.

Bakker, A.B., Demerouti, E. (2014). The job demands-resources theory. W: P.Y. Chen, C.L. Cooper (red.), *Work and Wellbeing: A Complete Reference Guide*, t. 3 (s. 37–65). West Sussex: John Wiley & Sons.

Bakker, A.B., Hakanen, J.J. (2013). Work engagement among public and private sector dentists. W: R.J. Burke, A.J. Noblet, C.L. Cooper (red.), *Human Resource Management in the Public Sector* (s. 109–131). Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.

Christian, M.S., Garza, A.S., Slaughter, J.E. (2011). Work engagement: a quantitative review and test of its relations with task and contextual performance. *Personnel Psychology*, 1 (64), 89–136. doi: 10.1111/j.1744-6570.2010.01203.x.

Cohen-Charash, Y., Spector, P.E. (2001). The role of justice in organizations: a meta-analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2 (86), 278–321. doi: 10.1006/obhd.2001.2958.

Currall, S.C., Towler, A.J., Judge, T., Kohn, L. (2005). Pay satisfaction and organizational outcomes. *Personnel Psychology*, 3 (58), 613–640. doi: 10.1111/j.1744-6570.2005.00245.x.

Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2015). *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.

Diener, E., Seligman, M.E.P. (2004). Toward an economy of well-being. *Psychological Science in the Public Interest*, 1 (5), 1–31.

George, D., Mallery, P. (red.) (2010). *SPSS for Windows Step by Step: A Simple Guide and Reference*. Boston: Pearson.

Glatzer, W., Gulyas, J. (2014). Cantril self-anchoring striving scale. W: A.C. Michalos (red.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research* (s. 509–511). Pobrane z: http://link.springer.com/reference/workentry/10.1007%2F978-94-007-0753-5_259 [dostęp: 24.04.2016].

GUS (2014). *Pracujący w gospodarce narodowej w 2014 r.* Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2014-r-7,11.html> [dostęp: 24.04.2016].

Harrison, D., Newman, D., Roth, P.L. (2006). How important are job attitudes? Meta-analytic comparisons of integrative behavioral outcomes and time sequences. *Academy of Management Journal*, 2 (49), 305–325. doi: 10.5465/AMJ.2006.20786077.

Harter, J.K., Schmidt, F.L., Asplund, J.W., Killham, E., Agrawal, S. (2010). Causal impact of employee work perceptions on the bottom line of organizations. *Perspectives on Psychological Science*, 4 (5), 378–389. doi: 10.1177/1745691610374589.

Innstrand, S.T., Langballe, E.M., Falkum, E. (2012). A longitudinal study of the relationship between work engagement and symptoms of anxiety and depression. *Stress and Health*, 1 (28), 1–10. doi: 10.1002/smi.1395.

