

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2(36) / 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 – *Anna Żebrowska, Karolina Dębska*

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

2(36) / 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 Kasjanowicz

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 – *Anna Żebrowska, Karolina Dębska*

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

János Kornai

Czym właściwie jest *Kapitał w XXI wieku?* Garść uwag na temat książki
Thomasa Piketty'ego. 7

Evert Pommer, Pepijn van Houwelingen

Public administration in Europe 34

Piotr Sztompka

Uniwersytet w przestrzeni społecznej 54

Bartłomiej Biga

E-czytelnictwo w Polsce – wyzwania i problemy w obszarach nowych modeli biznesowych,
polityk publicznych oraz prawa autorskiego. 59

Grażyna Piechota

Analiza roli gazet samorządowych w okresie sprawowania władzy i podczas kampanii
wyborczej 70

Agnieszka Piotrowska-Piątek

Analiza interesariuszy zewnętrznych szkół wyższych – identyfikacja i ocena ich znaczenia
przez szkoły wyższe 85

Maciej J. Nowak

Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce 94

Contents

<i>János Kornai</i>	
So what is <i>Capital in the Twenty-First Century</i> ? Some notes on Piketty's book	7
<i>Evert Pommer, Pepijn van Houwelingen</i>	
Public administration in Europe	34
<i>Piotr Sztompka</i>	
University in the social space	54
<i>Bartłomiej Biga</i>	
E-reading in Poland: Challenges and problems in new business models, public policies and copyright	59
<i>Grażyna Piechota</i>	
An analysis of the role of municipal press during election campaigns and between them	70
<i>Agnieszka Piotrowska-Piątek</i>	
An analysis of external stakeholders in higher education institutions: The schools' identification and assessment of the stakeholders' impact	85
<i>Maciej J. Nowak</i>	
The inefficiency of public authorities and the spatial policy in Poland	94

János Kornai

Czym właściwie jest *Kapitał w XXI wieku*? Garść uwag na temat książki Thomasa Piketty'ego

Zdaniem Jánosa Kornai, mimo niewątpliwych walorów poznawczych książki *Kapitał w XXI wieku*, jej autor prezentuje cząstkową, zniekształconą analizę funkcjonowania systemu kapitalistycznego, która prowadzi go do błędnych wniosków oraz do sformułowania bardzo ograniczonego repertuaru zaleceń dla polityków. Węgierski ekonomista zarzuca Thomasowi Piketty'emu przede wszystkim pominięcie takich aspektów kapitalizmu, jak: dynamika, konkurencja jako bodziec do działania, postęp techniczny i jego wpływ na kształtowanie wszystkich aspektów współczesnego życia człowieka. Kornai swoje poglądy ilustruje licznymi przykładami zaczerpniętymi z prac innych ekonomistów.

Słowa kluczowe: kapitał, nierówności, podział bogactwa, wzrost, dynamika, konkurencja, motywacja do działania, wpływ postępu technicznego na wszystkie dziedziny życia.

1. Wstęp¹

Kapitał w XXI wieku Thomasa Piketty'ego to wspaniała książka, wieńcząca ważny etap wyjątkowo ważnego programu badawczego, obejmującego kilka dziesięcioleci. Jego początki wiążą się przede wszystkim z pracami Tony'ego Atkinsona, a jego uczestnikami są znakomici naukowcy

i grupy badawcze z wielu krajów². Program ten ma ujawnić prawidłowości oraz długoterminowe tendencje w dziedzinie podziału dochodów i bogactwa w systemie kapitalistycznym.

Piketty'emu przyświecają w jego książce idee równości i solidarności. Autor wyraża poczucie głębokiego moralnego obowiązku wobec ubogich, wykorzystywanych i pokrzywdzonych. Jego poglądy odzwierciedla nie tylko treść książki, lecz także jej ton. Piketty nie jest niezaangażowanym, obojętnym naukowcem, lecz pisze jak człowiek odczuwający cierpienia milionów ludzi i wyraża oburzenie faktem, że ogromna ilość dóbr na świecie trafia w ręce osób otrzymujących bogactwo w spadku po wcześniejszych pokoleniach.

Dotąd ukazało się przynajmniej sto recenzji *Kapitału w XXI wieku*, więc moja raczej nie będzie sto pierwszą. Recenzja oznacza szczegółową analizę zalet i niedociągnięć, a nawet błędów w danej publikacji³, ja jednak podjąłem się skromniejszego

János Kornai
Professor of Economics Emeritus
Harvard University and Corvinus University
of Budapest
Adres biura:
Fővámter 8
1093 Budapest, Hungary
janos.kornai@uni-corvinus.hu

¹ Na słowa podziękowania za cenne rady zasługują: Zsuzsa Dániel, László Garai, Botond Kőszegi, István György Tóth, Emmanuel Saez, András Simonovits, Daniel Waldenström, Chenggang Xu oraz László Z. Karvalics, lecz w tym miejscu musi paść zwyczajowe zastrzeżenie – odpowiedzialność za treść prezentowanej pracy ponosi wyłącznie jej autor. Dziękuję Réce Branyicki, Ádámowi Kerényiemu i Andrei Reményiemu za sprawną pomoc w badaniach oraz Brianowi McLeanowi za precyzyjny, przejrzysty przekład. Korzystając ze sposobności, chciałbym także podziękować Uniwersytetowi Korwina w Budapeszcie, Fundacji By Force of Thought oraz Fundacji ISC za wsparcie.

² Zob. Atkinson (1997). Anthony B. Atkinson i François Bourguignon (2015) na ponad dwóch tysiącach stron dokonują przeglądu literatury ekonomicznej poświęconej podziałowi dochodów.

³ Obszerną i wnikliwą analizę można znaleźć w Milanovic (2014). Relacje z debaty na temat książki Piketty'ego zamieściły takie czasopisma jak „Journal of Economic Perspectives” (zima 2014), „CESifo Forum” (jesień

zadania. Jak wskazuje podtytuł niniejszego tekstu, chciałbym się podzielić z czytelnikami kilkoma refleksjami, jakie przysły mi do głowy podczas lektury wspomnianej książki.

Piketty pisze we wstępie: „(...) należę do pokolenia, które miało 18 lat w roku 1989, roku dwóchsetlecia rewolucji francuskiej, ale także roku upadku muru berlińskiego. Należę do pokolenia, które stało się dorosłe, słuchając w radiu o zaważeniu się dyktatur komunistycznych, i nigdy nie odczuwało najmniejszej czułości czy nostalgii za tymi reżimami czy za sowyetyzmem” (Piketty 2015d: 47).

Piketty urodził się i jak dotąd żyje w dobrym miejscu w dobrym czasie: dla niego ustrój demokratyczny i kapitalistyczna gospodarka rynkowa są czymś oczywistym. Nie mogę tego samego powiedzieć o sobie. Przeżyłem siedem radykalnych transformacji, które można zaliczyć do przemian ustrojowych, ponieważ obejmowały one polityczne formy rządów, instytucje gospodarcze lub jedne i drugie. Ósma transformacja rozgrywa się na moich oczach od 2010 r. Dla mnie, dla mojego pokolenia i kolegów, których losy potoczyły się podobnie do moich, demokratyczna forma rządów ani gospodarka kapitalistyczna wcale nie są czymś oczywistym. Mam w zwyczaju analizować ważne kwestie, takie jak nierówności, w ramach pojęciowych odwołujących się do porównań ustroju kapitalistycznego z ustrojem socjalistycznym, uzupełnionych wiedzą na temat przejścia od kapitalizmu do socjalizmu i podróży z powrotem, od socjalizmu do kapitalizmu. Pod tym względem podejście przyjęte przeze mnie w niniejszym tekście odbiega zasadniczo od stanowiska reprezentowanego przez Piketty'ego. Nigdy nie przyszłoby mi do głowy przypuszczać, że Piketty i badacze myślący tak jak on chcieliby stworzyć formację przypominającą upadły ustrój socjalistyczny. Wiem, że proponują oni bardziej akceptowalną formę kapitalizmu – i w tym sensie

2015) oraz „American Economic Review, Papers and Proceedings”. Ta ostatnia publikacja zawiera także podsumowanie konferencji Amerykańskiego Stowarzyszenia Ekonomistów, która odbyła się w styczniu 2015 r. Na Węgrzech głos na ten temat zabrali m.in. Lajos Bokros, Péter Felcsuti, Péter Mihályi, Iván Szélenyi oraz István György Tóth, istnieje również zapis rozmowy Ferencza Vicseka z Gáborem Kunczem i Györgym Surányim.

z pewnością myślimy podobnie. Dla mnie osobieście wszelkie porównania z socjalizmem – takim, jaki rzeczywiście istniał na pewnym etapie rzeczywistości historycznej – stanowią narzędzia a n a l i z y godne polecenia. Porównywanie systemu kapitalistycznego z jego przeciwieństwem pozwala na bardziej jednoznaczne i wyrazistsze wyeksponowanie jego głównych immanentnych, swoistych cech. Podobne cele można osiągnąć, badając przejście od socjalizmu do kapitalizmu, gdyż uwidacznia ono najistotniejsze cechy systemu kapitalistycznego występujące w rzeczywistości, *in vivo*, a nie w sztucznych warunkach laboratoryjnych. Szkoda, że Piketty, podobnie zresztą jak wielu innych zachodnich naukowców, nie korzysta z tego narzędzia analitycznego.

Czytając książkę Piketty'ego, zadawałem sobie pytanie o jej związki z *Kapitałem* Marksa. „Karol Marks powrócił i napisał *Kapitał* na nowo” – tak brzmiał tytuł artykułu w języku węgierskim, przypadkiem zauważony przeze mnie w wysoko cenionym portalu internetowym, który odwiedziłem podczas pracy nad niniejszym studium (Losoncz 2015). Czy to jest właśnie *Kapitał* naszych czasów? Pytanie to nieuchronnie nasuwa się wszystkim czytelnikom podejmującym lekturę dzieła Piketty'ego⁴. Czy autor wzbogacił prace Marksa danymi, których ten w swoim czasie nie mógł znać? Czy rozwiązał problemy teoretyczne, z którymi daremnie borykał się Marks? Książka zawiera sugestie, że *Kapitał* Marksa wpłynął na tok myślenia Piketty'ego. Pierwszy *Kapitał* niewątpliwie wywarł przemożny wpływ na mnie: przeczytałem go od deski do deski, gdy miałem 19 lat, sporządzając szczegółowe

⁴ Nie można domniemywać, że Piketty chciał coś podobnego zaproponować. W swojej książce nie zawarł stwierdzeń dających podstawy do takich podejrzeń. Być może to wydawcy dokonali wyboru chwytliwego tytułu i układu typograficznego dla celów marketingowych. Z drugiej strony, we wstępie do książki nie można znaleźć ani jednego zdania, które sugerowałoby coś przeciwnego. Słowo *Kapitał* w tytule wydania francuskiego wydrukowano małymi literami (Piketty 2013). Przełom nastąpił dopiero wraz z pojawieniem się na rynku wersji angielskojęzycznej, w której zapisano je wersalikami. W wydaniu węgierskim (Piketty 2015a) odpowiednik słowa KAPITAŁ złożono wersalikami, a resztę tytułu – w dwudziestym pierwszym wieku – mniejszą czcionką.

notatki, a doświadczenie to w dużym stopniu przyczyniło się do tego, że uwierzyłem w socjalizm. Wiele lat później zerwałem z marksizmem i zwróciłem się przeciwko naukom Marksa oraz jego praktycznym propozycjom politycznym pod wpływem wstrząsających przeżyć historycznych (Kornai 2009). Dla mnie książka zatytułowana *Kapitał w XXI wieku* nawiązuje do pewnych bardzo aktualnych problemów z marksizmem oraz z kształtowanymi przez marksizm wizerunkami kapitalizmu i socjalizmu.

Zresztą nie tylko tytuł rozbudza w czytelnikach oczekiwanie w s z e c h s t r o n n e j analizy kapitalizmu. W podtytule podkreśla się, że zasadniczy problem tego systemu polega na podziale: „Tematyka podziału dóbr zasługuje na to, by zająć się nią w sposób metodyczny i systematyczny” (Piketty 2015d: 28)⁵. W swojej książce Piketty nadaje nazwy pewnym prawidłowościom i relacjom, odpowiednio: „podstawowego prawa kapitalizmu”, „drugiego podstawowego prawa kapitalizmu” oraz „podstawowych sprzeczności kapitalizmu”⁶. Są to mocne, wiele obiecujące wyrażenia. Książka Piketty'ego wzbudza u licznych czytelników nadmierne oczekiwania, o ich spełnieniu nie może być mowy. Właśnie te nadmierne oczekiwania i poczucie braku spełnienia będą jednym z motywów przewodnich tego, co chciałbym powiedzieć.

Nie pałam sympatią do recenzentów formułujących swój przekaz w kategoriach zarzutów, że autor zajął się tym, a nie czym innym, i przechodzą do analizy swojego ulubionego zagadnienia. W prezentowanej tu pracy wychodzę z zupełnie odmiennego założenia. Nie uskarżam się na nieporuszenie przez Piketty'ego problemów, z którymi mam do czynienia, jak czynią niekiedy naukowcy realizujący programy badawcze podobne do mojego. Każdy autor ma suwerenne prawo do zawężenia tematyki swoich książek, powinien

⁵ W artykule (Piketty 2015b) autor podsumowuje idee zawarte w swojej książce, apelując o „przywrócenie kwestii podziału należnego jej miejsca w centrum debaty ekonomicznej”.

⁶ Marks w swoim *Kapitale* nie używa wyrażen „podstawowe prawo” ani „podstawowa sprzeczność”. Określenia te wywodzą się z nauczania „ekonomii politycznej”, mającego na celu popularyzację marksizmu. Krytyki koncepcji „podstawowego prawa” Piketty'ego dokonuje Ray (2015).

jednak poinformować czytelników, gdzie wytyczył te granice. Moje zastrzeżenie wynika z tego, że potraktowałem poważnie obietnicę złożoną przez Piketty'ego i oczekiwałem jej spełnienia.

Podział dochodów i bogactwa pod wieloma względami wiąże się z innymi zjawiskami o charakterze systemowym: każdy, kto chciałby je wszystkie przeanalizować i wejść w spór z tezami zawartymi w monumentalnym dziele Piketty'ego, musiałby tego dokonać w książce o podobnej objętości. W tym artykule wydobywam ze zbioru interesujących nas relacji znacznie mniejszy podzbiór, na który składają się wzajemne interakcje rozwijających się sił wytwórczych, zwłaszcza postęp techniczny, nierówności i bodźce motywujące podmioty gospodarcze do działania. Zaznaczam od razu, że nawet dość pobieżna analiza tych potrójnych wzajemnych powiązań pozostaje niepełna. Niektóre bardzo ważne wątki (np. relacje między ilościowym wzrostem produkcji i rozwojem państwa opiekuńczego) zostały pominięte.

2. Rozwój sił wytwórczych i postęp techniczny

Dążąc do zrozumienia natury kapitalizmu, Marks upatrywał zasadniczego problemu w produkcji, a nie w podziale dóbr, podobnie jak wielu innych ekonomistów przed nim i po nim. Ja sam zaliczam się do tej grupy; wydaje mi się to oczywiste. Marksa jako naukowca i polityka interesowało to, jak rozwijają się siły wytwórcze i jak na ten proces wpływają stosunki produkcji⁷. Doceniał i wielokrotnie podkreślał w swoich pracach fakt, że kapitalizm dał mocny impuls do rozwoju sił wytwórczych, które do tamtej pory pozostawały na niezmiennym poziomie lub rozwijały się w nieznacznym stopniu. Pozwolę sobie zacytować słynny fragment *Manifestu komunistycznego*: „W ciągu swego stuletniego zaledwie panowania klasowego burżuazja stworzyła siły wytwórcze bardziej masowe i kolosalne niż wszystkie poprzednie

⁷ Celowo używam tutaj terminologii Marksa (siły wytwórcze, stosunki produkcji). Wyrażenia te łatwo można przełożyć na żargon innych szkół ekonomii.

pokolenia razem. Ujarzmienie sił przyrody, rozpowszechnienie maszyn, zastosowanie chemii w przemyśle i rolnictwie, żegluga parowa, koleje żelazne, telegrafy elektryczne, przysposobienie pod uprawę całych części świata, uszlachetnienie rzek, całe jakby spod ziemi wyczarowane rzesze ludności – które z poprzednich stuleci przypuszczało, że takie siły wytwórcze drzemią w łonie pracy społecznej?” (Marks, Engels 2007 [1848]: 6). Lecz Marks był przekonany, że kapitalistyczne stosunki produkcji (dominacja własności prywatnej i rynku, powiększone i wzmocnione działaniami państwa reprezentującego interesy kapitalistów) prędzej czy później zaczną utrudniać rozwój sił wytwórczych. Właśnie dla tego kapitalizm miał zostać zlikwidowany i zastąpiony stosunkami społecznymi bardziej sprzyjającymi rozwojowi. Wielu opacznie zrozumiało Marksa. Chociaż bardzo interesowały go kwestie moralne, jego zdaniem kapitalizm musiał zostać zastąpiony innym systemem nie z powodu nieodłącznej niesprawiedliwości ani nieakceptowalności z moralnego punktu widzenia – zmiana ta miała odzwierciedlać konieczność dziejową i wystąpić z przyczyn obiektywnych. Kapitalizm miał się zdezaktualizować, ponieważ utrudniał rozwój sił wytwórczych.

Twierdzeniom Marksa ostatecznie zadał kłam rozwój wydarzeń.

Argument 1. Siły wytwórcze w systemie kapitalistycznym rozwijały się coraz intensywniej. Przewidywania Marksa nie sprawdziły się, jeżeli rozwój mierzyć poziomem PKB (skrupulatnie udokumentowanym przez Piketty’ego). Biorąc pod uwagę przeciętne wartości w odstępach pięćdziesięcioletnich, produkcja *per capita* wzrastała w tempie nieznanym w systemach przedkapitalistycznych – 1, 2 lub 3 procent rocznie przez dłuższy czas. To niewiele, lecz skumulowany w dłuższej perspektywie czasowej procent składany przekłada się na bardzo wysoki poziom wzrostu. W żadnym wypadku nie jest to stagnacja, nie mówiąc już o zapaści.

Ponadto szereg czasowe PKB dość nieprecyzyjnie odzwierciedlają rozwój sił wytwórczych. Używając określenia Hegla, ilustrują one jedynie zmiany ilościowe. Piketty bardzo szczegółowo odnosi się do ilościowego aspektu wzrostu (Piketty 2015d, głównie s. 107–110). Lecz tak

skonstruowany wskaźnik, a wraz z nim cały tok myślenia Piketty’ego, w ogóle nie uwzględnia zmian jakościowych. Co dane na temat wzrostu PKB mówią nam o głębokich, rewolucyjnych zmianach, które kompletnie przeobraziły życie ludzkości dzięki postępowi technicznemu? Próba opisanie ich za pomocą wskaźników produktywności zawęża i upraszcza ich obraz. Przecież radykalnym zmianom ulega styl życia.

Porównując życie w czasach Marksa z życiem w naszych czasach, dostrzegamy ogromne zmiany. Praktycznie nie da się znaleźć dziedziny działalności człowieka czy formy kontaktów międzyludzkich, które nie zostałyby całkowicie zmodyfikowane przez postęp techniczny. Weźmy przykład z życia rodzinnego. Istniało wiele czynników politycznych, społecznych i kulturowych wpływających na podział pracy między mężczyznami i kobietami oraz na relacje między członkami rodziny. Postęp techniczny z pewnością okazał się jednym z najsilniej oddziałujących czynników: innowacje, takie jak elektryczny sprzęt gospodarstwa domowego oraz jednorazowe pieluchy, w znacznym stopniu ułatwiły wykonywanie obowiązków domowych; antykoncepcja radykalnie zmieniła relacje między mężczyznami i kobietami, ojcami i matkami; telefony komórkowe i Skype oddały do dyspozycji członkom rodzin nowe możliwości kontaktowania się; komputery pozwoliły pracownikom umysłowym wykonywać swoje obowiązki w domu. Weźmy drugi przykład: wypoczynek i sposób wykorzystania wolnego czasu. Ogromne zmiany spowodowało masowe wykorzystanie telewizorów, smartfonów i Internetu, samochodów i samolotów.

Postęp techniczny przyspiesza. Empirycznie zaobserwowana prawidłowość, znana jako prawo Moore’a, polega na tym, że rozwój techniczny, a przynajmniej niektóre spośród składających się nań procesów cząstkowych, można opisać za pomocą ścieżki wykładniczego wzrostu (Brock 2006; Kurzweil 2006). Najbardziej dynamiczne zmiany zachodzą w sferze określanej jako sektor wysokich technologii, komputeryzacja lub technologie cyfrowe. Szybkość zmian w tej dziedzinie najlepiej ilustruje rozwój komputerów. Wróćmy na chwilę do pierwszych komputerów. Raymond Kurzweil, wybitny innowator w branży hi-tech,

wspomina jednostkę centralną komputera IBM typu 7094 używaną w 1967 r., na której on sam pracował podczas studiów na MIT (Kurzweil 2006: 102). Porównuje parametry techniczne tego komputera z parametrami typowego notebooka produkowanego w 2004 r. Dziesięć lat później analogicznego porównania można dokonać już ze smartfonem. Prehistoryczna maszyna zajmowała cały pokój, a smartfon mieści się w dłoni. Wczesne urządzenia były bardzo drogie – np. wspomniana maszyna wyprodukowana przez IBM kosztowała 11 mln dolarów w cenach z 2003 r., natomiast bardzo dobry smartfon kosztował 400 dolarów (również w cenach z 2003 r.), czyli mniej niż 0,004 procent ceny komputera IBM. Towarzyszył temu wprost niesamowity wzrost wydajności. Szybkość pracy procesora wzrosła ponad 73 tys. razy, a pojemność pamięci 120 tys. razy⁸. Gwałtowny rozwój sektora wysokich technologii można również wyrazić w innej postaci: średni czas podwajania wydajności wielu procesów, utrzymywany przez dłuższy czas, wynosił ok. dwóch lat. Na przykład wydajność procesorów komputerowych podwaja się np. co 1,8 roku.

Wpływ rozwoju technicznego na sektor informacyjno-komunikacyjny nie ogranicza się do tych dwóch sfer (życia rodzinnego i rekreacji), podanych powyżej dla ilustracji. Obejmuje on wszystkie wymiary działalności człowieka i stosunków międzyludzkich. Rewolucjonizuje produkcję, obrót i konsumpcję, techniczną stronę transferu dochodów i bogactwa, jak również szkolnictwo, badania naukowe i opiekę zdrowotną. Pojawiają się nowe formy kontaktu w handlu detalicznym (*e-trade*). Zjawiska ściśle z nimi powiązane, takie jak postęp techniczny i globalizacja, doprowadziły do znacznego przyspieszenia przebiegu transakcji finansowych i radykalnie przeobraziły działalność sektora finansowego. Równie radykalne zmiany zaszły we wszystkich dziedzinach aktywności społeczeństw, obejmując organizację sił zbrojnych i obrony narodowej, przestępczość i egzekwowanie prawa, przejmowanie władzy politycznej i protesty przeciwko niej, kulturę

⁸ Szczegóły porównań można znaleźć na mojej stronie internetowej: www.kornai-janos.hu/Kornai2015_background.pdf.

i śmietnik kulturowy, rozprzestrzenianie szlachetnych i fałszywych idei – tę wyliczankę można kontynuować znacznie dłużej.

A r g u m e n t 2. Obalenie przekonania Marksa o hamującym wpływie kapitalistycznych stosunków produkcji wypływa z historycznych badań społecznych uwarunkowań postępu technicznego. W mojej książce poświęconej kapitalizmowi znajduje się tabela zawierająca listę 111 ważnych, rewolucyjnych innowacji, które pojawiły się między rokiem 1917 (powstanie Rosji sowieckiej) a 2010, takich jak: tranzystor, wyszukiwarka internetowa, herbata w torebkach, zapięcia na rzep (Velcro), penicylina, badanie rezonansem magnetycznym, ręczniki papierowe, DVD, supermarkety i kod kreskowy (Kornai 2014: 25–29)⁹. Tylko jedna z nich powstała i rozprzestrzeniła się w Związku Radzieckim. Pozostałych 110 zrodziło się w systemie kapitalistycznym.

A r g u m e n t n r 3 odwołuje się do szeregów czasowych charakteryzujących postęp techniczny w okresie transformacji od socjalizmu do kapitalizmu. Przed zmianą systemu gospodarczego kraje socjalistyczne bardzo powoli przejmowały (lub kradły) rewolucyjne innowacje ze świata kapitalistycznego. Po zmianie systemu wskaźnik przyjmowania nowych rozwiązań w tym regionie gwałtownie przyspieszył. Porównajmy kilka wskaźników opisujących 15 starych krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE-15) ze wskaźnikami charakteryzującymi 10 nowych, postsocjalistycznych członków Unii (UE-10) sprzed rozpoczęcia transformacji i z niedawnej przeszłości. W 1995 r. odsetek użytkowników Internetu w całej populacji wynosił 3% w UE-15 i 1% w UE-10, a w 2012 r. wzrósł on odpowiednio do 79% (UE-15) i 70% (UE-10). Penetracja telefonii komórkowej w 1995 r. sięgała 7% w UE-15 i 2% w UE-10, w 2012 r. odpowiednio 127% (UE-15) i 134% (UE-10). W 1995 r. udział sektora high-tech w eksporcie ogółem wynosił 16% (UE-15) i 5% (UE-10),

⁹ W cytowanej książce (Kornai 2014) oraz w niniejszym artykule dokonuję tradycyjnego rozróżnienia między wynalazcą lub odkrywcą a osobą odpowiedzialną za pierwsze masowe wykorzystanie innowacji. Tych ostatnich określa się mianem innowatorów. Wynalazca i innowator rzadko są tymi samymi osobami.

w 2012 r. 13% (UE-15) i 11% (UE-10)¹⁰. Kraje postsocjalistyczne, początkowo pozostające daleko w tyle w dziedzinie wykorzystania nowoczesnych środków komunikacji, teraz w mniejszym lub większym stopniu wyprzedziły „tradycyjne” kraje kapitalistyczne. W niektórych państwach postsocjalistycznych sporadycznie pojawiają się innowacje uznawane za rewolucyjne w skali światowej (np. Graphisoft w architekturze lub Prezi w nauczaniu i prezentacjach biznesowych).

Postęp techniczny jest jednocześnie rozkoszą i przekleństwem. Nowe rozwiązania w dużym stopniu ułatwiają życie i kontakty międzyludzkie. Równocześnie można dostrzec wiele niekorzystnych następstw tego procesu, w tym bardzo poważne nowe zagrożenia: terroryści mogą się łatwiej organizować, korzystając z internetu, a organy powołane do strzeżenia bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniem terrorystycznym mają nieograniczony wgląd w życie każdego obywatela, zupełnie jak Orwellowski Wielki Brat. Istnieje obszerna literatura poświęcona temu zagadnieniu. W tym miejscu chciałbym jedynie wskazać, że w kształtowaniu naszych osądów na temat wartości kapitalizmu powinniśmy rozważyć skutki postępu technicznego w bardziej zniuansowany sposób.

Czytelnicy poszukujący w książce Piketty’ego o globalnego obrazu sytuacji, ukazania różnic pomiędzy dziewiętnastowiecznym kapitalizmem opisanym przez Marksa i tym samym systemem funkcjonującym w XXI w. z pewnością zauważą deprecjację roli postępu technicznego i wynikających z niego zmian stylu życia. Prawdę mówiąc, Piketty niemal całkowicie pomija te kwestie. Choć w *Kapitale w XXI wieku* można znaleźć odniesienia do postępu technicznego, lecz jego znaczenie nie zostało właściwie wyeksponowane. W tym miejscu podam jeden przykład na uzasadnienie mojej tezy o zaniechaniu. Piketty pisze: „Jeśli wierzyć niektórym oświadczeniom szefów spółek takich jak Google, wydaje się, że ich sposób

myślenia jest mniej więcej taki: »Wzbogacamy społeczeństwo dużo bardziej, niż wskazują to nasze zyski i nasze płace, a więc przynajmniej powinniśmy płacić małe podatki«. Rzeczywiście, jeśli jakaś spółka albo osoba przynosi reszcie gospodarki krańcowe dobro przewyższające cenę, jaką pobiera ona za swe produkty, jest wówczas całkowicie uprawnione, że płaci ona mało podatków lub nawet że się ją subwencjonuje (ekonomiści mówią wówczas o pozytywnych efektach zewnętrznych). Problem, oczywiście, polega na tym, że w interesie każdego jest twierdzenie, że przynosi reszcie świata »pozytywne efekty zewnętrzne«. Tymczasem Google nie przedstawiło choćby szkicu analiz wskazujących na to, że taka sytuacja faktycznie ma miejsce” (Piketty 2015d: 707, przypis). Są to zdumiewające uwagi. Niektórzy dzielą epokę informacyjną w historii cywilizacji ostatnich stuleci na erę Gutenberga, w której pojawiła się i upowszechniła innowacja druku, i na erę Google’a, w której informacja stała się łatwo dostępna w internecie. Wciąż znajdujemy się u progu tej drugiej ery, lecz coraz więcej ludzi nabiera nawyku sięgania po smartfon i googlowania w poszukiwaniu pilnie potrzebnych im informacji. Ten rewolucyjny krok doprowadził do powstania niezliczonych efektów pośrednich. Kto potrafi wyrazić w kategoriach pieniężnych „efekty zewnętrzne” o niezmierzonej masie?¹¹ Nie będę tu komentował kwestii podatków płaconych przez światowe imperium firmy Google w różnych krajach. Decyzje w tej dziedzinie zapadają w trakcie negocjacji z udziałem prawników, urzędów ochrony konkurencji, organów podatkowych i sądów. Uderzyło mnie tylko kojarzące się ze wzruszeniem ramion stwierdzenie, że efekty zewnętrzne Google’a potwierdza wyłącznie to, co firma ta mówi o sobie.

¹⁰ Zob. Kornai 2014, s. 28. Tabelę zaktualizowała i uzupełniła Réka Branyiczki na podstawie danych opublikowanych przez Bank Światowy (World Bank 2015). Dane uzupełniające oraz niektóre inne dane ilustrujące postęp techniczny w okresie transformacji posocjalistycznej zamieściłem na mojej stronie www.kornai-janos.hu/Kornai2015_background.pdf.

¹¹ Google oferuje bezpłatnie wiele usług niezliczonym rzeszom użytkowników. Przychody firmy pochodzą z innych źródeł, zwłaszcza z reklamy, która nierzadko dołącza do rzetelnych informacji stwierdzenia wprowadzające w błąd.

3. Wymiary nierówności i źródła bogactwa

Wymiary nierówności

Biorąc po uwagę wymiar etyczny i perspektywę filozofii politycznej, przyłączam się do Piketty'ego i jego obrony zasad równości i sprawiedliwości społecznej. Akceptuję i doceniam wagę przytaczanych przez niego argumentów (zob. też Rawls 1971; Sen 1985; János Kis [2009a, b; 2014] opisuje miejsce zasady równości w liberalnej wizji świata). Zamieszczone poniżej uwagi koncentrują się na kwestiach podziału bogactwa, a w ich ramach na zagadnieniach równości i nierówności nie w filozofii, lecz na płaszczyźnie nauk społecznych.

Kwestię podziału w systemie kapitalistycznym pomaga zrozumieć porównanie systemu socjalistycznego z doświadczeniami płynącymi z transformacji postsocjalistycznej. Kraje socjalistyczne różniły się między sobą pod wieloma względami, także pod względem rozwiązań stosowanych w różnych okresach, lecz szczupłość miejsca uniemożliwia szersze ich omówienie w tym artykule.

Piketty skupia się na nierównym podziale dochodów i bogactwa. W swojej analizie wiele miejsca poświęca dochodom z kapitału, zwłaszcza dochodom uzyskiwanym przez górny 1 procent społeczeństwa oraz jednemu z aspektów bogactwa, mianowicie jego dystrybucji wśród najbogatszych. Chociaż kwestia nierówności jest niezwykle ważna, badacze nie powinni zapominać o jej wielowymiarowości. Poniżej krótko omawiam kilka spośród tych wymiarów. Nie porządkuję ich według względnej ważności ani nie roszczę sobie pretensji do kompletności opisu zjawiska jako takiego.

1. Zacznę od kwestii, na którą Piketty zwraca szczególną uwagę: od podziału dochodów i bogactwa w ramach pojedynczego kraju. Ustanowienie systemu socjalistycznego zaczyna się, gdy wybija „ostatnia godzina” własności prywatnej, a „wywłaszczyciele zostają wywłaszczeni” (Marks 1906, s. 837). Firmy produkcyjne stanowiące własność prywatną i mieszkania powyżej minimalnego metrażu zostają upaństwowione. Duże majątki

ziemskie zostają najpierw rozparcelowane wśród chłopów, a następnie odbiera się im własność prywatną i poddaje pod zbiorowy zarząd (kołchozy w ZSRR, komuny w Chinach, spółdzielnie produkcyjne na Węgrzech). Ta transformacja stosunków własności odbywa się z użyciem siły. Wiele milionów ludzi traci życie lub zostaje zesłanych do obozów koncentracyjnych.

To przejście ku egalitaryzmowi przybiera spektakularne formy: biedni wprowadzają się do przestronnych apartamentów i rezydencji miejskich dawnych bogaczy. Zarząd firm z rąk wysoko opłacanych kadr kierowniczych przechodzi w ręce pracowników delegowanych przez partię komunistyczną. Ostatecznym wyrazem egalitaryzmu był widok chińskich mas ubranych w identyczne mundurki Mao.

Partia komunistyczna szybko odchodzi od tak dosłownej interpretacji równości. Różnice poziomu płac stają się nie tylko dopuszczalne, lecz wręcz pożądane jako bodźce motywujące osoby pracujące ciężiej lub piastujące stanowiska wymagające większych umiejętności. Ponoszący wyjątkową odpowiedzialność (np. sekretarze partii) zarabiają więcej. Lecz mimo wszelkich różnic stopień nierówności dochodów pieniężnych wciąż pozostaje znacznie niższy od nierówności spotykanych w kapitalizmie¹² (zob. Atkinson, Micklewright 1992).

W socjalizmie nie dochodzi również do nagromadzenia wielkich bogactw w rękach prywatnych. Funkcjonariuszom partyjnym wyższych szczebli hierarchii, dyrektorom dużych przedsiębiorstw, a także wysokim rangą funkcjonariuszom tajnej policji co prawda przysługują samochody z kierowcą i przestronne państwowe mieszkania, lecz wyżej wspomniane grupy tracą przywileje materialne z chwilą oficjalnego wypadnięcia z łask. Oznacza to, że w ramach systemu socjalistycznego nie można się utrzymywać z dochodów z dziedziczonego majątku prywatnego. W rzeczywistości jednak prawdziwa bariera polega na czymś innym

¹² Później, gdy w niektórych krajach socjalistycznych wprowadzono elementy mechanizmu rynkowego, nierówności dochodów pieniężnych wzrosły. Częściowo dlatego nowa lewica w latach sześćdziesiątych XX w. spoglądała z niechęcią i podejrzliwością na próby reform podejmowane w krajach wschodnioeuropejskich.

– na zakazie wyrażanym w oficjalnej ideologii i w opartych na niej przepisach. Socjalizm nie ma zamiaru tolerować „pasożytniczego” trybu życia. Praca jest obowiązkiem. Ktokolwiek podczas kontroli policji nie potrafi udokumentować miejsca pracy, jest karany jako zagrożenie dla społeczeństwa. Nie można również żyć z jałmużny, gdyż żebranie jest prawnie zakazane. Wprowadza się o b o w i ą z e k pracy, a wszyscy zdrowi ludzie znajdują zatrudnienie. Jedynymi wyjątkami są osoby niezdolne do pracy, otrzymujące świadczenia od państwa¹³.

Ci, którzy ze względów etycznych przywiązują dużą wagę do radykalnego ograniczenia różnic dochodów pieniężnych i prywatnego bogactwa, mogą uznać system socjalistyczny za atrakcyjny z tego punktu widzenia. Podstawowe cechy tego systemu (prawie całkowite zniesienie własności prywatnej i rynku) z konieczności prowadzą do wystąpienia tendencji egalitarnych. To właśnie one wzbudziły sympatię wielu przedstawicieli lewicowej inteligencji mieszkającej na zachód od żelaznej kurtyny dla stylu życia w krajach pozostających pod kontrolą partii komunistycznych.

Dramatyczne zmiany w wymiarze nierówności pojawiły się w latach 1989–1990 wraz ze zmianami systemu gospodarczego i ustroju politycznego. Nierówność dochodów pieniężnych rosła, w dawnych krajach socjalistycznych pojawiły się więc w prywatnych rękach ogromne bogactwa, i to w stosunkowo krótkim czasie (o źródłach majątku najbogatszych piszą: Flannery 2014; Hoffman 2002; Kolosi, Szelényi 2010; Laki, Szalai 2004, 2011, 2013). Mimo historycznych precedensów, form rządu i względnie mocnej pozycji partii w krajach postsocjalistycznych, a także przepisów regulujących przebieg procesu prywatyzacji i uwolnienia rynku luka między biednymi i zamożnymi w każdym z tych krajów powiększyła się w różnym stopniu, co dotyczy zwłaszcza różnic między bardzo biednymi i bar-

dzo bogatymi. W kilku państwach powstała między nimi prawdziwa przepaść¹⁴. Wkrótce pojawili się przedstawiciele drugiego pokolenia nowo wzbogaconych, utrzymujący się z dochodów i majątku zgromadzonego przez rodziców – młodzi ludzie, którzy nie musieli sami pracować na samochody, luksusowe mieszkania i rozrzutny styl życia.

W miarę utrwalania się fundamentalnych cech nowego porządku – własności prywatnej i dominacji rynku – doszła do głosu immanentna, wrodzona tendencja nowego systemu: znaczne nierówności dochodów pieniężnych i bogactwa, dające się wyrazić w kategoriach pieniężnych. Transformacja postsocjalistyczna może również stanowić główny dowód historyczny, że tego rodzaju silna tendencja stanowi jedną z głównych cech charakterystycznych kapitalizmu. W kategoriach historycznych opisywana transformacja przebiegła z prędkością światła, można nawet stwierdzić, iż ten aspekt natury kapitalizmu eksplodował. W niektórych krajach postsocjalistycznych prywatyzacja i liberalizacja rynku dokonywała się bardziej stopniowo, podchodzono do niej ostrożnie, lecz w żadnym z nich nie udało się powstrzymać tej systemowej skłonności do narastania nierówności dochodów i bogactwa. Ta najbrzydsza spośród wielu twarzy kapitalizmu pojawia się wszędzie.

2. Ważny wymiar równości–nierówności stanowi dostęp do towarów i usług. Do charakterystycznych cech gospodarki socjalistycznej zaliczały się chroniczne niedobory. Potencjalni klienci mieli w kieszeni pieniądze na zakup tego, co zaspokoiliby ich potrzeby, lecz towary i usługi były niedostępne. W tym wymiarze występowały ogromne nierówności. Największa różnica w poziomie życia robotnika i sekretarza

¹³ Zakres obowiązków pracownika, wymiar urlopów i świadczenia dla kobiet spodziewających się potomstwa, matek z małymi dziećmi, chorych i niepełnosprawnych były zróżnicowane, zależnie od kraju i okresu. W tym artykule nie analizuję szczegółowo przepisów, lecz zwięźle podsumowuję najważniejsze zasady ogólne i praktykę.

¹⁴ Retrospektywnej analizy rozwoju nierówności dochodowych w dłuższym okresie przejściowym dokonał Tóth (2014). Odnajduje on heterogeniczne wskaźniki wzrostu nierówności w krajach postsocjalistycznych, które wstąpiły do Unii Europejskiej. Nierówności prawie nie wzrosły w Czechach, na Słowacji i w Słowenii, lecz w Rumunii i w Bułgarii zwiększyły się zauważalnie. W niektórych krajach (np. na Węgrzech, w Bułgarii i na Litwie) w pewnych okresach nawet uległy zmniejszeniu (Tóth, Medgyesi 2011). Widoczny wzrost nierówności zanotowano w Rosji i w Chinach.

partii nie polegała na odmiennym poziomie wynagrodzenia, lecz na nierównym dostępie do tzw. dóbr deficytowych. Osoby zajmujące najniższe szczeble w hierarchii przedsiębiorstw państwowych zajmowały bardzo skromne, niskoczynszowe mieszkania, ponieważ właśnie takie im przydzielono. Wiele rodzin musiało mieszkać wspólnie z innymi, nawet jeżeli poziom ich wynagrodzenia pozwoliłby im wynająć mieszkanie na własną rękę. Im wyższy poziom piramidy władzy zajmowała dana osoba, tym bardziej przestronne i komfortowe mieszkania jej przyznawano. Status polityczno-społeczno-ekonomiczny, a nie posiadane środki finansowe, decydował o tym, czy dana osoba lub rodzina otrzyma telefon (były to czasy telefonii stacjonarnej), czy może nabyć importowane dobra deficytowe, a także czy wyjedzie za granicę. Niektórzy przez całe lata czekali na przydział samochodu, lecz uprzywilejowani mogli przeskoczyć kolejkę. Istniało kilka uprzywilejowanych grup, których członkowie nie musieli legitymować się odpowiednim poziomem dochodów, lecz związkami z władzą polityczną – o przywilejach decydowało zajmowane stanowisko, relacje z przełożonymi, gotowość do podporządkowania się, zdyscyplinowanie i służalczość. Oczywiście umiejętności zawodowe również odgrywały pewną rolę w karierze, lecz lojalność polityczna była ważniejsza.

W tym wymiarze kapitalistyczna gospodarka rynkowa jest bardziej egalitarna, gdyż pieniądze mają taką samą siłę nabywczą niezależnie od tego, czy osoba je wydająca jest biedna czy bogata. W moim systemie wartości stanowi to ważną zaletę ładu kapitalistycznego. Przejście od socjalizmu do kapitalizmu bardzo szybko przyniosło równość w tej dziedzinie: gospodarka niedoboru przestała istnieć. Podobny los czekał ograniczenia podaży, lecz ich miejsce zajęły ograniczenia po stronie popytu – siły nabywczej potencjalnych konsumentów, co prowadzi nas z powrotem do punktu 1 – nierówności wynagrodzenia pieniężnego.

3. Do najważniejszych wymiarów równości zalicza się realna szansa znalezienia płatnej pracy przez wszystkich, którzy jej poszukują, oraz równa płaca za taką samą pracę.

Jedną ze swoistych cech systemu socjalistycznego jest wszechogarniający, intensywny i chro-

niczny niedobór na rynku towarów i usług, co przysparza potencjalnym nabywcom poważnych kłopotów. Jednocześnie, i częściowo z tych samych przyczyn, w rozwiniętych krajach socjalistycznych powstaje intensywny, przewlekły niedobór siły roboczej. Przyprawia on o ból głowy pracodawców i kierownictwa firm będących własnością publiczną, lecz wzmacnia pozycję przetargową pracowników. Uzyskują oni poczucie bezpieczeństwa, wiedząc, że w przypadku nieporozumień z obecnym szefem bez kłopotów mogą znaleźć inną pracę.

Po zmianie systemu rynek pracy przechodzi ze stanu nadwyżki popytu w stan nadwyżki podaży. Pojawia się masowe bezrobocie, a wskaźnik aktywności zawodowej gwałtownie spada. Pierwszy wielki wstrząs daje się odczuć wraz z „kryzysem transformacyjnym”, ale niedobór siły roboczej typowy dla lat socjalizmu nie powraca nawet po zakończeniu kryzysu. Nie ma ucieczki od „rezerwowej armii przemysłowej” (by użyć sformułowania użytego przez Marksa w *Kapitale*). Nigdy więcej nie powraca poczucie bezpieczeństwa płynące z braku rąk do pracy. Skala tego zjawiska, odsetek bezrobotnych i liczebność potencjalnej siły roboczej, która porzuca pracę lub nigdy nie próbuje jej poszukiwać, różni się w zależności od kraju, zmienia się również z czasem w poszczególnych państwach zależnie od ich sytuacji gospodarczej oraz fal emigracji i imigracji. Jednak bezrobocie jest obecne na pewnym poziomie we wszystkich gospodarkach kapitalistycznych jako wrodzona cecha systemu przynosząca cierpienia i upokorzenie nie tylko osobom bezpośrednio nim dotkniętym, lecz także tym, którzy mają pracę, rozbudzając w nich niepewność i niepokój o jej utratę.

Opisywane zjawisko tylko częściowo odzwierciedlają dane statystyczne dotyczące podziału dochodów pieniężnych, zajmujące kluczowe miejsce w wywodach Piketty'ego, a zwłaszcza w jego analizach teoretycznych. Szkoda, że kwestii zatrudnienia poświęcono tak mało uwagi w książce, po której czytelnicy spodziewali się kompleksowej prezentacji głównych cech systemu kapitalistycznego, zwłaszcza że kwestie równości bardzo leżą na sercu jej autorowi.

4. Różne przejawy dyskryminacji warto rozważyć osobno, jako odrębny wymiar spektrum

równość–nierówność. Z danych statystycznych dotyczących podziału dochodów i bogactwa nie można wysnuć żadnych wniosków na temat częstości występowania ani dotkliwości przypadków nierównego traktowania mężczyzn i kobiet, większości i mniejszości etnicznych, większości i mniejszości religijnych, a także heteroseksualistów i osób o odmiennych preferencjach seksualnych – listę kryteriów dyskryminacji można kontynuować. Dyskryminacja może mieć postać nierównych szans zatrudnienia (co wiąże się z wymiarem opisanym w punkcie 3 powyżej), a także kryteriów stosowanych w wielu innych procesach selekcji. Członkowie grupy dyskryminowanej, jeżeli mają pracę, mogą doświadczyć trudności w karierze zawodowej, ograniczeń związanych z nauką, niemożności jej kontynuacji, trudności z uzyskaniem mieszkania, wykluczenia z kontaktów społecznych itp.

Od czasów Marksa wiele się zmieniło w tym wymiarze. W wielu krajach sytuacja uległa zauważalnej poprawie, chociaż nie wszędzie znaleziono odpowiednie rozwiązania. Istnieją jednak rozległe obszary, w których nie zaszły prawie żadne zmiany, a dyskryminacja wręcz się nasiliła.

Piketty w swojej książce nie zwraca zbyt wiele uwagi na ten ważny wymiar równości.