- Judge, T.A., Kammeyer-Mueller, J.D. (2012). Job attitudes. *Annual Review of Psychology*, 1 (63), 341–367.
- Judge, T., Piccolo, R.F., Podsakoff, N.P., Shaw, J.C., Rich, B.L. (2010). The relationship between pay and job satisfaction: a meta-analysis of the literature. *Journal of Vocational Behavior*, 2 (77), 157–167. doi: 10.1016/j.jvb.2010.04.002.
- Judge, T., Thoresen, C.J., Bono, J.E., Patton, G.K. (2001). The job satisfaction-job performance relationship: a qualitative and quantitative review. *Psychological Bulletin*, 3 (127), 376–407. doi: 10.1037/0033-2909.127.3.376.
- Kahneman, D., Deaton, A. (2010). High income improves evaluation of life but not emotional well-being. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 38 (107), 16489–16493. doi: 10.1073/pnas.1011492107.
- Kraut, R., Olson, J., Banaji, M., Bruckman, A., Cohen, J., Couper, M. (2004). Psychological research online: report of board of scientific affairs' advisory group on the conduct of research on the internet. *American Psychologist*, 2 (59), 105–117.
- Lyubomirsky, S., King, L., Diener, E. (2005). The benefits of frequent positive affect: does happiness lead to success? *Psychological Bulletin*, 6 (131), 803–855. doi: 10.1037/0033-2909.131.6.803.
- Mercer (2015). *Engaging Employees to Drive Global Business Success: Insights from Mercer's What's Working™ research*. Pobrane z: <http://www.slideshare.net/PingElizabeth/mercer-whats-working-research> [dostęp: 24.04.2016].
- PWC (2015). *The Keys to Corporate Responsibility Employee Engagement*. Pobrane z: http://www.pwc.com/en_US/us/about-us/corporate-responsibility/assets/pwc-employee-engagement.pdf [dostęp: 24.04.2016].
- Saks, A.M., Gruman, J. (2014). What do we really know about employee engagement? *Human Resource Development Quarterly*, 2 (25), 155–182. doi: 10.1002/hrdq.21187.
- Salanova, M., Schaufeli, W.B. (2008). A cross-national study of work engagement as a mediator between job resources and proactive behaviour. *The International Journal of Human Resource Management*, 1 (19), 116–131.
- Schaufeli, W.B., Bakker, A.B., Salanova, M. (2006). The measurement of work engagement with a short questionnaire: a cross-national study. *Educational and Psychological Measurement*, 4 (66), 701–716. doi: 10.1177/0013164405282471.
- Schaufeli, W.B., Bakker, A.B., Rhenen, W. (2009). How changes in job demands and resources predict burnout, work engagement, and sickness absenteeism. *Journal of Organizational Behavior*, 30, 893–917.
- Schaufeli, W.B., Salanova, M., González-Romá, V., Bakker, A.B. (2002). The measurement of engagement and burnout: a two sample confirmatory factor analytic approach. *Journal of Happiness Studies*, 3, 71–92. doi: 10.1023/A:1015630930326.
- Schaufeli, W., Bakker, A. (2010). Defining and measuring work engagement: bringing clarity to the concept. W: A. Bakker, M. Leiter (red.), *Work Engagement. A Handbook of Essential Theory and Research*. New York: Psychology Press.
- Schaufeli, W., Salanova, M. (2011). Work engagement: on how to better catch a slippery concept. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 1 (20), 39–46. doi: 10.1080/1359432X.2010.515981.
- Shimazu, A., Schaufeli, W.B., Kamiyama, K., Kawakami, N. (2015). Workaholism vs. work engagement: the two different predictors of future well-being and performance. *International Journal of Behavioral Medicine*, 1 (22), 18–23.
- Shuck, B. (2011). Four emerging perspectives of employee engagement: an integrative literature review. *Human Resource Development Review*, 3 (10), 304–328. doi: 10.1177/1534484311410840.
- Vigoda-Gadot, E., Eldor, L., Schohat, L.M. (2012). Engage them to public service: conceptualization and empirical examination of employee engagement in public administration. *The American Review of Public Administration*, 5 (43), 518–538. doi: 10.1177/0275074012450943.
- Williams, M.L., McDaniel, M.A., Nguyen, N.T. (2006). A metaanalysis of the antecedents and consequences of pay level satisfaction. *Journal of Applied Psychology*, 2 (91), 392–413.
- World at Work (2015). *What is Total Rewards?* Pobrane z: <https://www.worldatwork.org/aboutus/html/aboutus-what-is.jsp> [dostęp: 24.04.2016].
- Wu, X., Sturman, M.C., Wang, C. (2013). The motivational effects of pay fairness: a longitudinal study in chinese star-level hotels. *Cornell Hospitality Quarterly*, 2 (54), 185–198. doi: 10.1177/1938965512471891.
- Xanthopoulou, D., Bakker, A.B., Demerouti, E., Schaufeli, W.B. (2009). Work engagement and financial returns: a diary study on the role of job and personal resources. *Journal of Organizational and Occupational Psychology*, 82, 183–200.
- Yalabik, Z.Y., Popaitoon, P., Chowne, J.A., Rayton, B.A. (2013). Work engagement as a mediator between employee attitudes and outcomes. *The International Journal of Human Resource Management*, 14 (24), 2799–2823. doi: 10.1080/09585192.2013.763844.

Pay satisfaction and work engagement among employees in private and national companies

Work engagement and employee satisfaction are important predictors of work performance, absenteeism and health. However, little attention is still being paid to the engagement and satisfaction of employees of national companies. The aim of the paper is to answer the question of how the level of work engagement is represented by vigour and dedication, satisfaction with pay and pay fairness among employees from national and private companies. An Internet-based opinion poll has been conducted in a group of 1065 employees of private companies and 203 employees of national companies, using the Utrecht Work Engagement Scale. It found that employees of national companies had significantly lower level of satisfaction with pay and pay fairness compared to employees of private companies. There also was a significant difference in the small effect size in the level of vigour, but no significant difference in the level of dedication between two groups could be observed. The results highlight low satisfaction with salaries of Polish employees of national companies, which may have a negative impact on the efficiency and quality of their work.

Keywords: work engagement, pay satisfaction, pay fairness.

Alex Brenninkmeijer

Feedback for a better performing public sector

Feedback by independent institutions such as courts, auditors and ombudsmen can guide the public sector on how to improve the performance of the public sector and suppress corruption.

This article underlines that rules and checks are not an effective answer to corruption and growing distrust in society. The heart of the matter is the effectiveness of feedback systems. In (complex) modern states the whole range of democracy – judicial control, audit, supervision by ombudsmen and (market) regulators, and evaluation by independent bodies, and applications in the digital world – are all important examples of feedback.

Feedback depends not only on rules and the existence of legal institutions, but also on (international) cooperation. If, for instance, an audit body is working with a hostile public sector not open to critical reflection, its effectiveness can be limited. In this respect, there is an important difference between power and authority. The same goes for (constitutional) courts and the ombudsman.

Feedback systems in the public sector can only flourish in an open and cooperative context. If not, public services have a tendency to become inward-looking and unresponsive to the outside world.

To conclude, improvement of the performance of the public sector should be based on a learning process; feedback is highly relevant to this. In this context, a culture of difficult conversations is highly relevant as a part of the learning process.

Keywords: Feedback, learning, courts, auditors, ombudsmen, performance, corruption, complexity.

What is the performance of EU Member States from a comparative perspective? How can this performance be improved? How can we fight corruption? Feedback by independent institutions such as courts, auditors and ombudsmen can guide the public sector on how to improve its performance and suppress corruption. The following examples suggest how this might be done and what lessons could be learned.

1. Introduction

This essay aims at making an insight into the importance of feedback mechanisms in view of improving the public sector. Besides introducing some ideas for a fruitful discussion, I frequently refer in this paper to two studies; the performance of the public sector by the Netherlands

Institute for Social Research (SCP) (2015) and the Hertie study on "Public integrity and trust in Europe" (Hertie, 2015). I would like to elaborate on the good functioning of "control of corruption determinants" and citizens' appreciation of the different services of the state, as shown by SCP's study, especially the contribution of modern bureaucracies with an open character to better performance (SCP par. 7.5.8). I will also suggest how the EU could improve its way of acting in order to support the good operation of the Member States.

After a contextual introduction on complexity in modern society and governance, this essay will touch upon the current state of affairs in the EU with a focus on cooperation. The third part of the text will go into corruption and how sound feedback mechanisms may be useful in the fight against it, as a tool to check the discretionary powers of governments. Before concluding, I will illustrate the importance of cooperation and openness in the context of feedback with some concrete examples.

Alex Brenninkmeijer
Utrecht University School of Law
Janskerkhof 3, 3512 BK Utrecht
The Netherlands
A.Brenninkmeijer@uu.nl

2. Complexity

Recent events, including the acts of terrorism committed in France by the so-called Islamic State and the influx of refugees into Europe, have put pressure on the functioning of the EU Member States. Trust in the effectiveness of our systems of government is being eroded. The opinion that European cooperation is not a solution for the many challenges we are facing, but instead a source of unrest, is gaining currency. Such views are circulating with ever greater frequency in the media. It is difficult to find convincing answers to the complex problems that we are facing.

Modern society is complex. Local, regional and national governance is complex, as are European and global cooperation. The world we live in is complicated as well, with its focus on finance and complex banking and finance structures, new technologies, and new forms of cooperation. Citizens have begun to claim new – active – roles, and to make greater demands of their governments. This complexity has at least two consequences. Firstly, this increasing complexity causes disorder or even chaos. Chaos theory (small causes, huge consequences) applies not only to climate science, but to our daily life as well. In November, 2015 a Russian fighter crossed into the Turkish airspace for less than a minute and was shot down, causing a significant diplomatic rift. This disagreement affects all NATO members because of Article 5 of the NATO treaty. History shows that this type of escalation, if not well managed, can cause a serious threat to the world peace.

Direct threats to the world peace are not the only factors threatening the stability of our systems of government. Climate change; the chaotic situation in the Middle East; the march of refugees towards Europe; doubts about the stability of the Schengen Area; the aftermath of the euro crisis and the potential collapse of the currency; uncertainty about the sustainability of financial markets and the banking system; the threat of countries leaving the EU; separatism on the rise in regions such as Catalonia and Scotland; the contested position of traditional political parties against rising populism; loudly voiced Euro scepticism; the change in the balance between the USA, Russia and China. These are factors

which can, on their own, disturb the balance of our system. But all of these issues are interrelated, and this exacerbates the problem. There are many issues which can trigger a chain of disturbing or even destructive consequences.

The second consequence of complexity is the need of the human mind to simplify information. Nobody, and no institution, is capable of knowing all the relevant facts and correlations and possible disciplinary approaches to understand what is happening in the world and what kind of action is needed or desirable. Mostly, "crises" provoke "measures" which are supposed to be effective. However there is no "grand design" or imaginary blue print. Our social and economic reality has been built on a sequence of crisis reduction measures, for instance the EU's "six-pack and two pack" to ensure more economical stability. Measures are mostly drafted along one or two disciplinary approaches: market regulation in order to mitigate the dangers of market failures, and political compromises to pacify the upcoming unrest.

From a historical perspective, international political cooperation is the most powerful instrument for coping with complex problems. The EU is an eminent and striking example of cooperation being used to reduce the complexity of problems European countries were facing after World War II. But the EU itself has become a complex system and many citizens do not understand what is going on in "Brussels". And this erodes the legitimacy of European cooperation.

3. European cooperation

In 2015, many uncertainties challenged the strength of European cooperation and of the national governments at Member State level. In the aftermath of the 2008 financial crisis, 2015 provided a great deal of stress on policy making. Just as the stress tests that have been introduced for banks (which were once deemed too big to fail before failing, doing serious harm to national economies), Member States themselves have been exposed to stress that tests their strength and credibility. In this light, the study of the Netherlands Institute for Social Research (SCP) on the performance of the public sector in the EU in 2004 and 2015 is highly relevant.

The study introduces a (simplified) heuristic framework in order to understand the complexity of modern society (SCP Chapter 1, Fig. 1). It also provides statistical evidence on performance.

Public sector achievement in 36 countries:

A comparative assessment of inputs, outputs and outcomes

(The Netherlands Institute for Social Research, 2015)

This report answers the question of how the 28 EU Member States plus Canada, the US, Japan, South Korea, Australia, New Zealand, Norway and Switzerland performed in the various domains of the public sector in the period 1995–2012. We look in detail at education and health, and more broadly at social safety, housing, social security and public administration. The most recent results for education, health, housing, social security and public administration broadly show the following picture for the Member States of the European Union:

- *Northern European countries performed best on average in each of these five sectors, followed by Western European countries.*
- *Central and Eastern European and Southern European countries performed less well on average in each of these five sectors, with one exception: the performance of Southern Europe on health (life expectancy and infant mortality) was comparable with Western Europe.*



European cooperation is based on the presumption of democracy and the rule of law. Article 2 of the EU Treaty states that the Union is “founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities”. According to the Copenhagen criteria, new Member States are obliged to comply with the following principles: the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities; a functioning market economy and the ability to cope with competitive pressure and market forces within the EU; the ability to take on the obligations of membership, including the capacity to effectively implement the rules, standards and policies that make up the body of EU law (the “acquis”); and adherence to the aims of political, economic and monetary union. The first criterion must be fulfilled before accession negotiations are launched.