5. Mimo że świadczone przez państwo usługi są powiązane z podziałem dochodów pieniężnych i bogactwa w kilku aspektach, warto potraktować je jako odrębny wymiar. Nie istnieją ściśle, powszechnie przyjęte definicje koncepcji *państwa opiekuńczego*, lecz wyrażenie to najlepiej oddaje kombinację zjawisk w tym wymiarze. Dostrzega się w tej dziedzinie znaczne zróżnicowanie między krajami oraz zmiany zachodzące w różnym tempie. Partie polityczne, ideologie i szkoły ekonomii bardzo się różnią w sprawie pożądanego zakresu funkcjonowania państwa opiekuńczego i sposobów jego wdrażania w praktyce. Jeszcze ostrzejsza debata dotyczy szczegółów – systemu emerytalnego, służby zdrowia, udziału państwa w kosztach opieki nad dziećmi, a także skali i metod wspomagania osób potrzebujących. Nie można jednak zaprzeczyć, że wszędzie państwo opiekuńcze ma pewną rolę do odegrania, znacząco wpływającą na jakość życia różnych warstw i grup społecznych. Charakteryzuje się ona licznymi związkami z podziałem docho-

dów pieniężnych i bogactwa, wzmacnianiem lub tłumieniem jego następstw. Gdy użyjemy słowa „przeźren” w sensie matematycznym, możemy stwierdzić, że zjawiska opisane wyżej w punktach od 1 do 5 występują w różnych przestrzeniach różnych wymiarów, więc ich skutki należy mierzyć, używając odmiennych jednostek. Piketty wspomina o nich kilkakrotnie w swojej książce, lecz mimo ich dużego znaczenia czyni to nieproporcjonalnie rzadziej niż w odniesieniu do dochodów pieniężnych.

6. Za odrębny wymiar uznaję również upowszechnienie dostępu do wiedzy i informacji. Poziom wiedzy dziecka lub młodego człowieka wynoszonej z domu oraz jego podejście do nauki wykazuje silną korelację z poziomem dochodów i bogactwa jego rodziny. Przyczyniają się do tego także inne czynniki: system oświaty, w tym formy jej finansowania (opłaty, stypendia, kredyty studenckie), a także akcja afirmacyjna podejmowana w celu wspierania osób pochodzących ze środowisk nieuprzywilejowanych. W praktyce istnieje wiele przypadków pośrednich między skrajną nierównością szans i egalitaryzmem interpretowanym w szkodliwy sposób.

System socjalistyczny bardzo szybko zapewnił powszechne, bezpłatne szkolnictwo podstawowe i średnie. Szkolnictwo wyższe również było bezpłatne, lecz otrzymywało znacznie skromniejsze zasoby w porównaniu z innymi sektorami szybko i spektakularnie przyczyniającymi się do wzrostu. Niewielki odsetek młodych ludzi mógł studiować na uniwersytetach i w szkołach wyższych. W początkowym okresie istnienia upartyjnionego państwa panowała oparta na systemie kwotowym otwarta dyskryminacja ze względu na pochodzenie społeczne. Pierwszeństwo we wstępie na studia miała młodzież wywodząca się z klasy robotniczej i z rodzin chłopskich. Tylko w wyjątkowych przypadkach edukacja uniwersytecka była dostępna dla potomków rodzin burżuazyjnych lub arystokratycznych.

Tu chciałbym powtórzyć to, co powiedziałem wcześniej w związku z postępowaniem technicznym. Ekspansja wysokich technologii przyczyniła się do wystąpienia w społeczeństwie zmian, które najczęściej miały charakter egalitarny. Nie twierdząc, że w tym wymiarze szanse dzieci dorastających w romskim getcie na wschodzie Węgier są takie

same jak dzieci pochodzących z wykształconych budapesztańskich rodzin. Jest również oczywiste, że dyrektorzy dużych firm dysponują większą liczbą kanałów informacji niż niewykwalifikowani robotnicy w fabryce. Ale znajdujemy się o wiele bliżej równości szans w tym wymiarze niż w innych. Nikt nie jest wykluczony z posiadania adresu e-mailowego ani skrzynki odbiorczej. Prędzej czy później wszyscy młodzi ludzie będą mieli dostęp do komputera i smartfona oraz do coraz nowszych, bardziej zaawansowanych ich wersji. W coraz większym stopniu umiejętność ich obsługi zależy od naszych własnych umiejętności. Pojawił się nowy czynnik nierówności – wiek. Starsi ludzie, nawet ci dobrze sytuowani i wykształceni, gorzej sobie radzą z obsługiwaniem tych urządzeń niż ich wnukowie, a nawet uczniowie szkoły podstawowej z biednych rodzin dorastający razem z nowymi technologiami.

Z pewnością jeszcze długo utrzyma się dodatnia korelacja między zakresem wykorzystania zaawansowanych technologii oraz dochodami i bogactwem, lecz nie będzie ona silna. W tym wymiarze przewaga górnego 1 procenta jest znacznie mniej wyraźna niż w wymiarach przedstawionych wcześniej.

Wymieniłem sześć wymiarów, a raczej sześć grup wymiarów lub sześć grup zjawisk, w każdej z nich pojawia się kilka różnych wymiarów. Najwyraźniej Piketty zna poświęconą im literaturę i ich znaczenie. Podsumowując w swoim krótkim artykule (Piketty 2015b) główne przesłanie *Kapitału w XXI wieku*, potwierdza, że zamierzał napisać wielowymiarową historię kapitału i nierówności, lecz moim zdaniem rzeczywiste proporcje dzieła wydają się nie odzwierciedlać jego intencji. Autor przeważnie koncentruje się na pierwszym spośród tych wymiarów: centralnym punktem teorii objaśnianej w książce czyni różnice pomiędzy dochodami uzyskiwanymi z posiadane-go kapitału i stopą wzrostu. Wspomina co prawda o niektórych innych wymiarach, lecz jeszcze inne zupełnie pomija. Brakuje oddzielnych rozdziałów, a nawet podrozdziałów poświęconych zjawiskom wymienionym powyżej w punktach 2–6. Jak można się domyślać, zjawiska te nie posiadają również odnośników w szczegółowym indeksie.

Przypomnę, co napisałem we wstępie do tego artykułu: wszyscy autorzy mają prawo swobodnie

decydować, o czym pisać, a o czym nie wspominać. Moje nadzieje zostały zawiedzione dlatego, że spodziewałem się znaleźć w omawianej książce kompleksową analizę kapitalizmu, a w jej ramach analizę kwestii podziału bogactwa. Oczekiwanie to wzmacniał system wartości wyznawany przez autora, w którym na pierwszy plan wysuwa się szlachetna koncepcja równości. Dlaczego *opus magnum* autorstwa kogoś, dla kogo *égalité* jest tak ważna, pomija kilka kluczowych jej wymiarów?

Sposoby uzyskania dużego majątku

W swojej książce Piketty o wiele szerzej zajmuje się bogactwem niż biedą, lecz podejmując taką decyzję, poświęca niewiele miejsca – jeżeli w ogóle – ważnemu, a od siebie dodam, intelektualnie i moralnie istotnemu pytaniu badawczemu: skąd biorą się fortuny wszystkich zamożnych ludzi i jaką rolę odegrały w tym procesie alternatywne metody wzbogacenia się?

A) Do grona najbardziej zamożnych zaliczają się postaci znane z wprowadzenia rewolucyjnych innowacji. Corocznie miesięcznik „Forbes” układa słynną listę 400 najbogatszych ludzi w USA¹⁵. Oto kilka znajdujących się na niej osób wybranych ze względu na rewolucyjność zaproponowanych przez nie rozwiązań, wraz z miejscem zajmowanym na liście (w niektórych przypadkach podałem również nazwę reprezentowanej przez nich firmy): 1. Bill Gates (system operacyjny Windows, Microsoft), 3. Larry Ellison (oprogramowanie do obsługi baz danych, Oracle), 8. Michael Bloomberg (dostarczanie informacji finansowych podmiotom biznesowym, Bloomberg), 11. Mark Zuckerberg (Facebook), 13 i 14. Larry Page i Sergey Brin (wyszukiwarka internetowa,

¹⁵ Listę magazynu „Forbes” poddaję szczegółowej, wielowątkowej analizie Steven N. Kaplan i Joshua Rauh (2013a, b). Kilka przytoczonych tutaj nazwisk zaczerpnięto z ich prac, z analiz przeprowadzonych przez redakcję „Forbesa” oraz z notatek mojego kolegi Ádáma Kerényiego. Podsumowanie tych ostatnich można znaleźć się na stronie internetowej (www.kornai-janos.hu/Kornai2015_background.pdf) wśród dokumentów, z których korzystałem podczas pracy nad niniejszym studium. Miejsca zajmowane w rankingu bazują na edycji listy z 2014 r.

Google), 15. Jeffrey Bezos (handel internetowy, Amazon) i wielu innych.

W drugiej części tego artykułu skłonność do tworzenia rewolucyjnych innowacji nazwałem wrodzoną cechą kapitalistów. Wiele spośród tych nowości pojawia się w strukturze rynkowej znanej w literaturze jako konkurencja oligopolistyczna (lub monopolistyczna). Innowacja kształtuje się w walce między rywalami, którzy w pierwszym okresie burzliwego rozwoju cieszą się niemal monopolistyczną pozycją na rynku, najczęściej dzięki ochronie patentowej. Wynikająca z tego wysoka cena produktów przynosi ogromne zyski firmom wprowadzającym innowacje, ich właścicielom oraz w większości przypadków również zarządzającym nimi menedżerom (te funkcje często, choć nie zawsze, pokrywają się ze sobą). Ta specyficzna sytuacja zazwyczaj zmienia się po upływie okresu ochrony patentowej, gdy inne firmy zaczynają korzystać z innowacji a cena produktu nie zapewnia już ponadprzeciętnych zysków lub sam produkt zostaje zastąpiony innymi, nowszymi rozwiązaniami.

Proces gromadzenia wielkich bogactw dzięki postępowi technicznemu może biec różnymi drogami. Bywa, że po przełomowym wynalazku pojawia się kilka drobniejszych innowacji i uzupełnień. Wszyscy korzystający z komputera lub ze smartfona mogą obserwować, jak zasięg działania firm takich jak Google, Microsoft i Apple rozszerza się krok po kroku, przyczyniając się do wzrostu zamożności ich właścicieli. Inni, podążając śladem ich istotnego wkładu w postęp techniczny, powiększają swój majątek nie dzięki dalszym innowacjom, lecz dzięki udanym inwestycjom finansowym. Niektórzy, chociaż udaje im się utrzymać bardzo wysoką stopę życiową, nie nadążają za konkurentami i znikają z listy najbogatszych. Niemniej jednak w ich karierze pojawia się przynajmniej jeden moment, w którym w ich życiu zbiegają się zamożność i postęp techniczny.

Nie chciałbym tu odmalowywać zbyt jednostronnego obrazu tej grupy. Wielu spośród gigantów innowacji zajmujących niemal monopolistyczną pozycją na rynku toczy spory prawne z rywalami lub z krajowymi i międzynarodowymi organami ochrony konkurencji, które oskarżają ich – słusznie lub niesłusznie – o nadużywanie

dominującej pozycji. Czas i schumpeterowski proces twórczej destrukcji – jedna z niezwykle ważnych cech kapitalizmu – nagradzają szczególnie produktywnych przedsiębiorców spośród całej konkurującej ze sobą masy, podczas gdy innym się nie wiedzie (teoretyczne podstawy tego procesu przedstawiono w: Aghion, Howitt 1998; Aghion et al. 2005 oraz Stiglitz, Greenwald 2014).

B) Kolejna grupa bardzo zamożnych ludzi wywodzi się spośród wysoko opłacanej kadry kierowniczej wielkich korporacji. Ich nazwiska nie kojarzą się z żadnymi szczególnymi wydarzeniami w historii postępu technicznego, lecz kierowane przez nich korporacje mogą konsekwentnie odnosić sukcesy tylko wtedy, gdy w sposób ciągły rozwijają swoje produkty. Zarządzanie wielką firmą wymaga wielu umiejętności. Zróżnicowanie produkcji zwiększa złożoność funkcjonowania pod każdym względem. Interesy wielkich korporacji w epoce globalizacji przekraczają granice, co zwiększa zapotrzebowanie na wyjątkowo uzdolnionych menedżerów (kwestię wpływu rosnącej złożoności na zarobki menedżerów porusza Lukas Hengartner [2006]). Na tym rynku strona podaży ma silniejszą pozycję, co prowadzi do wzrostu jej zarobków. Możemy się oburzać na niebotyczne dochody tej grupy zawodowej, lecz fakt pozostaje faktem: menedżerowie są wiele warte w tym szczególnym segmencie rynku pracy, zwłaszcza gdy zarząd korporacji oferuje im stanowisko dyrektora naczelnego. W większości przypadków otrzymują oni nie tylko stały dochód i premię zależną od wyników firmy, lecz także transe darmowych lub bardzo tanich udziałów. Z tego powodu angażują się w działalność korporacji nie tylko jako jej pracownicy, lecz także jako właściciele.

Praca szefów wielkich korporacji wiąże się z ogromnym stresem. Menedżerowie doskonale wiedzą, że nie mogą liczyć na bezpieczeństwo zatrudnienia. Jeżeli nie spełnią pokładanych w nich nadziei, prędzej czy później zostaną zwolnieni. Niektórzy już nigdy nie podnoszą się po takim ciosie. Niemniej jednak przed zwolnieniem zazwyczaj zdążą zgromadzić wystarczającą fortunę, by utrzymać się w grupie bardzo zamożnych przez resztę życia. Ponadto niektórzy otrzymują hojne odpawy, jeżeli odejdą lub zostaną zwolnieni przed wygaśnięciem kontraktu.

Opublikowano wiele badań empirycznych poświęconych trendom w zarobkach na stanowiskach kierowniczych (obszerny przegląd literatury na ten temat proponują Kaplan i Rauh [2013a, b]; Hamid Mehran [1995]; Kelvin J. Murphy [1999]; Piketty i Emanuel Saez [2013]). Nikt nie twierdzi, że poziom zarobków menedżerów najwyższych szczebli kształtują wyłącznie zwykłe mechanizmy rynku pracy. Zależą one również od swoistych stosunków władzy między właścicielami i menedżerami, a także od wielu innych czynników ekonomicznych i społecznych. (Powrócę do tej kwestii przy okazji omawiania bodźców i motywacji). Można jednak powiedzieć, iż wzbogacenie się wielu osób z tej grupy zbiegło się w czasie z rozwojem sił wytwórczych kapitalizmu i z wyjątkowo efektywnym wykorzystaniem zasobów.

C) Wśród najbogatszych pojawiają się ważne postaci sektora finansowego, np. Warren Buffett (2. miejsce) i George Soros (17. miejsce). Nazwisko Thomasa Peterffy'ego (50. miejsce) można wymienić tutaj lub w kategorii innowatorów (ze względu na jego przełomowy wkład w rozwój elektronicznego obrotu papierami wartościowymi). Finanse zaliczam do oddzielnej grupy nie tylko dlatego, że różnią się one pod względem ekonomicznym i prawnym od innych sektorów gospodarki, lecz także dlatego, że opinia publiczna traktuje dochody i bogactwo „bankierów” odmiennie od dochodów i bogactwa „producentów”. Według danych historycznych waga sektora finansowego w gospodarce od dłuższego czasu wzrasta. Rosnąca złożoność powiązań biznesowych, uwarunkowań krajowych i zagranicznych oraz spektakularny wzrost szybkości zawierania transakcji przysparzają dużych, czasem niezwykle wyzwań sektorowi finansowemu, który również pozostaje w ścisłym związku z postępem technicznym. Ta sytuacja sprzyja także wzrostowi zarobków dyrektorów naczelnych.

Niektórzy przedstawiciele mediów eufemistycznie nazywają bogatych członków tej grupy „inwestorami”, podczas gdy inni określają ich mianem „spekulantów”. Znaczna część ich działalności najwyraźniej odpowiada na potrzeby społeczne: osoby i instytucje (np. fundusze emerytalne) dążą do zachowania siły nabywczej powierzonych sobie oszczędności, a cały sektor odgrywa ważną rolę w kształtowaniu relacji mię-

dzy oszczędnościami a inwestycjami w aktywa materialne. Inną kwestią jest poziom zysków, jakie inwestorzy/spekulanci wypracowują dla siebie oraz dla klientów indywidualnych, i to, ile złego robią, decydując się na inżynierię finansową wysokiego ryzyka. Gdzie wypada nakreślić granicę pomiędzy pożądaną, a przynajmniej dopuszczalną, a szkodliwą czy nawet przestępczą spekulacją? Nie ma co do tego konsensusu wśród ekonomistów finansowych, prawników, a także polityków kształtujących i przyjmujących ustawy oraz szczegółowe przepisy wykonawcze.

Nie zamierzam w tym miejscu zajmować stanowiska w kwestii nakreślania jakichkolwiek granic, lecz na pewno nie dołączę do grupy ludzi potępiającej w czambuł działania inwestorów/spekulantów jako zbędne i szkodliwe, ludzi, którzy chętnie okupowaliby Wall Street i zamknęli giełdę na cztery spusty. Nie zgadzam się z nimi choćby z jednego powodu – dostrzegam przewagę decentralizacji w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych nad znanym mi z doświadczenia scentralizowanym mechanizmem, który polegał na tym, że garstka osób piastujących najwyższe stanowiska w partii komunistycznej decydowała o odsetku dochodu narodowego przeznaczanym na inwestycje, na liczne „projekty priorytetowe”, a nawet o drobnych, szczegółowych aspektach alokacji środków inwestycyjnych. Nikt nie mógł pociągnąć ich do odpowiedzialności za efektywność podjętych decyzji, a ponieważ nie mierzono jej, nie można nawet stwierdzić, że wymykała się ona pomiarom. Łączny majątek wszystkich superbogatych inwestorów/spekulantów w kapitalistycznym sektorze finansowym jest niczym w porównaniu ze stratami wynikającymi z błędnych decyzji podejmowanych przez centralnych planistów.

D) Do osób o bardzo wysokich dochodach zaliczają się również gwiazdy – nie świata biznesu, lecz innych sfer. Wśród nich można wymienić słynnych reżyserów filmowych George'a Lucasa (114. miejsce) i Stevena Spielberga (151. miejsce), a także prowadzącą telewizyjny talk-show Oprah Winfrey (190. miejsce), założycielkę własnej korporacji medialnej, czy legendarnego koszykarza Michaela Jordana, który jednak nie znalazł się w pierwszej czterechsetce listy „Forbesa” – zajmuje na niej 1741. miejsce.

Słowo „gwiazda” już dawno wyszło poza granice Hollywood i stadionów sportowych. Gwiazdy wśród prawników, redaktorów i prezenterów wiadomości, lekarzy, a nawet naukowców zarabiają ogromne kwoty, wykonując swoje obowiązki zawodowe. Ekonomia również ma swoje gwiazdy, uzupełniające uniwersyteckie pensje zyskami ze sprzedaży bestsellerowych podręczników i innych książek, a także z honorariów za wykłady wygłaszane poza sferą akademicką, za pracę w charakterze członków zarządów lub konsultantów w dużych korporacjach.

Z punktu widzenia ekonomisty nie ma w tym nic dziwnego. Klub sportowy sprzedaje prawa do transmisji spotkań stacjom telewizyjnym, a przecież widzów (a więc także wpływy z reklam) przyciąga obecność najlepszych zawodników w drużynie. Kluby nie mają więc oporów przed sowitym opłacaniem swoich gwiazd. Niesamowity wzrost rentowności widowiskowych sportów wiąże się z postępem technicznym – mecze można oglądać nie tylko na stadionach, lecz także na ekranach telewizorów, komputerów lub smartfonów. Tą drogą transmisje docierają do milionów. Gwiazdy palestry zatrudniają klienci pragnący zwiększyć szanse na wygraną w sędzię. Nie odstrasza ich wysokie honoraria adwokatów, gdyż uznają je za akceptowalne odzwierciedlenie wartości rynkowej. Nie wypowiadam się tu na temat tego, czy gwiazdy filmu zasługują na tak ogromne dochody. Zapewne dopiero historycy kina z perspektywy czasu rozstrzygną, kto rzeczywiście zasługuje na miano nieśmiertelnych aktorów i reżyserów – ich lista zapewne nie pokryje się w stu procentach z listą najlepiej zarabiających. Podobnie wśród sędziów i prawników akademickich z pewnością można znaleźć osoby dysponujące większą wiedzą prawniczą niż adwokaci-gwiazdorzy. Wspomniane zjawisko dotyczy nie tylko segmentów społeczeństwa, w których działają mechanizmy rynkowe systemu kapitalistycznego, lecz także tych, w których uzyskują one dominującą pozycję. Tam, gdzie funkcjonuje rynek, przychody różnicują się, nieuchronnie pojawia się „górnę 5 procent”, a w ramach tej grupy „górnę 1 procent”. W systemie socjalistycznym było inaczej. Sowieckie agencje artystyczne otrzymywały od zachodnich impresariów ogromne sumy za występy skrzypka Dawida Ojstracha lub pia-

nisty Światosława Richtera, lecz uważano je za zbyt wysokie dla obywatela ZSRR. Większość honorariów przejmowało państwo – wykonawca otrzymywał tylko mizerną ich część, co sprawiało, że dochody znanych artystów sytuowały się bliżej innych osób z wyższym wykształceniem.

Do tej pory nasza dyskusja dotyczyła wysokich dochodów uzyskiwanych uczciwymi metodami (lub mówiąc bardziej wprost, zdobywanych przeważnie zgodnie z prawem). Czegoś takiego wcale nie można powiedzieć o wszystkich źródłach wysokich dochodów.

E) Duża część wysokich dochodów nie figuruje w zeznaniach podatkowych ani w badaniach statystycznych gospodarstw domowych, gdyż powstaje w unikającej wszelkiego opodatkowania szarej lub czarnej strefie gospodarki¹⁶. Wszelkim statystykom wymykają się również niektóre ogromne fortuny (np. poprzez transfery do tzw. rajów podatkowych). Oszustwa podatkowe są przestępstwem ściągającym z urzędu (oczywiście jeżeli zostaną odkryte).

F) **K**orupcja występuje w różnym nasileniu w różnych krajach. Niektórzy przedsiębiorcy zyskują nieuczciwą przewagę nad innymi, gdy starają się zdobyć zamówienia państwowe, przekupując polityków i urzędników państwowych. W grę wchodzi przeważnie ogromne kwoty, związane np. z realizacją przedsięwzięć dla wojska, z budową autostrad, czy też innymi dużymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Osoby, od których zależy rozdział środków z państwowej kasy niekiedy przyłączają się do zwycięzców przetargów jako cisi współnicy. Preferencje polityczne mogą odgrywać dużą rolę w tym procederze: „My wybierzemy waszą firmę, a wy odwzajemnicie się nam datkami na rzecz naszej partii i kampanii wyborczej”. Zjawisko to nie ogranicza się do realizacji zamówień państwowych, do kombinacji kumoterstwa i korupcji. Występuje ono także w kontekstach określania cen regulowanych, tworzenia przepisów fiskalnych preferujących niektórych podatników, przyznawania państwowych dotacji przynoszącym straty przedsiębiorstwom

¹⁶ Nawiasem mówiąc, niewidzialne, nieopodatkowane dochody dość często spotyka się w środkowych i dolnych decylach dystrybucji dochodów, nie tylko w górnych. To zjawisko wpływa na dane dotyczące podziału bogactwa.

lub innym organizacjom, a także wyciągania z kłopotów takiego czy innego przedsiębiorstwa.

Marks z oburzeniem pisał o procesie „pierwotnej akumulacji”. Interesujący przykład takiego procesu pojawił się w świecie postsocjalistycznym w latach 1989–1990 podczas prywatyzacji większości składników majątku państwowego. W niektórych wypadkach przejmowanie własności przebiegało uczciwie – nowy właściciel nabywał aktywa państwowe na godziwych warunkach i za realistyczną cenę. Lecz można również znaleźć liczne przykłady nieuczciwości – decydenci przekazywali majątek o znacznej wartości po zaniżonych cenach zaprzyjaźnionym koteriom politycznym lub gospodarczym. W ten sposób z masy anonimowych ludzi w państwach byłego ZSRR, Chinach oraz Europie Środkowej i Wschodniej wyłoniła się grupa oligarchów, z których kilku dołączyło do najbogatszych ludzi na świecie.

G) Przez pewien czas do grona najbogatszych mogą się zaliczać twórcy piramid finansowych. Chociaż większość w końcu traci zdobyte w ten sposób środki, ich los nie odstrasza innych od podejmowania kolejnych prób.

H) Ogromne bogactwa gromadzą także „rodziny” mafijne. Wiele z nich wykorzystuje brutalną siłę, nie stroniąc nawet od morderstw, by uzyskać kontrolę nad kasynami lub nielegalnymi rodzajami hazardu.

Zanim omówię kwestię dziedziczenia majątku, chciałbym krótko skomentować powyższą klasyfikację ogromnych fortun. Wszystko, co powiedziałem do tej pory, pokazuje, jak daleki jestem od akceptacji merytokratycznego wyjaśnienia przyczyn nierówności w kapitalizmie – od stwierdzenia, że bogaci sami zapracowali na to, co posiadają, a ubodzy żyją w biedzie wyłącznie z własnej winy. Pogłębiona analiza bogactwa wymaga dostrzeżenia różnic między sposobami dochodzenia do niego. Piketty słusznie twierdzi, że w ekonomii nie chodzi tylko o liczby, lecz także o kwestie moralne (Piketty 2015c). Przedstawiona powyżej lista odzwierciedla mój system wartości – od szacunku przez dezaprobatę do pogardy, a nawet potępienia. O wiele bardziej oburzam się, gdy słyszę o przekazywaniu pieniędzy podatników w prywatne ręce w ramach koterii i/lub w postaci łapówek lub o realizacji

interesów oligarchów przez określone siły polityczne, niż wtedy, gdy prasa donosi o milionach trafiających do kieszeni szefa jakiejś firmy lub gwiazdy sportu. Mój kodeks etyczny zakazuje mi potępienia zbiorowości – grup, klas i warstw. Odnosi się to również do moralnego osądu „najbogatszych”.

Dziedziczenie majątku

Dane Piketty'ego dotyczące rosnącego odsetka dochodów czerpanych z majątku odziedziczonego po poprzednich pokoleniach zasługują na szczególną uwagę. Ponownie brakuje mi jednak analizy na poziomie mikro. Istnieje wiele możliwych kombinacji bogactwa zdobytego osobistym wysiłkiem i majątku otrzymanego w spadku. Redaktorzy listy magazynu „Forbes” wprowadzili specjalny współczynnik „self-made” (czyli stopień, w jakim dana osoba zawdzięcza majątek własnej inicjatywie), który przyjmuje wartości od 1 do 10 (Fontevicchia 2014). Jedynekę przyznaje się „w czepku urodzonym”, a dziewiątkę przedsiębiorczym osobom, które same dorobiły się fortuny, np. pucybutowi, który stał się milionerem, spełniając w ten sposób „amerykańskie marzenie”. Dziesiątka oznacza, że dana osoba osiągnęła sukces mimo upośledzenia społecznego, np. dyskryminacji etnicznej, jakiej doświadczała Oprah Winfrey jako gwiazda mediów pochodzenia afro-azjatyckiego.

Rozkład wartości współczynnika „self-made” w górnej części listy „Forbesa” poddano analizie w odniesieniu do grupy najbogatszych z bogatych, czyli osób, które znalazły się w pierwszej pięćdziesiątce co najmniej raz w latach 2012–2014. U większości spośród nich współczynnik ten przekraczał 6, a w 31 przypadkach wynosił 9–10.

Liczba osób, które nie zrobiły nic, oprócz włożenia do kieszeni odziedziczonego majątku, lub przepuściły go, była minimalna. W omawianej grupie dość często pojawiają się spadkobiercy skutecznie pomnażający odziedziczoną fortunę. Firma Johnson & Johnson zalicza się do prawdziwie rewolucyjnych innowatorów. Z powodzeniem wprowadziła na rynek łatwe do zastosowania opatrunki Band-Aid (plastry samoprzylepne), znane początkowo jako Johnson Plast, i wie-

le innych produktów pod różnymi nazwami¹⁷. Główni właściciele i prezesi firmy wywodzą się z kilku pokoleń rodziny Johnsonów. Johnsonowie zajmują 46. miejsce w rankingu najbogatszych amerykańskich rodzin „Forbesa”. W rankingu indywidualnym Abigail Johnson zajmuje 36., a Edward III Johnson 65. miejsce¹⁸.

Ucieszyłem się, gdy znalazłem w książce Piketty’ego cytaty z literatury: dokonania i plany postaci stworzonych przez Jane Austen i Honoré Balzaca pomagają zrozumieć istotne problemy związane z powstawaniem i dziedziczeniem majątków. Pozwolę sobie jednak wspomnieć o *Buddenbrookach* Thomasa Manna. Pierwsze dwa pokolenia jednej z najbogatszych patrycjuszowskich rodzin z północnych Niemiec gromadzą dużą fortunę, prowadząc uczciwie interesy. Sytuacja zmienia się w trzecim pokoleniu. Jeden z braci po przejęciu majątku staje za sterami firmy, pragnąc kontynuować rodzinną tradycję. Drugi nie wykazuje w tym kierunku żadnych predyspozycji i nie podejmuje starań. Tak więc w historii jednej rodziny znajdują się zarówno pracowici twórcy majątku, jak i gnuśna postać, która go trwoni. Po okresie pomnażania fortuny przychodzi czas upadku.

Celem wysiłków pierwszego pokolenia rodziny Buddenbrooków było przekazanie potomkom możliwie największej fortuny. Ten wątek koresponduje z problemem poruszonym kilkakrotnie w książce Piketty’ego: właściciele i menedżerowie kapitalistycznych spółek akcyjnych są zainteresowani wyłącznie krótkoterminowym zyskiem, przejawiającym się w postaci wzrostu bieżących cen akcji. Komu więc ma zależeć na rozwoju społeczeństwa w dłuższej perspektywie czasowej? W demokracjach siły polityczne pragnące utrzymać się u władzy zwiększają swoje szanse na reelekcję, podejmując popularne decyzje. W umysłach polityków kwestie długoterminowe schodzą na dalszy plan¹⁹. W tych okolicznościach jedyną

¹⁷ Niektóre produkty tej firmy są dobrze znane w węgierskich aptekach, np. Bengay, Immodium, Listerine, Nicolette, Nizoral i Tylenol.

¹⁸ Oczywiście trudno precyzyjnie zmierzyć, jak dużą rolę w sukcesie firmy odegrał majątek odziedziczony przez kolejne pokolenia, a w jakim stopniu przyczyniły się do niego przedsiębiorczość, talent i szczęście.

¹⁹ Gdy dyskusje o socjalizmie miały wciąż charakter teoretyczny, utrzymywano, że kapitalistyczna własność

strukturą własności promującą dbałość o interesy na dłuższą metę jest „model Buddenbrooków”, pragnących przekazać bogactwo, kulturę biznesową i uczciwość co najmniej kilku pokoleniom. Wiem, że nie można oczekiwać zbytniego upowszechnienia się wyżej wspomnianego modelu, ale warto zwrócić na niego uwagę, ponieważ dostarcza on ważnego argumentu przemawiającego za dziedziczeniem w czasach, gdy jesteśmy świadkami ataków na tę praktykę z wielu stron.

Niektóre zamożne osoby przeznaczają część swoich dochodów lub majątku na cele społeczne. Do tych celów mogą się zaliczać: pomoc osobom potrzebującym lub grupom takich osób, wsparcie w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, nauki i sztuki, a osiąga się je poprzez różne formy działania – od bezpośrednich wpłat na rzecz konkretnych osób do tworzenia fundacji charytatywnych. Wielu przekazuje w spadku część swojego majątku na rzecz fundacji utworzonych przez siebie lub innych. To sympatyczne rozwiązanie problemu dziedziczenia honoruje suwerenne prawo do dysponowania majątkiem przez osobę, która go zgromadziła, upowszechnia ducha altruizmu, a także – co moim zdaniem jest najważniejsze – podważa paternalistyczny monopol państwa na decydowanie, kto skorzysta na redystrybucji.

W tym miejscu warto przytoczyć słowa Billa Gatesa (2015), które padły w dyskusji na temat książki Piketty’ego. „Wyobraźmy sobie troje zamożnych ludzi. Pewien mężczyzna wkłada kapitał w budowę swojej firmy. Pewna kobieta przekazuje większość swojego majątku na cele charytatywne. A trzecia osoba przede wszystkim konsumuje, wydając dużo pieniędzy na takie rzeczy jak jacht i samolot. Prawdą jest, że majątek całej trójki przyczynia się do nierówności, Uważam jednak,

prywatna służy jedynie krótkoterminowym interesom. Zniesienie prywatnej własności otwiera drogę mądrym, zorientowanym na przyszłość planowaniu centralnemu. Te nadzieje obaliła praktyka. Planowanie centralne również skupiało się na osiągnięciu celów krótkoterminowych, np. na zwiększaniu potencjału militarnego lub zwiększaniu tempa wzrostu, zresztą na punkcie tego drugiego parametru zapanowała istna obsesja. Socjalizm przekazał w spadku nowemu systemowi poważnie zanieczyszczone środowisko naturalne i majątek publiczny w opłakanym stanie.

że pierwsze dwie osoby przynoszą więcej korzyści społeczeństwu niż trzecia. Szkoda, że Piketty nie wprowadził w swojej książce rozróżnienia między nimi (...).

4. Rodzaje motywacji

Poprzednicy w historii myśli ekonomicznej

Marks był przekonany, że kapitalizm utrudnia rozwój sił wytwórczych; komunizm uwolniony na zawsze od własności prywatnej i rynku oraz od przeszkód w postaci egoistycznych ludzkich instynktów miał usunąć wszelkie bariery na drodze rozwoju. Piętą achillesową jego prac, w tym jego wielkiego dzieła *Kapitału*, było fałszywe postrzeganie natury ludzkiej. Kapitalizm można zrozumieć wyłącznie przez dogłębne zbadanie problemu motywacji do działania. Marks lekceważył to zagadnienie w *Kapitale*. Piketty nie różni się od swojego wielkiego poprzednika i powieła to samo przeoczenie.

W latach trzydziestych XX w. toczyła się słynna debata na temat gospodarki socjalistycznej. Zainicjowała ją ważna praca polskiego ekonomisty Oskara Langego, wtedy mieszkającego w USA (Lange 1968 [1936/37]). Model Langego sugerował, że gospodarka, w której przedsiębiorstwa byłyby własnością publiczną, a ceny określano by centralnie, mogłaby zrównoważyć podaż z popytem oraz zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów. Ludwig von Mises i Friedrich von Hayek w kilku pracach przedstawiali liczne argumenty w obronie kapitalizmu, przy czym za kluczowy należy uznać ten: własność prywatna dostarcza naturalnych bodźców. W dobrze pojętym interesie właściciela leży zastosowanie wszelkiej dostępnej wiedzy, informacji i wykorzystywanie nadarżających się sposobności (Hayek 1935, w tym praca Misesa [1920]). Joseph Schumpeter wzbogacił teorię bodźców o postać przedsiębiorcy – bohatera rozwoju kapitalistycznego, który odkrywa nowe kompilacje zasobów, wykorzystuje nowe formy organizacyjne i zdobywa nowe rynki (Schumpeter 2008 [1934]). William C. Baumol, Robert E. Litan i Carl J. Schramm (2007) stworzyli typologię odmian kapitalizmu, wyróżniając „kapitalizm przedsiębiorczy” jako

typ szczególnie efektywny w procesie rozwoju: „Bodźce konieczne dla produktywnego przedsiębiorczości, bezpieczeństwo procedur premiowania wyników pracy i zarobków muszą być zachowane i wzmocnione” (s. 234).

Najnowsze prace z dziedziny ekonomii dyskretnie zawężają pojęcie bodźca/motywacji do relacji mocodawca (*principal*)–wykonawca (*agent*): mocodawca zachęca wykonawcę do działania w interesie mocodawcy. W tym studium spoglądam na bodźce z szerszej perspektywy. Przede wszystkim odnoszę się do motywacji osoby niezatrudnionej przez mocodawcę i niepozostającej pod jego wpływem. Co motywuje do działania indywidualnego właściciela prywatnego, przedsiębiorcę, założyciela start-upa lub nowej firmy? Co jest siłą napędową dążenia do zysku? Te same bodźce mogą motywować do działania menedżera opłacanego przez właściciela: obydwie sytuacje częściowo się pokrywają, jeżeli menedżer otrzymuje akcje jako element motywujący go do działania.

W dyskusji o bodźcach i motywacji zasadne byłoby uwzględnienie wpływu procentowania i oszczędności oraz zamiarów inwestycyjnych osób posiadających pieniądze. To prowadzi nas do dobrze znanych relacji i prawidłowości znanych politykom zajmującym się gospodarką oraz badanych przez naukowców interesujących się makroekonomią i teorią wzrostu. Tempo wzrostu w dużej mierze zależy od stopy oszczędności i inwestycji. Położenie osób znajdujących się na najniższych szczeblach drabiny dochodowej może się poprawić, jeżeli w gospodarce rozwijającej się powoli zastosuje się znaczną redystrybucję, lecz może się ono również poprawić, jeżeli przyjęty model podziału sprzyja inwestowaniu, co z kolei prowadzi do przyspieszenia rozwoju. Oczywiście istnieje kilka możliwych kombinacji przedstawionych powyżej dwóch głównych kierunków działań. Piketty nie zajmuje się tym łańcuchem przyczynowo-skutkowym, choć jest on niesłychanie ważny: odsetki jako bodziec → oszczędności i inwestycje → tempo wzrostu → konsumpcja, w tym konsumpcja warstw o niskich dochodach. Autor zalicza odsetki do szerszej kategorii wszystkich rodzajów zwrotu z kapitału i nie odróżnia ich od zysku. Brak miejsca uniemożliwia mi głębszą analizę tego

wielkiego problemu makroekonomicznego w części dotyczącej bodźców. Muszę pozostać w sferze mikroekonomii (oraz mikrosocjologii i mikropsychologii).

Kwestii bodźców poświęcono całe biblioteki literatury ekonomicznej, a Piketty jako doskonale wykształcony ekonomista z pewnością ją zna. Dlatego nie powierzchownością podejścia ani nie ignorancją tłumaczę fakt, że zlekceważył to zagadnienie, lecz przyjętym przez niego punktem widzenia: nierówności można badać i zrozumieć, „odkładając na bok” kwestię bodźców²⁰. Moim zdaniem jest to niedopuszczalne uproszczenie – tego rodzaju zawężenie analizy prowadzi do fałszywych wniosków teoretycznych, co nie pozostaje bez wpływu na zalecenia w dziedzinie polityki.

Związki między trzema grupami zjawisk

„Małe pieniądze – słaba piłka, duże pieniądze – dobra piłka”²¹. Spostrzeżenie Ferencza Puskása, węgierskiego piłkarza światowej sławy, może wydawać się trywialne, lecz w prosty sposób

²⁰ Książka Piketty’ego obfituje w cytaty, lecz nazwisko Hayeka tylko raz pojawia się w indeksie wśród wielkich naukowców, i to wcale nie w związku z poruszonym przede mną zagadnieniem. Piketty nie zauważa również ogromnego wkładu Schumpetera w teorię rozwoju kapitalizmu. Zbywa go sarkastyczną (choć słuszną) uwagą na temat jego błędnych przewidywań dotyczących szans kapitalizmu i socjalizmu w przyszłości. Nie udało mi się również znaleźć ani jednego odsyłacza do obszernej literatury na temat bodźców. Niemal równoległe z książką Piketty’ego czytałem znane dzieło Kurzweila (2006) o postępie technicznym, cytowane w poprzednim podrozdziale. Autor nie postrzega zdarzeń wyłącznie z punktu widzenia historia technologii, lecz także jako ktoś, kto odegrał w nich ważne role wynalazcy i przedsiębiorcy. Ani słowem nie wspomina jednak o siłach ekonomicznych stojących za postępowaniem technicznym. W długim indeksie nie znalazłem słowa „bodziec”. Możemy rzeczywiście się zastanawiać, dlaczego zarówno ekonomista badający podział bogactwa, jak i specjalista od technologii informacyjnych badający postęp techniczny pomijają kwestię bodźców, czyli główny element łączący oba te zjawiska.

²¹ Cytat ten przytacza psycholog gospodarczy László Garai w swoich badaniach nad nierównością (Garai 1990, 2015).

podsumowuje to, na co pragnę zwrócić uwagę w tym podrozdziale.

Przyjrzyjmy się związkom między trzema grupami zjawisk: (1) produktywnością (oraz w zbiorze różnych jej przejawów, przede wszystkim innowacją i postępowaniem technicznym), (2) bodźcami motywującymi do podejmowania wysiłku, oraz (3) nierównościami w podziale dochodów i bogactwa. Wchodzą one ze sobą we wzajemne, wielowymiarowe interakcje, spośród których opiszę poniżej kilka wybranych.

1. **Bodźce → produktywność.** Związek ten można wyrazić i zmierzyć w kategoriach liczbowych, co potwierdzają wyniki licznych badań (zob. Jensen, Murphy 1990; przeglądu literatury teoretycznej i empirycznej dokonał Canice Prendergast 1999). Kelvin J. Murphy (1999, s. 2560) pokazuje, o ile wzrasta wynagrodzenie pieniężne dyrektora wykonawczego amerykańskiej firmy na każdy tysiąc dolarów przyrostu jej majątku netto, nazywając to stopniem zgodności interesów menedżerów firmy z interesami jej akcjonariuszy (*pay-for-performance sensitivity*). W latach 1972–1996 zaobserwował on tendencję wzrostową. Zgadza się to ze stwierdzeniami Piketty’ego, lecz ja chciałbym zaproponować odmienną interpretację tego dającego się potwierdzić empirycznie fragmentu rzeczywistości. Wynagrodzenie większości prezesów zależy od kilku czynników. Jednym z nich jest stopień rozproszenia udziałów: im jest on większy, tym większe szanse kadry kierowniczej najwyższych szczebli na wynegocjowanie wysokiego wynagrodzenia. Pewna tendencja w stosunkach własnościowych wskazuje na tego rodzaju zależność: w tym zakresie silniejsza pozycja menedżerów wywodzi się z immanentnych cech systemu kapitalistycznego. Ale nawet po uwzględnieniu różnic w strukturze własności znany efekt rynku pracy nie znika. Menedżerowie mogą się domagać wysokich płac, ponieważ istnieje na nich zapotrzebowanie. Bez względu na stopień koncentracji własności w interesie finansowym właścicieli leży przyznawanie wysokich wynagrodzeń kadrom kierowniczym najwyższego szczebla.

Niektórzy badacze powątpiewają, czy tendencję wzrostową płac dyrektorów w każdej sferze można wyrazić jakimkolwiek niedającym się zakwestionować wskaźnikiem. Nie czuję się

wystarczająco dobrze poinformowany, by zająć stanowisko w odniesieniu do omawianych kwestii związanych w pomiarami. Jeżeli zaś chodzi o interpretację tego rodzaju danych, przekonuje mnie argument Kaplana i Rauha zawarty w tytule ich artykułu (2013b): „Tak wygląda rynek: powszechny zwrot ku największym talentom” (*It's the market: The broad-based rise in the return to top talent*)²².

2. **Bodźce** → wysiłek → nierówność. Każdy wie, że pieniądze nie są jedyną siłą pobudzającą wzrost produktywności. Równie silne są podziw i uznanie, jakie przynoszą ze sobą wybitne osiągnięcia (Garai 1990, 2015). Steve Jobs, twórca firmy Apple, był prawdziwym pasjonatem, miał obsesję wprowadzania na rynek nowych rodzajów produktów, pragnął, by każdy nowy produkt był lepszy niż poprzedni, a także by naprawdę ładnie wyglądał (Isaacson 2011). Przyjemność płynąca z dobrze wykonanej pracy i motywy altruistyczne mogą także dostarczać silnych bodźców, nie tylko egoistyczne dążenie do uzyskania indywidualnych korzyści²³. Lecz akceptacja mnogości motywów wcale nie stoi w sprzeczności z uznaniem prymatu bodźców pieniężnych, materialnych. Kapitalistyczne firmy dążą do powiększania zysków, a jednostki chcą zarabiać więcej.

Bodźce monetarne pobudzają człowieka do działania, lecz nie w jednakowym stopniu. Ten prosty sylogizm prowadzi nas do wniosku, że bodźce monetarne zaliczają się do przyczyn nierówności dochodowych i majątkowych.

Konkurencja (na początek uwzględnijmy w rozważaniach wszystkie jej postaci, w tym zawody sportowe, współzawodnictwo studentów w nauce, konkurencję między filmami i wykonawcami muzyki) zachęca do podejmowania ogromnego wysiłku i z konieczności wiąże się

z nierównością nagród. Uwzględniam tu także nagrody w postaci sławy i uznania, chociaż zwyczajski konkurent otrzymuje również nagrodę pieniężną, chyba że zostało to wyraźnie wykluczone. Co prawda zdobywcy Oscarów nie otrzymują żadnych pieniędzy, uznanie zazwyczaj przekłada się jednak na sukces kasowy filmu i sukces zawodowy aktora. Jeden z mechanizmów psychologicznych, który sprawia, że konkurencja zachęca do podejmowania wysiłku, polega właśnie na nierówności nagród. Co by to była za konkurencja, gdyby nie tylko szanse, lecz także wyniki były równe i każdy mógłby zdobyć medal? Niektórzy przegrywają; a część z nas uznaje za tragedię zdobycie nie złotego, lecz tylko srebrnego lub brązowego medalu.

Przechodząc do konkurencji gospodarczej: rywalizacja na każdym rynku prowadzi do różnic dochodowych – odnoszącym największe sukcesy przypadają ogromne sumy, podczas gdy na przegranych czekają tylko poważne urazy psychiczne. Upadek przedsiębiorstwa oznacza poważne straty nie tylko dla jego właściciela, lecz także dla małych i średnich kooperantów (nie otrzymują należnej zapłaty) oraz dla pracowników (tracą pracę). Sukces biegacza mierzy się w sekundach, sukces sztangisty w kilogramach, nie ma więc wątpliwości, kto wygrał. Zarówno zwycięstwo, jak i porażka w konkurencji gospodarczej mogą być niezasłużone – nie jest to dziedzina, w której należałoby poszukiwać zbyt licznych przykładów sprawiedliwości. Lecz zdolności tego zjawiska do pobudzania ludzi do działania nie można zastąpić niczym innym: konkurencja to jeden z głównych czynników wyjaśniających dynamikę kapitalizmu.

Teoretyczna debata nad wpływem różnych struktur rynkowych – np. odmian monopolu, duopolu, oligopolu, rynku kontestowalnego i doskonałej konkurencji – na proces innowacji wcale nie zbliża się do końca. Czy interwencje państwowe pobudzają czy też hamują postęp techniczny? (Stiglitz, Greenwald 2014). Czy obecnie obowiązujące prawo patentowe pomaga czy szkodzi? (Lybecker 2014) Powstaje wiele uzasadnionych wątpliwości: czy struktura realnie funkcjonujących rynków jest najkorzystniejsza z możliwych czy nie? Jednak wszyscy uczestnicy debaty zgadzają się co do ważności roli odgrywanej przez konkurencję.