It is evident that the pressure on the EU system and on cooperation between Member States relates to many of the fundamental issues mentioned above. In this respect, it is highly relevant to reflect on the performance of individual Member States. The SCP study “Public sector achievement in 36 countries” puts forward “good governance as the best indicator as the most fruitful approach”

and offers valuable material for such reflection (par. 7.2.2). The different elements of good governance are highly correlated (7.3.1). It states that political systems in the Member States and at EU level should inspire trust, because the stability of political systems is contingent upon trust. For this reason, it is of paramount importance to consider the extent to which corruption in the Member States is eroding public trust. The Hertie School on Governance (Hertie) has produced a study on “Public integrity and trust in Europe”, which offers valuable data and insights on this topic.

The legitimation of states can be based on outputs, but also on institutional safeguards, such as the rule of law and accountability. The SCP report “Public sector achievement” focuses on the comparison of output of countries and provides some evidence for “output legitimation”. The “Public Integrity and Trust” report focuses on corruption and integrity. It describes a paradox: more rules and enforcement are not a guarantee for more integrity. On the contrary: administrative simplicity, trade openness, rule of law, audit and these kind of institutional safeguards correlate with trust (pp. 38 and 39), and therefore with greater institutional stability. This may also extend to the good functioning of public services such as health care, education, housing, energy and the civil service.

The SCP report introduces the concept of a national resilience barometer. This instrument aims to give an overview of many factors linked to the strength of states in relation to their demographic, economic and social circumstances, and the state of their public finances (pp. 35-72). These factors can be considered as the circumstances under which the state has to perform. Some states have a more favourable position than others, for instance in connection with ageing, poor participation in the labour market and a weak economic outlook. The SCP report concludes that only a few states have very solid societal circumstances. Many states face major challenges (p. 69).

4. The heart of the matter

Reading the Hertie study, it is important to note that the primary argument of that paper is that evidence-based integrity policies are within reach, notwithstanding the fact that the context in each individual Member State is different and

that there is no uniform solution. Tailor-made national strategies should be designed to gradually catch up in terms of institutional performance or governance standards. The Hertie study warns that the mantra "more rules" is ineffective in this process. It states: "EU funds come with the most restrictive rules in the world, but they are not distributed competitively". From the perspective of the European Court of Auditors, I would like to observe that the error rate, reflecting an estimate of the money that should not have been paid out because it was not used in accordance with EU rules in the spending of EU funds is persistently high, and that many projects fail to deliver sufficient value for money. This bad performance erodes citizens' trust in EU's effectiveness.

The Hertie study states that, according to the World Bank, control of corruption rests on six pillars: administrative simplicity; trade openness; auditing standards; judicial independence; and e-government services and users. Empirical evidence shows that these issues are strongly interrelated.

Public integrity and trust in Europe (Hertie School, 2015)

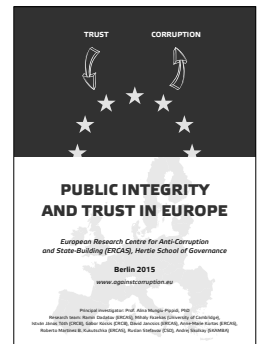
This report provides an analysis of the relations between trust and public integrity. The results showed that citizens define corruption broadly as they look at the society's capacity to value merit (hard work and competence) as a source of success instead of (political) connections. The report provides an alternative to the use of subjective perceptions of trust and corruption by providing 6 quantitative indicators that can explain corruption control within countries.

The lessons learned from the review of evidence go beyond both survey figures and institutional fixtures, and can be summed up rather as revealing more general prerequisites of policies which would help to restore political trust in Europe: five of them.

- *Evidence-based integrity policies are not only desirable, but within reach*
- *Diversity of contexts calls for multiplicity, not uniformity of solutions*
- *Smart societies prevent corruption before it happens*
- *Target the real countries, not the legal Countries*
- *Politicians matter more than civil servants in redressing trust*

Corruption can be controlled using legal and social constraints (a strong judiciary, strong audit, and societal norms which endorse public integrity). On the negative side, the Hertie report argues that authorities enjoy wide discretionary powers to decide on material resources such as foreign aid, EU structural funds, public sector

employment, contracts, etc. These uncontrolled powers fuel corruption. As an example, Georgia, a post-communist country, used to require citizens to possess licences in order to carry out many activities; for instance, running a bakery or a shop. Every licence was an opportunity for bribery. Georgia put a stop to this practice by



introducing transparent town hall services¹. The level of citizen satisfaction with this responsive and transparent approach to public service has been high, and the system has been recognised internationally. Corruption has been reduced significantly.

Another important feedback mechanism that is capable of reducing corruption is the use of e-government tools. This includes the use of emerging ICTs like Internet, World Wide Web and mobile phones to deliver information and services to citizens and businesses. These tools can help the fight against corruption through feedback by reducing the discretion governments have (Bhatnagar 2003). A good instance where such tools have been used is the e-citizen portal in place in Singapore, which includes a feedback unit, where citizens can express their views in a constructive manner on several issues including national policies (Huong Ha, 2013, p. 181). In this way the government interacts with citizens to shape policies based on their needs. The system in place has received the Stockholm Challenge Award and has been used internationally as a best practice example in the realm of e-government².

In themselves, rules and checks are not an effective answer to corruption and growing distrust in society. Besides transparency, independent judicial control, ombudsmen and audit can be helpful. In my view, the heart of the matter is the effectiveness of feedback systems such as the judiciary and audit bodies. Modern states are complex systems; these systems should include several feedback systems³. Democracy is a simplified feedback system, because voters can express their views at elections once every certain number of years. The parliamentary system, in combination with a free press, can contribute to the day-to-day debate on the effectiveness of policymaking and the performance of the state. However, the strength of democracy can be

seriously damaged by clientelism and nepotism. Courts can control administrative actions, including the arbitrary or even corrupt exercise of discretionary powers. Auditors add transparency to the system by auditing the legality and regularity of public finance and, ideally, reporting on the value for money gained by public investments. An ombudsman can deal with citizens' complaints, and can combat maladministration and abuses of power. Oversight bodies can monitor banks and other financial institutions. Market and competition authorities can supervise and regulate fair competition, and can contribute to trust in those markets.

Recent years have shown that the Internet – if citizens' access to it is not limited by the state – can contribute to openness and spontaneous feedback on the functioning of many systems. Services are compared, evaluated and commented on. The tone in which this is done may be harsh and unfair at times, but it is overly effective in channelling and expressing the views of citizens. It is to be expected that during the coming years, the influence of internet feedback will grow, and innovative supervisory systems will emerge.

The whole range of democracy – judicial control, audit, supervision by ombudsmen and (market) regulators, and evaluation by independent bodies, and applications in the digital world – are all important examples of feedback. The concept of feedback should be understood in a broad sense. In general in nature, in the human body and in society, feedback is essential. History has shown that the Enlightenment and the spread of the democratic system were key to the economic development of modern Western States. Markets – when they function properly – are governed by feedback: Adam Smith's invisible hand. The separation of power described by Montesquieu and De Tocqueville – the inherent balance of power between the legislator, executive and judicial power – is a feedback system. Feedback should not only be seen as an opposing force, but also as a source of improvement and innovation.

Our analyses of modern society and government structures can be made more useful if we identify the effectiveness of the feedback systems that are in place or of those which are malfunctioning or missing. We can also see that local, regional and national feedback systems are only

¹ Gogidze (2013) or <https://www.youtube.com/watch?v=XE2oIb2gdQY>.

² Stockholm Challenge. 2006. The eCitizen Portal. Tagline: Government Services – A click away Stockholm Challenge 2006.

³ "Creating collective action – and providing political support – at the level of *strategic groups* within society seems to be the only good governance change strategy that has worked in the past". (Mungiu-Pippidi, 2015, p. 213).

partially effective. Although many politicians and sections of public opinion oppose European or global solutions, daily life shows that missing or malfunctioning feedback systems can threaten the future development of society. For instance, climate change is the result of a non-existent feedback system in the global climate mechanism, caused by the reduction in the amount of ozone in the stratosphere, the overproduction of carbon dioxide and subsequent global warming. The global ecosystem is disturbed because the existing feedback system is not able to regulate the climate. Only international cooperation can offer new instruments to halt this disturbance.

5. Competition and cooperation

Competition in markets is based to a large extent on indirect feedback on production and prices. Market supervision as a feedback system should contribute to optimal markets where this indirect feedback can function. However, progress in modern society is often made by more direct feedback, especially in the public sector (health care, education, safety) where feedback mechanisms are essential for government to serve society effectively. I would like to frame this "direct feedback" as "a difficult conversation". "Speaking truth to the power" is an important example of starting up a difficult conversation. The role of the judiciary, auditors, ombudsman and other independent institutions is not only focused on the direct control of, for instance, legality, but plays a role in the long-term development of a complex discourse that facilitates the development of the public sector in a positive direction. Indeed, these instruments contribute to accountability.

Feedback depends not only on the existence and effectiveness of legal institutions, but also on cooperation. If, for instance, an audit body is working with a hostile public sector not open to critical reflection, its effectiveness can be limited. In this respect, there is an important difference between power and authority. The same goes for (constitutional) courts and the ombudsman. Feedback systems in the public sector only can flourish in an open and cooperative context. If not, public services have a tendency to become inward-looking and unresponsive to the outside

world. In this context, a culture of silence can hinder difficult conversations.

For example, the Dutch National Ombudsman investigated the response of doctors and the Inspectorate for Health Care to medical errors. The Inspectorate was functioning in an inward-looking way in its relation with patients and their family. The effectiveness of feedback to medical doctors and health care institutions was only limited. In response, the legislator organised a hotline for complaints. A new feedback instrument was thus put in place. The Inspector General for Health Care observed that hospitals which deal in a serious way with patients' complaints offer better quality in their health care than those which are more inward-looking and less responsive. This suggests that feedback systems are part of an effective learning process for organisations and institutions. In this context, the importance of the Internet and digital feedback systems becomes greater. A step further in this development is made by open data. Open data can effectively connect the different parts of the public sector with civil society.