²² Tutaj zwróciłbym uwagę na tworzenie i korzyści dla „kapitału ludzkiego”. Nie pasuje to do aparatu pojęciowego zastosowanego przez Piketty'ego, lecz jeśli „kapitał” i „praca” zostaną zgrupowane razem, niektóre istotne cechy każdego z tych pojęć zostaną utracone.

²³ Zob. Garai (1990, 2015). Zastosowanie takich samych bodźców może dawać różne wyniki; wiele zależy także od osobowości. Niektórzy autorzy próbowali odpowiedzieć na pytanie o typowe cechy odnoszących sukcesy przedsiębiorców (Caliendo, Kritikos 2012; Cross, Travaglione 2003).

Niedawnemu burzliwemu rozwojowi literatury teoretycznej opartej wyłącznie na logice dedukcyjnej odpowiada wzrost zainteresowania badaniami empirycznymi. Za prawdziwością Schumpeterowskiej wizji, jak wskazano w pkt. 3 powyżej, przemawia fakt, że za bardzo duży odsetek rewolucyjnych, epokowych innowacji powstałych w ostatnich dziesięcioleciach odpowiadają konkurujące z innymi firmy nastawione na zysk, co przysporzyło ich właścicielom i menedżerom ogromnego bogactwa. Edmund S. Phelps (2008) porównuje efektywność funkcjonowania gospodarek USA i krajów europejskich. Rząd USA ogranicza konkurencję i interweniuje biurokratycznie w znacznie mniejszym zakresie, niż czynią to jego odpowiedniki w Europie, a amerykański rynek kapitałowy jest bardziej elastyczny. Właśnie to może być główną przyczyną większej innowacyjności i dynamizmu gospodarki amerykańskiej.

Zależność bodziec → wysiłek → nierówność nie ma charakteru liniowego. Podwojenie zarobków drużyny Puskása wcale nie musi oznaczać, że wygra ona dwa razy więcej spotkań. Lecz jeżeli gwiazdy sportu są konsekwentnie bardzo wysoko wynagradzane, zachęca je to do wyjątkowego wysiłku i śrubowania uzyskiwanych wyników. Wpływ konkurencji – teraz chodzi mi o konkurencję gospodarczą, rywalizację firm i osób fizycznych – wzmacnia znaczna nierówność nagród. Korzyści z wybitnych osiągnięć są o wiele większe niż z mniejszych. Pobudza to większą konkurentów do zwiększonego wysiłku.

3. Nierówność → bodziec. Niektórzy ludzie z przygnębieniem uświadamiają sobie istnienie nierówności dochodowych i majątkowych. Rezygnują więc z podejmowania walki w ogóle, czując, że znajdują się w zbyt niekorzystnej sytuacji. Za beznadziejne uznają wszelkie próby prześcignięcia innych lub wątpią w swoje możliwości. Z kolei innych ten stan rzeczy pobudza do działania. Chcą się wspinać co najmniej o jeden lub dwa szczeble w górę na drabinie społecznej i zarabiać więcej. Najśmielsi stawiają sobie jeszcze bardziej ambitne cele. Wielu początkujących przedsiębiorców dąży do zajęcia miejsca swoich idoli lub ikon postępu technicznego (Van Auken, Frey, Stephens 2006; Bosma et al. 2012). Przebieg procesu selekcji jest obarczony wieloma błędami,

lecz w ostatecznym rozrachunku „kapitalizm przedsiębiorców” wynagradza talent i zdolności. W tym sensie nierówność prowadząca do powstania niezmiernie bogatej grupy ludzi ma działanie stymulujące. Jest to wielowymiarowy związek, ponieważ bodziec nie wywodzi się z rzeczywistości istniejących nierówności i bogactwa, lecz z ostrzegania przez przedsiębiorców szans na odniesienie wielkiego sukcesu (zob. Xavier-Oliviera et al. 2015).

Podejmowanie decyzji przez przedsiębiorców w warunkach niepewności

Liczba przedsiębiorców rozpoczynających innowacyjne przedsięwzięcia jest znacznie większa niż liczba tych, którym się powiedzie: szansa odniesienia sukcesu jest znacznie mniejsza niż prawdopodobieństwo niepowodzenia. Przedsiębiorcy ryzykujący wprowadzanie innowacji pojawiają się w odpowiednim kontekście politycznym, społecznym, ekonomicznym i regulacyjnym. Oto uwarunkowania sprzyjające szybkiemu postępowi technicznemu.

Doświadczenie dnia codziennego pokazuje, że przedsiębiorcy ryzykujący innowacje przeceniają swoje szanse powodzenia: to także element motywacji do podejmowania ryzyka. (przegląd literatury na temat ekonomii psychologicznej i behawioralnej przedstawia Nicholas Barberis 2013). Barberis przytacza przykład inwestycji giełdowych doskonale ilustrujący sytuację omówioną w niniejszym artykule. „(...) pewien człowiek daje sobie szansę – co prawda małą – zarobienia dużych pieniędzy, jeżeli cena akcji wybranej przez niego firmy wzrośnie, innymi słowami, jeżeli okaże się ona kolejnym Google'em. Mimo że prawdopodobieństwo zajścia takiego zdarzenia – wzbogacenia się na wzroście kursu akcji – jest bardzo niskie, inwestor przypisuje mu dużą wagę we własnym procesie decyzyjnym”²⁴ (Barberis 2013, s. 612).

Spostrzeżenia innych badaczy potwierdzają nadmierny optymizm osób podejmujących decyzje inwestycyjne (Malmendier, Tate 2005; Landier,

²⁴ Przedłużone krańce wykresu ilustrującego rozkład prawdopodobieństwa noszą nazwę ogonów (*tail ends*).

Thesmar 2009; Astebro et al. 2014). Od siebie dodałbym, że optymizm, choć przesadny, odzwierciedla śmiałość (lekkomyślność?), niezbędną do innowacji. Postęp techniczny opiera się na doświadczeniu – przełom następuje dzięki setkom, a nawet tysiącom niepowodzeń (Kerr, Nanda, Rhodes-Kropf 2014). Ponad połowa firm założonych w USA w 1996 r. upadła przed upływem sześciu lat (Astebro et al. 2014). Podjęcie ryzyka przedsiębiorczości wymaga pewności siebie, a nawet nadmiernej wiary we własne pomysły²⁵.

Spontaniczność i skłonności naturalne

W powyższych uwagach nie należy się dopatrywać cech zwięzłe sformułowanej „teorii”, gdyż pisząc ten artykuł, nie zamierzałem takowej tworzyć. Obraz, jaki wyłania się z wielu obserwacji, poważnych obliczeń statystycznych, analiz przebiegu ludzkiego życia, charakterystycznych wydarzeń, pytań skierowanych do różnych ludzi oraz z wielu innych impresji, jest zróżnicowany i pod wieloma względami niespójny. Tendencje i kontrtendencje pojawiają się tuż obok siebie. Nie mogę i nie chcę wyrażać tego, co do tej pory powiedziałem, w kategoriach jakiegoś „prawa” właśnie ze względu na tę różnorodność i spontaniczność²⁶. Opowiadam się za poglądem, że system

²⁵ Jestem wdzięczny Botondowi Kőszegi'emu za zwrócenie mi uwagi na te i kilka innych prac, w tym na artykuł (Kamenica 2012) poświęcony „ekonomii behawioralnej i psychologii motywacji”, zawierający wnikliwą analizę dostępnej literatury przedmiotu. Po jego lekturze odnośzę wrażenie, że istnieje sporo badań opartych na eksperymentach psychologicznych organizowanych w „sztucznych” warunkach laboratoryjnych. Inne odwołują się do obserwacji empirycznych, lecz przede wszystkim do doświadczeń przeprowadzanych w innych dziedzinach (np. wybory, darowizny na cele charytatywne). Niestety rzadko udaje mi się znaleźć badania empiryczne na interesujący mnie temat reakcji przedsiębiorców na bodźce, ich sposobu myślenia i podejmowania decyzji.

²⁶ Klasyfikowanie niezliczonych historycznych wcieleń systemu kapitalistycznego według różnych kryteriów oraz tworzenie typologii jego odmian uważam za przydatne i pouczające (zob. np. Hall, Soskic 2001; Baumol, Litan, Schramm 2007). Uznanie ważności tego programu badawczego odpowiada podejściu przyjętemu w tym artykule, który koncentruje się na cechach wspólnych dla wszystkich odmian kapitalizmu.

kapitalistyczny ma naturalną skłonność do płodzenia innowatorów, dzięki którym odbywa się postęp techniczny, ma naturalną skłonność do nierównego podziału dochodów i bogactwa oraz do tworzenia górnej warstwy najbogatszych, a także naturalną skłonność do tworzenia silnych mechanizmów stymulujących²⁷. Te trzy rodzaje spontanicznych, naturalnych skłonności są z sobą połączone wieloma więzami wzajemnie oddziałującymi na siebie. Systemu kapitalistycznego nie można zrozumieć, przyglądając się tylko jednej lub dwóm spośród tych trzech tendencji, ponieważ są one nierozzerwalnie splecione jako nieodrodne wytwory tego porządku.

Dotąd ograniczałem się do pozytywnej perspektywy badawczej, dlatego powstrzymuję się od formułowania jakichkolwiek propozycji dla rządów czy decydentów w firmach. Tego rodzaju próby – czyli obyczaj kończenia książki lub artykułu konkretnymi propozycjami rozwiązań politycznych – cechuje znaczną część literatury poświęconej bodźcom, lecz ja, zgodnie z przyjętą tu logiką, nie staram się formułować tego rodzaju wniosków. Pragnę jedynie znaleźć odpowiedź na następujące pytania: Jaką rolę odgrywają innowacje realnie kształtujące i zmieniające życie człowieka? Jakie są rzeczywiste źródła dochodów i zamożności najbogatszych? Jakie bodźce są skuteczne w prawdziwym życiu? Odpowiedzi zwracają uwagę na zjawiska, które moim zdaniem są atrakcyjne, stanowią o radości życia, a także budzą ciekawość, a nawet ekscytują. Wspomniałem także o zjawiskach odrażających, obrażających moje poczucie sprawiedliwości, a nawet tragicznych i niebezpiecznych. Omawiając pokrótce triadę bodziec → wysiłek → nierówność, naszkicowałem tylko swoje stanowisko na temat sądów wartościujących, eksponując konieczność zrozumienia natury kapitalizmu.

²⁷ System socjalistyczny u swego zarania został narzucony społeczeństwu. Później, gdy uległ on konsolidacji, a żyjący w jego ramach ludzie wypełnili go charakterystycznymi zachowaniami, również w nim ujawniły się pewne wrodzone skłonności.

5. Sprzeczności, dylematy i plany działania

Piketty dostrzega w kapitalizmie zasadniczą sprzeczność: „stopa zwrotu z kapitału jest wyższa niż tempo rozwoju. Zgrabny wzór matematyczny $r > g$ już zdążył się upowszechnić wśród ekonomistów” (zob. Piketty 2015d, s. 683). Znaczna część dyskusji dotyczy tego, czy zależność opisana tym wzorem jest prawdziwa. Czy jest ona prawdziwa zawsze i wszędzie czy tylko w określonych warunkach i w określonym czasie? Pozostawiam te spory innym. Moim zdaniem zadowalającej odpowiedzi na to pytanie można udzielić jedynie po dokonaniu historycznej analizy porównawczej danych z wielu krajów funkcjonujących w różnych strukturach politycznych i gospodarczych.

Zanim przedstawię moje własne rozumowanie, muszę wyjaśnić znaczenie kilku pojęć. Na początku nie będę się odnosił do sprzeczności między wartościami, lecz termin „sprzeczność” wykorzystam do opisu konfliktów i niezgodności między siłami, mechanizmami i tendencjami widocznymi w praktyce społecznej. Nie przeszkadza mi, że Piketty nazywa zjawisko $r > g$ sprzecznością, jednak opór intelektualny budzi we mnie określając ją przymiotnik, Piketty uważa je bowiem za „podstawową” sprzeczność. Z dużą dozą powątpiewania i intelektualnej podejrzliwości odnoszę się do każdej teorii, która wybiera sobie jedną z wielu sprzeczności i przyznaje jej prymat. Nietrudno znaleźć inne sprzeczności mające bardzo silne reperkusje i podobnie jak ta będące cechami charakterystycznymi danego systemu (tzn. nie występują one lub nie mają tak dużej siły oddziaływania w innych systemach).

Postawiłem sobie znacznie skromniejszy cel. Nawet nie próbuję znaleźć „podstawowej” sprzeczności kapitalizmu, bo wiem, że we wszystkich realnie działających systemach istnieją nierozwiązywalne sprzeczności. Gdy analizuję pewien wycinek rzeczywistości, odczuwam satysfakcję, jeżeli uda mi się znaleźć kilka najbardziej typowych dla niego sprzeczności. Dlatego w tym tekście zidentyfikowałem tylko trzy tendencje (postęp techniczny, nierówność i bodźce do działania) jako wrodzone, „genetyczne” cechy kapitalizmu, pomiędzy którymi występują sprzeczności.

Nie chcę tu prowokować scholastycznej debaty co do celowości lub zasadności stosowania liczby pojedynczej lub mnogiej. Obydwa podejścia mają poważne i zróżnicowane implikacje moralne oraz polityczne.

Marks w swoim *Kapitale* przedstawił zniekształcony obraz kapitalizmu, gdy rolę zasadniczej sprzeczności przypisał konfliktowi między siłami wytwórczymi i opóźniającymi je kapitalistycznymi stosunkami produkcji. Rozumując logicznie, ze swojego spostrzeżenia wyciągnął jak najbardziej uzasadnione wnioski. Jako rewolucjonista stwierdził, że opisanego konfliktu nie da się rozwiązać, więc stare stosunki produkcji trzeba zniszczyć i zastąpić diametralnie odmiennymi.

Piketty nie jest rewolucjonistą. Akceptuje kapitalizm, lecz chce go reformować. Ale je go książka również prezentuje częściowy, zniekształcony obraz systemu. Nie chodzi mi o to, co pisze, bo jest w tym wiele prawdy, ale o to, co p o m i j a lub wspomina tylko mimochodem, bez należytego podkreślenia. Milczy na temat dynamiki systemu, konkurencji jako bodźca do działania, postępu technicznego i jego wpływu na kształtowanie wszystkich aspektów współczesnego życia człowieka.

Tego rodzaju zniekształcony obraz rzeczywistości prowadzi do fałszywych sądów wartościujących, a przecież tylko zrównoważony, trzeźwy i pozytywny jej obraz może zaowocować zrównoważonym i trzeźwym sądem wartościującym. Moim zdaniem kapitalizmowi nie można przypisywać wyłącznie cech złych ani wyłącznie cech dobrych, zresztą to samo można powiedzieć o socjalizmie. W obydwóch systemach występują zarówno atrakcyjne, jak i odpychające cechy reprezentatywne. Wielowymiarowość tego obrazu zaakcentowała zwłaszcza postsocjalistyczna transformacja ustrojowa w Europie Wschodniej. W tym samym czasie pojawiły się obok siebie satysfakcja płynąca z wyboru politycznego i budzące odrazę konszachty przedstawicieli władzy z niektórymi przedsiębiorcami. Burzliwemu przyspieszeniu postępu technicznego towarzyszyło szybkie bogacenie się nie tylko pionierów postępu, lecz także gromadzenie ogromnych majątków przez oligarchów, którzy korzystając z niejasnych powiązań politycznych, przejmowali

majątek państwa i uzyskiwali od jego przedstawicieli gigantyczne zamówienia.

Gdy rozpatruję argumenty za i przeciw, mój system wartości każe mi się cieszyć z wydarzeń, jakie rozegrały się w latach 1989–1990, oraz przejścia od socjalizmu do kapitalizmu z dwóch głównych przyczyn.

Po pierwsze i najważniejsze, wraz z przekształcaniem stosunków własnościowych i mechanizmów koordynacji w Europie Wschodniej, miała również miejsce zmiana formy sprawowania władzy politycznej – przejście od systemu jednopartyjnego do wielopartyjnego, od totalitarnej dyktatury do liberalnej demokracji. To drugie było niemożliwe, dopóki dominowała własność publiczna, a centralizm biurokratyczny pozostawał głównym mechanizmem koordynacji – nowoczesna demokracja nie może istnieć bez kapitalizmu. Niestety kapitalizm – warunek konieczny zaistnienia demokracji – nie jest warunkiem wystarczającym²⁸. Kapitalistyczne stosunki gospodarcze zdominowały Rosję i Chiny, ale nie zmieniły tych krajów w demokracje. W Europie Wschodniej przynajmniej *perspektywa demokracji* pozostaje otwarta. Już to samo w sobie sprawia, że jestem zwolennikiem kapitalizmu.

Po drugie, w prezentowanej tu analizie podkreślam swój entuzjazm dla dynamiki systemu, jego osiągnięć technicznych oraz wszelkiego dobra, jakie przyniósł nam ilościowy i jakościowy rozwój sił wytwórczych. Owszem, dostrzegam wady i zagrożenia płynące z niektórych tendencji, lecz uważam osiągnięcia za ważniejsze.

Opowiadam się również za innymi ważnymi wartościami: równością ludzi, sprawiedliwością społeczną, wolnością jednostki i prawem do samostanowienia, tolerancją i otwartością, solidarnością z potrzebującymi i za pokojowymi sposobami rozwiązywania konfliktów zamiast awanturnictwa i przemocy fizycznej lub psychologicznej, by wymienić tylko kilka najważniejszych. Wiem, że istnieją sprzeczności między nimi jako wartościami ostatecznymi. Nie mogę

²⁸ Niestety brak miejsca uniemożliwia mi omówienie związków kapitalizmu z formami rządzenia (demokracją, autokracją i dyktaturą) w kontekście podziału bogactw, choć również w tym zakresie miałbym szereg uwag do książki Piketty'ego.

(a nawet nie chcę) porównywać ich względnych zalet i z wielkim bólem godzę się na istnienie tych sprzeczności²⁹.

Fakt, że w tych ostatnich kilku akapitach często wyrażam się w pierwszej osobie nie wynika z mojego egocentryzmu. Piszę o kwestiach duchowych, leżących głębiej niż racjonalność. Można o nich mówić jedynie, odwołując się do autorefleksji. Tylko fanatyk może być całkowicie konsekwentny w wyborze wartości. Konflikt i starcia między wartościami stanowią część moralnego wymiaru egzystencji człowieka.

Prezentowaną pracę kończę tak osobistym wyznaniem, ponieważ Piketty pisze uczciwie, po ludzku, nie wahając się odwoływać do subiektywnych odczuć (Marks też mógłby tu posłużyć za przykład). W jego monumentalnym dziele jest mi jednak obca obsesja na punkcie wyższości jednej spośród ostatecznych wartości, mianowicie równości i sprawiedliwości społecznej ponad wszystkimi innymi.

pozytywny opis kapitalizmu zawarty w książce Piketty'ego i stronnicza ocena moralna tego systemu determinują nakreślony w niej bardzo wąski plan działania. Reforma fiskalna, w tym wprowadzenie progresywnego podatku dochodowego (lub zwiększenie progresji tam, gdzie taki podatek już istnieje), wyższe opodatkowanie majątku i spadków – nie opowiadam się przeciwko żadnemu z nich. Zanim jednak wyrażę swoją aprobatę dla wdrożenia podobnych rozwiązań, oczekiwałbym dogłębnych analiz krótko- i długoterminowych następstw proponowanych zmian na sytuację panującą w poszczególnych krajach. Nie wierzę w uniwersalne recepty na wszystko.

Czy więc *Kapitał w XXI wieku* zawiera klucz do rozwiązania wielkiej sprzeczności kapitalizmu? Stożące przed nami zadania są o wiele bardziej

²⁹ 35 lat temu napisałem pracę (Kornai 1980) na temat sprzeczności między wymogiem produktywności i moralnością socjalistyczną głoszącą równość i solidarność. Jedną z moich książek zatytułowałem *Contradictions and Dilemmas* (Sprzeczności i dylematy) (1986), a drugą *Old and New Contradictions and Dilemmas* (Stare i nowe sprzeczności i dylematy) (1989). (Tutaj odnoszę się do tytułu oryginalnej publikacji w języku węgierskim z 1989 r. Jej przekład na język angielski opublikowano w 1990 r. pod innym tytułem).

złożone, co więcej, zależą od specyfiki kraju i epoki historycznej. Nie można tak po prostu wybierać z wielowymiarowego pakietu krótko- i długoterminowych działań naprawczych pojedynczej, częściowej reformy. Przewyciężenie różnych szkodliwych cech, ograniczenie nieuniknionych „genetycznych” skłonności kapitalizmu i łagodzenie ich następstw wymagają nie tylko wielu niekiedy gwałtownych zmian, lecz także wdrażanych powoli i stopniowo modyfikacji. Daren Acemoglu i James A. Robinson (2012) wykazali przekonująco, że wiele czynników, w tym decyzje rządów, decyduje o tym, czy konkretny kraj, mający podjąć decyzję o historycznej wadze, wybierze właściwą czy niewłaściwą drogę – wpadnie w stagnację, zacznie podupadać czy przeciwnie, zacznie piąć się w górę.

Istotne decyzje zapadają przede wszystkim w sferze politycznej³⁰. W środowisku demokratycznym oznacza to uzyskiwanie poparcia dla pozytywnych decyzji na arenie politycznej w ramach istniejących stosunków władzy. Ci, którzy chcą realizować swoje pomysły, muszą korzystać z broni dostępnej w arsenale polityków – nie od dziś wiadomo, że różni się ona od narzędzi pozostających do dyspozycji naukowców. Badacze cechuje zazwyczaj bezstronność, obiektywizm i wątpliwości, natomiast naprawdę skuteczni politycy emanują ideowym zaangażowaniem, pobudzającym ich zwolenników do działania. Czy pojedynczy człowiek może naprawdę dobrze wcielić się w jedną i w drugą rolę?

Piketty miał odwagę podjąć się obydwu zadań jednocześnie. Być może między innymi to właśnie jego jednostronność, brak wątpliwości, wewnętrznych wahań i pewność siebie przyniosły mu tak wielki sukces. Tysiące, a nawet miliony czytelników oczekiwały na wielkie dzieło, w którym czarno na białym znajdą odpowiedź na pytanie, co jest nie tak i co trzeba zrobić. Podobnie

³⁰ Spostrzeżeń Piketty’ego nie powtarza się w zaciszu akademickich sal wykładowych, z dala od aren politycznych; padają one w samym środku walki politycznej. Jego przesłania znajdują się na plakatach, a jego propozycje osądza się także z perspektywy tego, jakie siły polityczne się nimi posługują. Choć uważam, że książkę Piketty’ego można analizować również z perspektywy zaangażowania w aktualną walkę polityczną, zadanie to pozostawiam innym.

masowej aprobaty nie można oczekiwać dla pracy, w której najważniejsze zdania rozpoczynają się od „z jednej strony” i kończą „lecz z drugiej strony”, ani dla pracy, której autor przyznaje, że nie jest pewien, jak rozwiązać trudne dylematy. Właśnie w tym duchu, bez samooszukiwania się i bez wygórowanych oczekiwań, ośmielam się zaprezentować tę garść refleksji na temat książki Thomasa Piketty’ego.

Przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2014). *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomysłowości i ubóstwa* (tłum. J. Łoziński). Poznań: Zysk i S-ka.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P. (2005). Competition and innovation: an inverted u relationship. *Quarterly Journal of Economics*, 120 (2), 701–728, <http://www.nber.org/papers/w9269.pdf>.
- Aghion, P., Howitt, P. (1998). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Astebro, T., Hertz, H., Nanda, R., Weber, R.A. (2014). Seeking the roots of entrepreneurship: insights from behavioral economics. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (3), 49–70, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.49>.
- Atkinson, A.B. (1997). Bringing income distribution in from the cold, *Economic Journal*, 107 (441), 297–321, <http://dx.doi.org/10.1111/j.0013-0133.1997.159.x>.
- Atkinson, A.B., Bourguignon, F. (red.) (2015). *Handbook of Income Distribution* (t. 2). North Holland, New York: Elsevier.
- Atkinson, A.B., Micklewright, J. (1992). *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barberis, N. (2013). Psychology of tail events: progress and challenges. *American Economic Review*, 103 (3), 611–616, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.3.611>.
- Baumol, W.J., Litan, R.E., Schramm, C.J. (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven–London: Yale University Press.
- Bosma, N., Hessels, J., Schutjens, V., Van Praag, M., Verheul, I. (2012). Entrepreneurship and role models. *Journal of Economic Psychology*, 33 (2), 410–424, <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2011.03.004>.

- Brock, D.C. (red.) (2006). *Understanding Moore's Law: Four Decades of Innovation*. Philadelphia: Chemical Heritage Press.
- Caliendo, M., Kritikos, A.S. (2012). Searching for the entrepreneurial personality: new evidence and avenues for further research. *Journal of Economic Psychology*, 33 (2), 319–324, <http://dx.doi.org/10.1016/j.joep.2011.06.001>.
- Cross, B., Travaglione, A. (2003). The untold story: is the entrepreneur of the 21st century defined by emotional intelligence? *International Journal of Organizational Analysis*, 11 (3), 221–228, <http://dx.doi.org/10.1108/eb028973>.
- Flannery, R. (2014). Internet entrepreneurs top new Forbes ranking of China's richest. *Forbes*, October 27, <http://www.forbes.com/sites/russellflannery/2014/10/27/the-web-giveth-and-taketh-away/>.
- Fontevicchia, A. (2014). The new Forbes 400 self-made score: from silver spooners to bootstrappers. *Forbes*, October 2, <http://www.forbes.com/sites/afontevicchia/2014/10/02/the-new-forbes-400-self-made-score-from-silver-spooners-to-boostrappers/>.
- Garai, L. (1990). *"Kis pénz → kis foci?" Egy gazdaságpszichológia megalapozása*, Budapest: Magyar Közgazdasági Társaság.
- Garai, L. (2015). *Egyáltalán, minek nekünk a gazdaságpszichológia?* Budapest: Napvilág.
- Gates, B. (2015). Why inequality matters, <http://www.gatesnotes.com/Books/Why-Inequality-Matters-Capital-in-21st-Century-Review>.
- Hall, P.A., Soskice, D. (red.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, F.A. (red.) (1935). *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge and Kegan.
- Hengartner, L. (2006). *Explaining Executive Pay: The Roles of Managerial Power and Complexity*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Hoffman, D.E. (2002). *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. New York: Public Affairs.
- Isaacson, W. (2011). *Steve Jobs*. Simon & Schuster.
- Jensen, M., Murphy, K.J. (1990). Performance pay and top management incentives. *Journal of Political Economy*, 98 (2), 225–264, <http://dx.doi.org/10.1086/261677>.
- Kamenica, E. (2012). Behavioral economics and psychology of incentives. *American Economic Review*, 4 (13), 427–452, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110909>.
- Kaplan, S.N., Rauh, J.D. (2013a). Family, education, and sources of wealth among the richest Americans, 1982–2012. *American Economic Review*, 103 (3), 158–162, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.3.158>.
- Kaplan, S.N., Rauh, J.D. (2013b). It's the market: the broad-based rise in the return to top talent, *Journal of Economic Perspectives*, 27 (3), 35–56, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.27.3.35>.
- Kerr, W.R., Nanda, R., Rhodes-Kropf, M. (2014). Entrepreneurship as experimentation. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (3), 25–48, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.28.3.25>.
- Kis, J. (2009a). Constitutional democracy: outline of a defense. W: *Resolving international conflicts: liber amicorum Tibor Várady* (s. 187–196). Budapest: CEU Press.
- Kis, J. (2009b). Constitutional precommitment revisited. *Journal of Social Philosophy*, 40 (4), 570–597, <http://publications.ceu.edu/sites/default/files/publications/2009constitutional-precommitment>.
- Kis, J. (2014). Mi a liberalizmus?. W: J. Kis, *Mi a liberalizmus? Esszék, tanulmányok 1985–2014*, 537–675. Bratislava/Budapest: Kalligram.
- Kolosi, T., Szelényi, I. (2010). *Hogyan legyünk milliárdosok? avagy A neoliberalis etika és a posztkommunista kapitalizmus szelleme*. Budapest: Corvina.
- Kornai, J. (1980). The dilemmas of a socialist economy: the Hungarian experience. *Cambridge Journal of Economics*, 4 (2), 147–157.
- Kornai, J. (1986). *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*. Cambridge: MIT Press.
- Kornai, J. (1989). *Régi és új ellentmondások és dilemmák*. Budapest: Magvető.
- Kornai, J. (1990). *Visions and Reality: Market and State*. Budapest–New York: Corvina–Routledge.
- Kornai, J. (2009). Marx through the eyes of an East European intellectual. *Social Research*, 76 (3), 965–986, <http://kornai-janos.hu/KORNAI2009%20Marx%20through%20the%20eyes%20-%20Social%20Research.pdf>. Angielskie tłumaczenie B. McLeana z węgierskiego oryginału: Marx egy kelet-európai értelmiségi szemével, *Mozgó Világ* 2008, 12, 3–14.
- Kornai, J. (2011). *Gondolatok a kapitalizmusról*. Akadémiai Kiadó.
- Kornai, J. (2014). *Dynamizm, rywalizacja i gospodarka nadmiaru. Dwa eseje o naturze kapitalizmu* (tłum. R. Śmietana). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej. Wydanie angielskie: *Dynamism, Rivalry, and the Surplus Economy*. Oxford: Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199334766.001.0001>.

- Kurzweil, R. (2006). *The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology*. Penguin Books.
- Laki, M., Szalai, J. (2004). *Vállalkozók vagy polgárok? A nagyvállalkozók gazdasági és társadalmi helyzetének ambivalenciái az ezredforduló Magyarországn*. Budapest: Osiris.
- Laki, M., Szalai, J. (2011). Ten years after: Hungarian big entrepreneurs in the European Union. Paper presented at SEBA – IE CASS – IEHAS Economics of Crisis, Education and Labour, Chinese–Hungarian International Conference, 30th June – 1st July, Budapest, <http://www.econ.core.hu/file/download/sebawsh/LAKI.pdf>.
- Laki, M., Szalai, J. (2013). *Tíz évvel később – magyar nagyvállalkozók európai környezetben*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Landier, A., Thesmar, D. (2009). Financial contracting with optimistic entrepreneurs. *Review of Financial Studies*, 22 (1), 117–150, <http://dx.doi.org/10.1093/rfs/hhn065>.
- Lange, O. (1968 [1936–37]). On the economic theory of socialism. W: B.E. Lippincott (red.), *On the Economic Theory of Socialism* (s. 57–143). New York–Toronto–London: McGraw Hill.
- Losoncz, A. (2015). Marx Károly visszatért és újraírta a Tökét, Átlátszó.hu, 1.07.2015, <http://szakirodamolom.atlatszo.hu/2015/07/01/marx-karoly-visszatert-es-ujrairta-a-toket>.
- Lybecker, K. (2014). Promoting innovation: the economics of innovation. *IPWatchdog*, 21.07.2014, <http://www.ipwatchdog.com/2014./07/21/promoting-innovation-the-economics-of-incentives>.
- Malmendier, U., Tate, G. (2005). CEO overconfidence and corporate investment. *Journal of Finance*, 9 (6), 2661–2700, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6261.2005.00813.x>.
- Marx, K. (1906 [1894]). *Capital: A Critique of Political Economy*, t. I: *The Process of Capitalist Production*. Chicago: Charles H. Kerr & Company.
- Marx, K. (1907 [1867]). *Capital: A Critique of Political Economy*, t. II: *The Process of Circulation of Capital*. Chicago: Charles H. Kerr & Company.
- Marx, K. (1909 [1894]). *Capital: A Critique of Political Economy*, t. III: *The Process of Capitalist Production as a Whole*. Chicago: Charles H. Kerr & Company.
- Marks, K., Engels, F. (2007 [1848]). *Manifest Partii Komunistycznej*. Warszawa: Studenckie Koło Filozofii Marksistowskiej, Uniwersytet Warszawski, <http://www.filozofia.uw.edu.pl/skfm/publikacje/marks-engels01.pdf> (dostęp: 16.06.2016).
- Mehran, H. (1995). Executive compensation structure, ownership, and firm performance. *Journal of Financial Economics*, 38 (2), 163–184, [http://dx.doi.org/10.1016/0304-405x\(94\)00809-f](http://dx.doi.org/10.1016/0304-405x(94)00809-f).
- Milanovic, B. (2014). The return of ‘patrimonial capitalism’: A review of Thomas Piketty’s *Capital in the Twenty-First Century*. *Journal of Economic Literature*, 52 (2), 519–534, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.52.2.519>.
- Mises, L. von (1935 [1920]). Economic calculations in the socialist commonwealth. W: F.A. Hayek (red.), *Collectivist Economic Planning* (s. 87–130). London: Routledge and Kegan.
- Murphy, K. J. (1999). Executive compensation. W: O. Ashenfelter, D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics* (t. 3, cz. B, s. 2485–2563). New York: Elsevier, [http://dx.doi.org/doi:10.1016/S1573-4463\(99\)30024-9](http://dx.doi.org/doi:10.1016/S1573-4463(99)30024-9).
- Phelps, E. S. (2008). Understanding the great changes in the world: Gaining ground and losing ground since World War II. W: J. Kornai, L. Mátyás, G. Roland (red.), *Institutional Change and Economic Behaviour* (s. 77–98). Houndmills–Basingstoke–New York: Palgrave MacMillan.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Seuil.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century* (tłum. A. Goldhammer). Cambridge, MA: Belknap Press.
- Piketty, T. (2015a). *A tőke a 21. században* (tłum. Z. Balogh–Sárközy). Budapest: Kossuth.
- Piketty, T. (2015b). Putting distribution back at the center of economics: Reflections on *Capital in the Twenty-First Century*. *Journal of Economic Perspectives*, 29 (1), 67–88, <http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2015JEP.pdf>.
- Piketty, T. (2015c). A practical vision of a more equal society. *New York Review of Books*, 62 (11) (25.06.2015), 26–29, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2015/jun/25/practical-vision-more-equal-society/>.
- Piketty T. (2015d). *Kapital w XXI wieku* (tłum. A. Bilik). Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Piketty, T., Saez, E. (2013). Top incomes and the Great Recession: Recent evolution and policy implications. *IMF Economic Review*, 61 (1), 456–478, <http://dx.doi.org/10.1057/imfer.2013.14>.
- Prendergast, C. (1999). The provision of incentives in firms. *Journal of Economic Literature*, 37 (1), 7–63, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.37.1.7>.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ray, D. (2015). Nit-Piketty: A comment on Thomas Piketty's Capital in the Twenty First Century. *CEsifo Forum*, 16 (1), 19–25, <http://www.cesifo-group.de/DocDL/forum1-15-focus3.pdf>.

Schumpeter, J.A. (2008 [1934]). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*. Transaction Publishers.

Sen, A.K. (1985). *Commodities and Capabilities*. Oxford: Elsevier.

Stiglitz, J.E., Greenwald, B.C. (2014). *Creating a Learning Society*. New York: Columbia University Press.

Tóth, I.G. (2014). Revisiting grand narratives of growing income inequalities: Lessons from 30 country studies. W: B. Nolan, W. Salverda, D. Checchi, I. Marx, A. McKnight, I.G.Tóth, H.G. van de Werf-

horst, *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences* (s. 11–47). Oxford: Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199687428.003.0002>.

Tóth, I. G., Medgyesi, M. (2011). Income distribution in new (and old) EU member states. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 6 (1), 3–33, <http://dx.doi.org/10.14267/issn.2062-087X>.

Van Auken, H., Fry, F.L., Stephens, P. (2006). The influence of role models on entrepreneurial intentions. *Journal of Developmental Entrepreneurship*, 11 (2), 157–167, <http://dx.doi.org/10.1142/s1084946706000349>.

Xavier-Oliveira, E., Laplume, A.O., Pathak, S. (2015). What motivates entrepreneurial entry under economic inequality? The role of human and financial capital. *Human Relations*, 68 (7), 1183–1207, <http://dx.doi.org/10.1177/0018726715578200>.

So what is *Capital in the Twenty-First Century*? Some notes on Piketty's book

According to János Kornai, despite the undeniable original contribution of *Capital in the Twenty-First Century*, its author offers a partial and distorted analysis of the functioning of the capitalist system, which leads him to mistaken conclusions and to a very limited repertoire of recommendations for politicians. The Hungarian economist criticizes Thomas Piketty particularly for the omission of such aspects as the dynamics of capitalism, competition as a stimulus to act, technical progress and its impact on all aspects of modern human life. He illustrates his views with numerous examples taken from the work of other economists.

Keywords: capital, inequality, distribution of wealth, growth, dynamics, competition, motivation to act, impact of technological progress on all aspects of life.

Evert Pommer, Pepijn van Houwelingen

Public administration in Europe

Why do some public administrations perform better than others? This is an important question because the performance of public administration is an important factor of a country's competitiveness and economic outcomes. Our *outcome* index for public administration captures 'good governance', which includes the six components of the World Bank index, representing responsiveness, effectiveness, and legitimacy of governments. Northern Europe scores especially well on good governance, followed by Oceania, Western Europe, Northern America, and Eastern Asia. Central, Eastern, and Southern Europe obtained the lowest scores in the public administration outcome index. Professionalism (as a dimension of the quality of public administration), freedom of the press, the degree of decentralization, and intensity of ICT expenditure were significantly positively correlated with good governance. Spending on tax administration, on the other hand, was significantly negatively correlated with good governance.

Keywords: public administration, good governance, Europe.

Public administration: Theory and definition

Public administration encompasses all public activities directed at policymaking, legislation and management of the public sector as well as civil services meant to ensure legal participation of citizens in society. In the "Britannica", public administration is defined as the implementation of government policies, and the body of public administrators is called the civil service. Other bodies serving the state directly, such as the military, the judiciary, external affairs and diplomacy and the police, are generally not considered to be part of public administration. Services supplied to individual citizens, like health care and education, do not belong to the domain of

public administration. In practice the demarcation between public administration and other public sector activities is not easy to draw. Consequently, most definitions of 'public administration' are rather vague and general. Chandler (2014) describes 'public administration' as "the study of the development and maintenance of policy by members of governments, public agencies and public sector employees and the practice of implementing the authoritative decisions they have made." According to one of the eldest and most often cited definitions, public administration (Waldo, 1968: 449) is "...the management of men and materials in the accomplishment of the purposes of the state." Public administration is engaged in bureaucratic activities by the central or local government. Globally we can distinguish two main activities: elaborating primary laws and supplying civil services. Therefore, public administration regulates the relation between the state and the society. Laws are translated into administrative rules and services are provided to citizens to participate in society (Peters & Pierre, 2012).

Public administrations are usually typified by legal origins and administrative cultures (European Commission, 2012). Basically, a distinction can be drawn between common law tradition and civil

Evert Pommer
The Netherlands Institute for Social Research
Rijnstraat 50, 2515 XP Den Haag
The Netherlands
e.pommer@SCP.NL

Pepijn van Houwelingen
The Netherlands Institute for Social Research
Participation, Culture and Living Environment
Rijnstraat 50, 2515 XP Den Haag
The Netherlands
p.van.houwelingen@SCP.NL

law tradition. The former has Anglo-Saxon roots, with passive regulation and steering and less state ownership and control; the latter has continental roots, with high public intervention, active regulation and steering and more state ownership and control. The civil law tradition can be further subdivided along the lines of the strength of the legalistic focus and level of centralization (Loughlin, 1994). However, there is no evidence that differences in administrative culture should affect administrative and economic outcomes. The distinguishing elements of performance have to match the policy issues that play a role in the modernization and improvement of public administrations. According to the European Commission, to promote economic growth and economic competitiveness, we have to improve the efficiency, judicial capacity and legal certainty of public administrations (European Commission, 2014: 52).

Measuring outcomes of public administration

It is rather difficult to measure the outcome of public administration. *First*, solid comparative evidence is not available to compare public sectors across countries. For the government in general or the bureaucracy, in other words 'public administration', suitable comparative information is even more scarce (Van de Walle, 2008: 3). *Second*, all kinds of definition problems exist. The apparently simple question 'What is government?' cannot be answered. How does one define 'government'? How are boundaries drawn? Is an NGO mostly funded by the government a part of the government or not? Is a compulsory national health insurance system an example of public or private money? Etcetera. *Third*, competing values make it difficult or even impossible to distinguish clear, measurable and uncontroversial outcomes for public administration: 'there is no best way of organizing public administration so that it is always most helpful for citizens' (Olsen, 2004: 69).

One possibility to evaluate outcomes of public administration is to look at the *quality* of its *processes*. The assumption is that these processes are exemplary for the entire public administration

in a country, even though they only cover a certain part of public administration. A closely related concept is 'quality of government', which is broken down by Rothstein et al. (2013) into four pillars: corruption, bureaucratic effectiveness, rule of law, and strength of democratic institutions. A related option is to look at the *quality of its bureaucracy*. The idea is that high-quality bureaucracy will function better, be more efficient and will therefore result in better outcomes in society. The quality and size of the personnel working in public administration may reflect the quality of the bureaucracy.

A second way of measuring outcomes of public administration is to look at *aspects of good governance*. Although there exists no universal definition of good governance and some authors argue that the concept itself is essentially political (Van de Walle, 2008: 8), "there is a significant degree of consensus that good governance relates to political and institutional processes and outcomes that are deemed necessary to achieve the goals of development" (United Nations, 2014). According to the World Bank, good governance is generally defined in terms of the mechanisms needed to promote it. So good governance has been associated with democracy and civil rights, with transparency, with the rule of law, and with efficient public services. Different dimensions have been used to formulate several codes of good governance (i.e. by the World Bank,¹ the United Nations,² the Council of Europe,³ and the Dutch Ministry of the Interior).⁴

A third way would be to look at the *fundamentals of a well-functioning society*. Several studies have shown that (economic) performance of countries is strongly related to the presence (or absence) of strong and independent institutions, such as the independent judiciary, consumer protection agencies, an independent Central Bank and independent regulators (Knack & Keefer, 1995). Acemoglu & Robinson (2012) argue that sustainable economic growth can only be achieved if both inclusive economic institutions and inclusive political institutions are present.

¹ Kaufman et al. (2008).

² UNESCAP (2007).

³ Pratchett and Lowndes (2004).

⁴ Ministerie van BZK (2009).

Examples of inclusive economic institutions are secure property rights, law and order, business friendliness and open access to education (Acemoglu, 2012). Inclusive political institutions allow for broad participation, place constraints and checks on politicians and secure the rule of law. However, inclusiveness remains a rather elusive concept. Especially the thesis that inclusive (democratic) political institutions are a prerequisite for sustainable economic growth has recently come under criticism (Fukuyama, 2012; Crook, 2012; Boldrin, Levine & Midoca, 2012).

From a practical perspective, the most fruitful approach seems to be the Good Governance Index of the World Bank (WGI), offering a good starting point to measure good governance, because the indicators are available for almost all countries and they cover a long time period.

In the paper, we will try to answer the following research questions: what is good governance, why do we need good governance and why do some public administrations perform better than others? To find answers, we will not only refer to the existing literature on this subject, but also use and analyze a wide array of data sources collected by different international institutions such as the World Bank, the UN, and OECD. First and foremost, we want to describe and compare public administrations in different countries using these data sources. Secondly, we tentatively want to explore possible factors that may explain the existing differences in good governance between countries.

How to measure good governance?

When measuring the performance of public administration, whose outcome is also called 'good governance', there are many ways of presenting outcomes. The codes of good governance comprise various components, some of which are found in numerous codes produced by organizations like the World Bank, United Nations and the Council of Europe (transparency, integrity, responsiveness, accountability, effectiveness, efficiency, legitimacy), whereas others are mentioned only some-

times (equity, subsidiarity). The outcome index applied in our research captures 'good governance'. We consider the World Bank index of good governance to be the most appropriate and most comprehensive indicator. It comprises the following six components:

- voice and accountability: the opportunity of citizens to elect their government and experience freedom;
- political stability: the possibility that government can be destabilized by unconstitutional means;
- government effectiveness: the efficient and effective delivery of public services;
- regulatory quality: the capacity of the government to formulate and implement business-friendly policies and regulations;
- rule of law: the extent to which legal principles govern society;
- control of corruption: the exercise of public power for private gain.

These components of good governance represent the procedures by which governments are selected, monitored and replaced (responsiveness), the capacity of governments to implement sound policies (effectiveness), and the legal respect for social and economic institutions (legitimacy). The indicators of the six components are mainly based on subjective data, such as experts', entrepreneurs', and citizens' opinions and judgments. However, the advantage of the good governance indicators is that they are available for all countries and for several years and are widely regarded as adequate measures of governance (the outcomes or results delivered by public administrations). Moreover, these indicators are viewed as measuring 'clear ex-post outcomes' (Glaeser et al., 2004).

Northern Europe scored especially well on good governance in 2013, followed by Oceania, Western Europe, Northern America and Eastern Asia (figure 1). Central and Eastern Europe and Southern Europe obtained the lowest scores. As for individual countries, Finland, Norway, New Zealand, Sweden, and Denmark ranked the highest, while the lowest scores (as far as our selected group of countries is concerned) were obtained by Bulgaria, Romania, and Greece.