Again, feedback, learning and responsiveness in the public sector can only flourish in a context of openness and cooperation. Cooperation is an often underestimated factor in innovation. The public sector is introducing market effects in order to improve performance, like in health care, education and housing. The doctrine of New Public Management is partially based on this approach. Competition with winning and losing parties might be helpful for developing healthy markets, and public services can to a certain extent benefit from the pressure of competition. However, an interesting topic for debate might be the question of whether – according to negotiation theory – cooperation in the sense of integration of interests is appropriate for the public interests that are served by the public sector. The SCP report "Public sector achievement" offers a broad overview of the performance of the different sectors in the EU Member States. To what extent is this performance based on markets? How strong and independent are feedback systems in the public sector of the EU Member States? How open and responsive to civil society are these states' civil services? Is market competition effective in health care, housing and education? These

are all relevant questions for starting a difficult conversation on the improvement of the public sector in the EU Member States.

What about the performance of the EU itself? How responsive is the EU in respect of the challenges of those days? The EU's multiannual financial framework allows only limited flexibility in how the EU budget is spent. The migration crisis has shown a lack of cooperation between Member States in responding to the challenges it brought about. There is a strong focus in Member States on simply spending money, the motto being "use it or lose it". There is precious little feedback from civil society, and the EU is losing its credibility. How effective are the EU's feedback systems? For more than twenty years, the European Court of Auditors has been reporting a persistently high error rate; in recent years, this rate has been around 4.5%. Until recently, the performance of the EU budget received only limited attention from its member states and institutions. In response to this criticism, the European Commission has announced a focus on results-based budgeting. This raises the question of how results or performance should be determined and measured. It also raises the question of how effective feedback systems in the EU are, and how effectively the EU institutions learn from the input they get, as well as the question of how effectively Member States are contributing to European cooperation, or (alternatively) seeking to loosen ties with each other and with the European project?

6. Conclusion

What do countries need in order to be effective in serving civil society? Corruption is one of the strongest dangers to the credibility of governments. The Hertie study on public integrity has shown that organising effective independent feedback systems forms the basis of a successful strategy against corruption. Administrative simplicity; trade openness; auditing standards; judicial independence; and e-government services and users are the interconnected key elements of this strategy. Market competition is based on indirect feedback by Adam Smith's invisible

hand. Market participants are consequently eager to respond to consumers' wishes. In the public sector, more direct feedback systems are and need to be in place. These systems can help improve the performance of the public sector, in spite of its complex nature. What is essential is the openness and responsiveness of the public sector to feedback. Improvement of the performance of the public sector should be based on a learning process; feedback is highly relevant to this.

References

Bhatnagar, S. (2003). Transparency and corruption: does e-government help?, Draft Paper prepared for the compilation of CHRI 2003 Report Open Sesame: looking for the Right to Information in the Commonwealth, Commonwealth Human Rights Initiative.

Gogidze, L. (2013). *Independent reporting mechanism: Georgia progress report 2012-13*. Transparency International Georgia. Retrieved from: [http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewje4qeCx-NPJAhVEIg8KHRmwD2gQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.opengovpartnership.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FGeorgia%2520OGP%2520IRM%2520Public%2520Comment%2520\(Eng\)_0.pdf&usq=AFQjCN-F8IKXygbOYyy2yIz07uMNJIR6R5A](http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewje4qeCx-NPJAhVEIg8KHRmwD2gQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.opengovpartnership.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FGeorgia%2520OGP%2520IRM%2520Public%2520Comment%2520(Eng)_0.pdf&usq=AFQjCN-F8IKXygbOYyy2yIz07uMNJIR6R5A) [accessed: March 2016].

Hertie School (2015). Research report "Public integrity and trust in Europe", <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/public-integrity-and-trust-in-europe>.

Huong Ha (2013). E-government in Singapore: critical success factors (pp. 176-197). In J. R. Gil-Garcia (Ed.), *E-government success around the world: cases empirical studies and practical recommendations*. IGI Global.

Mungiu-Pippidi A. (2015). *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Netherlands Institute for Social Research (2015). Research Report "Public sector achievement in 36 countries", update of 2012. Retrieved from: http://www.scp.nl/english/Publications/Publications_by_year/Publications_2015/Public_sector_achievement_in_3_countries [accessed: March 2016].

Informacja zwrotna jako narzędzie do lepszego funkcjonowania sektora publicznego

Informacja zwrotna wyrażona przez niezależne instytucje takie jak sądy, kontrolerzy i rzecznicy może być wykorzystywana przez sektor publiczny do poprawy jakości jego funkcjonowania oraz do zwalczania korupcji. Autor zwraca uwagę na to, że przepisy i kontrole nie stanowią skutecznej odpowiedzi na korupcję i rosnącą nieufność w społeczeństwie. W tym kontekście wyjątkową rolę może odegrać efektywność informacji zwrotnych. W nowoczesnym państwie, które jest tworem skomplikowanym, takie elementy systemu demokratycznego jak nadzór ze strony sądu, rzeczników i organów regulacyjnych dla rynku, kontrole oraz ewaluacja przez niezależne podmioty, a także zastosowania w świecie cyfrowym stanowią ważne przykłady informacji zwrotnych. Informacje zwrotne zależą nie tylko od przepisów i istnienia instytucji prawa, lecz także od współpracy, także międzynarodowej. Jeżeli np. organ kontrolny ma do czynienia z wrogo nastawionym podmiotem sektora publicznego, nieskłonny do przyjmowania krytyki, wówczas skuteczność takich informacji może być ograniczona. W tym kontekście można mówić o istotnym rozróżnieniu między władzą i autorytetem. To samo dotyczy sądów, w tym trybunału konstytucyjnego oraz rzecznika praw obywatelskich. Systemy reagowania (informacji zwrotnych) w sektorze publicznym sprawdzają się jedynie w otwartym i współpracującym otoczeniu. W przypadku jego braku służby publiczne mają skłonność do zamykania się w sobie i braku uwrażliwienia na świat zewnętrzny. W konkluzji autor stwierdza, że o poprawie działania sektora publicznego stanowi proces uczenia się, w którym istotną rolę odgrywają informacje zwrotne. W tym sensie gotowość do prowadzenia trudnych rozmów jest ważną częścią tego procesu.