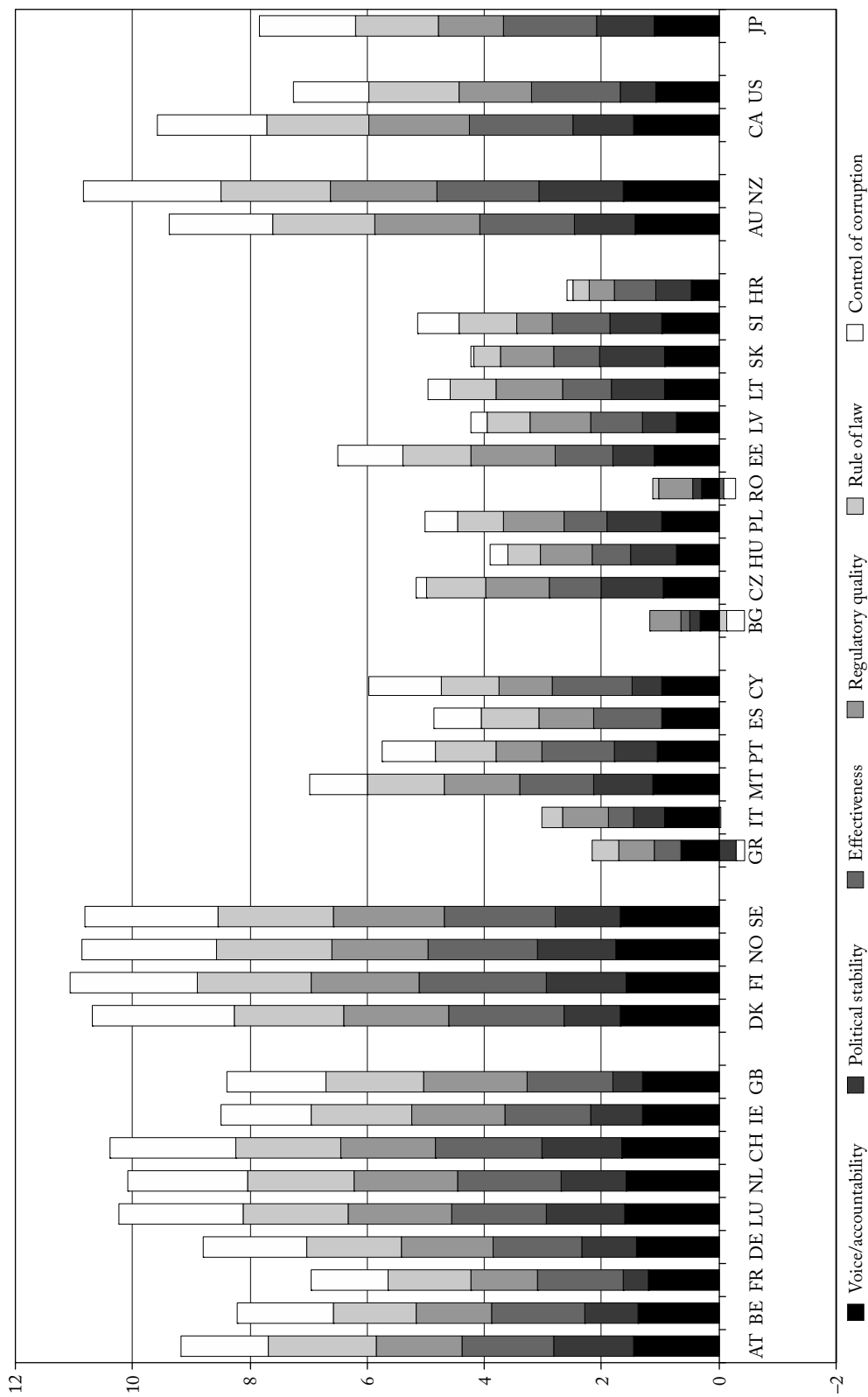


Figure 1: World Bank Good Governance Indicators (WGI), 2013

Source: World Bank

How to promote economic growth by good governance?

According to the 2014 European competitiveness report, public administration has an important role in promoting economic growth. Moreover, according to the European Commission, the modernization of public administration should proceed along two lines: strengthening e-government and simplifying regulations and procedures for business and citizens (Andor, 2014). Therefore, if we are especially interested in economic growth, we need additional specific indicators of good

governance related to e-government and business friendliness. E-governance functions when governments use ICT (mostly internet) to improve services and provide information to citizens and companies. We use the UN readiness index, which is a weighted average of three normalized scores on three most important dimensions of e-government, namely: the development status of telecommunication infrastructure, the scope and quality of online services, and inherent human capital (literacy and schooling of the population). Because the UN readiness index is normalized annually, only relative progress can be observed

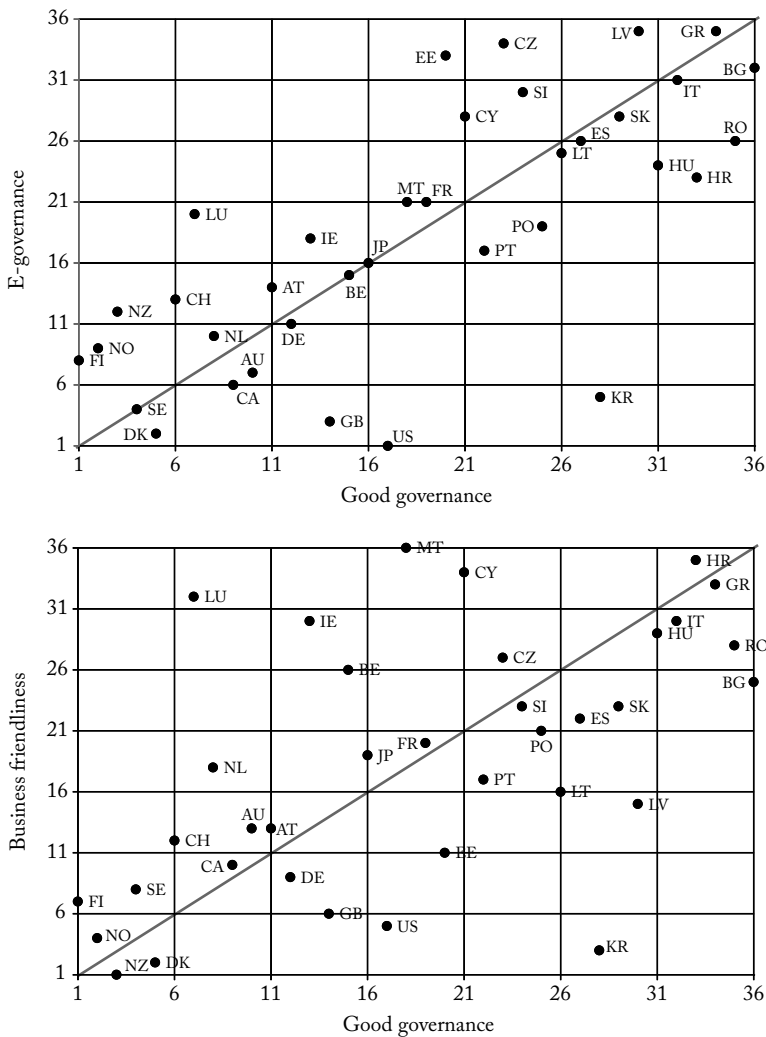


Figure 2: Relationship between good governance and e-government/business friendliness, 2013 (rankings)
 Source: World Bank, UN and OECD; countries are ranked according to indices (position 1 is best, position 36 is worst).

if we compare countries over time. Most relative progress is made by Spain, France, the Baltic States, and Japan. Denmark, Sweden, and the US perform well but lost some ground in the observed period.

To measure business friendliness of a country, we use the World Bank business friendliness index (Doing Business Index), which comprises ten indicators to cover the two dimensions of business friendliness: the complexity and cost of regulatory processes and the strength of legal institutions.⁵ New Zealand can be characterized as the most business-friendly country, followed by other Anglo-Saxon countries, Nordic countries, and the Republic of Korea. Between 2010 and 2015, a good deal of progress was made in Poland, the Czech Republic, Romania, and Croatia.

There is a rather strong relationship between good governance and e-governance ($r = 0.73$) and a rather weak relationship between good governance and business friendliness ($r = 0.57$). These statistical relations are based on the ranking of countries on these indices (figure 2). A higher ranking corresponds to lower performance.

If we look at countries performing poorly on good governance, like Korea, we can see that they do well in e-governance and business friendliness. The US and the United Kingdom have moderate success in good governance but perform well in e-governance and business friendliness. It seems that in those countries, public administrations are very dedicated to economic performance.

Why do countries differ in good governance?

According to the European Commission, economic growth and economic competitiveness are hampered in many Member States by inefficient

⁵ Eight indicators refer to efficiency and the costs of the procedures needed to start a business, build a warehouse, get connected to the electrical grid, transfer property, comply with all tax regulations, export and import by seaport, resolve a commercial dispute, and arrange commercial insolvency. Two additional items are a well-functioning collateral registry and credit information system, and the rights of minority shareholders in related-party transactions.

public administrations, weak judicial capacity and legal uncertainty (European Commission, 2014: 52). To improve public administration, the European Commission recommends that Member States create a better business environment (by simplifying rules), professionalize public administrations, improve the effectiveness and efficiency of administrations, improve the quality and independence of the judiciary, combat corruption, and design an adequate multi-level governance system (Andor, 2014). But how realistic are these recommendations and what characteristics of public administrations make a difference?

To explain differences in governance outcomes, Lynn et al. (2000) developed a conceptual model relating government performance to five governance components: environmental factors (including economic performance and competition and external control mechanisms); client characteristics; work processes and technology (including recruitment and eligibility); organizational structures (such as degree of centralization and type of budgetary allocations); and managerial roles (including types of leadership and level of professionalism). Based on these five components, we identify the following characteristics to explain differences in the performance of public administrations:

1. Economic performance;
2. Freedom of the press;
3. Salary structure of the civil service;
4. Quality of public administrative bureaucracy;
5. Spending on public administration and tax administration;
6. Level of decentralization.

All these indicators are related to actual policy issues, and each of these administrative characteristics may influence the outcomes of public administration. The first indicator refers to economic welfare. Better welfare is one of the factors conducive to better governance because it leads to political stability, less corruption and stricter application of the rule of law. The second indicator, the free press, can be seen as a control mechanism that makes governments more accountable to the population. The third indicator should tell us something about the competitiveness of public sector salaries. Fourthly, better quality

Table 1 Summary of results: relationship between outcome and system characteristics (Pearson's r)

	Good governance	E-government	Business friendliness
Share of expenditure	-0.20	-0.07	-0.32
Share of labour	0.11	0.05	0.03
Professionalism	0.84	0.69	0.61
Openness	<i>0.31</i>	0.24	0.49
Decentralization	0.45	0.59	0.52
Share of tax administration	-0.45	-0.38	-0.18
Structure of salaries	-0.10	-0.07	-0.10
Freedom of the press (inverted)	0.80	0.45	0.51
GDP per capita	0.74	0.54	0.25

Source: see relevant figures; bold: significant (5%); italics: significant (10%).

of public administrative processes contributes to better outcomes of public administration. The fifth indicator refers to the efficiency of the tax administration and gives an indication of total public administration efficiency. The hypothesis is that countries with efficient tax administrations have efficient public administration that generates better public administration outcomes. The sixth indicator is a measure of decentralization. In general it is assumed that public activities are most effective if they are provided by central or local authorities; mixed regimes seem to be most inefficient.

Of course, we have to be cautious about any causal interpretations of these relationships. We need time series and a grounded theory in order to establish a causal relationship, but that goes beyond the scope of this article. Another drawback is the measurement of the concepts of outcome and system characteristics, which sometimes overlap. For example, the freedom of speech is part of the chosen indicator of good governance, but it is also part of the freedom of the press. In these cases, special analyses are performed in order to separate the two concepts.

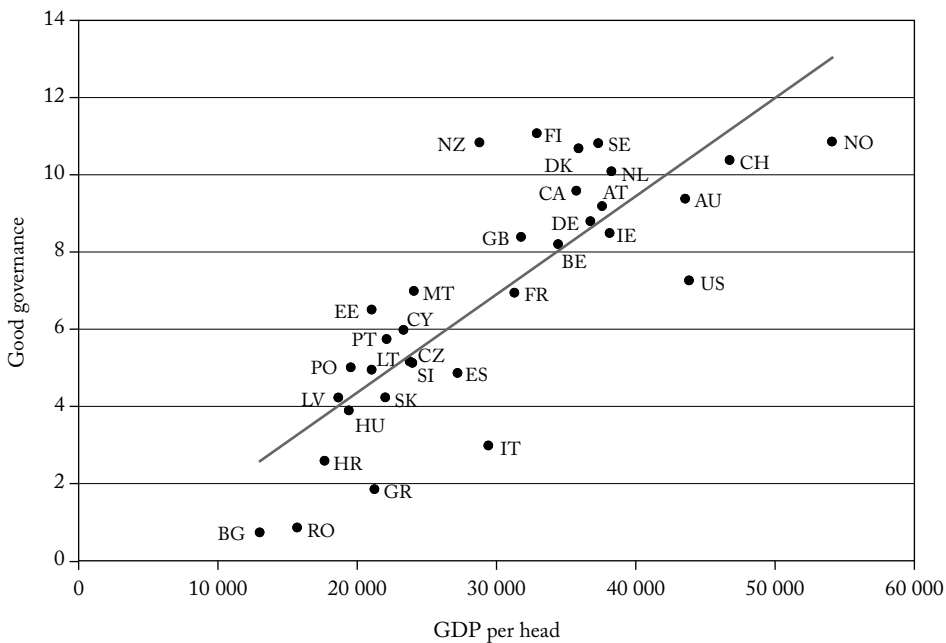
Since so many factors are of importance as far as good governance is concerned, and because it is next to impossible to disentangle them all, table 1 provides simple bivariate correlations using 'good governance' as our dependent variable, and a wide array of possible determinants or

'system characteristics' of good governance as the independent variables.

In the following paragraphs, we will discuss some of the different determinants that are (highly) correlated with good governance.

Economic performance

In general, it is assumed that a well-performing public administration promotes countries' economic competitiveness (European Commission, 2012). It is also argued that the quality of public administration is an important driver of Europe's competitiveness (European Commission, 2014). However, the literature suggests that the relationship between governance and economic growth is not straightforward (Avellaneda, 2006). Although there is a broad consensus among economists and policymakers that good governance is a prerequisite for economic growth (Wagener, 2004), the causality of this relationship can be challenged (Kurz & Schrank, 2007). Albassam (2013) found that a country's level of development influences the relationship between governance and economic growth. He concludes that countries with different levels of development have different requirements and demands to improve governance in order to promote economic growth. We should therefore be cautious with



^a'Good governance' for each country is a summarized score for the six separate indicators used to measure good governance by the World Bank.

Figure 3: Relationship between good governance^a and GDP per capita (2013)

Source: World Bank (excluding Luxembourg)

causal interpretations of the relationship between good governance and economic performance.

The correlation between GDP per capita (in purchasing power in US dollars) and good governance is fairly strong (0.81, excluding the GDP outlier Luxembourg) (Figure 3). Some countries underperform in view of their income (Italy, Greece, Romania, Bulgaria, USA). What is noteworthy is the relatively weak relation between GDP per capita and business friendliness (table 1). Some business-friendly countries, like New Zealand and Korea, perform rather moderately well where GDP per capita is concerned, and countries with the same business friendliness (like the Netherlands, Japan, France, and the Baltic States) show very different GDPs per capita. This raises the question if and how business friendliness can contribute to better economic performance. However, to answer this question adequately, we need panel data analyses, and this goes beyond the scope of this article.

Freedom of the press

With regard to fighting corruption, Neshkova & Rosenbaum (2015) cite three effective external control mechanisms: freedom of the press, an independent judicial system, and bureaucratic professionalism. An independent judicial system is part of the definition of good governance ('rule of law'), and bureaucratic professionalism will be discussed separately later. According to UNESCO, free press promotes good governance because it tends to extend participation in the political decision-making process to the whole population, provides access to a whole variety of different ideas, opinions and information, makes governments more accountable to the population and allows policy implementation and the practices of those in power (such as corruption) to be monitored (UNESCO, Press freedom and development, 2008).

To measure the freedom of the press, we use the World Press Freedom Index (WPFI) prepared

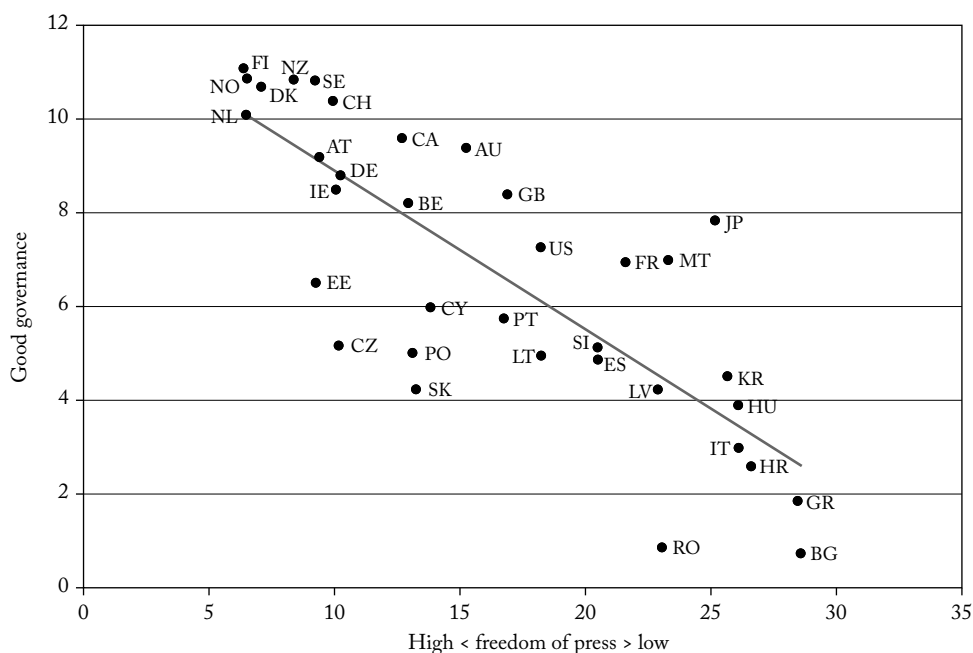


Figure 4: Relationship between good governance and freedom of the press (2013)

Source: World Bank (good governance) and Reporters Without Borders (freedom of the press).

by Reporters Without Borders. They use six general criteria: the degree of pluralism; the degree of media independence; the environment in which journalists work and the degree of self-censorship; the quality and effectiveness of the legislative framework; the transparency of the institutions and procedures that affect the production of news and information; and the quality of the infrastructure that supports the production of news and information. These six criteria are measured and collected using surveys in different countries. A score is then calculated between 0 and 100, reflecting the level of violence against journalists. A low score represents a high level of freedom and a high score a low level of freedom (inverted scale).

Figure 4 reveals a fairly close relationship between freedom of the press and good governance.⁶

High levels of freedom of the press are found in the Nordic countries and the Netherlands. Low levels are observed in some southern (Greece, Italy), eastern (Bulgaria, Croatia) and Asian countries (Korea, Japan). Japan has a rather high level of good governance and Romania a rather low level as regards the degree of press freedom.

Salary structure

As far as public salary levels and their effects on the quality of government are concerned, two very different theories can be formulated. One, which we could call the ‘Singapore model’, operates on the assumption that public sector employees should be generously rewarded⁷ so as to attract the best and cleverest and to stamp out incentives

⁶ Since freedom of the press is one of the elements in the first of the six dimensions of good governance, we performed an analysis without the first dimension. The (regression) results indicated no change in the relationship between good governance and freedom of the press.

There is therefore no tautological relationship between the two variables.

⁷ See <http://www.bloombergview.com/articles/2012-01-25/why-singapore-has-the-cleanest-government-money-can-buy-view>.

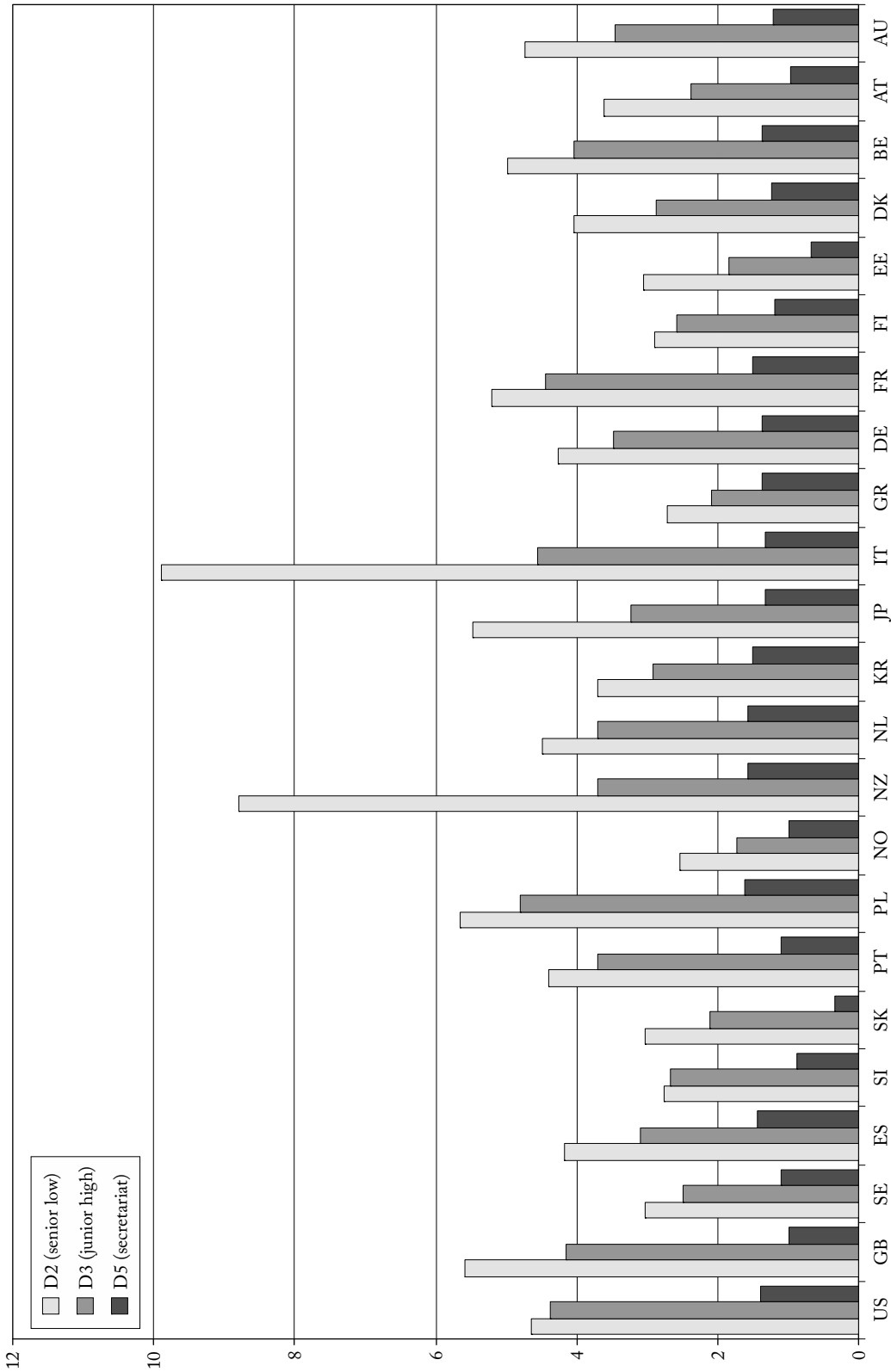


Figure 5: Salaries of public administrators relative to GDP per capita, 2011

Source: OECD 2013.

for corruption: 'The best-trained and most enthusiastic officials will not remain committed if they are not paid adequately' (Fukuyama, 2014: 510-511). The second, which we could call the 'Norwegian' model, pays civil servants relatively modestly. The idea is that civil servants should be intrinsically motivated to work for the public good and should not isolate themselves from their fellow citizens and the public services they provide, and their high salaries should not increase the costs of providing those services. Of course, both Singapore and Norway enjoy a robust and high quality of government. According to the World Bank Government Effectiveness Index, Norway is in the top 2% and Singapore in the top 1% of the most effective governments in the world.⁸ Apparently, both high and modest public salary levels can therefore produce effective governments.

According to Figure 5, (senior) public administrators in Norway, Sweden, Finland, Estonia, Slovenia, the Slovak Republic, and Greece receive comparatively low salaries, while their counterparts in the United Kingdom, Portugal, Poland, France, Belgium, Austria, Japan, and especially Italy receive quite a lot more. The income differential between (low) senior-level civil servants and secretariat-level employees in the public sector is also higher in the latter group. Why is the relative pay level for D2 and D3-level public civil servants in Italy so high? Following legislative reforms in 1993, one central agency (ARAN) representing public administration at the central level replaced many different organizations which had previously intervened in the negotiation process (Dell'Aringa et al., 2007: 450). This strengthened the bargaining position of civil servants. In addition, since around 1995, top-level Italian public servants have managed, by using their favourable political situation, to increase

their salaries substantially (Dell'Aringa et al., 2007: 454).

Of course, it is very difficult to determine which of the two models – Singapore or Norwegian – is preferable. It may even be the case that both models work well in different environments. The evidence is mixed. For example, a decline in public sector pay after the mid-1970s does correlate with a reduction in average test scores for those entering the civil service in the early 1990s, but this effect is only observed for men, not for women (Nickell & Quintini, 2002). And of course, pay is only one of many job attractions: public sector employees are also attracted to the job security and the chance to do something useful for society (Lewis & Frank, 2002). Based on OECD data, we looked for correlations between senior-level public sector pay and a total of 14 public sector-related outcomes for 28 of the 36 countries we selected: infant mortality, PISA scores, corruption, trust, youth unemployment, etc. Without exception, the correlations are low (below 0.4) and not statistically significant. However, ten of the 14 correlations investigated were negative, indicating that higher public salaries tend to coincide with decreasing public sector performance. Increasing public sector pay does not therefore seem to guarantee better public sector results.

Salaries are not related to public administration performance indicators. Apparently, paying civil servants better does not influence public administration outcomes.

Quality of the public administration bureaucracy

Several studies have looked at the quality of the public administration bureaucracy. Where the quality is higher, the outcomes of public administration are also expected to be higher, or results are expected to be achieved more efficiently. Galanti (2011) distinguishes between several dimensions of a good bureaucracy:

a) Structural differentiation. Homogeneity in organizational models; absence of duplication of offices; existence of mechanisms for coordination.

⁸ Singapore achieves an excellent score on government effectiveness and regulatory quality, scores well on three other dimensions of good governance (political stability, rule of law, control of corruption) but scores rather lower on accountability (voice of the people, freedom of expression, freedom of association, and free media). Norway performs well or even excellently on all six dimensions of good governance.

- b) Ability in the management of resources. Evaluation of government expenditure revenues; budget deficit and public debt; size of personnel and their remuneration.
- c) Competence. Levels of professionalization and evaluation of career paths: levels of education; continuous training; promotion based on merit systems.
- d) Accountability and responsibility. Clear setting of performance standards. Presence and implementation of ex-post evaluation procedures.
- e) Autonomy in public administration. Cultural homogeneity of the administrative elite. Levels of politicization (participation of bureaucrats in political parties or interest groups; extent of administrative turnover following elections).
- f) Openness towards citizens/society. Existence of transparency and anticorruption measures; perceived levels of corruption; accessibility of information and offices; actual possibility to challenge the actions of public officials in court.

The data used by Galanti (2011) to measure the quantitative aspects of the quality of the bureaucracy are derived from generally accessible sources. Structural differentiation is analyzed more qualitatively/descriptively. This requires extensive analysis of policy documents and regulation. Ability is measured by looking at the balance between government expenditure and government revenues and the salaries of government employees. For competence, Galanti looks at the presence of procedures. A composite index on the use of performance assessment is used as a proxy for merit-based systems of recruitment. Additionally, two indices are used to measure performance with regard to technological development or e-government. Accountability is measured by looking at three indices. Autonomy is analyzed descriptively and is quantified using an index for “assessing how much strength and expertise bureaucrats have and how able they are to manage political alternations without drastic interruptions in government services or policy changes” (Galanti, 2011: 23). Finally, three indicators are used to determine the openness of the bureaucracy towards society.

Peter Evans and James Rauch did pioneering work in collecting information through surveys about bureaucracies from various countries for

the period 1970–1990 (see Rauch & Evans, 2000; Evans & Rauch, 1999).⁹ The Quality of Government institute continued this approach, incorporating more countries.¹⁰ The starting point is that the employment system in the public sector offers a useful means of classifying public bureaucracies in comparable public administrations. Dahlström et al. (2011) collected eight items representing the main employment-related characteristics of a Weberian bureaucracy. Based on a factor analysis of this dataset, they distinguish three dimensions of bureaucracy: professionalism, closeness, and salaries. Professionalism concerns the extent to which bureaucracies are ‘professional’ as opposed to ‘politicized’. Closeness monitors the presence of barriers to entering (or leaving) the civil service. In closed systems, public employees enter the administration through formalized civil service entry examinations, enjoy lifelong tenure and are frequently managed by self-regulated, autonomous administrative bodies. Professional administrations are characterized by meritocratic recruitment, internal recruitment of senior officials and absence of political appointments of civil servants. The two dimensions identified by Dahlström et al. relate to Galanti’s (2011) competence and autonomy dimensions. Although the authors initially propose only these two dimensions, their empirical findings suggest that ‘salaries’ comprise a third, separate dimension. It refers to the competitiveness of salaries in public administration compared to the private sector. Although this approach does not measure the quality of bureaucracy, it does provide important information on distinguishing characteristics of bureaucracies, which can be helpful in explaining differences in performance between countries. Information from Dahlström et al. (2011) can be used to determine how the bureaucracies of various countries can be characterized. Can the different bureaucracies be characterized as open and professional? Or not?. The relationship between the openness of the public administration and good governance is rather weak (0.31), but

⁹ http://econweb.ucsd.edu/~jrauch/research_bureaucracy.html.

¹⁰ <http://www.qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-basicdata/>.

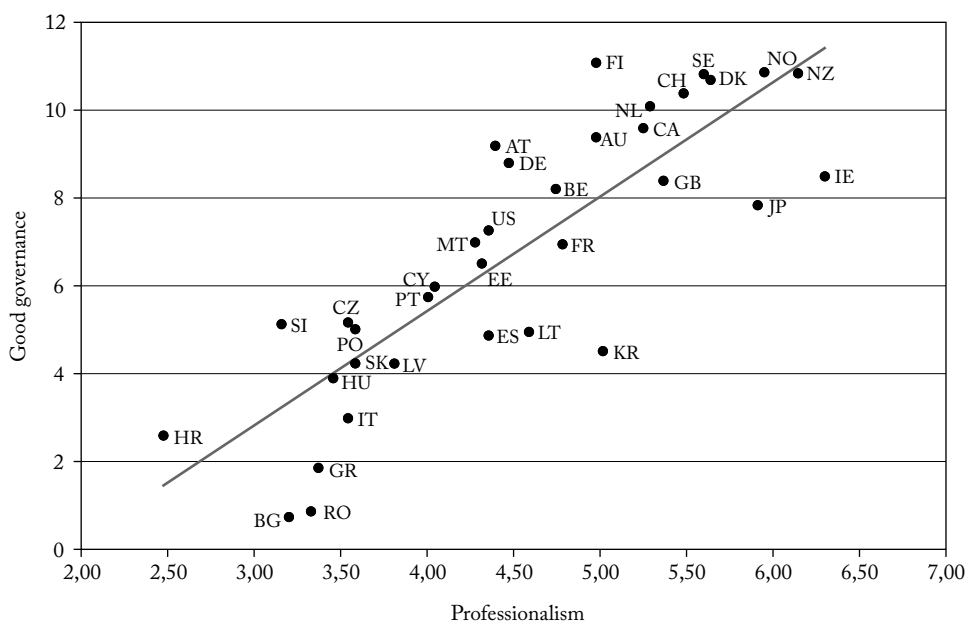


Figure 6: Relationship between good governance^a and level of professionalism of public administration, 2013

^a'Good governance' for each country is the summarized score for the six separate indicators used to measure good governance by the World Bank.

Source: World Bank (good governance) and Dahlström et al. (professionalism).

the relationship between the professionalism of public administration and good governance is very strong (0.84). Well-performing administrations apparently require recruitment of professional personnel (figure 6).

There are some overperforming and some underperforming countries. Finland, Austria, and Germany perform better than we would expect from the professionalism score. On the other hand, Bulgaria, Romania, Korea, Japan, and Ireland could be expected to perform better given their professionalism score. The same applies to a lesser degree to Greece and some Baltic states.

Spending on public administration and tax administration

In general, spending more on something will generate better results. We would therefore expect countries which spend more on public administration to perform better. However, a pre-

vious study of public performance found no relationship between expenditure and performance (Jonker & Boelhouwer, 2012). Apart from problems of definition and measurement, it was concluded that efficient and effective structuring of public sectors is more important than the amount of money invested. On the contrary, large public sectors with a lot of money and personnel usually indicate inefficient rather than effective outcomes. The same probably holds for public administration, where the financial input as a share of GDP is negatively correlated with good governance (-0.20) and business friendliness (-0.31). For example, Greece (and to a lesser degree Italy and Hungary) spends a good deal on public administration but performs poorly on good governance; on the other hand, Norway (and to a lesser extent Finland and Sweden) spends little but performs well. The same applies to business friendliness.

Even more striking is the negative relationship between the cost of tax collection and good governance (Figure 7).

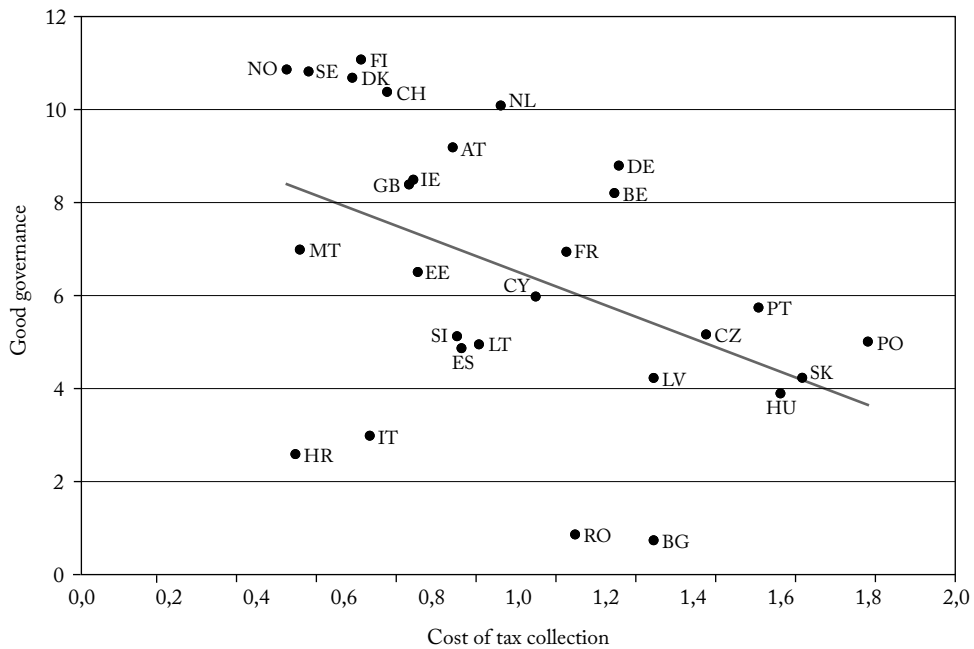


Figure 7: Relationship between good governance^a (2013) and cost of taxation (% of tax revenue collected) (2012)^b

^a'Good governance' for each country is the summarized score for the six separate indicators used to measure good governance by the World Bank.

^bTaxation data were not available for all our selected countries through IOTA, not all countries are therefore mentioned in this figure.

Source: World Bank and IOTA.

Countries with lower tax collection costs perform better than countries with higher costs, although the correlation is not strong (-0.45). This relationship probably reflects the fact that efficiency generally corresponds with good performance. This interdependence, where 'all good things come together', indicates that building good public administration where none yet exists is an example of a so-called 'wicked problem' (Menkhous, 2010). In a meta-study, Hauner & Kyobe (2008) conclude that throwing money at problems, particularly in the education and health sectors, often fails to yield the expected improvement in public services if not bolstered by efficiency-enhancing policies.

Degree of (de)centralization of government expenditure

In general, the degree of centralization matters. Fukuyama (2014: 511), for example, argues forcefully that bureaucratic autonomy – and therefore also the degree of decentralization – is important for the proper functioning of a government. Mixed regimes perform worst, because they are more likely to duplicate services, organize complex regulations and generate fragmented responsibilities (European Commission, 2012: 15). They have to develop mechanisms (mutual contracts) to facilitate vertical and horizontal coordination. As a result, either centralized or decentralized governments seem to be the most efficient. However, much theoretical discussion is generated around the trade-off between the two kinds of regimes:

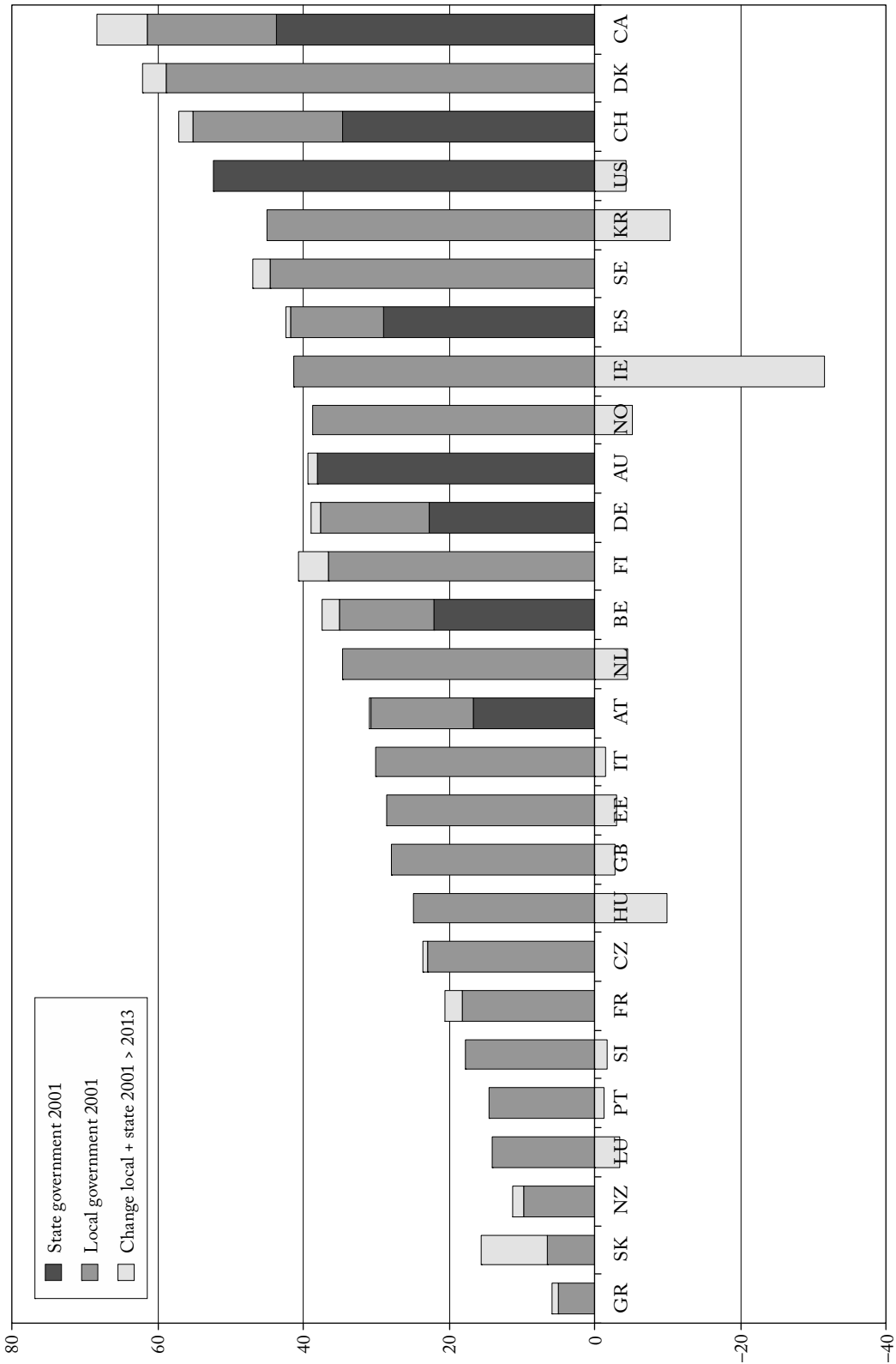


Figure 8: Share of local and state expenditure in total government expenditure, 2001 and 2013
 Source: OECD (2015) (total government = central government + social security + state government + local government).

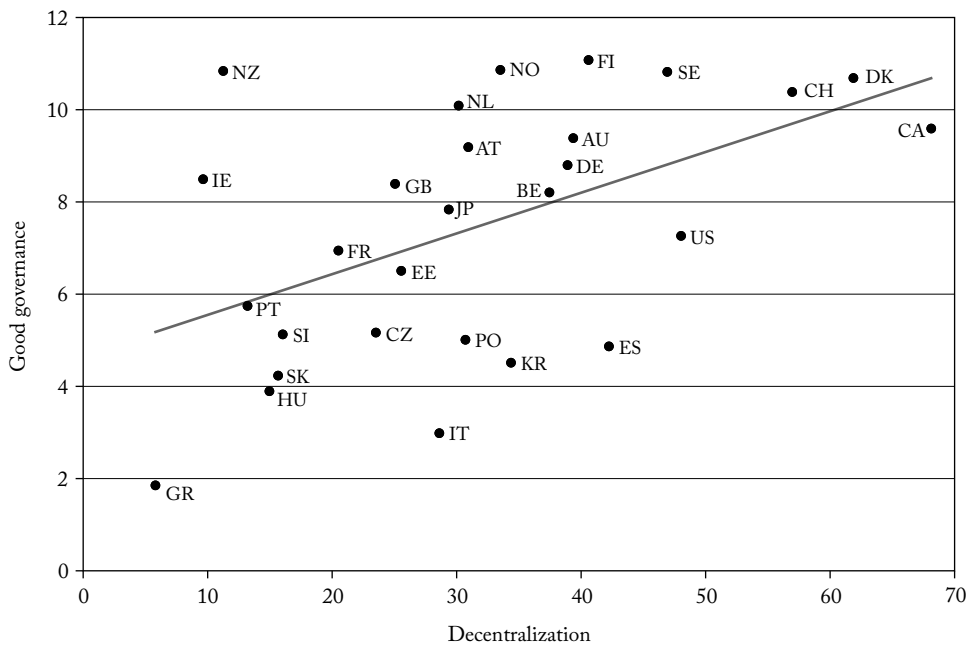


Figure 9: Relationship between good governance and level of decentralization (= share of local and state expenditure in total government expenditure), 2013

Source: World Bank and OECD (2015).

providing customized services in a competitive environment (decentralized regimes) against economies of scale and scope (centralized regimes). The empirical evidence seems to be ambiguous, and not clearly in favour of either a low or high degree of centralization (European Commission, 2012: 16). We define ‘centralization’ as the share of central government expenditure in total government expenditure (which, of course, is different from having a federalized or unitary government structure).

The degree of centralization, measured by the share of central government expenditure (including social security) in total government expenditure, varies considerably across countries (Figure 8). Nordic and Baltic countries (and also Switzerland), have low levels of centralization, while some Southern European countries (Greece, Spain) and Belgium have high levels of centralization. Eastern and Western European countries are mixed.

Decentralization corresponds with better governance (Figure 9); the correlation is fairly weak, but is statistically significant (0.45).

What can we conclude?

We have tried to relate certain structural characteristics of public administration to outcome measures of good governance. We have distinguished one general index of good governance and two specific indices of good governance: e-governance and business friendliness. Our results suggest that some structural characteristics seem to matter more than others. For example, the size of (central) government (‘share of expenditure’) is not related to our three outcome measures. Four structural characteristics are however significantly and positively related to all four outcome measures: *share of ICT expenditure*, *professionalism*, *level of decentralization*, and *freedom of the press*. ‘Professionalism’ and ‘freedom of the press’ especially appear to be very important characteristics. They are not only the most strongly correlated with our outcome measures, but it may be assumed that the direction of any causal link is also more evident than in the case of ICT expenditure: professional, independent administration based on meritocracy rather than

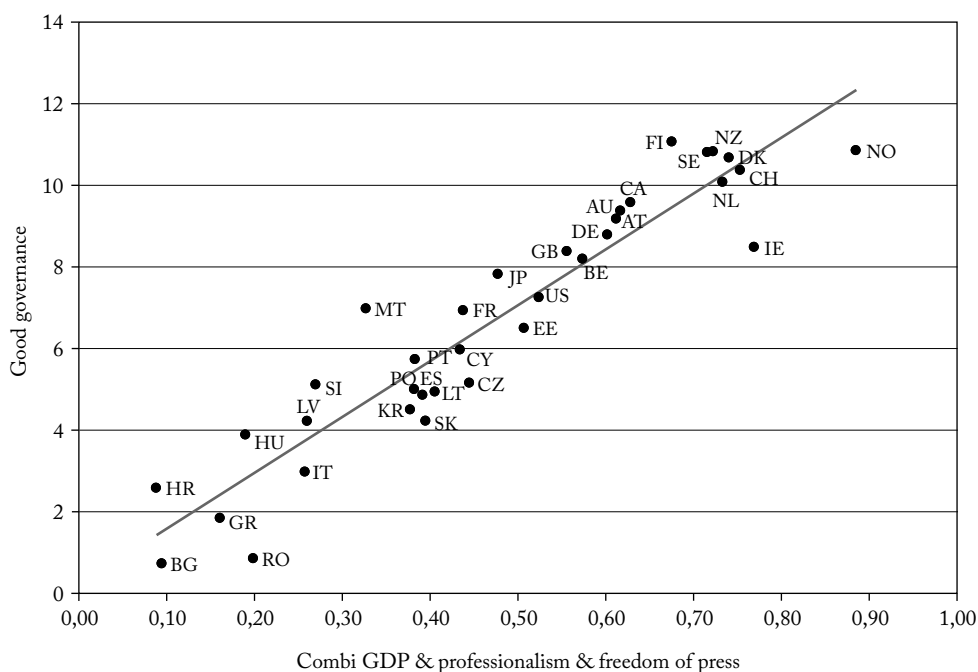


Figure 10 Relationship between good governance and a scale [0,1] representing a combination of professionalism of public administration, freedom of the press, and GDP per capita, 2013

Source: World Bank (good governance); OECD (GDP); Dahlström et al. (professionalism); Reporters Without Borders (freedom of the press).

political appointments and favourable conditions for the free press increase the quality of public administration. Therefore, from a practical viewpoint, these are the kind of structural characteristics that one would like to improve to strengthen public administrations and to improve good governance. Another important structural characteristic is GDP per capita, which is significantly and positively related to three of our four outcome measures. Of course, cause and effect will very likely be mingled as far as this structural characteristic is concerned. A high GDP per capita enables a country to build its state capacity (Fukuyama, 2014) and, for example, invest in ICT, which improves public administration. On the other hand, well-functioning public administration is an important condition for economic growth. A fifth important structural characteristic is the efficiency of tax administration. Efficient tax administration is probably an overall characteristic of good governance, because only countries with

a certain minimum state capability are able to extract taxes efficiently from their populations. Finally, decentralization is significantly and positively correlated with our outcome measures. Even though, as we have mentioned, there does not seem to be a general consensus in the literature as to whether centralization or decentralization is beneficial, our data seem to indicate that decentralization improves the performance of public administration.

To determine the most important and significant contribution of relevant characteristics, we have regressed them all on the factor 'good governance'. Three characteristics have remained after this exercise as the most interesting and significant: the level of professionalism, the degree of press freedom, and GDP per capita. Together they explain about 88% of the total difference in good governance between countries, which is rather high. Figure 10 presents the relationship between the combination of these three factors and good

governance.¹¹ The combined scale is calculated using the methodology of the World Bank. The resultant scale varies between 0 and 1.¹²

When we look at good governance, some contrasts stand out. Among those countries with a limited level of good governance, Bulgaria performs less well than we would expect given its level of GDP, professionalism and freedom of the press, while Malta performs better than we would expect. Among the countries with good public administrations (i.e. a high level of good governance), on the other hand, Ireland and Norway perform less well than expected. One reason may be that Norway is a very wealthy country thanks to its large oil and gas reserves, making it difficult to translate this into a correspondingly higher level of good governance. Another reason may be that Norway underperforms on the sixth dimension of good governance – regulatory quality – indicating that Norway could do better in formulating and implementing sound policies and regulations to promote private sector development in proportion to the score on the three combined characteristics. The low score of Romania can be attributed to the higher level of corruption and the lower level of government effectiveness than would be expected from the score of the three combined characteristics. Finally, Malta shows a higher level of political stability and Ireland a lower level of political stability than would be expected on the basis of the three explanatory characteristics.

References

Acemoglu, D. (2012). Success and failure of nations: Institutional bottlenecks. Presentation at MIT, May 22, 2012, Zeuthen Lectures. Retrieved 16–06–2016 from <http://economics.mit.edu/files/7846>.

¹¹ A new scale is constructed (based on World bank methodology), ranging from 0 to 1: $(x - \min) / (\max - \min)$, where x is the actual value and \min and \max are minimum and maximum values, respectively, of the old scale.

¹² The combined scale is constructed by calculating the sum of $(x - \min) / (\max - \min)$, where x is the actual value and \min and \max the minimum and maximum values, respectively, of the selected characteristics for the selected countries, and dividing the result by the number of characteristics (3).

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*. London: Profile Books.

Albassam, B. (2013). The relationship between governance and economic growth during times of crisis. *European Journal of Sustainable Development*, 2 (4), 1–18.

Andor, L. (2014). *Modernising Public Administration – Working Together to Achieve Results*. Brussels: European Commission.

Avellaneda, S. (2006). Good governance, institutions and economic development: Beyond the conventional wisdom. Paper presented at the Forum de Recerca, Departament de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Boldrin, M., Levine, D. K., & Modica, S. (2012). A review of Acemoglu and Robinson's *Why nations fail*. Retrieved 16–06–2016 from www.dklevine.com.

Chandler, J. A. (2014). *Comparative Public Administration*. New York: Taylor & Francis.

Crook, C. (2012). 'Why nations fail' is not quite as good as they say. Bloomberg. Retrieved 16–06–2016 from <http://www.bloomberg.com/news/2012-04-03/-why-nations-fail-is-not-quite-as-good-as-t hey-say.html>.

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2011). Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration. QoG Working Paper Series 2011: 6, July 2011.

Dell'Aringa, C., Lucifora, C., & Origo, F. (2007). Public sector pay and regional competitiveness. A first look at regional public and private wage differentials in Italy. *The Manchester School*, 75 (4), 445–478.

EC (2012). *European Commission. Excellence in Public Administration*. Brussels: European Union.

EC (2014). *Reindustrialising Europe: Member States' Competitiveness Report 2014*. Brussels: European Union.

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64 (5), 748–765.

Fukuyama, F. (2012). Acemoglu and Robinson on Why nations fail. *The American Interest*. Retrieved 16–06–2016 from <http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/03/26/acemoglu-and-robinson-on-why-nations-fail/>.

Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalisation of Democracy*. London: Profile Books.

Galanti, M. T. (2011). Is Italian bureaucracy exceptional? Comparing the quality of Southern

- European public administrations. *Bulletin of Italian Politics*, 3 (1), 5–33.
- Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). Do institutions cause growth? *Journal of Economic Growth*, 9 (3), 271–303.
- Hauner, D., & Kyobe, A. (2008). *Determinants of Government Efficiency*. Washington: IMF working paper.
- Jonker, J., & Boelhouwer, J. (2012). *Countries Compared on Public Performance: A Study of Public Sector Performance in 28 Countries*. The Hague: Netherlands Institute of Social and Cultural Research (SCP-publication).
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2008). Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators 1996–2007. *World Bank Policy Research Working Paper no. 4654*. New York: The World Bank.
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional indicators. *Economics and Politics*, 7 (3), 207–228. Retrieved 16–06-2016 from <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/23118/>.
- Kurtz, M., & Schrank, A. (2007). Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. *The Journal of Politics*, 69 (2), 538–554.
- Lewis, G., & Frank, S. (2002). Who wants to work for the government? *Public Administration Review*, 62 (4), 395–404.
- Loughlin, J. (1994). Nation, state, and region in Western Europe. In: L. Bekemans (ed.), *Culture: Building stone for Europe. Reflections and Perspectives* (pp. 229–247). Brussels: European Interuniversity Press.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 233–262.
- Menkhaus, K. J. (2010). State fragility as a wicked problem. *Prism*, 1 (2), 85–100.
- Ministerie van BZK (2009). *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Neshkova, M., & Rosenbaum, A. (2015). Advancing good government through fighting corruption. In: P. A. Volcker (ed.), *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bas.
- Nickell, S., & Quintini, G. (2002). The consequences of the decline in public sector pay in Britain: A little bit of evidence. *The Economic Journal*, 112 (477), F107–F118.
- OECD (2013). *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- Olsen, J. (2004). Citizens, public administration and the search for theoretical foundations. Conference proceedings, John Gaus lecture.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (2012). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Pitlik, H., Hözl, W., Brandtner, C., & Steurs, G. (2012). *Excellence in Public Administration*. Brussels: European Union.
- Pratchett, L., & Lowndes, V. (2004). *Developing Democracy in Europe. An Analytical Summary of the Council of Europe's Acquis*. Strasbourg: Council of Europe.
- Rauch, J., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75 (1), 49–71.
- Rothstein, B., Charron, N., & Lapuente, V. (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study on the Quality of Government in EU Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- UNESCAP (2007). *What is Good Governance?* New York: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Retrieved 16–06–2016 from <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>.
- UNESCO (2008). *Press Freedom and Development*. Paris: UNESCO.
- United Nations (2014). *Good Governance and Human Rights*. Retrieved 4–03–2013, from <http://www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>.
- Van de Walle, S., Sterck, M., van Dooren, W., Bouckaert, G., & Pommer, E. (2004). Public administration. In: B. Kuhry (ed.), *Public Sector Performance*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagener, H. (2004). Good governance, welfare, and transformation. *The European Journal of Comparative Economics*, 1 (1), 127–143.
- Waldo, D. (1968). Public administration. *The Journal of Politics*, 30 (2), 443–479.
- World Bank (2013). Worldwide governance indicators: WGI dataset. Retrieved 16–06–2016 from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Administracja publiczna w Europie

Dlaczego niektóre administracje działają lepiej niż inne? To ważne pytanie, bo działanie administracji publicznej jest istotnym czynnikiem konkurencyjności i wyników gospodarczych kraju. Nasz indeks wyników administracji publicznej pozwala uchwycić koncepcję *good governance*, na którą składa się sześć wskaźników opracowanych przez Bank Światowy, a wśród nich: reaktywność, efektywność i legitymizacja rządu. Najlepiej w zakresie *good governance* wypada Europa Północna, za nią plasuje się Oceania, Europa Zachodnia, Ameryka Północna i Azja Wschodnia. Europa Środkowa, Wschodnia i Południowa wypadają najgorzej w dziedzinie osiągniętych przez administrację publiczną wyników, które obejmuje nasz indeks. Profesjonalizm (jeden z wymiarów jakości administracji publicznej), wolność prasy, stopień centralizacji i poziom wydatków na technologie informacyjne i komunikacyjne są istotnie pozytywnie skorelowane z *good governance*. Z kolei wydatki na administrację podatkową są istotnie negatywnie skorelowane z *good governance*.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, good governance, Europa.

Piotr Sztompka

Uniwersytet w przestrzeni społecznej

Autor twierdzi, że uniwersytety w odróżnieniu od szkół zawodowych mają misję dostarczania wiedzy ogólnej, w tym humanistycznej, i kształtowania światłych obywateli, a nie tylko wykwalifikowanych pracowników. Akcent na umiejętności praktyczne, wąską specjalizację, „uzawodowienie” kształcenia we wszystkich uczelniach wyższych przynosi nie tylko kryzys uniwersytetów, lecz także atrofie społeczeństwa obywatelskiego, niezbędnego składnika dobrze funkcjonującej demokracji.

Słowa kluczowe: uniwersytet, humanistyka, edukacja ogólna, edukacja obywatelska.

W akcie fundacyjnym Akademii Zamojskiej z roku 1600 znajdujemy słynne zdanie: „Zawsze takie Rzeczypospolite będą, jakie ich młodzieży chowanie”. To wyzwanie edukacyjne sformułowane już ponad 400 lat temu nabiera szczególnego znaczenia w społeczeństwie nowoczesnym, to znaczy demokratycznym i kapitalistycznym.

Demokracja to ustroj dla ludzi rozsądnych i przyzwoitych. Ulega atrofii, gdy rozumu i hamulców moralnych brakuje. Kapitalizm z kolei to ustroj dla ludzi aktywnych i przedsiębiorczych. Nie może funkcjonować wśród biernych, unikających ryzyka, konformistycznych pasażerów na gapę. Dlatego tak wielką rolę w społeczeństwie demokratycznym i kapitalistycznym odgrywa edukacja. A zwłaszcza ta jej forma najwyższa, jakiej dostarczają uniwersytety, ostatni bastion wiedzy i wartości przed wysłaniem młodego człowieka w świat dorosły.

W sytuacji gdy szkolnictwo wyższe w Polsce obejmuje już prawie 200 instytucji i o wielu z nich trzeba by powiedzieć: „tak zwanych wyższych uczelni”, szczególnie ważne jest odróżnienie uniwersytetów od innych szkół wysokiego szczebla.

Uniwersytet jest instytucją szczególną. Gdy powstawał w Średniowieczu, odróżniał się od

razu od dworu monarszego, Kościoła, zakonu rycerskiego, manufaktury. A później przez wieki był istotnie inny od urzędów państwowych, armii, przedsiębiorstw, innych rodzajów szkół. To, co go wyróżniało, to pewna centralna wartość: apoteoza rozumu, racjonalności. Jak głosi dewiza najstarszego polskiego uniwersytetu: *Plus ratio quam vis*. Wartość ta dyktowała szczególne sposoby działania: odwoływanie się do faktów, logiczną argumentację, uzasadnianie twierdzeń, obiektywizm, odpowiedzialność za słowo. W innych instytucjach centralne są inne wartości: w politycznych – władza, w wojskowych – waleczność, w religijnych – wiara, w ekonomicznych – produkcja. I inne są także podporządkowane im reguły postępowania.

Choć od początku uniwersytet podejmował misję edukacyjną, zawsze był szkołą szczególną. Podczas gdy wszelkie inne szkoły, także wyższe, realizują jedynie przekaz wiedzy zastanej, kładąc główny akcent na wiedzę praktycznie stosowaną, uniwersytet demonstrował zawsze integralny związek nauczania z własnymi badaniami, w których szukał prawdy, nawet wtedy gdy wydawała się całkowicie bezużyteczna. Głównym celem było ustalenie faktów, a potem ich wyjaśnienie, zrozumienie przyczyn i mechanizmów rządzących światem. Zastosowania praktyczne traktowano jako sprawę wtórną, która jest naturalną pochodną wiedzy podstawowej. Wierzano, jakże słusznie, że nie ma nic bardziej praktycznego niż wiedza

Instytut Socjologii
Uniwersytet Jagielloński
ul. Grodzka 52, 31-044 Kraków
piotr.sztompka@uj.edu.pl

prawdziwa, sprawdzona teoria naukowa, nawet gdy jej stosowalność nie jest natychmiastowa, lecz odroczonea niekiedy nawet o stulecia. Kopernik ani Kepler nie myśleli, że ich odkrycia znajdą długo później zastosowanie w nawigacji morskiej czy astronautyce, a wielu noblistów otrzymuje dzisiaj nagrodę za odkrycia sprzed kilkudziesięciu lat.

Tak misję nowoczesnego uniwersytetu definiował pod koniec XIX w. w Niemczech Wilhelm von Humboldt, a w Ameryce koncepcję uniwersytetu badawczego (*research university*) formułował Abraham Flexner (zob. Wittrock 2008). Wiek dwudziesty, a zwłaszcza jego druga połowa przyniosły niestety stopniowe odchodzenie od tej klasycznej idei uniwersytetu. Przebiegało ono w czterech kierunkach.

Po pierwsze, nauczanie wielokierunkowe, ponaddiscyplinarne, w zakresie tzw. sztuk wyzwolonych (*artes liberales*) zastąpiono dominacją wiedzy wąskospecjalistycznej, w ramach wyraźnie oddzielonych od siebie dyscyplin, subdyscyplin i specjalizacji.

Po drugie, akcent na poznanie teoretyczne, badania podstawowe zastąpiony został dominacją nauk stosowanych, mających kształcić umiejętności praktyczne

Po trzecie, szeroką edukację w dziedzinie nauk humanistycznych, filozoficznych i społecznych, którą uważano za niezbędną dla wszystkich wychowanków uniwersytetu, także tych studiujących nauki przyrodnicze czy techniczne, potraktowano jako dziedzinę osobną, wyizolowaną od twardej, ścisłej nauki czy techniki i zarezerwowaną dla niepraktycznych pięknoduchów.

Po czwarte, postulat niezbędnego wiązania dydaktyki z własnymi badaniami i przekazywania studentom tajemnic własnego warsztatu naukowego, gdzie legitymacją wykładowcy jest jego dorobek i wkład do danej dziedziny nauki, zastąpiono przyzwoleniem na przekazywanie informacji zastanych, z drugiej ręki, przez wyuczonych z cudzych podręczników nauczycieli, czy – jak to się ładnie określa po rosyjsku – *priepodawateli*.

Niektórzy specjalizację, praktyczność, ścisłość i przekaz informacji uznają za synonim nowoczesności uniwersytetu. Jakże się mylą. Twierdzą, że w XXI w., w epoce nowego kapitalizmu, coraz bardziej masowej i deliberacyjnej demokracji oraz społeczeństwa informatycznego jest to całkowite

nieporozumienie i uniwersytet, jeśli pragnie utrzymać wiodącą rolę w systemie edukacyjnym, musi powrócić do swoich fundamentów, musi dokonać się reaktywacja idei uniwersytetu.

Zastanówmy się bowiem, kogo chcemy na uniwersytecie wykształcić, w jakie kompetencje i motywacje wyposażać naszych absolwentów, jak umebłować ich głowy. Jakie to kompetencje i motywacje będą im funkcjonalnie niezbędne we współczesnym życiu ekonomicznym, politycznym, w kręgu naszej cywilizacji?

Oczywiście chcemy wykształcić pracowników, dać im zawód. Ale czy w nowym kapitalizmie, w którym kładzie się akcent na innowacyjność, kreatywność, zmienność i elastyczność rynku pracy, wystarczą wąskospecjalistyczne, konkretne umiejętności i wpojenie dyscypliny wykonawczej? Być może było to wystarczające w epoce taylorizmu czy fordyzmu. Dzisiaj każdemu pracownikowi, a nie tylko menadżerom niezbędna jest motywacja przedsiębiorcza, aspiracje do osiągnięć, wyobraźnia i zdolność przekwalifikowania się w zależności od dynamicznych i elastycznych potrzeb rynku pracy. Czasy, gdy na całe życie wystarczył jeden, konkretny, wyuczony zawód, minęły. To już nie życiowa kariera, ale zmieniające się okresowe projekty dominują w życiu zawodowym. I takich kompetencji i motywacji, niezbędnych dzisiaj pracownikowi, dostarcza właśnie wiedza pełna, a nie fragmentaryczna.

Po pierwsze, wiedza wielostronna, multidyscyplinarna.

Po drugie, wiedza ogólna, teoretyczna, bo sama idea ogólności oznacza, że wiedza jest stosowalna praktycznie do wielu konkretnych sytuacji i przypadków, a nie tylko do jednego, konkretnego *case'u*.

Po trzecie, w kształtowaniu wyobraźni, kreatywności, innowacyjności ogromną rolę odgrywa wiedza humanistyczna. W rekomendacjach Academia Europaea dla Komisji Europejskiej czytamy: „Nauki humanistyczne i społeczne wyzwalają samoświadomość, krytyczne myślenie i metodologiczną refleksję, niezbędne w procesie podejmowania każdej decyzji” (Academia Europaea 2012: 6).

Po czwarte wreszcie, poznawanie własnego warsztatu badawczego wykładowców, metody naukowej jest ważne bynajmniej nie tylko dla

przyszłych naukowców, lecz dla wszystkich, uczy bowiem pewnej strategii myślowej, systematycznego, metodycznego i racjonalnego, opartego na faktach rozwiązywania problemów, zarówno naukowych, jak i wszelkich innych, jakie napotykamy w życiu zawodowym.

Wielokrotnie przy okazji różnych odczytów w środowiskach biznesowych pytałem czołowych polskich przedsiębiorców, na co zwracają uwagę przy zatrudnianiu nowych pracowników. Mówili, że nie pytają o wąskie kwalifikacje fachowe, bo tych mogą nauczyć w swojej firmie w pół roku już przy warsztacie pracy. Pytają natomiast, jaką powieść kandydat ostatnio czytał, a może poezję, na czym był w teatrze, jaki film obejrzał, czy był w jakimś muzeum, czy uprawia jakiś sport, czy zna jakiś język obcy itp. Więc w języku tradycyjnej koncepcji Humboldta pytają o *allgemeine Bildung*, ukształtowaną osobowość (Wittrock 2008). Od dawna rozumieją to menadżerowie wielkich firm i korporacji światowych. Karl Eikenberry, wieloletni ambasador USA na Dalekim Wschodzie, wspomina taką anegdotę: „Zapytałem przedsiębiorców w Singapurze, jak zwiększyć gospodarczą obecność Ameryki w Azji Południowo-Wschodniej. Odpowiedzieli: «Zorganizujcie tournee New York Philharmonic Orchestra»” (Eikenberry 2013: 15).

Ale żeby nie ograniczać się do anegdot, przyrzyczymy się badaniom. Sondaż przeprowadzony w 2013 r. przez Association of American Colleges and Universities wśród kilkuset liderów amerykańskiego przemysłu pokazuje, że 75% z nich szuka pracowników po studiach humanistycznych i społecznych raczej niż zawodowych, a 94% postuluje, aby także w uczelniach o profilu zawodowym studenci otrzymywali szerokie wykształcenie społeczne, humanistyczne a nawet filozoficzne (Association 2013). Potwierdza to amerykańska filozof i pedagog Martha Nussbaum, której słynna książka *Nie dla zysku* ukazała się właśnie w polskim tłumaczeniu: „Wiele firm woli zatrudniać absolwentów kierunków nauczających zgodnie z tradycją sztuk wyzwolonych, niż tych o węższej specjalizacji” (Nussbaum 2016: 71). A o tym, że szerokie wykształcenie humanistyczne i społeczne sprawdza się na tamtejszym rynku pracy, świadczy to, że 84% absolwentów takich ogólnych kierunków uniwersyteckich w USA stwierdza, że

dobrze wybrali, bo ich wykształcenie zapewniło im doskonałą pracę. I to bynajmniej nie w zawodach „humanistycznych”, tylko w szerokiej gamie najróżniejszych firm: 56% na stanowiskach menadżerskich, 15% w urzędach i administracji, 14% w handlu, 9% w usługach (Association 2013: 2).

American Academy of Arts and Sciences, bardzo prestiżowa reprezentacja amerykańskiej nauki, powołała kilkudziesięcioosobową komisję złożoną z uczonych, polityków i czołowych dziennikarzy. Obszerny raport komisji opublikowany został w 2013 r. (American Academy of Arts and Sciences 2013). Ostra krytyka dotyczyła w raporcie wąskiego, zawodowego profilu kształcenia, marginalizacji dyscyplin o małej bezpośredniej użyteczności (historii, filozofii, archeologii, literaturoznawstwa), fetyszyzacji praktyczności i stosowności. Autorzy raportu piszą o tych tendencjach jako poważnym zagrożeniu nie tylko dla uniwersytetów, ale co ważniejsze dla „siły, innowacyjności i konkurencyjności” całego społeczeństwa (ibidem: 9). Krytyka ta prowadzi do takiej między innymi konkluzji: „Zdolność do adaptowania się i sukcesu w zmieniającym się szybko świecie opiera się nie tylko na wyuczeniu konkretnych zawodów dnia dzisiejszego, ale na ukształtowaniu profesjonalnej elastyczności i zawsze aktualnych cnót umysłu: ciekawości, spostrzegawczości, zdolności używania odziedziczonej wiedzy i umiejętności w nowy sposób, oraz zdolności do tworzenia nowych idei razem z innymi” (ibidem: 11).

A my w Polsce pchając dzisiaj uniwersytety w stronę „uzawodowienia”, myślimy, że jesteśmy bardzo nowocześni.

Niezależnie jednak od odrzucenia owej wąsko-specjalistycznej, praktycystycznej perspektywy misja uniwersytetu nie ogranicza się do kształcenia pracowników. Już w 1756 r. szkocki filozof Adam Ferguson pisał: „Dbamy o dobrą pracę, ale uchybiamy honorowi przynależnemu ludzkiej naturze. Uczymy dobrej pracy, ale wychowujemy ludzi chamskich, niemoralnych, pozbawionych uczuć i manier” (Ferguson 1971 [1756]). O ile ekonomia potrzebuje pracowników, przedsiębiorców, menadżerów, o tyle demokratyczna polityka potrzebuje obywateli. To daleko większe i trudniejsze wyzwanie. W kulturze akademickiej

i mocnej tradycji kształtującej się od czasów Wilhelma von Humboldta i Abrahama Flexnera celem uniwersytetu jest formacja osobowości wychowanka i ukształtowanie świątłych obywateli. Mamy wyrobić poczucie obywatelskie, zainteresowanie sprawami publicznymi i gotowość do udziału w życiu publicznym, ideę dobra wspólnego, wiedzę o historii swojego kraju, lojalność wobec narodowej wspólnoty, wrażliwość etyczną, czyli zdolność rozróżniania tego co dobre i złe, godne i niegodne, umiejętność debaty i odpowiedzialność za słowo, zrozumienie potrzeby kompromisów i tolerancję dla odmiennych poglądów. I znów wszystko to wymaga przekazu wiedzy wielostronnej, ogólnej, humanistycznej oraz warsztatu myślowego, jaki daje kontakt z twórcami, mistrzami, autorytetami, a nie tylko przekąźnikami, recytatorami przez kogoś innego uzyskanej wiedzy. Oddajmy znów głos Marcie Nussbaum: „W pogoni za zyskiem poszczególne państwa i ich systemy nauczania rugują umiejętności niezbędne do podtrzymywania przy życiu demokracji. Jeśli ten proces nie zostanie zatrzymany, już wkrótce państwa na całym świecie będą produkować pokolenia użytecznych maszyn, zamiast pełnowartościowych obywateli zdolnych do samodzielnego myślenia, krytycznego podejścia do tradycji oraz zrozumienia wagi zarówno osiągnięć drugiego człowieka, jak i doznanych przez niego krzywd. Na naszych oczach rozstrzyga się przyszłość światowych demokracji” (Nussbaum 2016: 18).

Kształtowanie obywatela demokratycznego państwa musi się odbywać nie tylko poprzez nauczanie. Równie ważny jest przykład. Z jednej strony godne wzorce osobowe postaw i odpowiedzialności obywatelskiej, jakie student odnajdzie wśród wykładowców. A z drugiej sama organizacja uniwersytetu, który w klasycznej koncepcji jest mikromodelem demokracji, demokratyczną wspólnotą nauczających i uczących się, opartą na zasadzie merytokratycznej sprawiedliwości, zgodnego z zasługami awansowania i nagradzania, otwartej konkurencji poglądów i przekonań, gdzie arbitrami są sami uczeni, akademiccy *peers*.

Jest jeszcze trzecie wyzwanie dla uniwersytetów. Pracownik i obywatel musi dysponować także kompetencją cywilizacyjną (Sztompka 1993), to znaczy umiejętnością odnalezienia

się i sensownego korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej cywilizacji. W cywilizacji cyfrowej i medialnej ogromną rolę odgrywa krytyczne i racjonalne podejście do zalewu informacji, zdolność odróżniania ziarna od plew, wyrobienia sobie własnego poglądu. W kulturze masowej niezbędne jest minimum wrażliwości estetycznej pozwalającej odróżnić produkty wartościowe od kiczu, piękno od brzydoty. Podobnie w społeczeństwie konsumpcyjnym potrzebna jest umiejętność racjonalnej obrony przed zalewem produktów i przekazów marketingowych i reklamowych, zdolność rozszyfrowywania ich manipulacji i fałszów.

I raz jeszcze trzeba powtórzyć: szanse ukształtowania takich motywacji i umiejętności daje właśnie wiedza wielostronna, ogólna, humanistyczna.

Tak więc misją uniwersytetu to wykształcenie twórczych pracowników, świątłych obywateli i świadomych uczestników cywilizacji współczesnej. Ale zanim to się dokona, kiedy mamy jeszcze pod naszą pieczę studentów w toku edukacji, musi zostać spełniony jeszcze jeden warunek, aby misja uniwersytetu mogła się powieść. Chodzi mianowicie o walkę z komercjalizacją i finansjalizacją myślenia i o wpajanie studentom przekonania, że wiedza to coś więcej niż narzędzie do zdobycia „kasy”, to najwyższa wartość autoteliczna, sama w sobie. Taka, która jest najpewniejszą i najbardziej bezpieczną inwestycją na całe życie, której nie zrujnuje krach gospodarczy, której nie odbierze urząd podatkowy ani nie ukradnie bandyta. I co więcej, która stanowi kapitał w pełnym sensie tego słowa: po pierwsze, wymierny na inne wartości i satysfakcje życiowe, a po drugie, stale pomnażający się, bogacący, rozszerzający. Jak pisał już w II w. p.n.e. chiński filozof Xunzi: „Człowiek szlachetny uczy się po to, by stać się jeszcze lepszym; dla człowieka małego studia są towarami jak drób i bydło” (cytat ten zawdzięczam prof. Marii Flis).

A więc „takie będą Rzeczypospolite, jakie ich uniwersytety” – możemy powiedzieć, trawstując myśl Jana Zamojskiego. Kondycja naszej Rzeczypospolitej jaka jest, każdy widzi i wielu z nas ogarnia niepokój. Bo jak to możliwe, że 50% mieszkańców nie dostrzega sensu w skorzystaniu z podstawowego narzędzia demokracji i nie

idzie na wybory. Połowa „mieszkańców”, bo trudno o nich powiedzieć „obywatele”. Najwyraźniej nasi wyborcy niezbyt biorą sobie do serca nadzieję wyrażoną przez jednego z ojców demokracji amerykańskiej Jamesa Madisonsa: „Wierzę, że ludzie mieć będą cnoty i rozum, aby wybierać tylko cnotliwych i rozumnych” (Madison 2010 [1795]).

Mysząc o dostarczeniu sprawnych pracowników na rozwijający się rynek pracy, zapomnieliśmy w uniwersytetach, że między ekonomią, demokracją i cywilizacją istnieje związek najściślejszy. Zostawiliśmy edukację obywatelską demagogom i tabloidom, oraz tym budowanym w konwencji meczu bokserskiego programom telewizyjnym, w których chodzi tylko o to, kto kogo i kto mocniej znokautuje. A edukację cywilizacyjną zostawiliśmy ulicy, galeriom handlowym, serialom telewizyjnym i Internetowi. Na najlepiej nawet wyspecjalizowanej sile roboczej nie zbudujemy przyszłości Polski, o ile mieszkańcy i pracownicy nie będą równocześnie obywatelami i godnymi uczestnikami nowoczesnej cywilizacji. Bez zwrotu w myśleniu o odpowiedzialności i misji uniwersytetu w kierunku budowania u studentów kompetencji nie tylko zawodowych, ale także obywatelskich i cywilizacyjnych nasza modernizacyjna rewolucja rozpoczęta w roku 1989 nie zostanie dokończona i będziemy nieustannie gonić uciekający świat.

Bibliografia

Academia Europaea (2012). *On the Situation of the Humanities and Social Sciences in Europe*. Wrocław: Wrocław AE Knowledge Hub.

American Academy of Arts and Sciences (2013). The heart of the matter. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 64 (4), 2–18.

Association of American Colleges and Universities (2013). It takes more than a major: employer priorities for college learning and student success. An online survey among employers conducted on behalf of: The Association of American Colleges and Universities by Hart Research Associates, https://aacu.org/sites/default/files/files/LEAP/2013_EmployerSurvey.pdf

Eikenberry, K.W. (2013). The humanities and global engagement. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 64 (4), 13–17

Ferguson, A. (1971 [1756]). *An Essay on the History of Civil Society*. New York: Garland Publishers.

Madison, J. (2010 [1795]). *The Federalist Papers* (red. M.Genovese). New York: Palgrave Macmillan.

Nussbaum, M.C. (2016). *Nie dla zysku: dlaczego demokracja potrzebuje humanistów* (tłum. Ł. Pawłowski). Warszawa: Fundacja Kultura Liberalna.

Sztompka, P. (1993). Civilisational incompetence. *Zeitschrift für Soziologie*, 2, 85–95.

Wittrock, B. (2008). *The Modern University and Research: Traditions and Trajectories*. Stockholm: The Royal Swedish Academy of Sciences, The Research Policy Committee.

University in the social space

The author claims that universities, unlike vocational schools, have a mission to offer general knowledge to their students, also in the domain of the humanities, and to form enlightened citizens rather than skilled workers only. Emphasis on practical skills, narrow specialization, focus on professionalization in all higher education establishments brings about the crisis of the university and atrophy of civil society which is an indispensable element of a well-functioning democracy.

Keywords: university, the humanities, general education, civic education.

Bartłomiej Biga

E-czytelnictwo w Polsce – wyzwania i problemy w obszarach nowych modeli biznesowych, polityk publicznych oraz prawa autorskiego

Celem niniejszego artykułu jest analiza ekonomicznych skutków popularyzacji książek w wersji elektronicznej, obserwowanych na szeroko rozumianym rynku książki. Tekst zawiera analizę pojawiających się w tym kontekście wyzwań i problemów w trzech zasadniczych obszarach: modeli biznesowych, polityk publicznych oraz prawa autorskiego. Na tej podstawie prezentowane są strategie, które mają minimalizować negatywne efekty przemian oraz pozwolić na jak najlepsze wykorzystanie pojawiających się szans.

Słowa kluczowe: e-book, prawo autorskie, polityki publiczne.

Wprowadzenie

Rozwój techniki pozwolił na produkcję tanich mobilnych urządzeń, których ekrany nie emitują światła, a więc dla ludzkiego oka nie są bardziej męczące niż tradycyjny druk. To zaś stworzyło możliwość kolportażu książek w formie plików (e-booków), których treść jest wyświetlana na tych urządzeniach. Takie rozwiązanie pozwala wyeliminować wiele kosztów składających się na cenę tradycyjnej książki. W przypadku e-booków nie trzeba bowiem opłacać kosztów druku, transportu, magazynowania, a internetowa księgarnia dzięki niższym kosztom działalności może stosować niższy narzut.

Popularność e-booków doprowadziła do powstania nowego rynku, który najszybciej rozwinął się w Stanach Zjednoczonych. Wersja elektroniczna książki kosztuje tam z reguły ok. 50% taniej niż wersja tradycyjna, dzięki czemu e-booki mogą nabywać także ci, dla których barierą była wysoka cena. Muszą oni co prawda wprawdzie ponieść koszt

zakupu urządzenia, ale jego ceny zaczynają się już od kilkudziesięciu dolarów.

Wylimitowanie części kosztów, a także znaczące zwiększenie wolumenu sprzedaży skutkuje zaś tym, że dzięki nowym technologiom pisarze, dziennikarze prasowi czy wydawcy mogą mieć większe zyski. Przykład amerykański pokazał też, iż konsumenci pod pewnymi warunkami (przede wszystkim: korzystna cena, wygodny system płatności oraz dostępność wielu tytułów) są skłonni płacić za dobra niematerialne mimo istnienia bezpłatnych wersji pochodzących z obrotu pozaformalnego¹ (por. w kontekście innowacyjności gospodarek Geodecki 2008).

Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie wyzwań i problemów, jakie stoją przed szeroko rozumianym rynkiem książki w Polsce w obliczu dynamicznej popularyzacji e-czytelnictwa, oraz zaproponowanie rozwiązań w trzech obszarach: nowych modeli biznesowych, polityk publicznych i prawa autorskiego. Większość podejmowanych zagadnień wynika

Bartłomiej Biga
Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
bartlomiej.big@uek.krakow.pl

¹ Unikanie epitetów typu „nielegalny” czy „piracki” jest zamierzone, gdyż posługiwanie się tak silnie pejoratywnie nacechowaną terminologią istotnie utrudnia prowadzenie rzetelnej debaty. Niejasne regulacje i względnie szeroko zakreślony ustawowy dozwolony użytek osobisty czynią takie określenia wręcz nieuprawnionymi.

z pojawiających się możliwości łatwego nieautoryzowanego kopiowania elektronicznych wersji książek. Niedokonanie istotnych zmian we wspomnianych trzech aspektach tej części sektora kreatywnego grozi bardzo poważnymi problemami twórców, dystrybutorów, a w efekcie także istotną stratą społeczną.

Brak zrozumienia swoistych cech funkcjonowania własności intelektualnej na nośnikach cyfrowych uniemożliwia jednak dopasowanie ww. obszarów do swoistych mechanizmów będących immanentną cechą rynku e-booków. W efekcie może to doprowadzić do trwałej niezdolności niektórych podmiotów do osiągnięcia zysków. Problem ten będzie narastał proporcjonalnie do liczby osób ograniczających czytanie papierowych książek na rzecz wersji elektronicznych. Trudności poszczególnych przedsiębiorców mogą zaś – przejściowo – przekładać się na niedostateczną podaż książek.

Perspektywa poznawcza

Przyjęta w niniejszym opracowaniu perspektywa ekonomicznej analizy prawa pozwala osiągnąć wiele korzyści dla systemu prawnego i polityki publicznych, które wynikają z poprawy efektywności wprowadzanych regulacji. Efektywność jest tu rozumiana jako rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów. Przyjęcie tej optyki jest równoznaczne z afirmacją założenia, że podstawowym celem prawa jest maksymalizacja dobrobytu społecznego – a więc swoistej formy utylitarystycznego społecznego (Stelmach 2007: 13–16).

Przy stanowieniu prawa kluczowe jest przewidywanie rzeczywistych skutków regulacji wynikających z reakcji społeczeństwa na nowe przepisy. Oliver Wendell Holmes twierdził, że „dla racjonalnej nauki prawa staranny interpretator przepisów może być człowiekiem teraźniejszości, ale człowiek przyszłości to statystyk i mistrz ekonomii” (1897: 469). Podążając za myślą Holmesa, za najważniejszy nurt ekonomicznej analizy prawa trzeba uznać ten oparty na psychologii behawioralnej. Nie przekreśla on co prawda dogmatycznego postrzegania zachowań człowieka jako racjonalnych, ale uznaje takie podejście za szkod-

liwe uproszczenie. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że ludzie bywają altruistami i nadmiernymi optymistami, mają ograniczoną silną wolę i samokontrolę, a podejmowane wybory często opierają na skrótach myślowych i dotychczasowej praktyce. Behawioralna ekonomiczna analiza prawa łączy więc badanie prawa z psychologią poznawczą i ekonomią behawioralną, oferując najlepsze możliwości przewidywania rzeczywistych skutków prawa.

Niewątpliwie takie założenia wymuszają względnie szerokie stosowanie teorii racjonalnego wyboru, która jest przedmiotem krytyki części ekonomistów. Trzeba jednak zauważyć, że mimo swoich niedoskonałości pozwala ona na przewidywanie zachowań i formułowanie prognoz, które dzięki połączeniu z behawioryzmem są bliskie prawdy (Cooter, Ulen 2009: XXVIII). Ponadto teoria racjonalnego wyboru zakłada dokonywanie agregacji ludzkich zachowań i nawet jeśli pojedynczo są one nieracjonalne, to ich wypadkowa jest zgodna z prognozami czynionymi na bazie teorii racjonalnego wyboru. W efekcie dysonans między *law in books* a *law in action* może być istotnie zmniejszony. Takie podejście jest w swej istocie ekonomiczną teorią polityki, korzystającą w dużym stopniu z dorobku innych nauk społecznych (Wilkin 2005: 7 i nast.).

Nie istnieje mimo to powszechnie akceptowana definicja racjonalnego wyboru. Możemy jednak mówić o dwóch sposobach jego rozumienia: nieformalnym i formalnym. Zgodnie z pierwszym wybór uznaje się za racjonalny, gdy jest zamierzony i spójny, a co za tym idzie, podejmujący go wcześniej go przemyślał i może uzasadnić, że środki mające służyć realizacji określonych celów zostały dobrane rozsądnie z punktu widzenia skuteczności. Drugie rozumienie odnosi się natomiast do wyboru dokonywanego przez konsumentów o przechodnich preferencjach, którzy, według szerszej definicji, dążą do maksymalizacji użyteczności w ramach pewnych ograniczeń, a według najwęższej – mają na celu realizację swoich interesów, polegającą na maksymalizacji własnego bogactwa w ujęciu pieniężnym (Bełdowski, Metelska-Szaniawska 2007: 54).

Racjonalność może być pojmowana zdroworozsądkowo jako trafny dobór działań do obranych celów, jak podejmowanie decyzji prze-

myślanych, a nie pod wpływem emocji, czyli w sposób, który umożliwia działania skuteczne. Bywa także rozumiana jako dobór celów zgodny z pewną hierarchią wartości. W obu wypadkach racjonalność może być traktowana jako stopniowalna. Wreszcie można ją ująć z perspektywy teorii decyzji, zwłaszcza teorii gier, jako maksymalizację korzyści/użyteczności (wypłat) z zastosowaniem różnych modeli formalnych, w tym dylematu więźnia i zróżnicowanych strategii (Kuniński 2012: 174).

Fundamentalną zaletą zastosowania ekonomicznej analizy prawa w działaniach związanych z legislacją jest obejmowanie analizą całej ekonomicznej złożoności danego obszaru. W efekcie łatwiejsze jest stanowienie dobrego prawa, które będzie koherentne z rzeczywistością społeczno-gospodarczą. Ekonomiczna analiza prawa ułatwia też zdefiniowanie obiektywnie weryfikowalnych celów wprowadzanych przepisów, co ma niemałe znaczenie w kontekście ocen skutków regulacji – zarówno tych dokonywanych *ex ante*, jak i *ex post*.

Analiza obecnej sytuacji na rynku e-czytelnictwa w Polsce

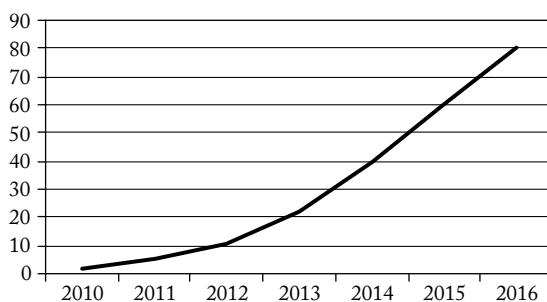
Dominującym nośnikiem książek jest w Polsce papier (95%). Zaledwie co dwudziesty badany mający dzień przed wywiadem przeprowadzonym przez CBOS kontakt z książką (5%) czytał ją na komputerze. Sporadycznie wskazywano inne urządzenia mobilne, takie jak smartfon, tablet czy – wymieniany w grupie „inne” – czytnik e-booków. Zróżnicowanie nośników w wypadku tekstów innych niż książki jest większe (CBOS 2013).

Z szacunków Instytutu Książki wynika, iż wartość rynku czytelnictwa w Polsce w 2011 r. wynosiła 2,71 mld zł (600 mln euro) w cenach zbytu wydawców, czyli cenach, po jakich wydawcy sprzedają książki dystrybutorom. W 2011 r. wartość tego rynku spadła o 7,8% w porównaniu z rokiem poprzednim, kiedy jego wartość wynosiła 2,94 mld zł (por. Polska Izba Książki 2014).

Polski rynek e-booków wciąż znajduje się w fazie budowy, choć 2011 r. był przełomowy dla jego rozwoju. Instytut Książki szacuje, że sprzedaż e-booków wyniosła w 2011 r. między 9

a 11 mln zł. Z badań Biblioteki Analiz wynika zaś, że rynek e-booków w 2011 r. był wart 26 mln zł, a w 2012 – 50 mln zł. Jest to więc znikomy odsetek całego rynku książki w Polsce. Szacuje się jednak, że przy obecnym tempie wzrostu, za 5–10 lat e-booki będą dominowały na rynku książki w naszym kraju (Zygierewicz 2013: 9). Potwierdzenie dużej dynamiki wzrostu rynku e-czytelnictwa w Polsce stanowią też wyniki sprzedaży netto e-booków publikowane przez Virtualo (za lata 2010–2013, z prognozą do 2016).

Do połowy 2014 r. w wersji cyfrowej dostępnych było w Polsce prawie 35 tys. tytułów, a po wyłączeniu klasyki i tytułów niekomercyjnych zaledwie 20 tys. (Błaszczuk, Bednarczyk 2014: 15). Tak mała liczba tytułów wynikająca z przekonania wydawców o małej popularności książek w wersji elektronicznej prowadzi do błędnego zapętlenia. Czytelnik, który nie znajdzie pożądanej książki w obrocie formalnym, często rozpoczyna poszukiwania treści poza nim i zainteresuje się tzw. pirackimi źródłami. Co więcej, często odnajdzie w nich poszukiwane tytuły, gdyż w sieci dostępne są skany wielu książek, które nie mają swojej oficjalnej wersji elektronicznej. W rezultacie ów czytelnik będzie w przyszłości w coraz większym stopniu skłonny sięgać po treści z obrotu pozaformalnego zamiast przyczyniać się do budowania większego oficjalnego rynku e-booków. W Niemczech aż 84% wydawców oferuje czytelnikom wersje elektroniczne książek. W Polsce jest to ok. 1000 podmiotów, co stanowi ok. 30% wydawców, którzy regularnie wydają nowe publikacje (Błaszczuk, Bednarczyk 2014: 15).



Ryc. 1. Sprzedaż netto na rynku e-booków w Polsce (w mln zł)

Źródło: Błaszczuk, Bednarczyk (2014: 4).

Wciąż powszechną praktyką polskich wydawców jest opóźnianie premiery e-booka i publikowanie go dopiero po kilku miesiącach od premiery wersji drukowanej. Taka jest m.in. polityka Wydawnictwa Prószyński Media oraz Fabryki Słów. Znakomitym przykładem braku zrozumienia potencjału rynku e-booków była też strategia wydawnictwa SuperNowa, które na fali popularności gry komputerowej „Wiedźmin” wydawało nową książkę Andrzeja Sapkowskiego *Sezon burz*. Początkowo wydawnictwo w ogóle nie planowało wydania elektronicznego. Było to tym bardziej niezrozumiałe, że naturalną grupę odbiorców stanowili gracze komputerowi, którzy w znacznie większym stopniu są zainteresowani konsumowaniem treści w formie elektronicznej.

Tak duży niezaspokojony popyt nie mógł pozostać bez odpowiedzi. Wkrótce po premierze wersji papierowej w sieci w obiegu nieformalnym pojawił się e-book. Dopiero wtedy wydawnictwo zmieniło decyzję i opublikowało oficjalną wersję elektroniczną *Sezonu burz*. Trudno jednak oszacować wysokość strat, jakie poniesiono w wyniku sięgnięcia przez czytelników po wersję spoza obrotu formalnego. Czytelnicy, przez pierwsze tygodnie pozbawieni możliwości kupna e-booka, byli skłonni – jak pokazały późniejsze wyniki sprzedaży – zapłacić za niego cenę nawet zbliżoną do ceny wydania papierowego.

Wyzwania e-czytelnictwa

Niebagatelne wyzwania pojawiające się wraz z popularyzacją e-czytelnictwa dotyczą prawa autorskiego. Elektronicznemu rozpowszechnianiu zawsze towarzyszy bowiem zjawisko nieformalnego obrotu, powszechnie nazywanego piractwem. W obliczu względnie szeroko określonej instytucji dozwolonego użytku nie sposób jednak określić całej pozaformalnej wymiany tego typu plików mianem nielegalnej. Co więcej, zaostrożenie regulacji choćby poprzez ograniczanie zakresu dozwolonego użytku jest sprzeczne z postulatem efektywności regulacji, a stosowanie takich przepisów byłoby nie do pogodzenia z realizacją zasady proporcjonalności. Taki kierunek zmian niewątpliwie zahamowałby także rozwój komentowanego rynku. Dlatego też pożądanym

kierunkiem zmian w prawie autorskim jest raczej ostrożna liberalizacja regulacji, połączona z doprecyzowaniem zakresów najważniejszych instytucji. Rewolucja technologiczna zintensyfikowała bowiem procesy rozpowszechniania własności intelektualnej. W wielu sytuacjach stały się one immanentnymi elementami ważnych procesów społecznych, które, zważywszy choćby na efekt sieci czy nowe modele biznesowe, pozwalające na osiąganie zysków z szeroko rozumianej popularności, nie pozostają w sprzeczności z interesem autorów (por. Filiciak et al. 2012). Wobec powyższego postulat depenalizacji niektórych zachowań związanych z nieautoryzowanym rozpowszechnianiem własności intelektualnej jest godny rekomendacji.

Przykładem pokazującym negatywne skutki zbyt restrykcyjnej polityki w obszarze własności intelektualnej były do niedawna powszechne zabezpieczenia DRM, które utrudniały korzystanie z e-booków nawet legalnym odbiorcom, a równocześnie dawało się je szybko złamać. Pozostawała natomiast irytacja kupującego, który napotykał duże problemy, jeśli chciał czytać książkę na więcej niż jednym urządzeniu (czy przy użyciu innego programu). Spowodowało to odwrót wydawców od zabezpieczeń typu DRM na rzecz znaków wodnych, których rolą nie jest techniczne blokowanie, ale oznaczanie egzemplarzy, aby chociaż częściowo kontrolować ich rozpowszechnianie. Skuteczne zabezpieczenie e-booka sprawiłoby, że jego nabywca byłby w znacznie gorszej sytuacji od posiadacza książki tradycyjnej, gdyż ten drugi po przeczytaniu może przecież książkę komuś użyczyć czy nawet odsprzedać (Biga 2013).