Słowa kluczowe: informacje zwrotne, uczenie się, sądy, kontrolerzy, rzecznicy, funkcjonowanie, korupcja, złożoność.

DLA AUTORÓW

Zgłoszenia tekstów

Redakcja kwartalnika „Zarządzanie Publiczne” przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie są zgłoszone do innych wydawnictw i nie były publikowane w innym czasopiśmie lub książce. Za zgłoszenie i publikację tekstów nie są pobierane opłaty. Teksty prosimy nadsyłać na adres Redakcji Kwartalnika: [anna.chrabaszcz\(at\)uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszcz(at)uek.krakow.pl) Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość. Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu. Decyzję o przyjęciu przedłożonego artykułu (i rozpoczęciu procesu recenzowania) bądź jego odrzuceniu podejmuje redakcja czasopisma. Autor jest powiadamiany o decyzji w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia złożenia artykułu. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły. Teksty członków Rady Programowej i Redakcji podlegają takim samym zasadom jak innych autorów.

Informacje o prawach autorskich

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.

Odwołanie się od decyzji Redakcji

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji redakcji. Autor nie podzielający decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiającego, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej decyzji lub też kieruje je do ponownej recenzji. Proces ponownej oceny artykułu trwa 3 tygodnie od momentu otrzymania pisma w sprawie ponownej oceny.

Kwestie etyczne

Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. 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.

Ghostwriting i guest-authorship

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nieuczciwości naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edyto-

rów naukowych itp.). Autorzy są zobowiązani podać informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*). W sytuacjach wątpliwych prosimy kierować się wytycznymi The Committee on Publication Ethics (COPE): *COPE Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing*, http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf.

Proces recenzji

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. Kryteria oceny: jasność sformułowania celu, oryginalność podjętej problematyki, zaawansowanie teoretyczne, jakość warstwy empirycznej, oryginalność wnioskowania, znaczenie dla rozwoju nauki w tematyce zbieżnej z profilem naukowym Kwartalnika, jakość języka, komunikatywność, interpunkcja, dobór źródeł. Każda recenzja kończy się jednoznaczną rekomendacją:

- Praca nadaje się do publikacji w obecnej formie.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu nieznacznych zmian i uzupełnień.
- Praca nadaje się do publikacji po przeredagowaniu i ponownej recenzji.
- Artykuł nie nadaje się do publikacji.

Wymogi edytorskie

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

1. Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
2. Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie MS Word) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS Word). 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.
3. Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
4. Należy również dołączyć wypełniony i podpisany formularz „Oświadczenie Autora” dostępny na stronie: <http://www.zarządzaniepubliczne.pl/pl/dla-autorowa>
5. Prosimy o stosowanie formatu cytowań autor-rok, a opisów bibliograficznych zgodnie z regułami APA.

Monografie:

Nazwisko, X., Nazwisko, X. Y. (rok). *Tytuł książki*. Miejsce wydania: Wydawnictwo.
Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rozdziały w monografiach:

Nazwisko, X. (rok). Tytuł rozdziału. W: Y. Nazwisko, B. Nazwisko (red.), *Tytuł książki* (s. strona początku–strona końca). Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Artykuły:

Nazwisko, X., Nazwisko2, X. Y., Nazwisko3, Z. (rok). Tytuł artykułu. *Tytuł Czasopisma*, nr rocznika, strona początku–strona końca.

Mazur, S. (2013). Zmiana instytucjonalna. *Zarządzanie Publiczne*, 2–3 (24–25), 34–43.

Źródła internetowe:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł tekstu*. Pobrane z: adres strony

6. Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe (4-5 słów) oraz streszczenie (100–150 słów) – obydwa elementy w języku polskim i angielskim. Streszczenie powinno się składać z następujących elementów:

Tło rozważań: Jedno lub dwa zdania wstępne pokazujące kontekst artykułu.

Cele: Jedno lub dwa zdania opisujące cele artykułu.

Metody: Jedno lub dwa zdania wyjaśniające zastosowane metody badawcze.

Wyniki: Jedno lub dwa zdania wskazujące główne ustalenia.

Konkluzje: Jedno zdanie prezentujące najważniejsze wnioski płynące z artykułu.

Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

Recenzje

1. Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
2. W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
3. Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji zwiększyć szanse przyjęcie jej przez redakcję czasopisma.
4. Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

FOR AUTHORS

Submissions

The Editorial Board of *Public Governance* approves for publication the following papers in English or in Polish:

- Academic articles and research reports,
- Book reviews.