Wiele problemów w zakresie zarządzania własnością intelektualną – także w kontekście e-booków – może rozwiązać upowszechnienie licencji Creative Commons, które zastępują prawnautorską regulację „wszystkie prawa zastrzeżone” jednym z wariantów typu „pewne prawa zastrzeżone”. Ta nowa formuła pozwala więc autorowi kontrolować do pewnego stopnia sposób rozpowszechniania i przetwarzania dzieła, ale nie hamuje nadmiernie samego procesu rozpowszechniania, co – jak już wspomniano – w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej przynosi twórcy wymierne korzyści.

W Polsce ekspansja e-booków jest znacznie wolniejsza m.in. ze względu na wyższe ceny urządzeń oraz stosunkowo małą liczbę dostępnych tytułów. Największym hamulcem są jednak wysokie ceny samych książek w wersji elektronicznej (ryc. 2). Taki stan rzeczy jest spowodowany zasadniczo dwoma czynnikami. Po pierwsze tym, że na e-booki obowiązuje stawka podatku VAT 23% (na tradycyjne książki 5%). Po drugie – wydawcy nie rozumieją fenomenu tego rynku, który zaistniał za oceanem. W efekcie wersja elektroniczna często jest tańsza jedynie o kilkanaście procent, choć zdarzały się też przypadki, że była nawet droższa od tradycyjnej (sic!).

Potwierdzeniem tezy o takich właśnie zasadniczych przyczynach wolniejszego rozwoju e-czytelnictwa w Polsce są wyniki badań przeprowadzonych przez Publio i Świat Czytników (2013). Najważniejszym kryterium, jakim respondenci kierowali się przy zakupie e-booków, była cena – aż 86% brało ją pod uwagę. Na dalszych miejscach znalazły się zaś: znajomość/popularność autora – 80%, rekomendacje rodziny i znajomych – 77%, pozytywne opinie na blogach i forach – 62%, obecność na liście bestsellerów – 37% oraz rekomendacje księgarni internetowych – 36% respondentów.

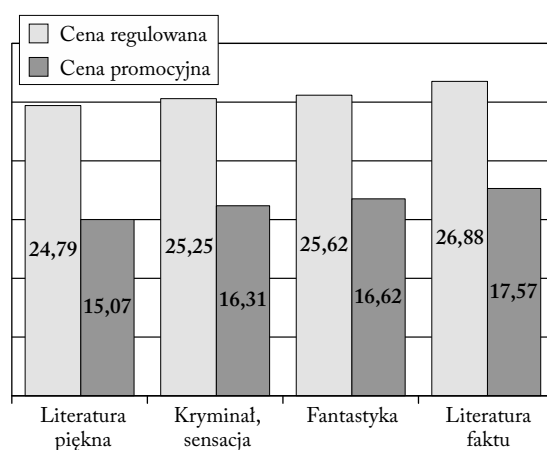
Niewątpliwie czynnikami, które będą sprzyjały dynamicznemu upowszechnianiu e-booków w oparciu o podobne mechanizmy, jakie zadziałały w Stanach Zjednoczonych, są:

- postęp technologiczny oraz coraz większe wyrafinowanie czytników;
- pogłębiające się zjawisko przenikania Internetu do wszystkich sfer życia, co zmienia zachowania czytelników;
- coraz większe otwarcie konsumentów na nowe trendy technologiczne – poprzednie rewolucje technologiczne: smartphony, przenośne konsole, odtwarzacze mp3 sprawiły, że codzienne i intensywne wykorzystywanie elektroniki jest zjawiskiem coraz bardziej naturalnym (PWC 2010: 2).

Badania ankietowe pokazują, że 37% czytelników jest skłonne zapłacić za e-booka połowę ceny tradycyjnej książki, a 26% oczekuje ceny na poziomie 9,90 zł. Z badań wynika również, że wydawcy nie widzą możliwości znacznego obniżenia ceny e-booków – po pierwsze ze

względu na stawkę VAT, po drugie ze względu na koszty produkcji, które są nieznacznie niższe od kosztów publikacji książki papierowej (koszt druku to ok. 10–18% kosztów książki) czy koszty dystrybucji (30–40% kosztów książki papierowej), które w przypadku wersji elektronicznej są jedynie o 5% niższe (m.in. ze względu na potrzebę korzystania z księgarni internetowych, którymi wydawcy nie dysponują) (Zygierewicz 2013).

Przytoczone wyżej wyniki rysują pozornie patową sytuację. Niewątpliwie widoczna jest tu jaskrawa sprzeczność między oczekiwaniami producentów i konsumentów. Nie chodzi tu jednak w istocie o nic innego jak tylko o typowe oczekiwanie jak najniższej ceny w grupie odpowiadającej za popyt, kontrastujące z oczekiwaniami możliwie najwyższej ceny, które pojawia się po stronie odpowiadających za podaż wydawców. Jest to więc napięcie charakterystyczne dla tej kategorii sytuacji rynkowej. Jego swoistość wynika jedynie ze szczególnej pozycji tradycyjnych książek – będących w tej perspektywie substytutami e-booków. Te zamienniki są bowiem preferencyjnie traktowane. Ponadto ze względu na szereg czynników – głównie kulturowych i historycznych – oraz na fakt, że w przeciwieństwie do e-booków książki papierowe posiadają także wymiar materialny – konsumenci są skłonni zaakceptować ich wyższą cenę.



Ryc. 2. Średnia cena e-booka w wybranych kategoriach (w zł).

Źródło: Błaszczuk, Bednarczyk (2014: 19).

Propozycja zmian w modelach biznesowych

Warunkiem koniecznym upowszechnienia e-czytelnictwa jest więc polityka cenowa odpowiadająca przytoczonym wyżej oczekiwaniom konsumentów, która w dużym stopniu byłaby powtórzeniem drogi do sukcesu, jaką przebył w Stanach Zjednoczonych rynek książki elektronicznej, gdzie bardzo szybko pojawiły się modele biznesowe oceniane przez wszystkich uczestników transakcji jako bardzo korzystne. W Polsce wydawcy argumentują natomiast, że niemożliwe jest – według ich wyliczeń – tak znaczne obniżenie cen e-booków. Wydaje się jednak, że presja konsumentów będzie tak duża, iż wskazywane przez wydawców przeszkody będą musiały zostać usunięte przy wykorzystaniu nowoczesnych modeli biznesowych, które w dużej mierze powielią dobre praktyki zza oceanu.

Obszarem, który pozwala na największe ograniczenie kosztów, jest dystrybucja. Wydawcy muszą więc zainteresować się całym procesem – od przygotowania publikacji do jej dostarczenia na urządzenie czytelnika. Przejęcie kontroli nad wszystkimi działaniami daje również – poza zwiększeniem zakresu potencjalnych przychodów – szansę na uproszczenie i przyspieszenie tego procesu, co ma niebagatelne znaczenie dla konsumentów.

Konieczne może się okazać także oferowanie w sklepach internetowych z e-bookami nie tylko produktów i usług komplementarnych, lecz także tych luźno związanych z podstawową działalnością wydawcy. Właściwym porównaniem wydają się tu być stacje benzynowe, które w obliczu ostrej konkurencji cenowej na rynku paliw coraz mocniej rozwijają gastronomiczny i zakupowy wachlarz usług. Ta droga może być właściwa także dla upowszechniania e-czytelnictwa.

Warty odnotowania jest model dostępu do e-booków opierający się na abonamencie, który w Polsce oferuje serwis legimi.com. W pakiecie „Legimi bez limitu” za 32,99 zł miesięcznie (stan na październik 2015) użytkownik może czytać na czterech urządzeniach dowolną liczbę książek z bazy obejmującej ponad 5000 pozycji – w tym także aktualnych bestsellerów. Ofertę tę trzeba uznać za wielce interesującą, choć niewątpliwie

jest ona adresowana wyłącznie do osób czytających względnie dużo – przynajmniej kilka książek miesięcznie. Początkowo wydawcy byli sceptycznie nastawieni do takiej formy dostępu do ich książek. W praktyce jednak całe ryzyko zbyt dużej aktywności czytelniczej użytkowników ponosi serwis Legimi. Gdy bowiem dany użytkownik przeczytał więcej niż dostępny bezpłatny fragment danego dzieła, serwis automatycznie kupuje tę e-książkę od wydawcy po cenie katalogowej. *Ergo*: niektórzy abonenci Legimi mogą przynosić firmie straty, które jednak są pokrywane przez klientów czytających mniej.

Podobne systemy (m.in. Scribd i Oyster) działają też w innych krajach. Rewolucją może być jednak opracowana przez Amazon usługa abonamentowego nielimitowanego dostępu do dużej bazy e-booków i audiobooków – 700 000 pozycji za 9,99 USD miesięcznie. Jej wprowadzenie było poprzedzone długimi negocjacjami, w których ów gigant sprzedażowy mógł wywierać silną presję na wydawnictwa. Nie ze wszystkimi partnerami rozmowy zakończyły się jednak sukcesem. Mimo to dostępna w abonamencie kolekcja jest imponująca. Dlatego usługa *Kindle Unlimited* może okazać się kolejnym spektakularnym sukcesem amazon.com, tym bardziej że działa ona także na tabletach z systemami operacyjnymi konkurencyjnych firm – iOS i Android.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba zauważyć, że wydawcy, właściciele treści oraz sprzedawcy stoją przed wyzwaniem odnalezienia się w nowej rzeczywistości, która jest wynikiem dokonującej się rewolucji technologicznej. Jeśli istniejące podmioty nie zaadaptują się szybko do nowych warunków, ich miejsce zajmą nowi gracze. Mechanizm ten był widoczny na wielu rynkach, które przechodziły podobną transformację – w muzyce, telewizji czy rozrywce. Dzisiejsze księgarnie internetowe muszą zmienić się w dostarczycieli zróżnicowanych treści, które będą oferowane w różnych formatach i dla różnych platform. Co więcej, opłacalne jest digitalizowanie oferty, nawet jeśli przejściowo koszty przewyższają krótkookresowe korzyści. Takie działanie jest bowiem potrzebne, aby powstał rynek, który będzie alternatywą dla rozpowszechniania treści w serwisach, których legalność jest powszechnie podważana. Oferta

nie może się ograniczać li tylko do samego zdigitalizowanego tekstu, ale musi zawierać także komplementarne czy suplementarne treści audio, video, gry i aplikacje (PWC 2010: 2–3).

Trudno jednak na dzień dzisiejszy przewidzieć, kiedy i czy w ogóle nastąpi w Europie równie gwałtowne powiększenie się tego rynku, jak miało to miejsce w Stanach Zjednoczonych. Prognozowanie w tym zakresie powinno uwzględniać jednak następujące okoliczności, których wystąpienie jest niewątpliwie bardzo prawdopodobne, a w niektórych przypadkach graniczy wręcz z pewnością:

- Ceny e-czytników będą mały – potanieje przede wszystkim technologia kolorowego e-atramentu do poziomu, który pozwoli na wykorzystanie go w podstawowych modelach e-czytników.
- Czytniki pozostaną tańsze od tabletów, choć te doczekają się wydajniejszych baterii, co zwiększy ich użyteczność przy czytaniu książek.
- Rynek czasopism drukowanych będzie się nadal zmniejszał na rzecz wydań tabletowych.
- Coraz większa liczba wydawców będzie oferowała treści multimedialne dla e-booków.
- W pewnych segmentach rynku rozwinie się model sprzedaży pojedynczych rozdziałów książek.
- Niektóre kategorie książek (np. książki kucharskie i przewodniki) będą oferowane jako pozycje interaktywne z systemem internetowych uaktualnień i subskrypcji.
- Biblioteki będą w coraz większym stopniu uzupełniały swoją ofertę w postaci e-booków.
- Malejący popyt na wydania papierowe doprowadzi do publikowania wielu książek jedynie w formie elektronicznej (PWC 2010: 28).

Propozycje zmian w politykach publicznych oraz postulaty *de lege ferenda*

Pożądana zmiana stawki podatku VAT na e-booki wymaga podjęcia działań na forum Unii Europejskiej. Polska nie może bowiem samodzielnie decydować w tym obszarze, gdyż jest związana zapisami dyrektywy unijnej w sprawie wspólnego podatku od wartości dodanej. Można

przypuszczać, że istnieje dostateczna wola polityczna, aby na e-booki stosować – podobnie jak na książki tradycyjne i audiobooki – niższą stawkę VAT. Swoje poparcie dla tej idei deklarował bowiem Donald Tusk, gdy był jeszcze premierem, a także wielu innych europejskich przywódców. Została ona też zapisana jako jeden z celów „Strategii rozwoju kapitału społecznego 2020”, przygotowanej przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Obecnie jednak kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobligowane do stosowania w tym przedmiocie podstawowej stawki VAT obowiązującej w danym państwie. Zgodnie z dyrektywą 2006/112/WE Polska oraz inne kraje członkowskie Unii Europejskiej nie mają na razie możliwości zmniejszenia stawki VAT na usługi elektroniczne. Warto zauważyć, że zgodnie z zapisami tego dokumentu e-booki dostarczane w wersji elektronicznej są traktowane jako usługa, a nie jako towar.

Fakt, że e-booki są traktowane jako usługa, a nie towar, jest główną determinantą obłożenia ich wyższym VAT-em. Ten sam plik dostarczony na fizycznym nośniku jest zaś towarem, który może być preferencyjnie opodatkowany. Trudno to zjawisko traktować inaczej niż w kategoriach legislacyjnego absurdu. Z teleologicznego punktu widzenia nie ma bowiem żadnego uzasadnienia dla takiego rozróżnienia. Zakaz stosowania niższego VAT-u na e-booki potwierdził jednak Trybunał Sprawiedliwości UE (w sprawie C-479/13 i C 512/13). Zgodnie z Dyrektywą Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej do usług świadczonych drogą elektroniczną nie można stosować innej stawki VAT niż podstawowa — zarazem przyjmuje się, że dostawa książek w postaci cyfrowej jest taką usługą. Wobec powyższego kraje, które wprowadziły do swojego systemu podatkowego preferencyjne stawki na e-booki – Francja i Luksemburg przyjęły odpowiednio 5,5% i 3% – naruszyły ww. przepisy.

Propozycja, aby na forum europejskim forsować zmiany otwierające możliwość stosowania niższego VAT-u na e-booki może jednak napotkać trudności ze względu na problemy z deficytem budżetowym większości krajów Unii. Nie da się bowiem ukryć, że obniżenie stawki VAT na

e-booki przyniesie skutek w postaci zmniejszenia wpływów do budżetu państwa, choć ze względu na niewielki rozmiar tego rynku nie byłoby to dużym uszczupleniem dochodów budżetowych. Zdaniem polskiego Ministerstwa Finansów zmniejszenie stawki VAT na e-booki do poziomu 5% w 2014 r. przyniosłoby straty w budżecie państwa na poziomie 30 mln zł. Jako podstawę do tych wyliczeń Ministerstwo Finansów przyjęło dane opublikowane w 2012 r. przez Bibliotekę Analiz, która szacowała wielkość rynku e-booków na 50 mln zł (Błaszczuk, Bednarczyk 2014: 25).

Być może potrzebne okaże się zastosowanie metody *one in, one out*. W tym wypadku mogłaby ona oznaczać jednoczesne stworzenie systemu ułatwiającego bibliotekom wchodzenie w posiadanie książek w wersji elektronicznej, dzięki czemu bez istotnej straty dla czytelnictwa dałoby się zmniejszyć wysokość wydatków na zakup książek dla tych placówek. Obecnie wykupywanie licencji jest dla bibliotek nieopłacalne, gdyż przeważnie wymaga się corocznego ich odnawiania i uiszczania kolejnych opłat, które zwykle już po dwóch latach przewyższają koszt zakupu wydania tradycyjnego – papierowego.

Warto więc rozważyć możliwość wprowadzenia ustawowego obowiązku udzielania bibliotekom przez wydawcę pewnej liczby bezpłatnych licencji na użytkowanie każdej książki publikowanej w formie elektronicznej. Liczba ta mogłaby być zależna od wyników sprzedaży konkretnej książki. Procent, jaki mają stanowić bezpłatne licencje, powinien zostać określony w wyniku konsultacji społecznych. W efekcie czytelnicy bibliotek uzyskaliby dostęp do znacznego zasobu nowych książek, i to w ilości proporcjonalnej do zainteresowania, jakim cieszy się dana pozycja. Przyczyniłoby się to niewątpliwie do popularyzacji e-czytelnictwa, z korzyścią także dla wydawców. Ich zasadniczy zysk wynikałby jednak ze zwiększenia ilości sprzedawanych książek, będącego rezultatem niższych cen brutto po obniżeniu stawki podatku VAT.

W tym kontekście nie sposób pominąć także aspektu ekologicznego. Przekonywanie społeczeństwa do czytania książek w formie elektronicznej może być wszakże postrzegane w tej perspektywie. Otwiera to szerokie możliwości ubiegania się o zewnętrzne dotacje – nie tylko

związane z kapitałem ludzkim, ale także polityką ekologiczną. Co więcej, dzięki temu, że wydanie książki w wersji elektronicznej jest tańsze, obniżeniu ulega bariera utrudniająca debiutowanie młodym autorom.

Oczywiście masowe e-czytelnictwo wymaga powszechnego posiadania urządzeń – czytników e-booków. W ostatnich latach zanotowano istotny spadek ich ceny. Obecnie są one dostępne za kwotę zbliżoną do 100 USD. Nie jest to z pewnością cena zaporowa, tym bardziej że dzięki bezpłatnemu i legalnemu dostępowi do ogromnych zasobów klasyki literatury zakup ten zwraca się już po przeczytaniu kilku książek. Możliwe jest ponadto obniżenie ceny urządzenia dzięki zastosowaniu metody, którą z sukcesem i na dużą skalę wprowadziła firma Amazon. Oferuje ona tańsze urządzenia, które wyświetlają nienachalne reklamy. Nie są one uciążliwe dla czytelnika, gdyż nie ograniczają powierzchni ekranu przy czytaniu, a pojawiają się jedynie jako wygaszacz ekranu oraz w trakcie przeglądania menu. Chociaż nie ma podstaw, aby spodziewać się problemów z pozyskaniem reklamodawców do tego typu kampanii, to z pewnością zorganizowanie programu „Mecenas e-czytelnictwa”, realizowanego przy wsparciu podmiotu cieszącego się dużym szacunkiem społecznym, jeszcze bardziej uatrakcyjniłoby tę ideę.

Niewątpliwą korzyścią z upowszechnienia dostępu do czytników e-booków byłaby możliwość łatwego i bezpłatnego dostępu do lektur szkolnych. Większość z nich nie jest już bowiem z racji upływu czasu objęta majątkowymi prawami autorskimi. Można by więc dzięki temu zmniejszyć nakłady finansowe na zakup ich papierowych wersji dla bibliotek szkolnych bez szkody dla dostępności lektur wśród uczniów. Zaoszczędzone w ten sposób środki mogłyby stanowić finansową bazę dla – niekiedy kosztownych – aktywnych działań państwa w dziedzinie promocji e-czytelnictwa.

Zasługująca na rekomendację jest także wspomniana wcześniej liberalizacja prawa autorskiego, która premiowałaby bardziej otwarte modele zarządzania własnością intelektualną. W omawianym obszarze prawo w zasadzie nie wykreuje nowej sytuacji społeczno-gospodarczej, stanowić będzie raczej odpowiedź na zmiany, które już

się dokonały. Nie można jednak umniejszać roli regulacji, gdyż odpowiednie przepisy przyspieszyłyby upowszechnianie się pozytywnych zmian oraz wpłynęłyby dodatnio na ich skalę.

Podsumowanie

Prawodawca powinien dążyć do powstania regulacji tworzących takie ramy aktywności, w których egoistyczne i racjonalne dążenia jednostek będą prowadziły do rozwiązań efektywnych społecznie – tj. będą maksymalizowały także dobrobyt społeczny. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, że oparcie oceny regulacji na szeroko pojętych kryteriach ekonomicznych nie uniemożliwia etycznego filtrowania wyników i w efekcie zapobiegania pojawieniu się tzw. potworności moralnej, której obawiają się przeciwnicy ekonomicznej analizy prawa. Cele stawiane regulacjom, budowane wokół kryterium efektywności, nie muszą stać w sprzeczności z wartościami takimi jak sprawiedliwość czy solidaryzm społeczny.

Naturalnie nie sposób uznać dziś problemu związanego z e-bookami za zasadniczy. W badaniu Biblioteki Analiz (2013) jedynie 1,75% ankietowanych ze środowisk związanych z rynkiem księgarskim wskazało jako działanie ważne dla Polskiej Izby Książki walkę z VAT-em na wszystkie kategorie książek. Nie oznacza to jednak, że problem ten na zawsze pozostanie marginalny. Utrzymanie obecnej dynamiki wzrostu tego sektora szybko doprowadzi bowiem do sytuacji, w której poruszane tu kwestie będą o wiele bardziej doniosłe. Z uwagi na bardzo długi czas tworzenia i wdrażania polityk publicznych konieczne jest jak najszybsze podjęcie opisywanych w niniejszym tekście wyzwań. Opóźnianie rozpoczęcia tej dyskusji doprowadzi do pogłębienia się dysonansu między prawem a rzeczywistością i będzie miało negatywne konsekwencje ekonomiczne.

Oczywiście nie wszystkie mankamenty mogą zostać zniwelowane przez prawodawcę, czasem może on jedynie kreować system zachęt, przy pomocy którego będzie wpływał na innych aktorów. Możliwości interwencji publicznej są ograniczone chociażby w obliczu faktu, że wydawcy nie promują e-booków, bo lepiej zarabiają

na papierze, a bez dużego wolumenu sprzedaży e-booków nigdy nie zaoferują dostatecznie niskiej ceny. To błędne koło. A przecież rynek kultury cyfrowej jest wprost stworzony do eksperymentów mających na celu znalezienie najlepszej ceny dla e-booków. W przestrzeni wirtualnej testowanie strategii cenowych nie jest skomplikowanym przedsięwzięciem logistycznym, a analityka webowa i raportowanie w czasie rzeczywistym dają możliwości niewystępujące na rynku książki tradycyjnej (Błaszczuk, Bednarczyk 2014: 7).

Wydaje się, że istniejące już księgarnie internetowe mają wszelkie szanse na wzmocnienie swojej pozycji w obliczu dokonującej się cyfrowej transformacji. Dobrą sytuację wyjściową zawdzięczają posiadanym bazom klientów i doświadczeniu w prowadzeniu sprzedaży przez Internet. Mimo to w pewnych okolicznościach ich pozycja może zostać zagrożona przez nowe podmioty, które mogą próbować zapewnić konsumentom szerszą gamę produktów, bardziej zaangażować kupujących czy zintegrować swą działalność z mediami społecznościowymi (PWC 2010: 3).

Z pewnością cenna nauka dla rynku e-czytelnictwa płynie z doświadczeń branży muzycznej, która kilkanaście lat wcześniej musiała się zmierzyć ze zjawiskiem pozaformalnego obrotu własnością intelektualną w Internecie. Przyjęty wtedy rewolucyjny model sprzedaży platformy iTunes był niezwykle celną odpowiedzią na spadającą sprzedaż płyt. Wprowadzenie możliwości bardzo wygodnego kupowania pojedynczych utworów w przystępnej i jednolitej cenie 0,99 USD, w połączeniu z szeroką ofertą i upowszechnieniem ultramobilnych przenośnych odtwarzaczy mp3, w istocie uratowało rynek muzyczny. Dziś takich nowych rozwiązań potrzebuje e-czytelnictwo. Podobieństwo owych dwóch sektorów jest ogromne, a to otwiera drogę do twórczej adaptacji opisanych doświadczeń.

Analiza zachowań konsumentów dokonywana w konwencji behawioralnej ekonomicznej analizy prawa w oparciu o przedstawiony wcześniej materiał empiryczny wskazuje, że możliwe jest zbudowanie takich modeli biznesowych, które nawet przy rezygnacji z opresyjnych form walki z nieautoryzowanym obrotem dobrami materialnymi pozwalają twórcom i dystrybutorom osiągać zyski na poziomie stanowiącym dostateczną

zachętę do podejmowania działalności twórczej i jej sprzedawania. Naturalnie nie zwalnia to prawodawcy z obowiązku dostosowania przepisów dotyczących ochrony własności intelektualnej do nowych realiów kreowanych przez dokonującą się nieustannie rewolucję technologiczną – także bowiem w tym obszarze jednym z fundamentalnych zadań regulatora jest minimalizacja zbędnej straty społecznej.

Trzeba jednak podkreślić, że rola państwa nie powinna ograniczać się tu wyłącznie do zapewnienia ram instytucjonalnych dla konkurencji rynkowej. Istnieje bowiem przestrzeń dla efektywnych i aktywnych polityk publicznych, których przykładem mogą być chociażby przywoływane w niniejszym opracowaniu działania w obszarze przymusowych licencji dla bibliotek. Działania te muszą jednak także uwzględniać wnioski płynące z badań behawioralnych. Zachowania poszczególnych grup aktorów determinowane są bowiem szczególnym statusem książki i silnymi relacjami o charakterze emocjonalnym, typowymi dla konsumpcji wytworów przemysłu kreatywnego. W efekcie nawet nieskrępowany dostęp do bezpłatnych kopii z obiegu nieformalnego nie zniechęca znacznej grupy konsumentów do wynagradzania twórców.

Bibliografia

Beldowski, J., Metelska-Szaniawska, K. (2007). Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa. *Bank i Kredyt*, 10, 51–69.

Biblioteka Analiz (2013). *Badanie rynku książki w Polsce*. Warszawa: Biblioteka Analiz.

Biga, B. (2013). Prawo autorskie w kontekście rewolucji technologicznej. W: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Błaszczczyk, M., Bednarczyk, M. (2014). *Raport o rynku e-booków w Polsce w latach 2010–2014*. Warszawa: Virtualo.

CBOS (2013). *Kierunki i formy transformacji czytelnictwa w Polsce. Raport z badania założycielskiego*. Warszawa.

Cooter, R., Ulen, T. (2009). *Ekonomiczna analiza prawa* (tłum. J. Beldowski et al.). Warszawa: C.H. Beck.

Filiciak, M., Hofmokl, J., Tarkowski, A. (2012). *Obiegi kultury. Społeczna cyrkulacja treści*. Warszawa: Cyfrowe Centrum.

Geodecki T. (2008), Pomiar innowacyjności gospodarki przy użyciu pośrednich i bezpośrednich wskaźników innowacji, *Zarządzanie Publiczne*, 1 (5), s. 27–50.

Holmes, O.W. (1897). The path of the law. *Harvard Law Review*, 10, http://www.constitution.org/lrev/owh/path_law.htm

Kuniński, M. (2012). Wyjaśnienie powstawania norm. *Zarządzanie Publiczne*, 1 (19), s. 173–184.

Polska Izba Książki (2014). *Raport Polskiej Izby Książki z projektu badawczego „Kierunki i formy transformacji czytelnictwa w Polsce”*. Warszawa.

Publio, Świat Czytników (2013). „Jak e-czytają Polacy?”. Wyniki ankiety Publio i Świata Czytników, <http://swiatczytnikow.pl/jak-e-czytaja-polacy-wyniki-ankiety-publio-i-swiata-czytnikow/> (dostęp: 14.06.2016).

PWC (2010). *Turning the Page: The Future of eBooks*, https://www.pwc.kz/en/publications/new_publication_assets/ebooks-trends-developments.pdf (dostęp: 14.06.2016).

Stelmach, J. (2007). Spór o ekonomiczną analizę prawa. W: J. Stelmach, M. Soniewicka (red.), *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Wilkin, J. (red.) (2005). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Zygierewicz, A. (2013). E-book. Produkt, technologia rynek. *Analizy*, 9 (98), Biuro Analiz Sejmowych.

E-reading in Poland: Challenges and problems in new business models, public policies and copyright

The aim of this paper is to analyze the economic impact of popularization of books in the electronic format. The text contains an analysis of challenges and problems in three key areas: business models, public policies, and copyright. On this basis, it is possible to establish strategies to minimize the negative effects of the recent developments and to make good use of new opportunities.

Keywords: e-book, copyright, public policies.

Grażyna Piechota

Analiza roli gazet samorządowych w okresie sprawowania władzy i podczas kampanii wyborczej

Gazety samorządowe są wydawane bezpośrednio przez urzędy miasta albo przez powoływane w tym celu spółki miejskie. Artykuł poświęcony został analizie roli, jaką odgrywają gazety samorządowe w okresie sprawowania mandatu przez prezydenta miasta na prawach powiatu oraz w okresie trwania kampanii wyborczej. W tekście omówiono wyniki badań porównawczych treści gazet samorządowych wydawanych w roku 2013 i 2014 (podczas ostatniej kampanii wyborczej). Na potrzeby badań przeprowadzono także wywiady standaryzowane z redaktorami wybranych mediów.

Ważnym wnioskiem płynącym z badań jest ustalenie, że informacje udostępniane w mediach samorządowych nie zawsze spełniają standardy rzetelności i obiektywizmu dziennikarskiego, stosowane są zarówno elementy propagandy, jak i reklamy natywnej.

Dokonana analiza stanowi wkład w toczącą się od wielu lat dyskusję o potrzebie istnienia mediów wydawanych przez władze samorządowe.

Słowa kluczowe: gazeta samorządowa, gazeta miejska, media lokalne, samorządowa kampania wyborcza, lokalna debata publiczna.

Wstęp

Procesy komunikowania politycznego, które zachodzą na poziomie samorządu lokalnego, są zagadnieniem podstawowym m.in. dla analizy kreacji oraz funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni lokalnej, dla badania aktywności poszczególnych aktorów lokalnego życia publicznego, jak i dla procesu zdobywania lub utrzymywania władzy przez monokratyczne organy wykonawcze. Problematyka mediów zarządzanych przez władze bezpośrednio lub za pośrednictwem utworzonych przez nie spółek miejskich jest zagadnieniem analizowanym od dawna, tak z perspektywy politologicznej, socjologicznej, jak i medioznawczej. Niniejszy tekst ma charakter analizy porównawczej, której celem jest

wskazanie roli gazet samorządowych w dwóch okresach: w okresie sprawowania władzy oraz w samorządowej kampanii wyborczej. Dla potrzeb przygotowania artykułu przeprowadzono badania zawartości gazet samorządowych publikowanych w wybranych 16 miastach na prawach powiatu w dwóch analogicznych okresach lat 2013 i 2014 (przeanalizowano wydania gazet samorządowych opublikowanych w wersji elektronicznej w okresie od września do listopada każdego roku – łącznie około 150 wydań). Dodatkowo, badając rolę gazet jako jednego z kanałów mediów samorządowych, przeprowadzono wywiady z redaktorami naczelnymi wybranych gazet na temat postrzegania roli mediów samorządowych w samorządzie terytorialnym.

1. Gazety samorządowe jako wybrane medium lokalne

Gazety samorządowe stanowią istotny kanał komunikowania wśród mediów lokalnych¹. Od

¹ Prasa lokalna jest definiowana w różny sposób, z podkreśleniem odmiennych elementów, charakteryzujących ją na tle innych mediów. Zdaniem Ryszarda Kowalczyka

Grażyna Piechota
Katedra Medioznawstwa i Komunikowania
Politycznego
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza
Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1,
30-705 Kraków
gpiechota@poczta.onet.pl

chwili reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce coraz częściej, co wykazały badania przeprowadzone w 2011 r., władze miast na prawach powiatu tworzą własne media, w tym głównie gazety samorządowe, w ostatnich latach dostępne także w wersji elektronicznej, oraz portale internetowe (Michalczyk 2000; Piasecki 2002; Piechota 2012a). Jak pisze Andrzej Piasecki, media samorządowe stanowiły w 2000 r. ok. 36% rynku prasy lokalnej. Co prawda, zdaniem Piaseckiego, nie zagroziło to istniejącym komercyjnym mediom lokalnym, bo tworzone biuletyny samorządowe miały charakter efemeryd, które nie odgrywały istotnej roli w środowisku samorządowym. Jednocześnie śledząc zmieniający się rynek mediów samorządowych w kolejnych latach, Piasecki zauważa dwie tendencje: poprawę jakości wydawanych gazet samorządowych i tworzenie nowych inicjatyw w postaci rozgłośni radiowych oraz stacji telewizyjnych, a także wykorzystywanie Internetu do komunikowania się z otoczeniem.

Inicjatywa tworzenia mediów samorządowych nie tylko w formie gazet, ale również portali internetowych, kanałów radiowych, a także telewizji internetowej rośnie, od kiedy w 2002 r. wprowadzono wybory bezpośrednie do monokratycznych organów wykonawczych. Rola mediów samorządowych została zdefiniowana w przestrzeni lokalnej przede wszystkim jako: informowanie, tworzenie płaszczyzny do lokalnej debaty publicznej, integrowanie mieszkańców i migrantów, promowanie lokalnej kultury i tradycji, zapewnianie rozrywki oraz sprawowanie funkcji kontrolnej wobec władz samorządowych (Michalczyk 1996, 2000; Szostok 2013). Pojęcie mediów lokalnych, zatem także i gazet samorządowych, stopniowo ulega redefinicji.

(2003: 48) za prasę lokalną uznać należy prasę wydawaną w dzielnicach dużych miast, parafiach, na osiedlach, w małych miastach i miasteczkach, także w gminach i powiatach. Włodzimierz Chorążki i Sylwester Dziki z kolei, definiując prasę lokalną, podkreślają jej ograniczony i z góry określony zasięg terytorialny: „media lokalne wiążą się ściśle z aktualnym podziałem administracyjnym kraju” (Chorążki, Dziki 2004: 121). Natomiast według Jacka Sobczaka prasę lokalną wyodrębnia się ze względu na uwarunkowania terytorialne, choć niekoniecznie związane z podziałem administracyjnym (Sobczak 2005: 62).

Dostęp do informacji publikowanych w Internecie jest nieograniczony terytorialnie, dlatego treści publikowane i udostępniane w sieci nie są już wyłącznie informacjami o zasięgu lokalnym. Mogą stanowić źródło wiadomości promujących konkretne miasto, a także wpływać na decyzje jednostek o zmianie miejsca zamieszkania.

Gazety samorządowe ze względu na status wydającego je podmiotu (urząd miasta, spółka miejska) powinny pełnić funkcję platformy, dzięki której mieszkańcy są informowani nie tylko o decyzjach i zrealizowanych działaniach władzy, lecz także mają szansę poznać motywy podejmowanych decyzji (Szostok, Rajczyk 2013).

Gazety wydawane przez podmioty zależne od władz samorządowych (urząd miasta albo spółki miejskie, które w całości albo w pakiecie kontrolnym należą do miasta) zawierają treści, w których stronniczo przedstawiana jest aktywność władz – eksponuje się pewne wydarzenia, a pomija fakty i okoliczności, które nie cieszą się społeczną akceptacją². Kontent udostępniany w gazetach samorządowych podlega selekcji ze względu na urzędującego w mieście prezydenta i jego otoczenie.

Jeszcze inną pokusą jest wykorzystywanie prasy samorządowej do przekazywania treści propagandowych, nie tylko pomijanie faktów niekorzystnych dla władz, ale także niedopuszczanie na swoje łamy przedstawicieli tej części lokalnej opinii publicznej lub opozycyjnych polityków, którzy wyrażają opinie odmienne lub wręcz kontestujące poczynania władz (Piechota, Rajczyk, 2012). Należy wskazać także inne zagrożenia, które stwarzają gazety wydawane przez lokalne władze. Po pierwsze, gazety samorządowe dostarczają informacji, które w pewnym stopniu zaspokajają potrzeby informacyjne lokalnej społeczności, co w powiązaniu z nieodpłatnym dostępem do treści (gazety są rozdawane za darmo) może wpływać na to, że pewna grupa mieszkańców rezygnuje z zakupu gazet komercyjnych. Taki wpływ na lokalny rynek prasy mogą mieć głównie gazety, które są wydawane przez spółki miejskie, co

² Zdaniem Stanisława Michalczyka prasa samorządowa identyfikowana jest tak z powodu źródeł jej finansowania w budżetach samorządów lokalnych (Michalczyk 1999: 193).

u pewnej grupy czytelników wywołuje wrażenie bezstronności przekazu. Innym problemem jest wykorzystywanie gazet samorządowych do publikowania w nich ogłoszeń przez urząd gminy lub spółki miejskie. Pozbawianie lokalnych tytułów komercyjnych takiego źródła dochodu odbija się na ich kondycji finansowej. Praktyki takie mogą stanowić nawet metodę walki z niewygodnym dla władz medium lokalnym i stopniowo prowadzić do eliminacji tytułu z rynku.

Maciej Drzonek, pisząc o wielokadencyjnych prezydentach, wskazuje na dobre relacje z mediami jako jedną z przesłanek utrzymywanej przez wiele lat władzy i jednocześnie podkreśla patologiczne formy związków, jakie mogą polegać na ograniczaniu pluralizmu, np. przez finansowanie za pomocą publikowanych ogłoszeń

wyłącznie jednego tytułu (Drzonek 2013: 160). Inną formą ograniczania pluralizmu na łamach gazet samorządowych, o czym była już mowa, jest niedopuszczanie do publikowania treści niekorzystnych dla sprawujących władzę.

Poniższe zestawienie prezentuje, że na 16 miast, w których przeprowadzono analizę treści publikowanych w gazetach samorządowych, prezydent miasta zmienił się w wyborach w listopadzie 2014 r. tylko w pięciu (w trzech prezydentami zostały osoby popierane w wyborach przez Platformę Obywatelską)³. W ośmiu miastach prezydenci sprawują władzę dłużej niż dwie kadencje.

Dane z tabeli 1, wskazujące na rok objęcia władzy przez prezydenta w miastach, w których istnieją media samorządowe, nie pozwalają na uogólnienie stwierdzenia, iż wydawanie przez

Tabela 1. Okres sprawowania władzy przez prezydentów miast, w których analizie poddano gazety samorządowe

Miasto	Prezydent	Okres pełnienia funkcji prezydenta	Wyniki wyborów w 2014 r. – I/II tura
1. Bydgoszcz	Rafał Bruski	od 2010 roku	II tura
2. Częstochowa	Krzysztof Matyjaszczyk	od 2010 roku	II tura
3. Gdańsk	Paweł Adamowicz	od 1998 roku	II tura
4. Grudziądz	Robert Malinowski	od 2006 roku	II tura
5. Jastrzębie Zdrój	Anna Hetman	od 2014 roku	II tura
6. Jaworzno	Paweł Silbert	od 2002 roku	II tura
7. Kalisz	Grzegorz Sapiński	od 2014 roku	II tura
8. Kraków	Jacek Majchrowski	od 2002 roku	II tura
9. Legnica	Tadeusz Krzakowski	od 2002 roku	II tura
10. Ostrołęka	Janusz Kotowski	od 2006	II tura
11. Poznań	Jacek Jaśkowiak	od 2014	II tura
12. Ruda Śląska	Grażyna Dziedzic	od 2010 roku	II tura
13. Siemianowice Śląskie	Rafał Piech	od 2014 roku	II tura
14. Sosnowiec	Arkadiusz Chęciński	od 2014 roku	II tura
15. Tychy	Andrzej Dziuba	od 2000 roku	I tura
16. Żory	Waldemar Socha	od 1998 roku	II tura

Źródło: opracowanie własne.

³ O zależności między wygraniami wyborów lokalnych przez kandydata a poparciem rządzącej partii politycznej na poziomie narodowym w: Piechota 2013.

władze samorządowe własnej gazety, za pomocą której dokonuje się komunikacja z mieszkańcami, jest czynnikiem determinującym utrzymanie władzy, ale może być rozpatrywana jako element kreowania dyskursu publicznego podczas sprawowania władzy oraz wzmacniania wizerunku prezydenta w kampanii wyborczej.

Na zagrożenia związane z istnieniem mediów wydawanych przez władze samorządowe od wielu lat zwracają uwagę eksperci z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Izba Wydawców Prasy, podkreślając jako immanentną funkcję kontrolną mediów, której bezspornie prasa samorządowa nie pełni, selekcionując content ze względu na podmiot. To faktycznie eliminuje z zawartości gazet samorządowych jakiegokolwiek treści, które w innym niż pozytywne lub neutralne światło stawałyby urzędującego prezydenta. Dodatkowo, istnienie gazet samorządowych upolitycznia informacje w innych mediach w przestrzeni lokalnej, gdzie koncentruje się przekaz płynący od opozycji. Dziennikarze mediów komercyjnych bardziej krytycznie odnoszą się do oceny poczynań władzy, komentując w odmienny sposób fakty, które publikują także gazety samorządowe (Piechota 2012a; Szostok 2013).

Nieco odmienne zdanie prezentował Michał Kulesza, jeden z twórców ustawy o samorządzie terytorialnym, wskazując, iż władze samorządowe w ramach realizacji polityki informacyjnej wobec społeczności lokalnej powinny wydawać własne tytuły, z tym jednak zastrzeżeniem, że taka sytuacja jest pożądana raczej wówczas, kiedy w przestrzeni lokalnej nie ma innych mediów komercyjnych. W takiej sytuacji gazeta samorządowa spełnia funkcje informacyjne wobec lokalnej społeczności, zapewniając mieszkańcom dostęp do informacji.

2. Gazety samorządowe jako kanał komunikowania w okresie kadencji prezydenta

Analizie zawartości poddano gazety wydawane w 16 miastach na prawach powiatu, udostępniane w wersji elektronicznej (zob. tab. 2).

Gazety samorządowe w badanych miastach były wydawane w dwóch formach – papierowej

i elektronicznej. Wyjątkiem jest Poznań, gdzie funkcjonowała tylko wersja elektroniczna gazety. Natomiast w Jaworznie gazeta, oprócz formy elektronicznej, miała szczególną postać – była udostępniana na przystankach autobusowych (stąd jej nazwa – gazeta przystankowa)⁴. Gazety samorządowe najczęściej wydawane były bezpośrednio przez urzędy miasta (ujawniane w stopce redakcyjnej są wydziały promocji i informacji), w trzech wypadkach przez spółki miejskie. Gazety wydawane przez spółki miejskie różnią się zawartością od redagowanych bezpośrednio przez urzędy – zawierają reklamy podmiotów gminnych oraz komercyjnych, a także ogłoszenia pochodzące z urzędu miasta. W przypadku dwóch miast, w których gazety były redagowane przez spółki gminne (Tychy i Ruda Śląska), dodatkowo wydzielone były strony, których upowszechnianie finansowano z budżetu miasta. Gazety samorządowe wydawane w Bydgoszczy oraz w Kaliszu poświęcone były wyłącznie tematyce związanej z kulturą.

Możliwość komentowania publikowanych w gazetach samorządowych informacji była dopuszczona tylko w gazetach w Tychach, gdzie opinie mogły być dodawane również za pośrednictwem serwisu społecznościowego Facebook.

W tabeli 3 podano, jaki jest nakład tytułów prasowych w analizowanych miastach. Tylko w stopkach redakcyjnych pięciu tytułów ujawniono, od kiedy gazeta się ukazuje. Nakład podany w stopkach redakcyjnych kilku gazet wahał się od 2 tys. (w Bydgoszczy) do 30 tys. egzemplarzy (w Krakowie)⁵. Tylko w jednym wypadku wskazano odpłatność gazety – 300 egzemplarzy z 2 tys. nakładu w Bydgoszczy jest odpłatne. W tabeli 3 podano nadto liczbę mieszkańców,

⁴ Jak piszą wydawcy gazety: „Gazeta publikowana jest na 50 przystankach autobusowych – wszystkich wyposażonych w wielkoformatowe przeszklone gabloty. Nowe medium umożliwia oczekującym na autobus zapoznanie się z miejskimi newsami, a miłośnikom nowoczesnej technologii na obejrzenie dodatkowych treści. Gazeta Przystankowa ma niespotykany na rynku prasowym format – wysokość 180 cm, a szerokość 120 cm”. Zob. http://www.jaworzno.pl/pl/aktualnosci/gazeta_przystankowa (dostęp: 20.06.2016).

⁵ Nakład gazet ustalono w dniach 22–30 września 2014 r.

Tabela 2. Wykaz gazet samorządowych, których treści poddano analizie

Miasto i tytuł gazety	Częstotliwość wydawania gazety i wydawca	Adres strony internetowej gazety
Bydgoszcz <i>Bydgoski Informator Kulturalny</i>	dwumiesięcznik Miejskie Centrum Kultury	http://www.bik.bydgoszcz.pl/
Częstochowa <i>Jasne, że Częstochowa</i>	miesięcznik Urząd Miasta	http://www.cgk.czystochowa.pl/page/2531,jasne-ze-czystochowa.html
Gdańsk <i>Herold Gdański</i>	dwutygodnik Urząd Miasta	http://www.gdansk.pl/prasa,98,29430.html
Grudziądz <i>Nasz Kurier Grudziądzki</i>	miesięcznik Urząd Miasta	http://grudziadz.pl/pl/newspaper/list/1/5
Jastrzębie Zdrój <i>Jastrzęb</i>	miesięcznik Urząd Miasta	http://www.jastrzebie.pl/dla-mediow/gazeta-jastrzab/
Jaworzno <i>Gazeta Przystankowa</i>	dwutygodnik Urząd Miasta	http://www.jaworzno.pl/pl/aktualnosci/gazeta_przystankowa
Kalisz <i>Kalisia Nowa</i>	miesięcznik Urząd Miasta	http://www.kalisz.pl/pl/kalisia_nowa
Kraków <i>Magiczny Kraków</i>	dwutygodnik Urząd Miasta	http://krakow.pl/nasze_miasto/7648,artykul,dwutygodnik_krakow_pl.html
Legnica <i>Legnica.eu</i>	miesięcznik Urząd Miasta	http://www.portal.legnica.eu/strona-1007-2014+2014.html
Ostrołęka <i>Ostrołęka Samorządowa</i>	opisany jako dwumiesięcznik, faktycznie miesięcznik Urząd Miasta	http://www.ostroleka.pl/index.php?id=385
Poznań <i>Poznański Biuletyn Miejski</i>	gazeta przekształcona w portal internetowy, aktualizowany na bieżąco Urząd Miasta	http://www.poznan.pl/mim/bm/
Ruda Śląska <i>Wiadomości Rudzkie</i>	tygodnik spółka gminna	wiadomoscirudzkie.pl
Siemianowice Śląskie <i>Nowe Siemianowice</i>	dwutygodnik Urząd Miasta	www.nowe.siemianowice.pl
Sosnowiec <i>Kurier Miejski</i>	miesięcznik spółka gminna	http://www.kuriermiejski.com.pl/
Tychy <i>Twoje Tychy</i>	tygodnik spółka gminna	www.tychy.pl
Żory <i>Kurier Żorski</i>	miesięcznik Urząd Miasta	http://www.zory.pl/strefa-mieszka%C5%84ca/dla-mieszkanca-2/2014-05-22-10-20-52/2014-05-23-14-22-46-2.html

Źródło: opracowanie własne.

co pozwala na zobrazowanie poziomu nakładu gazet miejskich w stosunku do zaludnienia.

Analizując treści publikowane w gazetach samorządowych podczas sprawowania mandatu

Tabela 3. Dane dotyczące wydawania prasy samorządowej w zestawieniu z liczbą mieszkańców

Miasto	Dostępność i nakład wydania papierowego	Liczba mieszkańców*
Bydgoszcz	2 tys. egz., w tym 300 odpłatnie	358 614
Częstochowa	nieodpłatnie, 20 tys. egz.	231 527
Gdańsk	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	461 935
Grudziądz	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	97 443
Jastrzębie Zdrój	nieodpłatnie, 13 tys. egz.	91 073
Jaworzno	gazeta, w formie plakatów dostępna na przystankach	93 556
Kalisz	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	103 738
Kraków	nieodpłatnie, 30 tys. egz.	759 800
Legnica	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	101 768
Ostrołęka	nieodpłatnie, 18 tys. egz.	52 792
Poznań	gazeta przekształcona w portal internetowy w połowie 2013 r., brak informacji, w jakim nakładzie była wydawana prasa samorządowa w wersji papierowej	546 829
Ruda Śląska	nieodpłatnie, 20 tys. egz.	141 090
Siemianowice Śląskie	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	68 658
Sosnowiec	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	210 249
Tychy	nieodpłatnie, brak informacji o nakładzie	128 698
Żory	nieodpłatnie, nakład 19 450 egz.	62 015

Źródło: opracowanie własne; dane dotyczące liczby ludności (stan na 30.06.2014): <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx> (dostęp: 14.10.2014).

przez prezydentów miast (wrzesień–listopad 2013 r.), można stwierdzić, iż dotyczyły one głównie kilku obszarów: realizacji bieżących zadań, jak remonty i inwestycje, polityki społecznej, kultury, w tym wydarzeń miejskich, sportu i historii. Sporadycznie pojawiały się informacje będące zapisem spotkań prezydenta z mieszkańcami (Ruda Śląska). W kilku gazetach znalazły się materiały poświęcone tematyce, którą zajmuje się rada miasta (m.in. Legnica, Kraków, Siemianowice Śląskie), informowano także o pracach rad dzielnic (m.in. Sosnowiec, Kraków). Kolejną zauważalną na łamach gazet samorządowych tendencją było promowanie budżetów obywatelskich – zachęcanie mieszkańców do zgłaszania projektów oraz brania udziału w głosowaniach (m.in. Legnica, Siemianowice Śląskie, Żory). W niektórych miastach za pośrednictwem gazet miejskich prowadzono kampanie

społeczne o charakterze edukacyjnym, związane z dwoma problemami miejskimi: sprzątnięciem porządku oraz segregacją śmieci. Ważnym tematem dla większości gazet miejskich jest historia miasta oraz upowszechnianie dokonań obecnych albo nieżyjących już mieszkańców. Można wnioskować, iż te zabiegi w połączeniu z publikowaniem informacji o otrzymywanych przez miasto nagrodach i innych formach uznania dla rozwoju i osiągnięć stanowią próbę wzmocnienia tożsamości mieszkańców oraz ich poczucia dumy z miejsca, w którym mieszkają. W gazetach sporadycznie pojawiają się wypowiedzi prezydentów, jeszcze rzadziej zdjęcia promujące wizerunek włodarza. Na łamach gazet nie stwierdzono także obecności przedstawicieli opozycji (wyjątkiem jest Kraków) albo prezentowania odmiennej wizji rozwoju miasta aniżeli ta realizowana przez urzędującego prezydenta i jego otoczenie.

Debata publiczna jest limitowana wyłącznie do tych tematów, których obecności w przestrzeni publicznej chce wydawca gazety samorządowej. Limitowanie debaty polega również na braku pluralizmu i przekazywaniu wyłącznie wizji jednego z podmiotów lokalnej sceny politycznej – władz samorządowych oraz powiązanych z nią osób i instytucji. Z drugiej strony, odnosząc zawartość gazet samorządowych do roli, jaką dla tego typu mediów wskazano w dotychczasowej literaturze (m.in. Michalczyk 2000; Piechota 2012a; Szostok 2013), należy uznać, iż poza funkcją kontrolną, pozostałe przypisane mediom lokalnym funkcje są spełniane przez analizowane gazety.

Tematem, który podejmowany jest we wszystkich gazetach miejskich (z wyjątkiem tych, których tematyka niezmiennie dotyczyła wyłącznie kultury – w Bydgoszczy i Kaliszu), są miejskie inwestycje oraz remonty. Ta problematyka, obok spraw społecznych, stanowi główny przekaz eksponowany w gazetach samorządowych. Informacje dotyczą albo inwestycji, które już są realizowane (informacje i zdjęcia prezentują postęp prac), albo tych, które rozpoczną się w najbliższym czasie (zapowiedzi dotyczące zmian w organizacji ruchu, czasu trwania inwestycji, zmian, które nastąpią po ich zakończeniu), albo zapowiedzi inwestycji, na które dopiero pozyskiwane są środki (teksty są wzbogacone o wizualizację nowych lub wyremontowanych obiektów). Eksponując tematykę rozwoju przez prezentowanie nowej infrastruktury lub opis remontów, których celem jest poprawa jakości życia lokalnej społeczności, a także podejmując się identyfikacji i rozwiązywania problemów społecznych, prezydent kształtuje swój wizerunek dobrego gospodarza, dbającego o miasto (Piechota 2013). Jacek Wódz wskazuje, że źródłem przywództwa w samorządzie lokalnym może być definiowanie problemów społecznych, których rozwiązania lokalny przywódca następnie się podejmuje. Budowanie pozycji przywódcy politycznego w tym kontekście odbywa się w procesie komunikacji politycznej, będącej częścią komunikacji społecznej. O ile na poziomie narodowym to media samodzielnie wykonują pracę na rzecz informowania społeczeństwa, o tyle w przestrzeni lokalnej władze dysponują możliwością kreowania kanałów komunikowania, dzięki którym mogą budować wizerunek

przywódcy w procesie definiowania problemów społecznych. Jak zauważa Wódz: „Tylko wówczas politycy posiadą trwałą moc do motywowania ludzi do konstruktywnego działania społecznego” (Wódz 2006: 18).

Inną koncepcją, za pomocą której można wyjaśnić taką zawartość gazet samorządowych jako narzędzia wykorzystywanego do komunikowania się władz z lokalną społecznością, jest – jak się wyraził Maciej Drzonek – „niewidzialna siła wabienia prezydenta” (Drzonek 2013: 160). Niewidzialną siłę wabienia Drzonek wywodzi z teorii *soft power*, właściwej dla kształtowania wizerunku państw na arenie międzynarodowej (Nye 2004). Teoria ta może zostać transferowana na grunt lokalny, na którym gazety samorządowe staną się narzędziem *soft power*. *Soft power* jest nazywana w tej koncepcji „drugą twarzą władzy”. Opiera się na zdolności kształtowania preferencji innych, podejmowania działań doprowadzających do sytuacji, w której inni zaczęną pragnąć tego co my. „(...) *Soft power* jest oparta na współuczestniczeniu (*cooptive power*), czyli na zdolności do kształtowania tego, czego pragną inni: atrakcyjności, umiejętności manipulowania preferencjami wyborów innych. Fundamentem *soft power* będzie zatem umiejętność wpływania na innych w taki sposób, aby nie wyrażali swoich rzeczywistych preferencji jako zbyt nierealistycznych” (Drzonek 2012: 151).

Soft power, wg Josepha S. Nye’a, to proces, w którym sprawia się, by inni pragnęli tych samych skutków co my. Limitowanie debaty publicznej zmierza do komunikowania lokalnej społeczności tych celów, które zamierza osiągać lokalna władza, zarazem bez dopuszczenia do debaty wyznaczonej przez gazety samorządowe innych celów lub idei, definiowanych przez opozycję lub innych aktorów obecnych w lokalnej przestrzeni publicznej. Nye, definiując *soft power*, wskazuje, iż siła ta jest czymś więcej niż tylko perswazją lub zdolnością oddziaływania na ludzi za pomocą argumentów. Jest zdolnością do przyciągania, a przyciąganie często prowadzi do cichego współdziałania. Nye wspomina także o *soft power* firm, uniwersytetów, kościołów, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, które mogą wspierać *soft power* władzy lokalnej, albo stać z nim w sprzeczności. Gazeta lokalna, na łamach

której prezentowane są wyłącznie poglądy lub idee lokalnych władz i podmiotów je wspierających, staje się faktycznie kanałem informującym również o tych prywatnych źródłach *soft power*, które wzmacniają wizerunek lokalnych władz. A jak pisze Ewa Nowak, politycy zdają sobie sprawę z wagi popularności. Plebiscytyzacja polityki (utożsamianie pojęć polityki i komunikacji)⁶ wiąże się z koniecznością ciągłej legitymizacji polityka do sprawowania władzy, która w okresach niewyborczych dokonywana jest przez media (Nowak 2010).

3. Prasa samorządowa jako narzędzie wzmocnienia wizerunku lidera w kampanii wyborczej

Jak wspomniano wcześniej, na potrzeby niniejszego tekstu dokonano analizy zawartości gazet miejskich, wydawanych w wybranych miastach na prawach powiatu, w dwóch analogicznych okresach roku 2013 i 2014 (od września do listopada). Celem realizacji badań w tym czasie było wskazanie nie tylko roli, jaką odgrywają gazety samorządowe, ale także określenie, na ile zmieniają się ich funkcje w okresie samorządowej kampanii wyborczej, zwłaszcza w wypadku gazety, która staje się kanałem komunikowania się prezydenta dążącego do reelekcji.

Analiza zawartości gazet w okresie kampanii wyborczej została podzielona na cząstkowe analizy każdego z trzech kolejnych miesięcy kampanii. Taka prezentacja danych miała na celu wskazanie, czy wraz ze zbliżaniem się wyborów następuje wzrost zaangażowania gazet samorządowych w kampanię wyborczą.

W analizowanych wrześniowych wydaniach prasy samorządowej tematyką dominującą były informacje o realizowanych lub planowanych inwestycjach. Publikacje miały charakter artykułu wzbogaconego zdjęciami i wypowiedziami prezydenta miasta albo wywiadu z prezydentem lub jednym z jego zastępców. Zauważalne było również bezpośrednio zwracanie się prezydentów

miast do mieszkańców w formie publikowanych oświadczeń i listów otwartych (np. list prezydenta Legnicy do uczniów i nauczycieli w związku z początkiem roku szkolnego i list do mieszkańców dotyczący budżetu obywatelskiego czy opublikowane wypowiedzi prezydenta Ostrołęki na temat planowanych inwestycji). Formą promowania wizerunku prezydentów było nadto zamieszczanie zdjęć z mieszkańcami osiągającymi sukcesy zawodowe lub osobiste, a także zdjęć z osobami znanymi, powszechnie rozpoznawalnymi, np. prezydent Gdańska na zdjęciach z celebrytami w związku z organizacją imprez kulturalnych na terenie miasta (w numerze 12 gazety samorządowej zdjęcia prezydenta miasta opublikowano na stronach 2, 3 i 4, z kolei zdjęcia, na których znajduje się prezydent Siemianowic Śląskich opublikowano w ośmiostronicowej gazecie na stronach 3, 4 i 5).

W wrześniowych wydaniach gazet samorządowych treści wskazujące na prowadzenie kampanii wyborczej pojawiły się tylko w dwóch miastach. Zauważalna była natomiast tematyka mająca na celu wzmocnienie pozytywnego wizerunku urzędującego prezydenta, podkreślenie osiągnięć oraz zaprezentowanie projektów zdrowotnych lub kulturalnych dedykowanych mieszkańcom. W dwóch badanych miastach gazety samorządowe podjęły bezpośrednio temat wyborów – w Krakowie oraz w Tychach. W pierwszym z wymienionych miast na łamach gazety ukazały się: felieton prezydenta odnoszący się do kontrkandydatów i zapis czatu prezydenta z mieszkańcami, m.in. na temat wyborów. W numerze z 24 września ukazały się także: felieton radnej, kandydatki Platformy Obywatelskiej w wyborach samorządowych na urząd prezydenta Krakowa, poświęcony edukacji i idei darmowego podręcznika, felieton radnej Prawa i Sprawiedliwości, felieton przewodniczącego Rady Miasta Krakowa oraz wywiad z jednym z krakowskich radnych o inicjatywach obywatelskich podejmowanych w Krakowie. W drugim z wymienionych miast w numerze z 2 września ukazał się artykuł, w którym podano nazwiska i krótki opis kandydatów deklarujących start w wyborach prezydenckich. Z kolei w w numerze z 16 września opublikowano relację ze spotkania prezydenta z dziennikarzami, podczas którego podsumował on kończąca

⁶ Już w połowie lat 60. XX w. Karl W. Deutsch twierdził, że polityka jest przede wszystkim kwestią komunikowania (Deutsch 1963).

się kadencję i zapowiedział start w wyborach. Natomiast w wydaniu wrześniowym gazety miejskiej w Rudzie Śląskiej zapowiedziano spotkania z mieszkańcami, które zaplanowano na okres od 6 października do 3 listopada, nie wspomniano jednak, czy mają one charakter spotkań wyborczych. Podkreślono natomiast ideę dialogu prezydenta z mieszkańcami poszczególnych dzielnic (w materiale nie zawarto informacji o tym, czy takie spotkania odbywają się cyklicznie, w jakich okresach i czy dochodziło do nich wcześniej).

W wydaniach październikowych gazet samorządowych znalazły się artykuły omawiające zrealizowane i zaplanowane inwestycje, np. w Legnicy opublikowano strategię rozwoju miasta na lata 2015–2020. Jednocześnie pojawiło się więcej tekstów poświęconych tematyce bezpośrednio związanej z wyborami oraz podsumowujących wpływającą kadencję 2010–2014:

1. W Gdańsku, w numerze czternastym miejscowej gazety samorządowej zamieszczono infografiki (od 5 do 12 strony) podsumowujące wpływającą kadencję. Infografiki zatytułowano „Mijające cztery lata to złoty czas dla Gdańska”.
2. W Tychach w numerze z 7 października opublikowano zestawienie zrealizowanych inwestycji nad Jeziorem Paprocańskim oraz informację o niskim poziomie zadłużenia miasta.
3. W Rudzie Śląskiej w wydaniu miejscowej gazety z 8 października opublikowano list prezydent miasta do mieszkańców, w którym zwracała ona uwagę na dobry stan finansów miasta. W tym samym numerze na stronach 11 i 12 zaprezentowano inwestycje zrealizowane w ostatniej kadencji. W kolejnym numerze, opublikowanym także w październiku, zamieszczono relację ze spotkania prezydent Rudy Śląskiej z mieszkańcami, nie podano jednak żadnych istotnych informacji o tym, jak spotkanie przebiegało albo jakie potrzeby zgłaszali mieszkańcy.
4. W Siemianowicach Śląskich w numerze gazety z 8 października na trzeciej stronie opublikowano tekst zatytułowany „Wyborca musi wiedzieć wszystko”, w którym prezydent miasta zaapelował do mieszkańców o dokładną analizę programów wyborczych. W tym samym numerze na kolejnej stronie zamieszczono

no relacje ze spotkania prezydenta z wyborcami, zatytułowaną „Przy muzyce o polityce”.

5. W Sosnowcu w wydaniu październikowym gazety samorządowej przedstawiono kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta (czwarta strona). W tekście „Kampania rusza na dobre” zachowano równowagę w prezentacji kandydatów, przedstawiono krótko plany każdego z nich wraz z cytatami z ich wypowiedzi (te przytoczono w wypadku czterech spośród sześciu kandydatów). Dodatkowo w numerze zawarto obszerną fotorelację przedstawiającą zrealizowane w mieście inwestycje. Z kolei na pierwszej stronie analizowanego wydania zamieszczono artykuł poświęcony działaniom urzędującego prezydenta na rzecz ratowania przeznaczanej do zamknięcia kopalni Kazimierz Juliusz. W tym tekście nazwisko lub stanowisko prezydenta wymienione zostało 11 razy.

Przykładami wykorzystywania reklamy natywnej są teksty opublikowane w wydaniu z 22 października gazety samorządowej w Siemianowicach Śląskich: reklamy wyborcze różnych komitetów wyborczych na pierwszej stronie, u dołu zaś zaproszenie prezydenta miasta na uroczystości miejskie – dwukrotnie wymieniono w nim nazwisko prezydenta. Nadto na stronie piątej zamieszczono dwa teksty – „Kolejne poparcie dla prezydenta Jacka Guzego” i „Pęknięcie w drużynie Doroty Południok” o rezygnacji części kandydatów na radnych ze startu z list kontrkandydatki urzędującego prezydenta.

Wizerunek prezydentów w wydawanych gazetach podkreślały zdjęcia, które ilustrowały teksty dotyczące bieżących wydarzeń i wyborów:

1. W Tychach w numerze miejscowej gazety samorządowej z 21 października ukazał się artykuł zatytułowany „Czas na programy wyborcze”, w którym zaprezentowano programy kandydatów na urząd prezydenta Tychów, przy czym na prezentację programu urzędującego prezydenta przyznano dwukrotnie więcej miejsca niż na programy pozostałych kandydatów. W wydaniu tyskiego tygodnika samorządowego z 28 października na czwartej stronie zamieszczono wywiad, ze zdjęciem urzędującego prezydenta, dotyczący kampanii wyborczej do sejmiku samorządowego. Obok,

na tej samej stronie, opublikowano felieton „Tyska talia samorządowa” opisujący kandydatów na urząd prezydenta, przy czym przy głównym kontrkandydacie dodano uwagi odnoszące się do jego relacji interpersonalnych i konfliktów z innymi osobami. Urzędującego prezydenta przedstawiono ze wskazaniem nazwisk osób tworzących komitet popierający jego kandydaturę.

2. W podobny sposób, stosując reklamę natywną, przedstawiono kandydatów na urząd prezydenta Rudy Śląskiej. W wydaniu gazety samorządowej z 22 października na drugiej stronie zaprezentowano wszystkich kandydatów, zachowując zasadę równowagi. Jednak już na kolejnej stronie zamieszczono całostronnicowe ogłoszenie urzędującej prezydent zawierające prezentację planowanych inicjatyw oraz inwestycji.

Wykorzystywanie gazet miejskich do budowania wizerunku urzędującego prezydenta miało miejsce także w Krakowie, Siemianowicach Śląskich, Legnicy oraz Sosnowcu.

W badaniach zrealizowanych po wyborach samorządowych w 2010 r. wskazano, iż jednym z istotnych źródeł poparcia wyborczego kandydatów na prezydentów są uchwały przyjmowane przez rady miasta, zawierające zobowiązania wobec konkretnych grup społecznych (Piechota 2013). Gazety samorządowe służyły za nośnik informacji o takich programach, np. w Żorach na pierwszej stronie tamtejszej gazety promowana była karta seniora pozwalająca na korzystanie z systemu zniżek, o którą osoby zainteresowane mogły występować od początku października. Na kolejnej stronie zamieszczono informację o wprowadzeniu bezpłatnej pomocy dla karmiących matek.

Analizę publikacji w ostatnim miesiącu trwania kampanii wyborczej podzielono na dwa okresy – do pierwszej tury wyborów oraz po pierwszej turze (jeśli prezydent w pierwszej turze nie został wyłoniony). Warto zaznaczyć, że w części badanych miast gazety samorządowe nie ukazały się (w wersji elektronicznej) przed pierwszą turą wyborów (Gdańsk, Grudziądz, Jaworzno, Kalisz, Ostrołęka, Żory), w kilku innych wydano je na kilka dni przed wyborami (Kraków, Jastrzębie Zdrój, Legnica). Treści opublikowane w pierw-

szej połowie listopada nie odbiegały od tych w numerach październikowych. Dominującymi pozostały informacje dotyczące inwestycji zakończonych i zaplanowanych na najbliższe lata. Czytelnikom przypomniano również o nagrodach i wyróżnieniach, które otrzymali wóldarze w ostatniej kadencji (takie treści opublikowano m.in. w Tychach, Częstochowie, Rudzie Śląskiej, Legnicy czy Krakowie). W wydaniach z pierwszej połowy listopada czytelnicy mogli się dowiedzieć o nowych projektach dedykowanych konkretnym grupom społecznym. Tygodniki w Rudzie Śląskiej oraz w Tychach informowały o powołaniu gminnych rad seniorów (w Tychach tekst z 4 listopada, w Rudzie Śląskiej z 5 listopada), w Krakowie w wydaniu z 5 listopada opublikowano wyniki wyborów do rad seniorów z podaniem krótkiego opisu każdej z wybranych osób.

Za pośrednictwem gazet miejskich do mieszkańców kierowane były informacje wyborcze dwójakiej treści. Część dotyczyła samej procedury wyborczej i głosowania – głównie ogłaszano adresy lokali wyborczych. Inne promowały komitety wyborcze oraz wybranych kandydatów, dotyczyło to jednak wyłącznie tych gazet, które wydawane były przez spółki miejskie, tj. w Tychach i Rudzie Śląskiej. Publikowano tam reklamy komitetów wyborczych oraz konkretnych kandydatów na radnych i prezydentów, wywiady sponsorowane z kandydatami. Z kolei w gazetach wydawanych bezpośrednio przez urzędy miast koncentrowano się na wzmacnianiu pozytywnego wizerunku ubiegających się o reelekcję prezydentów. W tych gazetach nie zamieszczano materiałów wyborczych promujących kandydatów lub komitety wyborcze.

Analizując treść gazet samorządowych opublikowanych pomiędzy pierwszą a drugą turą (tylko w Tychach i Grudziądzu mieszkańcy rozstrzygnęli wybory w pierwszej turze), nie stwierdzono istotnie odmiennej zawartości. Tematyka artykułów koncentrowała się głównie na prezentowaniu zrealizowanych i zaplanowanych inwestycji – nie tylko infrastrukturalnych, lecz także tych bezpośrednio podnoszących poziom życia mieszkańców, np. w wydaniu gazety z 19 listopada w Krakowie opublikowano artykuł (s. 4–8) dotyczący edukacji w mieście (głównie zawodowej) oraz użyteczności portali internetowych udostępnionych przez miasto. W gazecie wydawanej w Rudzie Śląskiej

(z 19 listopada) ponownie opublikowano podsumowanie kadencji oraz przypomniano informacje sprzed miesiąca o obniżce cen wody. W kolejnym numerze (z 26 listopada) zamieszczono ogłoszenie z poparciem dla urzędującej prezydent, które wyraziły związki zawodowe (s. 3), oraz materiały wyborcze (w wydaniu elektronicznym na s. 11–14), dodano również tekst „Dwie kandydatki, dwie wizje miasta“, w którym analizie poddano wybrane elementy programów wyborczych obu kandydatek startujących w drugiej turze (s. 7). Z kolei w Siemianowicach Śląskich na tytułowej stronie zamieszczono zestawienie dwóch zdjęć – billboardu wyborczego urzędującego prezydenta i billboardu jego kontrkandydata w drugiej turze. Zestawienie obu zdjęć mogło oddziaływać jak reklama natywna (Ratajczak 2009). Billboard prezydenta umieszczony był na odnowionym bloku mieszkaniowym, kontrkandydata na starej kamienicy. W gazetach, które ukazały się między pierwszą a drugą turą, opublikowano również artykuły prezentujące wyniki uzyskane przez kandydatów na prezydentów w pierwszej turze – takie informacje podały gazety w Rudzie Śląskiej i Siemianowicach Śląskich (podsumowanie wyborów opublikowano także w Tychach). Przed drugą turą nie ukazały na stronie internetowej gazety w Żorach, Ostrołęce oraz Jaworznie (gazetę przystankową z datą listopadową i grudniową opublikowano znacznie wcześniej).

4. Funkcje gazet samorządowych w opinii ich redaktorów

W ramach badań przeprowadzono także wywiady z redaktorami naczelnymi (w dwóch przypadkach z innymi osobami, które wskazali redaktorzy) wybranych gazet samorządowych. Zdaniem rozmówców funkcją gazet samorządowych jest informowanie lokalnej społeczności i omawianie takich tematów lokalnych, które nie znajdują zainteresowania w mediach komercyjnych. Jako istotną funkcję rozmówcy wskazywali także informowanie o aktywnościach, osiągnięciach, ciekawym hobby konkretnych mieszkańców, również po to, aby za pomocą przykładów aktywizować pozostałych. Dodatkowo określono jako cel funkcjonowania prasy samorządowej

prezentowanie projektów społecznych i obywatelskich. Jeden z rozmówców podkreślił rolę promocyjną gazet samorządowych dostępnych w sieci w kształtowaniu pozytywnego wizerunku miasta w warunkach nieograniczonego terytorialnie dostępu do informacji (to potwierdza potrzebę redefinicji pojęcia media samorządowe, o czym wspomniano już wcześniej). Z kolei inny rozmówca zwrócił uwagę na znaczenie prasy samorządowej w budowaniu tożsamości mieszkańców. Zgodnie natomiast redaktorzy uznali, iż celem wydawania mediów samorządowych nie jest kontrola władzy lokalnej.

Redaktorzy pytani o treści, które są publikowane w gazetach samorządowych, wymieniali głównie informacje pochodzące z urzędu miasta oraz jednostek mu podległych. Dodatkowo niektóre redakcje oddawały swoje łamy również na potrzeby przekazywania informacji przez jednostki pomocnicze czy radnych (także opozycyjnych). Zaledwie dwóch rozmówców wprost podkreśliło współpracę z organizacjami pozarządowymi jako ważnymi podmiotami dla funkcjonowania lokalnej społeczności, głównie przy okazji promowania realizowanych w mieście kampanii społecznych i edukacyjnych. O doborze tematów decyduje, zdaniem rozmówców, kryterium aktualności oraz ważności informacji, ocenianych przez pryzmat potrzeb lokalnej społeczności. Dominują wydarzenia bieżące, społeczne, kulturalne, sportowe oraz w niektórych przypadkach edukacja historyczna i promowanie aktywności społecznej oraz obywatelskiej. W opinii rozmówców na łamach ich gazety samorządowej nie poruszano zagadnień związanych z polityką, co nie znajduje potwierdzenia we wcześniejszych ustaleniach badawczych. W mediach samorządowych w większości przypadków prowadzona była bowiem mniej lub bardziej intensywna kampania wyborcza.

Różnie postrzegany jest udział mediów samorządowych w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Większość rozmówców zaznaczała, że media nie pełnią takiej funkcji, bezpośrednio nie oddziałując na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego. Zarazem jednak część rozmówców uznała, iż dzięki dostarczającym przez gazety informacjom promowane są aktywność obywatelska i oddolne inicjatywy mieszkańców, a także kształtuje się świadomość społeczną. Tym samym

gazety samorządowe wpływają na formowanie społeczeństwa obywatelskiego, promując aktywność i zaangażowanie mieszkańców.

Gazety miejskie nie wykorzystują możliwości, na jakie pozwalają nowe media, w zakresie tworzenia płaszczyzny dyskusji o sprawach lokalnych – brak jest forów dyskusyjnych pod informacjami, w serwisie społecznościowym Facebook publikowane są głównie informacje kulturalne albo zaproszenia do udziału w konkursach (jeden z rozmówców zaznaczył, iż gazeta posiadała forum, ale komentarze użytkowników były głównie wulgarne albo obraźliwe, dlatego podjęto decyzję o jego likwidacji). Trzech rozmówców uznało, że telefony oraz poczta elektroniczna tworzą potencjalną możliwość prowadzenia dyskusji z mieszkańcami. Te wskazania trudno jednak uznać za narzędzia służące kształtowaniu otwartego dyskursu publicznego.

Żaden z rozmówców nie ujawnił, że prezydent miasta lub przedstawiciele kierownictwa urzędu ingerowali w treści, które gazeta zamierzała opublikować. Tylko w jednym z miast przyznano, iż prezydent miał własne sugestie, które informacje powinny być się ukazać na łamach gazety – redaktor podkreślił, iż sugestie te zwykle były wynikiem spotkań prezydenta z mieszkańcami, ingerencja zaś dotyczyła tematu, nie formy treści.

Zdaniem zdecydowanej większości rozmówców nie ma potrzeby wprowadzania szczególnych regulacji prawnych, które dotyczyłyby funkcjonowania mediów samorządowych. Tylko jeden z rozmówców uznał, iż zdarzają się przypadki nierzetelności mediów samorządowych i przepisy prawa powinny takie sytuacje regulować.

Spśród gazet samorządowych, z których przedstawicielami zrealizowano wywiady, tylko jedna funkcjonuje w otoczeniu pozbawionym innych mediów lokalnych. W pozostałych przypadkach gazety miejskie są jedynie dodatkowym bezpłatnym źródłem informacji dla mieszkańców.

Podsumowanie

Analiza porównawcza zawartości gazet samorządowych publikowanych w miesiącach wrzesień–listopad roku poprzedzającego wybory oraz

roku wyborczego wskazała jednoznacznie, że prasa ta, wydawana przez samorządy bezpośrednio lub za pośrednictwem spółek miejskich, niezależnie od spełnienia swoich zwyczajowych funkcji jest jednocześnie wykorzystywana do prowadzenia kampanii wyborczej – w celu wzmocnienia rozpoznawalności prezydenta ubiegającego się o reelekcję, kształtowania jego pozytywnego wizerunku, głównie przez koncentrowanie się na prezentowaniu włodarza jako dobrego gospodarza, który sprawnie i właściwie identyfikuje i realizuje lokalne potrzeby. Prezentowanie osiągnięć upływającej kadencji przy jednoczesnym niedostępianiu łam gazet innym podmiotom, prezentującym odmienne poglądy, i promowanie wyłącznie jednej wizji rozwoju ogranicza debatę publiczną toczoną w prasie samorządowej i świadczy o braku pluralizmu. Nadto wskazane przykłady reklamy natywnej świadczą o tym, że redakcje wykorzystują gazety jako kanał budowania wizerunku urzędującego prezydenta, przy jednoczesnym kontestowaniu wizji miasta proponowanych przez jego politycznych przeciwników. Co ciekawe, wywiady z redaktorami ujawniły, że wykorzystanie łamów gazet samorządowych do prowadzenia kampanii wyborczej nie jest przez nich identyfikowane z treściami politycznymi. To może oznaczać, że redaktorzy utożsamiają się z przekazami, które sygnują własnymi nazwiskami, wypierając jednocześnie ich polityczny charakter. W czasie kampanii wyborczej, odmiennie od okresu sprawowania mandatu, gazety stają się nośnikami propagandy wizualnej⁷, publikując zdjęcia urzędującego prezydenta albo łącząc go na zdjęciach z osobami, które transferują swój pozytywny wizerunek na włodarza miasta (Leary 2002; Cialdini 2003). Gazety samorządowe, które są wydawane przez spółki miejskie, publikowały na swoich łamach ogłoszenia wyborcze i inne formy reklamy wyborczej (również wywiady sponsorowane, listy poparcia grup wyborców), prezentujące jednak wyłącznie sylwetki prezydenta i innych osób z jego otoczenia (kandydatów na radnych). A jak twierdzi Gillian Rose, odczyt reklam zwykle

⁷ Więcej o znaczeniu i formach propagandy wizualnej w konstruowaniu przekazów można przeczytać w: Dobek-Ostrowska 2012; Znyk 2011 oraz Kula 2005.

przebiega zgodnie z „preferowanym odczytem”, co oznacza, że treści zawarte w przekazie reklamowym są odbierane z uwzględnieniem relacji obrazu i tekstu oraz przy uwzględnieniu społecznej modalności. Jak pisze dalej Rose, reklamy, które wskazują na to, że ich odbiorca ma wybór, w istocie takiego wyboru nie dają z uwagi na to, że wybór jest złudzeniem, reklamy opierają się bowiem na kodach i takich systemach odniesień, które odczytywane są zgodnie z możliwościami interpretacyjnymi odbiorcy (Rose 2010: 126). Gazety samorządowe budują określony obraz miasta i jego rozwoju, identyfikując i definiując problemy społeczne czy infrastrukturalne, które są nazywane i rozwiązywane przez sprawującego władzę. W okresie kampanii wyborczej lokowanie w gazetach samorządowych wyłącznie reklam kandydatów ubiegających się o reelekcję może tworzyć wrażenie faktycznego braku wyboru. Odbiorca winien konsekwentnie wspierać proponowaną wizję miasta, bo innej gazeta nie prezentowała. Ten sposób manipulowania odbiorem treści u czytelników może być ważnym elementem wpływającym na reelekcję jeśli gazeta samorządowa jest uznawana za opiniotwórczą. Zakładając, że gazeta samorządowa w okresie sprawowania władzy konsekwentnie buduje wizerunek władz przez kształtowanie i wzmocnianie wizerunku prezydenta jako dobrego i sprawnego gospodarza, należy zgodzić się z tym, że przekaz formułowany przez gazety samorządowe w okresie samej kampanii musi korespondować z wcześniejszymi przekazami, gdyż te wytworzyły także społeczne oczekiwania. Jak pisze Agnieszka Walecka-Rynduch: „Efektem podejścia do współczesnego komunikowania (w tym komunikowania wizualnego) jest założenie, że wyborczy wizerunek danego kandydata musi korespondować ze społecznymi oczekiwaniami w danym czasie i w danym miejscu. W tym znaczeniu pojawia się jednocześnie zewnętrzna i wewnętrzna potrzeba manipulowania politycznym wizerunkiem. Zewnętrzna – czyli narzucona przez oczekiwania elektoratu. Wewnętrzna – wypływająca z oczekiwań samego polityka, nastawionej na polityczny sukces. Trudno orzec, czy mówimy tu o manipulacji politycznej czy o manipulacji medialnej. Chociaż jedna jest elementem drugiej i w publicznym dyskursie

pojęcia te są tożsame i stosowane zamiennie, ich ontologiczne podstawy są nieco inne. Pojęcie manipulacji w najszerszym rozumieniu oznacza proces komunikacji ludzi nastawiony na próby przekonania jednych do idei i poglądów drugich” (Walecka-Rynduch 2015).

Gazety samorządowe mogą mieć znaczenie w procesie uzyskiwania i sprawowania władzy lokalnej. W wypadku gazet wydawanych bezpośrednio przez urząd miasta treść publikowanych informacji jednoznacznie wskazuje na źródło ich pochodzenia, co nie ma miejsca w wypadku gazet wydawanych przez spółki miejskie. Zrealizowane badania zobrazowały media samorządowe w określonym kontekście komunikacyjnym, porównując treści, które są kierowane do lokalnej społeczności w okresie sprawowania władzy i podczas kampanii wyborczej. Już na tym poziomie wskazane różnice w doborze treści oraz formie prezentacji potwierdzają, iż lokalni włodarze świadomie traktują prasę samorządową jako jedno z narzędzi wspierających proces ich reelekcji.

Bibliografia

- Cialdini, R.B. (2003). *Wywieranie wpływu na ludzi: teoria i praktyka* (tłum. B. Wojciszke). Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Chorążki, W., Dziki, S. (2004). *Prasa lokalna i regionalna*. W: Z. Bauer, E. Chudziński (red.), *Dziennikarstwo i świat mediów*. Kraków: Universitas.
- Deutsch, K.W. (1963). *The Nerves of Government. Model of Political Communication and Control*. New York: Free Press.
- Dobek-Ostrowska, B. (2012). *Komunikowanie polityczne i publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Drzonek, M. (2012). Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”. *Management and Business Administration. Central Europe*, 21 (1), 145–160.
- Drzonek, M. (2013). *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*. Kraków: Wydawnictwo „Dante”.
- Kowalczyk, R. (2003). *Prasa lokalna w systemie komunikowania społecznego*. Poznań: Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

Kula, H.M. (2005). *Propaganda współczesna: istota, własności*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Leary, M. (2002). *Wywieranie wrażenia na innych: o sztuce autoprezentacji* (tłum. A. Kacmajor, M. Kacmajor). Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.

Michalczyk, S. (1996). *Prasa samorządowa: szkice prasoznawcze*. Katowice.

Michalczyk, S. (1999). *Krajobraz prasy samorządowej na Śląsku*. W: J. Gołębiowska, M. Kaganiec (red.), *Regionalna prasa polska na Górnym Śląsku w latach 1845–1996*. Materiały sesyjne. Katowice: Muzeum Śląskie.

Michalczyk, S. (2000). *Media lokalne w systemie komunikowania: współczesne tendencje i uwarunkowania*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Nowak, E. (2010). *Plebiscytyzacja polityki – media i opinia publiczna jako źródła legitymizacji władzy*. W: E. Nowak, D. Litwin-Lewandowska (red.), *Władza i przywództwo polityczne w demokracji*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, Lublin.

Nye, J.S. (2004). *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej* (tłum. J. Zaborowski). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Piasecki, A.K. (2002). *Władza w samorządzie terytorialnym III RP: teoria i praktyka kadencji 1990–2002*. Zielona Góra – Łódź: „Tęcza”.

Piechota, G. (2011). *Application of social media in political communication of local leaders in election processes (on the example of Facebook’s use by majors of voivodship cities in Poland in the 2010 election campaign)*. *Central European Political Studies*, 4, 99–119.

Piechota, G. (2012a). *Media lokalne w procesie kreacji lokalnej rzeczywistości*. W: Z. Pucek, J. Bierówka (red.), *Polska w mediach, media w Polsce*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM

Piechota, G. (2012b). *Wykorzystanie serwisu społecznościowego Facebook w komunikacji politycznej miast Metropolii Silesia i ich prezydentów*. *Studia Medioznawcze*, 1 (48), 75–91.

Piechota, G. (2012c). *Zarządzanie procesem komunikowania w mediach społecznościowych przez miasta*

Metropolii Silesia i ich prezydentów. *Zarządzanie Publiczne*, 4 (22), 52–68.

Piechota, G. (2013). *Źródła poparcia wyborczego lokalnych liderów w samorządowych kampaniach wyborczych (na przykładzie kampanii wyborczych prezydentów miast na prawach powiatu w 2010 roku)*. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 2, 197–223.

Piechota, G., Rajczyk, R. (2012). *Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenia (na przykładzie analizy treści publikowanych w tygodniku samorządowym „Twoje Tychy”)*. *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*, 34, 42–59.

Ratajczak, M. (2009). *Reklama negatywna w polityce*, <http://www.epr.pl/reklama-negatywna-w-polityce,pr-w-polityce,1284,1.html> – dostęp 15.01.2016r.

Rose, G. (2010). *Interpretacja materiałów wizualnych. Krytyczna metodologia badań nad wizualnością* (tłum. E. Klekot). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sobczak, J. (2005). *Wolność pracy w myśl litery prawa i w praktyce prasy lokalnej*. W: J. Chłopecki, R. Polak (red.), *Media lokalne a demokracja lokalna*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Informatyki.

Szostok, P. (2013). *Prasa samorządowa, czy prasa władz samorządowych? Komu służą periodyki finansowane z lokalnych budżetów?* Katowice: Wydawnictwa Naukowe i Artystyczne Gnome.

Szostok, P., Rajczyk, R. (2013). *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*. Katowice: Wydawnictwa Naukowe i Artystyczne Gnome.

Walecka-Rynduch, A. (2015). *Przejawy manipulacji w kształtowaniu wizerunku polityka. „Efekt Ottingera” w polskiej przestrzeni politycznej*. *Naukowy Przegląd Dziennikarski*, 3, 54–69.

Wódz, J. (2006). *Przywództwo poprzez definiowanie problemów społecznych*. W: A.K. Piasecki (red.), *Model przywództwa*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Pedagogicznej im. KEN.

Znyk, P. (2011). *Propaganda – współczesne oblicza*. Łódź: Bracia Zybert APR „Gryf”.

An analysis of the role of municipal press during election campaigns and between them

Municipal newspapers are published directly by city halls or by municipal companies established especially for this purpose. The paper is devoted to an analysis of the role played by such newspapers in a city with powiat rights during a mayor's term in office and during an election campaign. The text presents the results of comparative research of the content of municipal newspapers issued in the years 2013 and 2014 (during the last election campaign). Standardized interviews have also been made with editors of selected media for the purposes of the research.

The main research findings include the role that local-government papers play during a mayor's term in office and the ways they change their role in the election campaigns of current mayors of cities with powiat rights, and the way the space for public debate is shaped on the local level. An important conclusion from the research is that information published in local-government media is not always reliable and objective, and that elements of propaganda and native advertising are used in them.

The analysis provides input into the discussion on the need for media published by the local government that has been carried out for many years.

Keywords: local-government newspaper, municipal newspaper, local media, local election campaign, local public debate.

Agnieszka Piotrowska-Piątek

Analiza interesariuszy zewnętrznych szkół wyższych – identyfikacja i ocena ich znaczenia przez szkoły wyższe

W artykule podjęto problematykę relacji szkół wyższych w Polsce z otoczeniem. Głównym jego celem jest identyfikacja interesariuszy zewnętrznych szkół wyższych oraz określenie znaczenia, jakie nadają im te szkoły. Dla realizacji tych zamierzeń przeprowadzono analizę literatury przedmiotu a także badanie ankietowe wśród rektorów szkół wyższych. W świetle zaprezentowanych wyników można stwierdzić, że szkoły te status interesariusza przypisują wielu podmiotom ze swojego otoczenia. Ocena znaczenia, jakie im nadają, pozwoliła na stworzenie mapy interesariuszy szkół wyższych przez wyodrębnienie grup interesariuszy strategicznych, ważnych i pozostałych.

Słowa kluczowe: szkoły wyższe, zarządzanie szkołą wyższą, interesariusz zewnętrzny, teoria interesariuszy, mapowanie interesariuszy.

Wprowadzenie

W świetle zmian, jakie obserwujemy w polskim systemie szkolnictwa wyższego, relacje szkół wyższych z interesariuszami zewnętrznymi stają się jednym z kluczowych wymiarów ich funkcjonowania. Zwiększenie oddziaływania podmiotów zewnętrznych na działalność szkół wyższych następuje pod wpływem co najmniej czterech, powiązanych ze sobą, czynników (Piotrowska-Piątek 2016, s. 129):

- intencji ustawodawcy, by system finansowania uczelni w coraz większym stopniu umożliwiał, ale i wymuszał pozyskiwanie środków od podmiotów zewnętrznych;
- wdrażania zmian w systemie szkolnictwa wyższego związanych z przystąpieniem do Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego;
- wyzwania dla procesu kształcenia, jakie niesie za sobą gospodarka typu *based knowledge*;

- polityką samych uczelni, które we współpracy z otoczeniem upatrują możliwości zwiększenia swojej rynkowej konkurencyjności.

Obecnie dąży się do instytucjonalizacji tych relacji przez powoływanie w strukturach szkół wyższych takich ciał jak konwenty czy rady interesariuszy. Szkoły wyższe współdziałają z otoczeniem przez różne formy edukacji ustawicznej (np. uniwersytety dziecięce), mechanizmy transferu wiedzy i komercjalizacji wyników badań naukowych (głównie w akademickich inkubatorach przedsiębiorczości oraz centrach transferu technologii) oraz udostępnianie swoich zasobów (np. infrastruktury).

Głównym celem artykułu jest analiza interesariuszy zewnętrznych szkół wyższych – ich identyfikacja oraz określenie znaczenia, jakie nadają im szkoły wyższe. Dla jego realizacji przeprowadzono analizę literatury przedmiotu, a także badanie ankietowe wśród rektorów szkół wyższych. W rozważaniach, w których odwoływano się do teorii interesariuszy (ang. *stakeholder theory*) R. Edwarda Freemana (1984), przyjęto, że interesariuszami zewnętrznymi szkoły wyższej są osoby i grupy osób z jej otoczenia, które w sposób intencjonalny lub nieintencjonalny mogą wpływać na realizację misji i strategii uczelni lub podlegać wpływowi w związku z działalnością uczelni.

Urząd Statystyczny w Kielcach
ul. Zygmunta Wróblewskiego 2, 25-369 Kielce;
Politechnika Świętokrzyska
Wydział Zarządzania i Modelowania Komputerowego
Al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 7, 25-314 Kielce
a.piotrowska-piatek@stat.gov.pl

Artykuł składa się z pięciu części, wprowadzenia oraz podsumowania. Sformułowania „uczelnia” oraz „szkoła wyższa” używane są zamiennie na określenie wszystkich instytucji szkolnictwa wyższego w Polsce.

1. Teoria interesariuszy

W naukach o zarządzaniu teoria interesariuszy wykorzystywana jest ze względu na jej pragmatyczny charakter w coraz szerszym zakresie. Znajduje zastosowanie w odniesieniu do organizacji różnego rodzaju (Trocki, Grucza 2004: 3), również *non-profit*¹. W swej istocie nawiązuje do koncepcji planowania strategicznego, teorii systemowej, teorii organizacji, społecznej odpowiedzialności oraz zarządzania strategicznego.

Podstawowe jej założenia można sformułować następująco (Paliwoda-Matiolańska 2009: 55):

- Organizacja ma związki z różnymi grupami, które są nazywane jej interesariuszami; interesariusze wpływają na działalność organizacji i pozostają pod wpływem jej działalności.
- Teoria ta analizuje charakter relacji z punktu widzenia korzyści, jakie przynosi zarówno organizacji, jak i jej interesariuszom.
- Każdy z interesariuszy zabiega o wewnętrzną wartość, jego starania przyjmują formę oczekiwań (roszczeń).
- Teoria interesariuszy skupia się na procesie podejmowania decyzji (zaliczana jest zatem do teorii instrumentalnych w obszarze zarządzania strategicznego).

W koncepcji tej cele firmy i zakres odpowiedzialności moralnej kierownictwa zostały przededefiniowane. Zadaniem kierownictwa firmy staje się już nie maksymalizowanie zysku, ale troska o interesy wszystkich podmiotów związanych z firmą. Koncepcja interesariuszy wskazuje nowy mechanizm rozdzielania korzyści inny niż konkretny, ustalony raz na zawsze udział danych grup w sumie korzyści generowanych przez firmę (Stanny 2006: 139–140).

¹ Więcej na temat wykorzystania teorii interesariuszy w analizie relacji szkół wyższych z interesariuszami czytelnik znajdzie w artykule *Interesariusze zewnątrzni w misjach i strategiach rozwoju polskich uczelni* (Piotrowska-Piątek 2016).

2. Analiza interesariuszy

Istotę analizy interesariuszy Marek Lisiński określa jako ustalenie, a następnie zbadanie strategicznych partnerów organizacji (2004: 80). Podkreśla przy tym, że w literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznych metodycznych wskazań dotyczących stosowania tej metody, a jedną z nielicznych jest propozycja Tomasza Kafła, który wskazuje następujące etapy postępowania badawczego (Kafel 2000: 48–59):

- identyfikacja interesariuszy organizacji;
- określenie hierarchii interesariuszy;
- charakterystyka czynników mających wpływ na zachowania interesariuszy organizacji;
- określenie celów, jakie stawiają sobie poszczególni interesariusze;
- określenie treści interakcji oraz zbadanie sposobu, w jaki ta interakcja zachodzi;
- określenie sposobu zmiany równowagi sił pomiędzy organizacją a interesariuszami na korzyść organizacji oraz kształtowania przyszłego zachowania się interesariuszy.