The Editorial Board approves only original papers previously unpublished in any other periodicals or books or being subject of evaluation in other journals. All submissions and publications are free of charge. Submissions should be emailed and sent by regular mail to the Editorial Board: anna.chrabaszcz@uek.krakow.pl

The Editorial Board reserves the right to introduce – in consultation with the author – appropriate modifications, including cuts, to the paper if it exceeds the approved length. The Editorial Board reserves the right to refuse any material for publication and advises that authors should retain copies of submitted manuscripts as these materials will not be returned. The decision to accept the submission (and begin the review process) or reject it shall be made by the Editorial Board. The author is notified of the decision no later than 10 days from the date of submission. The authors are not paid for the publication of their papers. Submissions from Programme Board and Editorial Board members are handled in the same way as those from other authors.

Copyright

Upon acceptance for publication, the author consents to transfer the copyright for the paper to the Editor. The author retains the right to use the content of the paper published in *Public Governance* in further scientific research provided s/he cites the source of the publication.

Appeal procedure

Authors have the right to appeal the Editorial Board's decision to refuse publication of their paper based on peer reviews. All appeals must be submitted in writing to the Editorial Board within two weeks of receipt of the rejection notice. The appeal should include arguments in favour of publication of the paper in question. The Board, based on the arguments offered, either upholds the original verdict or requests a re-review of the paper. The re-review shall be completed within three weeks of the date of receipt of the appeal.

Publication Ethics and Malpractice Statement

The submitting author is responsible for any copyright violations and other related issues. Specifically, the author should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources. If the paper has several co-authors, the submitting author shall obtain relevant consent from other co-authors in order to meet the editorial requirements listed above.

Ghostwriting and guest-authorship

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the submitting authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the paper rests with the main author. In consideration of the fact that ghost-writing and guest-authorship constitute symptoms of scientific dishonesty, the Editorial Board shall report each such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

Financial disclosure

Authors are obliged to disclose information concerning all the sources of funding for their publication, including the contributions of research institutions, associations and other entities. In case of doubt, please observe the guidelines contained in the statement by The Committee on Publication Ethics (COPE): http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf

Peer review process

Each paper is anonymously given to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of whether or not the submission is approved for publication. If the submission is approved for publication, the author is requested to comment on the suggested modifications by the deadline set by the Editor.

Evaluation criteria: clarity of the stated objective, originality of research issues, theoretical background, quality of empirical research, originality of conclusions, significance for the research area aligned with the scientific profile of the quarterly, quality of language, comprehensibility, punctuation and appropriate source selection. Each review ends with an unambiguous recommendation:

- The paper can be published as submitted.
- The paper can be published pending minor modifications and inclusion of additional relevant information.
- The paper can be published pending substantial revision and re-review. The paper is unsuitable for publication.

Editorial requirements

All submissions should meet the following formal requirements:

1. They should be in Polish or in English.
2. They should be emailed in electronic format (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If the paper contains tables, charts or graphics saved using other software (e.g. CorelDRAW, Statistica, SPSS), the author is expected to save them as.wmf or.eps files with enclosed fonts and in 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
3. The submission should include a cover page containing information about the author's academic title (position), affiliation and address for correspondence (including e-mail and telephone numbers).
4. The submission should be accompanied by a completed and signed Author Statement form (<http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/en/for-authors>).
5. Authors should use the following citation format: author (year of publication) and bibliographical data according to APA as shown in the examples below:

Monographs:

Author, A. (date). *Title of book*. Location: Publisher.

Hausner, J. (2008). *Public governance*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Chapters in monographs:

Author, A. (date). Title of chapter. In E. Editor (Ed.), *Title of book* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

Articles:

Mazur S. (2013). Institutional change, *Zarządzanie Publiczne*. 2–3 (24–25), 34–43.

Websites:

Author, A. (date). *Title of document* [Format description]. Retrieved from <http://xxxxxxxxxx>

6. The submission should be accompanied by a list of 4–5 keywords and an abstract (100–150 words) both in Polish and in English. Essential elements of the abstract include:

Background: A simple opening sentence or two that place the work in context.

Aims: One or two sentences stating the purpose of the work.

Method(s): One or two sentences explaining the research methods used.

Results: One or two sentences indicating the main findings.

Conclusions: One sentence giving the most important findings.

The total number of pages (including the bibliography presented in accordance with the requirements described above, the abstract and the keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

Reviews

1. Only reviews of academic papers (by a single author, by a group of authors, a collection of documents, an edition of source documents etc.) can be approved for publication. Reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
2. The review should contain complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, appendices, etc.). The review may refer to several papers by the same author or to a similar research question. The reviewer should express his/her personal attitude towards reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. what the book contributes to a given scientific area, evaluation of scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index, graphics, tables etc.). The reviewer may also evaluate the quality of editing work (spellchecking, proofreading, graphics etc.).
3. Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain approval for publication.
4. An individual review should consist of a minimum of 3 and a maximum of 11 standard pages (1800 characters per page).

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2016 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 20 zł brutto). 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. Wiślana 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl

Jednocześnie informujemy, że na stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

Prenumerata realizowana przez RUCH SA

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie www.prenumerata.ruch.com.pl.

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: prenumerata@ruch.com.pl lub kontaktując się z infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.