Podobnie wypowiadają się Jonathan Sutherland i Diane Canwell, wskazując, że analiza interesariuszy służy zidentyfikowaniu następujących ich cech (Sutherland, Canwell 2007: 7–8):

- relatywnego zakresu władzy i interesów każdego interesariusza;
- znaczenia i wpływu każdego interesariusza;
- różnorodnych interesów lub ról interesariusza;
- sieci i porozumień, do których należą.

Michał Trocki i Bartosz Grucza zwracają uwagę, że koncepcja interesariuszy ma charakter pragmatyczny, co oznacza, że służy nie tylko wyjaśnianiu, ale również rozwiązywaniu problemów zarządzania. Analiza interesariuszy, wpisując się w ten cel, obejmuje zdaniem cytowanych autorów trzy etapy (Trocki, Grucza 2004: 19–23):

- identyfikację interesariuszy, która polega na sporządzeniu listy możliwych interesariuszy w oparciu o zbieranie i opracowywanie poglądów, analizę dokumentacji, analizę ról, przy czym należy pamiętać, że na tym etapie nie dokonuje się selekcji interesariuszy ze względu na ich znaczenie;
- charakterystykę interesariuszy, która obejmuje ich opis ilościowy i jakościowy, uwzględniając jednocześnie ich roszczenia (oczekiwania),

podstawy egzekucji tych roszczeń (podstawy nawiązywania relacji) oraz określenie strategii w zakresie egzekucji roszczeń poszczególnych interesariuszy;

- określenie znaczenia poszczególnych interesariuszy, którego można dokonać przy wykorzystaniu schematu oceny, opierającego się na kryterium możliwości oddziaływania interesariuszy na organizację oraz artykulacji ich interesów (należy jednak pamiętać, że znaczenie poszczególnych interesariuszy określane jest każdorazowo dla konkretnej sytuacji organizacji).

Ocena interesariuszy, wykorzystująca zaprezentowany powyżej schemat, pozwala na wyodrębnienie trzech grup interesariuszy: strategicznych, ważnych oraz pozostałych.

Identyfikacja kluczowych interesariuszy, jak píše Jarosław Domański, to dopiero pierwszy krok w procesie zarówno analizy otoczenia, jak i budowania relacji między nimi a organizacjami. Drugim jest określenie siły wpływu, jaki mogą wywierać na daną organizację, i ich wzajemnych powiązań. Trzecim krokiem jest zarządzanie relacjami kształtującymi się między organizacją a jej interesariuszami (Domański 2010: 137).

3. Interesariusze zewnętrzni szkół wyższych w Polsce

Krąg interesariuszy szkoły wyższej jest znacznie szerszy niż w przypadku innych organizacji (Fazlagić 2012: 187). Podobnego zdania jest Jerzy Wilkin, gdy píše, że wyższe wykształcenie, podobnie zresztą jak kształcenie w ogóle, niesie za sobą wiele elementów prywatnych i społecznych, co sprawia, że dotyczy bardzo szerokiego grona interesariuszy (Wilkin 2009: 88). Z kolei Barbara Minkiewicz we wprowadzeniu do publikacji *Uczelnie i ich otoczenie* wskazuje, że interesariusze szkolnictwa wyższego to nie tylko bezpośredni i pośredni użytkownicy edukacji na poziomie wyższym, ale także różne ciała pośredniczące w kontaktach między uczelniami a państwem (Minkiewicz 2003: 9).

Wydaje się niemożliwym wskazanie skończonego i kompletnego wykazu zewnętrznych interesariuszy szkół wyższych. Podyktowane jest

to mnogością ról, jakie pełnią uczelnie w rozwoju społeczno-gospodarczym regionu i kraju, oraz dużą kontekstowością samych relacji. Analiza literatury przedmiotu potwierdza, że omawiając katalog interesariuszy szkół wyższych, różni autorzy przypisują status interesariusza wielu podmiotom i grupom z ich otoczenia (por. Zeller 2007; Iwankiewicz-Rak 2004). Wynika to z wielości i heterogeniczności tych relacji. Przemawia również za szerokim definiowaniem pojęcia interesariusza zewnętrznego szkoły wyższej. Na potrzebę przyjęcia takiej perspektywy wskazują również przeprowadzone badania własne autorki.

4. Metodyka i organizacja badania

W celu zbadania, jakie podmioty z otoczenia zewnętrznego szkoły wyższej (a przede wszystkim osoby nimi zarządzające) uznają za swoich interesariuszy zewnętrznych oraz jakie znaczenie im nadają, przeprowadzono badanie empiryczne². Objęto nim wszystkie szkoły wyższe działające pod nadzorem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (N-377). Operat do badań stanowił wykaz uczelni publicznych i niepublicznych o statusie uczelni działającej, który ustalono na podstawie³:

- rejestru uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych, dostępnego w systemie POL-on (N-282),
- wykazu publicznych uczelni akademickich (N-59),
- wykazu państwowych wyższych szkół zawodowych (N-36).

Badanie przeprowadzono w formie indywidualnej ankiety pocztowej skierowanej do rektorów

² Badanie miało szerszy zakres niż prezentowany artykuł. Poprzedzał je pilotaż przeprowadzony w czterech szkołach wyższych na terenie województwa świętokrzyskiego: jednej publicznej uczelni akademickiej oraz trzech uczelniach niepublicznych. W trakcie pilotażu ankietę wypełniali prorektorzy właściwi ds. badań naukowych i współpracy regionalnej.

³ Operat ustalony na podstawie podanych rejestrów skonfrontowano dodatkowo z informacjami prezentowanymi na stronach internetowych szkół wyższych. W grupie uczelni niepublicznych kilkanaście szkół widniejących w rejestrze uczelni niepublicznych i związków uczelni niepublicznych nie prowadziło działalności i było w trakcie likwidacji.

uczelnia⁴ w okresie od stycznia do lutego 2015 r. W celu osiągnięcia maksymalnej kompletności badania w trakcie procesu zbierania materiału badawczego w stosunku do każdej uczelni, od której nie otrzymano w określonym czasie wypełnionej ankiety, podjęto próbę kontaktu telefonicznego lub/i mailowego. Ostateczny zwrot ankiet dla poszczególnych typów szkół przedstawiał się następująco:

- w grupie publicznych uczelni akademickich uzyskano 31 poprawnie wypełnionych ankiet, co stanowi 52,5% zbiorowości w tej grupie szkół;
- w grupie państwowych wyższych szkół zawodowych uzyskano 18 poprawnie wypełnionych ankiet, co stanowi 50% zbiorowości w tej grupie szkół;
- w grupie uczelni niepublicznych uzyskano 51 poprawnie wypełnionych ankiet, co stanowi 18,1% zbiorowości w tej grupie szkół.

Jak widać, w efekcie nie było to badanie pełne (pomimo pierwotnego zamiaru), a kompletność jego realizacji wyniosła 26,5%. Z uwagi jednak na to, że co druga publiczna uczelnia akademicka, co druga państwowa wyższa szkoła zawodowa oraz prawie co piąta uczelnia niepubliczna wzięły udział w badaniu, należy założyć, że stanowią one dobrą reprezentację zbiorowości. Nie ma bowiem metody na ustalenie *post factum* losowości próby. Podobnie sam przedmiot badań jest na tyle mało rozpoznany, że nie ma w zasadzie możliwości bezpośredniego odnoszenia własnych wyników do badań empirycznych innych autorów.

Po analizie literatury przedmiotu, całokształtu regulacji⁵ i uwarunkowań związanych z funk-

⁴ Adresatem ankiety byli rektorzy oraz prorektorzy ds. badań naukowych i współpracy regionalnej, w kilku przypadkach ankietę wypełniali upoważnieni przez rektora dziekani bądź pełnomocnicy rektora ds. kontaktów z otoczeniem. Część pytań w kwestionariuszu ankiety dotyczyła wyników działalności akademickich inkubatorów przedsiębiorczości oraz centrów transferu technologii (to zagadnienie nie jest prezentowane w niniejszym artykule) – na te pytania odpowiedzi udzielali wskazani przez rektora kierownicy/pracownicy tych jednostek.

⁵ Chodzi m.in. o analizę dotyczącą składu konwentu (kolegialnego ciała szkół wyższych), do którego należą interesariusze zewnętrzni. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 roku, DzU z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 (z późn. zm), art. 65.

cjonowaniem szkół wyższych oraz w efekcie wcześniejszych badań własnych autorki⁶ w trakcie badania przyjęto katalog interesariuszy zaprezentowany w tabeli 1⁷. Należy pamiętać, że wyodrębnione kategorie nie mają charakteru całkowicie rozłącznego, często te same podmioty występują w podwójnej roli (np. władze samorządowe są również pracodawcami, podobnie jak przedstawiciele gospodarki). Należy jednak pamiętać, że każdy z wyodrębnionych podmiotów ma określone – bezpośrednie i pośrednie – oczekiwania (roszczenia) względem szkół wyższych, które czynią go interesariuszem (przez możliwość wywierania wpływu intencjonalnego lub nieintencjonalnego na realizację misji i strategii szkoły wyższej bądź podlegania temu wpływowi). Dla przykładu, samorzady zawodowe oczekują kształcenia zgodnie z normatywami i potrzebami danej grupy zawodowej, współpracy w budowaniu etosu danego zawodu, prowadzenia badań dedykowanych problemom dyscypliny naukowej właściwej dla danego samorządu.

5. Prezentacja wyników badania

Po zaprezentowaniu respondentom definicji interesariusza zewnętrznego szkoły wyższej⁸ poproszono ich o określenie, którym podmiotom z otoczenia zewnętrznego przypisują taki status. Rozkład odpowiedzi zaprezentowano w tabeli 1.

Jak widać, do czterech najczęściej wskazywanych kategorii interesariuszy możemy zaliczyć: pracodawców, przedstawicieli gospodarki, władze samorządowe oraz instytucje rynku pracy. W kafeferii oprócz kategorii interesariuszy wymienionych powyżej respondenci mieli możliwość wskazania innych podmiotów, które uczelnia uznaje za swojego interesariusza. Z takiej możliwości skorzystało sześciu respondentów. Zanotowano takie odpowiedzi, jak: przedstawiciele środowiska

⁶ Analiza treści misji i strategii szkół wyższych (Piotrowska-Piątek 2016) oraz analiza statutów szkół wyższych w punktach dotyczących składu i uprawnień konwentów szkół wyższych (Piotrowska-Piątek 2014).

⁷ W tabeli obok określenia danej kategorii interesariusza wprowadzono kody literowe, którymi autorka posłużyła się w swoich analizach.

⁸ W instrukcji wypełniania kwestionariusza ankiety.

Tabela 1. Interesariusze zewnętrzni szkół wyższych w Polsce (N=99)

Kod	Kategorie interesariuszy uczelni	Odsetek wskazań ogółem (%)
K	Pracodawcy	81,8
M	Przedstawiciele gospodarki	72,7
F	Władze samorządowe	67,7
L	Instytucje rynku pracy	66,7
B	Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	61,6
A	Polska Komisja Akredytacyjna	59,6
W	Spółeczności lokalne	59,6
E	Regionalne władze administracji rządowej	58,6
H	Studenci	55,6
J	Absolwenci	54,5
G	Przyszli studenci	52,5
U	Media i instytucje opiniotwórcze	52,5
T	Szkoły ponadgimnazjalne	48,5
R	Instytucje badawczo-rozwojowe	47,5
P	Towarzystwa naukowo-techniczne i twórcze	45,5
D	Spółeczeństwo	42,4
N	Samorządy zawodowe	42,4
S	Instytucje edukacji ustawicznej	35,4
C	Instytucje akredytacji środowiskowej	33,3
O	Inne szkoły wyższe	33,3
I	Rodzice studentów	19,2
Z	Inni*	6,1

* Kategorię *inni* z uwagi na małą liczebność pominięto w dalszej analizie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

służb mundurowych (w szczególności lokalnych), instytucje Unii Europejskiej (respondent nie sprecyzował jednak, o jakie instytucje chodzi), sieci oraz stowarzyszenia regionalne i ogólnopolskie.

Poproszono rektorów, aby ocenili siłę oddziaływania podmiotów, które uczelnia uznaje za swoich interesariuszy, w skali od 0 do 9 (gdzie

1 oznaczało ocenę najniższą, 9 najwyższą, a 0 brak danej cechy) wg następujących kryteriów (cech):

- możliwości oddziaływania interesariusza na uczelnię,
- możliwości artykulacji oczekiwań interesariusza względem uczelni.

Do analizy rozkładów wyborów respondentów wykorzystano średnią arytmetyczną, wyniki przedstawiono w tabeli 2. Zaprezentowaną hierarchię ocen poszczególnych kryteriów wzbogacono o wyniki obserwacji korelacji według Spearmana. Respondenci dość równomiernie ocenili obydwa kryteria ($R_s = 0,968$).

Wyniki uzyskane dzięki posłużeniu się schematem wyodrębniania grup interesariuszy z uwagi na ocenę ich znaczenia dla organizacji (zaprezentowanym w części drugiej artykułu) wykorzystano do stworzenia mapy interesariuszy zewnętrznych szkół wyższych w Polsce. Zastosowano podejście zaproponowane przez Trockiego i Gruczę (2004: 23–24). Nawiązuje ono do metodyki mapowania interesariuszy Gerry'ego Johnsona i Kevana Scholesa, którzy proces ten określają jako identyfikację oczekiwań interesariuszy i ich władzy, a także wsparcie w ustalaniu priorytetów zarządczych (Johnson, Scholes 1999: 215–247)⁹.

Zaprezentowana mapa interesariuszy szkół wyższych jest dziewięciopolową macierzą, opartą, jak wcześniej wspomniano, na dwóch wymiarach: możliwości artykulacji oczekiwań interesariusza wobec uczelni oraz możliwości oddziaływania interesariusza na uczelnię. Sytuując na mapie poszczególnych interesariuszy, wyodrębniono trzy grupy: interesariuszy strategicznych, ważnych oraz pozostałych (ryc. 1).

Grupę strategicznych interesariuszy szkół wyższych tworzą Polska Komisja Akredytacyjna (PKA), Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSzW) oraz studenci. Dwa pierwsze podmioty współtworzą otoczenie regulacyjne uczelni

⁹ W ujęciu Johnsona i Scholesa składa się on z oceny dwóch problemów: 1) w jaki sposób zainteresowane grupy interesariuszy „odciskają” swoje oczekiwania na strategicznych wyborach organizacji (wymiar: stopień zainteresowania); 2) czy interesariusze mają środki, aby wpływać na organizację (wymiar: władza, którą określają jako mechanizm wpływania oczekiwań na strategię). Efektem tego procesu jest macierz władzy/zainteresowania, która określa cztery strategie postępowania z interesariuszami.

Tabela 2. Ocena możliwości oddziaływania interesariuszy na uczelnię oraz artykulacji ich oczekiwań wobec uczelni w opinii rektorów*

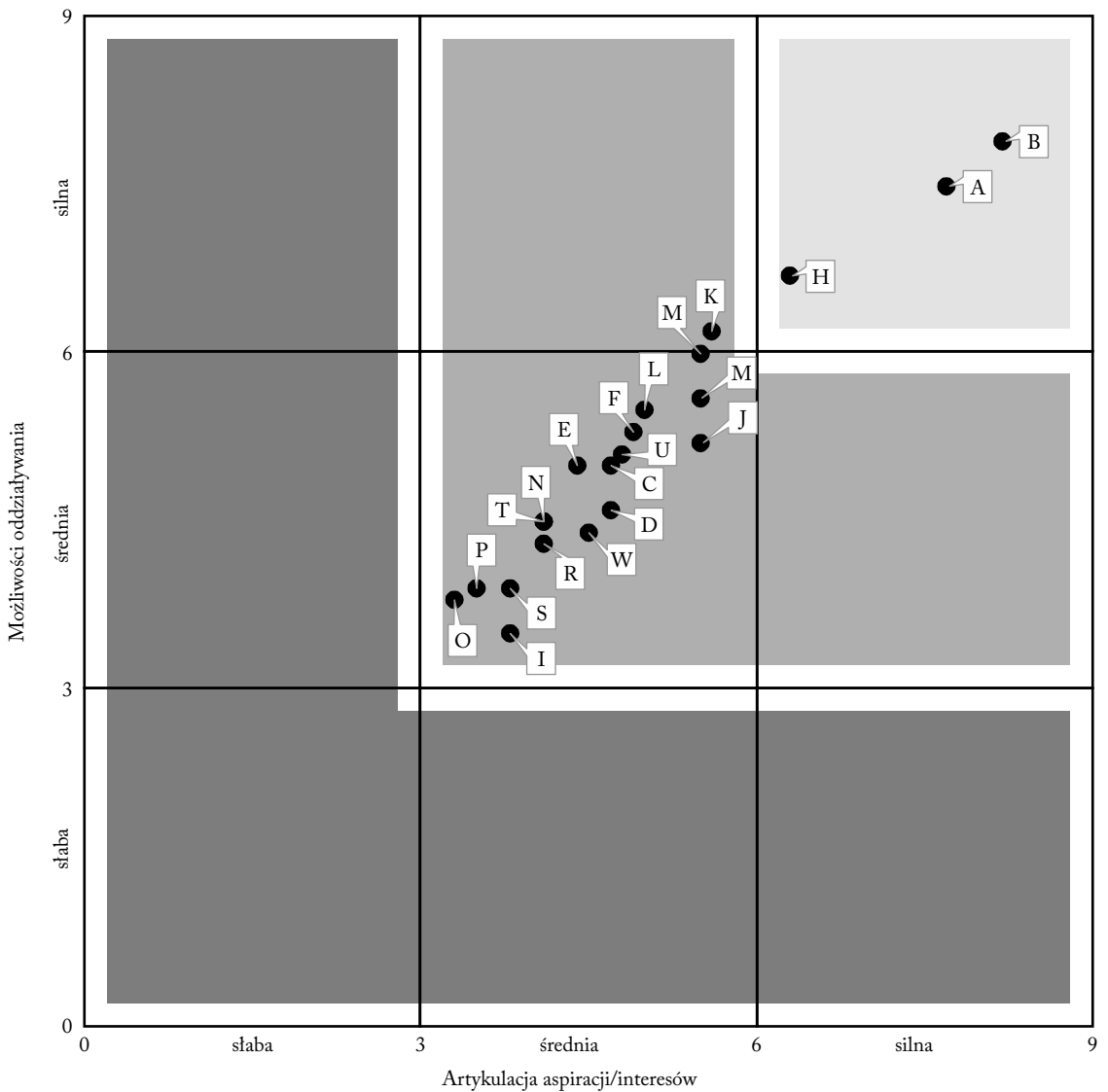
Kategorie interesariuszy uczelni	Możliwość oddziaływania na uczelnię	Możliwość artykulacji oczekiwań wobec uczelni
Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego	8,2	7,9
Polska Komisja Akredytacyjna	7,7	7,5
Studenci	6,3	6,7
Pracodawcy	5,6	6,2
Przyszli studenci	5,5	6,0
Absolwenci	5,5	5,6
Przedstawiciele gospodarki	5,5	5,5
Instytucje rynku pracy	5,0	5,3
Władze samorządowe	4,9	5,2
Media i instytucje opiniotwórcze	4,8	5,0
Instytucje akredytacji środowiskowej	4,7	5,0
Społeczeństwo	4,7	5,0
Społeczności lokalne	4,5	4,6
Regionalne władze administracji rządowej	4,4	4,5
Samorządy zawodowe	4,1	4,5
Instytucje badawczo-rozwojowe	4,1	4,4
Szkoły ponadgimnazjalne	4,1	4,3
Rodzice studentów	3,8	3,9
Instytucje edukacji ustawicznej	3,8	3,9
Towarzystwa naukowo-techniczne i twórcze	3,5	3,8
Inne szkoły wyższe	3,3	3,5

* Interesariusze uporządkowani wg przeciętnych ocen kryterium „możliwość oddziaływania na uczelnię”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

i warunkują ich działalność w obszarach podstawowych misji akademickich – kształcenia, prowadzenia badań naukowych oraz współdziałania z otoczeniem (tzw. trzecia misja uczelni). PKA jest w Polsce jedyną instytucją akredytacyjną oceniającą jakość kształcenia w ramach oceny programowej i instytucjonalnej we wszystkich szkołach wyższych działających na podstawie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Pozytywna ocena jakości kształcenia na danym kierunku dokonywana przez PKA jest warunkiem koniecznym prowadzenia kształcenia. MNiSzW

sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa (ład zewnętrzny) oraz ładem wewnętrznym uczelni przez m.in.: określanie warunków, jakie muszą spełniać jednostki organizacyjne uczelni, aby prowadzić studia na określonym kierunku, poziomie i o określonym profilu kształcenia, a także podstawowych zasad i kryteriów oceny programowej i instytucjonalnej. Studenci, jak określił to Guy Neave, zawsze byli interesariuszami szkół wyższych (niezależnie od funkcjonującego modelu uczelni – dopisek Autorki), choć konkretne zasady



- ☐ interesariusze strategiczni
- ▒ interesariusze ważni
- pozostali interesariusze

Legenda:

- | | |
|--|--|
| A – Polska Komisja Akredytacyjna | B – Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego |
| C – instytucje akredytacji środowiskowej | D – społeczeństwo |
| E – regionalne władze administracji rządowej | F – władze samorządowe |
| G – przyszli studenci | H – studenci |
| I – rodzice studentów | J – absolwenci |
| K – pracodawcy | L – instytucje rynku pracy |
| M – przedstawiciele gospodarki | N – samorządy zawodowe |
| O – inne szkoły wyższe | P – towarzystwa naukowo-techniczne i twórcze |
| R – instytucje badawczo-rozwojowe | S – instytucje edukacji ustawicznej |
| T – szkoły ponadgimnazjalne | U – media i instytucje opiniotwórcze |
| W – społeczności lokalne | Z – inni |

Rycina 1. Mapa interesariuszy szkół wyższych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

i warunki zależały od splecionej sieci powiązań (Neave 2003: 21). Wielu autorów, rozważając zagadnienie interesariuszy zewnętrznych szkół wyższych, wskazuje na pierwszoplanową rolę studentów (por. Dąbrowska 2006).

Innych, zidentyfikowanych w postępowaniu badawczym interesariuszy zaliczono do grupy interesariuszy ważnych, aczkolwiek ocena ich znaczenia z uwagi na przyjęte kryteria jest zróżnicowana. Stosunkowo najniżej oceniono znaczenie innych szkół wyższych, instytucji edukacji ustawicznej, rodziców studentów oraz towarzystw naukowo-technicznych i twórczych. Podmioty te w opinii rektorów szkół wyższych mają najmniejsze możliwości artykulacji swoich oczekiwań (roszczeń) wobec uczelni oraz możliwości oddziaływania (wywierania wpływu).

Podsumowanie

Problematyka analizy i mapowania interesariuszy nie jest szeroko omawiana w literaturze przedmiotu, niewiele również prowadzi się prac badawczych w tym zakresie, szczególnie w odniesieniu do samej metodyki. Proces ten jest punktem wyjścia w procesie zarządzania relacjami z interesariuszami, czyli opracowania strategii i sposobów postępowania z nimi.

W świetle zaprezentowanych w artykule wyników do czterech najczęściej wskazywanych przez rektorów kategorii interesariuszy zewnętrznych należy zaliczyć: pracodawców, przedstawicieli gospodarki, władze samorządowe oraz instytucje rynku pracy. Wyniki takie nie są zaskakujące. Uczelnie, z uwagi na uwarunkowania formalne, są obecnie zobligowane do konsultowania programów kształcenia z interesariuszami właściwymi dla danego kierunku kształcenia. Ci interesariusze mają „rzeczywistą” wiedzę o potrzebach społeczeństwa i gospodarki w zakresie kwalifikacji absolwentów szkół wyższych. Z pewnością na wynik taki wpływa również fakt, że podmioty te wchodziły w skład konwentów uczelni – kolegialnych ciał, które są obligatoryjne w przypadku struktur państwowych wyższych szkół zawodowych, ale również często występują w publicznych uczelniach akademickich.

Warto zwrócić uwagę na wyniki drugiej części badania, które dotyczyły oceny znaczenia, jakie nadają interesariuszom szkoły wyższe. Analizując rozkłady ocen, można wyciągnąć wniosek, że możliwość oddziaływania danego interesariusza na uczelnię związana jest ściśle z możliwością artykulacji jego oczekiwań względem uczelni. Skuteczna artykulacja oczekiwań interesariuszy z kolei jest możliwa najczęściej w sytuacji relacji formalnych, o charakterze kontraktowym, a więc w ramach działań zinstytucjonalizowanych. Z uwagi na przyjęte wymiary oceny do grupy strategicznych interesariuszy zaliczono PKA i MNiSzW – interesariuszy, którzy tworzą otoczenie regulacyjne szkół wyższych, oraz studentów – interesariuszy o charakterze regulacyjno-rynkowym.

Szkoły wyższe, jako ważny element polityki publicznej państwa, podlegają uwarunkowaniom (regulacjom) tworzącym zewnętrzny i wewnętrzny ład ich funkcjonowania. Równocześnie coraz częściej muszą zderzać się z rynkiem i jego zasadami.

Zaprezentowane w artykule wyniki i wnioski należy traktować jako głos w dyskusji dotyczącej problematyki zarządzania szkołami wyższymi w aspekcie ich relacji z otoczeniem. W procesie oceny znaczenia poszczególnych interesariuszy należy pamiętać o dużej wadze kontekstowości. Pokazują to wyniki prezentowanego badania. Odnosząc się tylko do jednego przykładu: pracodawcy, odbierani stosunkowo najczęściej jako interesariusze zewnętrzni (81,8% wskazań), oceniani pod kątem znaczenia, jakie przypisują im szkoły wyższe, nie znaleźli się w grupie interesariuszy strategicznych. W praktyce oznacza to, że mapy interesariuszy są perceptualnymi odzwierciedleniami znaczenia poszczególnych interesariuszy, jakie nadaje im organizacja w danym momencie.

Bibliografia

Dąbrowska, M. (2006). Universities in a knowledge-based society – their role and challenges they have to face. W: K. Leja (red.), *Problemy zarządzania w uczelni opartej na wiedzy*. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.

Domański, J. (2010). *Zarządzanie strategiczne organizacjami non profit w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Fazlagić, J. (2012). USP szkoły wyższej. W: M. Kaczmarczyk (red.), *Uczelnie w przestrzeni publicznej. Zarządzanie, marketing, public relations*. Sosnowiec: Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Humanitas.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Iwankiewicz-Rak, B. (2004). Zarządzanie marketingowe szkołą wyższą. W: G. Nowaczyk, Kolasiński, M. (red.), *Marketing szkół wyższych*. Poznań: Wyższa Szkoła Bankowa.

Johnson, G., Scholes, K. (1999). *Exploring Corporate Strategy*. London et al.: Prentice Hall Europe.

Kafel, T. (2000). Metodologiczne aspekty analizy mikrootoczenia organizacji. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 554, 39–55.

Lisiński, M. (2004). *Metody planowania strategicznego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Minkiewicz, B. (2003). *Uczelnie i ich otoczenie. Możliwości i formy współdziałania*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.

Neave, G. (2003). Perspektywa interesariuszy w ujęciu historycznym. *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, 1 (21), 19–39.

Paliwoda-Matiolańska, A. (2009). *Odpowiedzialność społeczna w procesie zarządzania przedsiębiorstwem*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Piotrowska-Piątek, A. (2014). Relacje szkół wyższych z interesariuszami zewnętrznymi. Konwent jako

organizacja pomostowa. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria Organizacja i Zarządzanie*, 76, 167–178.

Piotrowska-Piątek, A. (2016). Interesariusze zewnętrzni w misjach i strategiach rozwoju polskich uczelni. *Edukacja*, 1 (136), 129–141.

Stanny, D. (2006). W czym interesie powinna działać firma? M. Friedman kontra W.M. Evan i R.E. Freeman. *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym*, 9 (1), 133–141.

Sutherland, J., Canwell, D. (2007). *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci* (tłum. Z. Dziedzic). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Trocki, M., Grucza, B. (2004). *Analiza interesariuszy*. Warszawa: Bizzare.

Wilkin, J. (2009). Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce. W: *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania, perspektywy* (oprac. R.Z. Morawski). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Zeller, P. (2007). University management relationship marketing perspective. W: K. Leja (red.), *Management Issue in Knowledge-based University*. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.

Akty prawne

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z 27 lipca 2005 roku. DzU z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 (z późn. zm).

An analysis of external stakeholders in higher education institutions: The schools' identification and assessment of the stakeholders' impact

The paper discusses the issue of cooperation of higher education institutions (HEIs) with their environment. Its main aim is to identify HEIs' external stakeholders and to determine the importance that HEIs give them. The Author discusses this problem by analyzing the literature and the results of her own survey among rectors of HEIs. In light of the presented results, HEIs give the stakeholder status to many entities from their environment. Evaluation of their importance makes it possible to map them by dividing them into strategic, important, and others stakeholders.

Keywords: higher education institutions, management of higher education institutions, external stakeholders, stakeholder theory, stakeholders' mapping.

Maciej J. Nowak

Niesprawność władz publicznych a polityka przestrzenna w Polsce

W artykule zdiagnozowano kluczowe problemy w systemie planowania przestrzennego w Polsce i przeanalizowano – w oparciu o koncepcje współzarządzania publicznego – możliwości rozwiązania tych problemów. Celami niniejszego artykułu są:

- określenie, w jaki sposób niesprawność władz publicznych przejawia się w planowaniu przestrzennym;
- określenie, czy, a jeżeli tak, to jakie elementy związane z teorią współzarządzania publicznego powinny zostać włączone (i w jakim stopniu) do systemu planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: władze publiczne, polityka przestrzenna, system planowania przestrzennego.

1. Wstęp

Teoria niesprawności władz bywa traktowana jako swoiste uzupełnienie teorii niesprawności rynku. Pozwala bowiem w szerszym stopniu udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące zarówno relacji między rynkiem a władzami publicznymi, jak też zakresu pełnionych przez niniejsze władze funkcji. Znajduje to przełożenie na różne sfery, w tym na system planowania przestrzennego.

Niejako naturalną cechą tego ostatniego są liczne wątpliwości i dylematy, wiążące się tak z ogólną koncepcją wyznaczającą kierunki zagospodarowania poszczególnych terenów, jak i samymi narzędziami umożliwiającymi konkretne działania przestrzenne. Przedmiotem analiz i poważnych dyskusji jest w ogóle sama docelowa formuła wspomnianego systemu. W tym miejscu można wskazać, że przy rozwiązywaniu dylematów planowania przestrzennego trzeba pamiętać o trudnym do całkowitego wyeliminowania elemencie, jakim jest szeroki i zróżnic-

wany zakres występowania różnych konfliktów przestrzennych.

Kwestie związane z planowaniem przestrzennym muszą więc zostać wyjaśnione w oparciu o przemyślaną, całościową koncepcję. Naprawa (a może nawet odtworzenie) systemu planowania przestrzennego nie może być oparta tylko na doraźnych, fragmentarycznych propozycjach ustawodawcy (jak to jest obecnie). Między innymi z uwagi na powyższe właściwym wydawać się może oparcie koncepcji zmian na modelu współzarządzania publicznego. Celami niniejszego artykułu są:

- określenie, w jaki sposób niesprawność władz publicznych przejawia się w planowaniu przestrzennym;
- określenie, czy, a jeżeli tak, to jakie elementy związane z teorią współzarządzania publicznego powinny zostać włączone (i w jakim stopniu) do systemu planowania przestrzennego.

Hipoteza badawcza brzmi: Instytucje i koncepcje związane ze współzarządzaniem publicznym powinny zostać w znaczącym stopniu włączone do rozwiązań stosowanych w systemie planowania przestrzennego.

Podkreślić należy również, że przedmiotowy artykuł stanowi zapowiedź dalszych badań, również o charakterze empirycznym. W badaniach tych zdiagnozowane zostaną zarówno miary sprawności władz publicznych w polityce

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
w Szczecinie

Wydział Ekonomiczny
Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami
Pracownia Ekonomiki Przestrzennej
ul. Żołnierska 47, 70-210 Szczecin
maciej.nowak@zut.edu.pl

przestrzennej, jak i modele polityk przestrzennych prowadzonych przez grupy gmin w Polsce (z uwzględnieniem w każdym modelu elementów niesprawności władz).

2. Niesprawność władz i współzarządzanie publiczne

W pierwszej kolejności należy przybliżyć kluczowe, analizowane w niniejszym kontekście tezy i pojęcia związane z niesprawnością władz i współzarządzaniem publicznym. Podkreślić należy, że te zagadnienia są już aktualnie przedmiotem różnych cennych opracowań. Dlatego też celem poniższego przeglądu jest przede wszystkim wybór tych kwestii, które mogą okazać się przydatne z punktu widzenia głównego tematu artykułu.

Jak wskazuje m.in. Tadeusz Markowski, niesprawność władz publicznych jest rozumiana przede wszystkim jako niezdolność do optymalnej alokacji i regulacji konsumpcji towarów i usług (Markowski 2010: 27). Niesprawność władz stanowi zarazem sygnał, że władze publiczne w określonej formule nie odgrywają przypisywanej im roli. Rozwiązania powyższych problemów mogą być różne. W pewnych przypadkach sprowadzać się mogą do wzmocnienia roli rynku, ale w innych – do modyfikacji dotychczasowej formuły zarządczej. Niesprawność władz wynika między innymi z:

- niedoskonałości w przepływie informacji,
- negatywnej selekcji kadry urzędniczej,
- skłonności do biurokratycznej patologii,
- nierealności formalnych kompetencji.

Oznacza to, że wśród głównych powodów niesprawności władz wyodrębnić można w oparciu o powyższe zestawienie dwie grupy czynników:

- brak umiejętności realizacji określonych zadań publicznych przez przedstawicieli tych władz (z różnych powodów, związanych ze stopniem ich kompetencji, dostępnością informacji, przyjętymi zwyczajami itd.)
- obiektywny brak możliwości realizacji określonych zadań przy wykorzystaniu dostępnych rozwiązań instytucjonalnych.

Oczywiście powody te mogą być ze sobą mocno związane, jedne mogą wynikać z drugich. Wszystko zależy od przyjętego zakresu analizy

oraz rozpatrywanego szczebla konkretnych władz. Tym niemniej w świetle wskazanych okoliczności tym bardziej uzasadnione wydaje się poszukiwanie odpowiedniej, optymalnej formuły zarządzania. Stąd też wiele wartych rozważenia koncepcji łączy się ze współzarządzaniem publicznym. Również ono stanowi próbę odpowiedzi na coraz częściej pojawiające się sytuacje, w których władza publiczna nie realizuje swoich zadań. Stanisław Mazur definiuje współzarządzanie publiczne jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych (Mazur 2015a: 301). Łączy się ono więc w znaczącym stopniu z zarządzaniem sieciowym. To ostatnie jest definiowane jako proces względnie stabilnego, horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, wzajemnie na siebie oddziałujących przez negocjacje – przebiegający w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobrażeniowego szkieletu, samoregulujący się w ramach ograniczeń sieciowych ustalonych przez siły zewnętrzne i przyczyniający się do realizacji celów publicznych (Torfing 2010: 98; Mazur 2015b: 41). Współzarządzanie powinno godzić dwa nurty zmian w sektorze publicznym: oparte na efektywności z jednej strony i wyrażające polityczne i demokratyczne wartości związane z rządzeniem z drugiej strony (Peters 2011: 120).

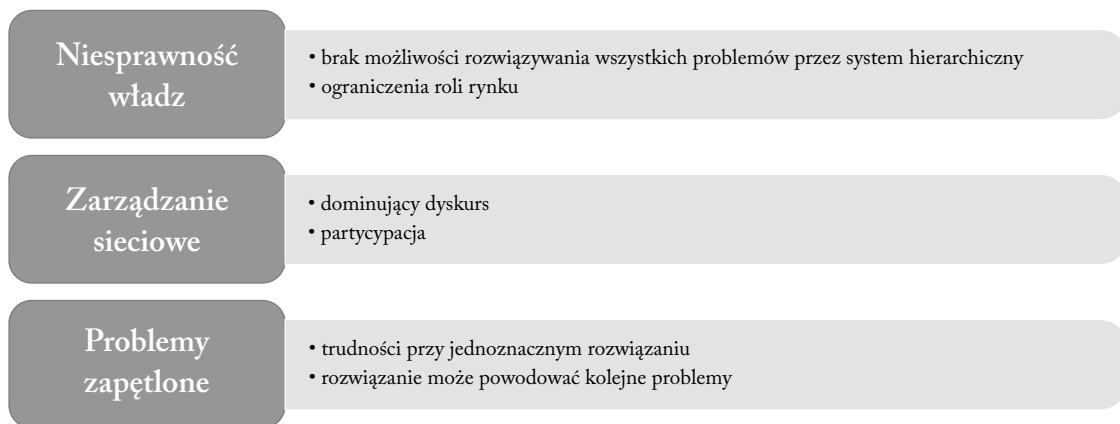
Zgodnie z preferowanym w tym kontekście punktem widzenia, państwo nie jest organizacją naczelną, a jego władztwo jest w znaczącym stopniu ograniczone (Peters, Pierre 1998: 573–593). Zdecydowanie zwiększa się rola innych podmiotów. Problemem pozostaje jednak formuła, w ramach której konkretne decyzje miałyby być wypracowywane. W związku z tym podstawą podejmowanych decyzji będzie nieustanny interaktywny proces z różnymi uczestnikami. Uczestnicy ci muszą w ramach tegoż procesu, jak wskazuje Jerzy Hausner, prowadzić stały dyskurs, w wyniku którego podmioty władzy ustanawiają zmodyfikowane reguły (Hausner 2015: 28). W regułach tych zawiera się zarówno koordynacja działań zbiorowych, jak też rozwiązywanie problemów kolektywnych. Tego typu założenie łączy się z wyróżnionymi przez Evę

Sørensen czterema mechanizmami zarządzania sieciami: samorządzeniem (wyposażaniem członków sieci w wiedzę), dominującą narracją (w ramach prowadzonego dyskursu), wsparciem i facylitacją oraz partycypacją (Sørensen 2006: 101; Mazur 2015b: 43–44). Podkreślić trzeba, że takie rozwiązanie nie zawsze będzie optymalne. W literaturze zauważa się w tym kontekście tzw. problemy zapętłone. W ich ramach nie ma rozwiązań ostatecznych, nie istnieje zestaw ich skończonych rozwiązań, a same te problemy mogą stanowić zapowiedź wystąpienia kolejnych. Trzeba podkreślić, że zwłaszcza w ramach sytuacji wielu różnych aktorów publicznych i niepublicznych, gdy konkretne kwestie omawiane są z różnych perspektyw, takie problemy mogą mieć bardziej powszechny charakter. Mogą one wpływać na ocenę sprawności procesów związanych ze współzarządzaniem, a czasem nawet na ich zablokowanie.

Przy założeniu silnego powiązania współzarządzania publicznego i zarządzania sieciowego warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprawy. Sieciowe mechanizmy rządzenia odróżniają się od mechanizmów rynkowych oraz hierarchicznych (Możdżeń 2015: 85–86). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, to właśnie mechanizmy sieciowe gwarantują m.in. większą liczbę uczestników, szeroki zakres interesów.

Zastrzeżę się w tym kontekście zapewnienie przez uczestników sieci zachowania przez nich wewnętrznego przekonania o możliwości osiągnięcia wspólnych celów przez zaangażowanie się w proces kształtowania polityki (Wallis, Dollery 2010: 78–80). Koncepcja ta określana jest jako „sieci oparte na nadziei”.

Z powyższego przeglądu wybranych zagadnień związanych z teorią niesprawności władz i współzarządzaniem publicznym wynika, że mogą one być w znaczącym stopniu włączone do dyskusji nad optymalnym systemem planowania przestrzennego (ryc. 1). Pierwszy ważny element to zdiagnozowanie przyczyn niesprawności władz. Poza konkretnymi, przytoczonymi wyżej, przesłankami istotne wydaje się zwrócenie uwagi na rolę rynku oraz wady systemu hierarchicznego, opartego przede wszystkim na nakazach. Na podstawie koncepcji związanej z zarządzaniem sieciowym, implementowanej do systemu planowania przestrzennego należy rozważyć oparcie w większym stopniu całości działań na dominującej narracji, dyskursie (opisywanym m.in. przez Sørensen). Ponadto osobne zagadnienie, na które warto zwrócić uwagę, to problemy zapętłone i ich właściwości. Przeniesienie tego pojęcia do rozważań o problemach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym również może okazać się ważne przy diagnozowaniu tych



Ryc. 1. Zagadnienia związane z niesprawnością władz i współzarządzaniem publicznym potencjalnie ważne przy tworzeniu modelu systemu planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne.

problemów i formułowaniu propozycji przeprowadzenia zmian.

3. Główne problemy w systemie planowania przestrzennego

Obraz niesprawności władz i problemów związanych z zarządzaniem publicznym jest mocno zróżnicowany w różnych obszarach badawczych (Atkinson, Coleman 2009: 98). W polskim systemie planowania przestrzennego (stosując to pojęcie, musimy założyć, że stanowi ono wyraz identyfikacji aktualnych rozwiązań systemowych łączących się z planowaniem przestrzennym, nie zawsze w pełni spójnych, tak więc jest ono trochę umowne) od lat wskazywane są liczne wady i braki. Można tutaj przywołać liczne przykłady pogłębionych analiz. Wskazuje się w nich między innymi:

- oderwanie planowania przestrzennego od względów ekonomicznych, brak weryfikacji efektywności organów administracji publicznej i często ogólne zaniechanie efektywnych działań przez podmioty polityki przestrzennej (Bober, Hausner, Izdebski, Lachiewicz, Mazur, Nelicki, Nowotarski, Puzyna, Surówka, Zachariasz, Zawicki 2013: 59–60);
- zły wpływ – w zakresie skutków ekonomicznych i urbanistycznych – doktryny swobody budowlanej w planowaniu przestrzennym (Kościński 2012: 1–10)
- dualizm aktów planowania przestrzennego, brak spójności planowania przestrzennego, brak integracji planowania przestrzennego i finansowego (Zachariasz 2013: 6–14);
- zbyt małe znaczenie planów miejscowych (Koncepcja... 2011: 38; Nowak 2012a: 54–55);
- negatywną rolę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Nowak 2012b: 90; Nowak 2012c: 153–158; Forys, Nowak 2014: 157–190);
- brak powiązania planowania miejscowego z planowaniem wojewódzkim (Nowak, Mikińczuk 2012: 77–101).

W ujęciu Adama Kowalewskiego wśród kluczowych problemów związanych z przedmiotowym zagadnieniem wyróżnić należy:

- patologie niekontrolowanej urbanizacji,

- szkodliwe społecznie i gospodarczo rozpraszanie zabudowy,
- zaśmiecanie przestrzeni reklamami,
- zbiurokratyzowany system inwestowania (Kowalewski 2015: 36).

W *Raporcie o ekonomicznych stratach i społecznych skutkach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* wskazuje się, że obecnie zbyt wiele terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, co stanowi podstawowy problem planowania przestrzennego. Plany miejscowe determinują przeznaczenie określonych terenów w sposób przekraczający potrzeby gmin i sektora prywatnego. Z drugiej strony powodują „zaplanowane” rozpraszanie się zabudowy na olbrzymich obszarach, nie zawsze przygotowanych do realizacji inwestycji (Kowalewski, Mordasewicz, Osiatyński, Reguński, Stępień, Śleszyński 2014: 6–7).

Pisane z różnych perspektyw diagnozy prowadzą do zbliżonych wniosków. W kontekście prowadzonej na cele niniejszego artykułu analizy można wyróżnić przede wszystkim następujące problemy:

- brak wdrożenia narzędzi i rozwiązań skutecznie chroniących ład przestrzenny w Polsce;
- oparcie większości rozstrzygnięć przestrzennych na uznaniowych i subiektywnych decyzjach administracyjnych;
- niejasność reguł planistycznych określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- brak hierarchiczności w planowaniu przestrzennym;
- błędny kierunek zmian w planowaniu przestrzennym, polegający na dodawaniu kolejnych rozwiązań i dokumentów poświęconych problematyce typowo sektorowej.

Wśród głównych przyczyn tych problemów wskazać należy na brak sprawności władz na szczeblu centralnym. Władze te nie potrafią w sposób wyczerpujący określić, jakie zmiany w planowaniu przestrzennym są niezbędne, nie są także w stanie ich wprowadzić. W analizowanym kontekście warto zwrócić uwagę przede wszystkim na takie elementy jak:

- uleganie populistycznym oczekiwaniom różnych grup użytkowników przestrzeni;
- myślenie sektorowe, ograniczone tylko do bezpośrednich skutków przygotowywanych

w danym momencie ustaw, a nieuwzględniające konsekwencji tych ustaw dla całego systemu prawnego;

– chaotyczność ustawodawcy i stosowanych przez niego w ustawach pojęć i zwrotów.

W powyższym tkwi przyczyna problemów przestrzennych. Można dodać do tego oczekiwania różnych grup wpływu i związaną z nimi niechęć do ograniczania wolności zabudowy.

Pierwszy podstawowy problem sprowadza się do realizacji głównego celu i zadania planowania przestrzennego, czyli ochrony ładu przestrzennego. Pamiętać trzeba, że ład przestrzenny to modelowy, idealny stan zagospodarowania przestrzeni, bez konfliktów przestrzennych i jakichkolwiek przestrzennych funkcjonalnych, kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych, kulturowych czy społeczno-gospodarczych kolizji. Oczywiście taki stan jest niemożliwy do trwałego zachowania na większym terenie: kolizje przestrzenne oraz konflikty przestrzenne w różnych formach występować będą zawsze. Trudność polega jednak na tym, że w obecnej formule obowiązujące rozwiązania nie zawsze prowadzą do szczególnej dbałości o ład przestrzenny, w wielu miejscach konflikty przestrzenne wręcz prowokując. Jak wskazuje T. Markowski:

W tej dziedzinie zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym popełniłmy najwięcej grzechów, oddając wiele alokacyjnych decyzji regułom ułomnych rynków, pozornej swobodzie i ochronie własności. Sfera ta wraz z patologicznym systemem regulacji (...) stała się sferą, przez którą rozpoczęła się międzysamorządowa – nadmierna i bardzo kosztowna – konkurencja o przyciąganie inwestorów, mieszkańców, kosztem polskiego podatnika i wzrostu zadłużenia publicznego (Markowski 2015: 23).

Obecny system planowania przestrzennego w niewystarczającym stopniu zabezpiecza przed tym, aby inwestor/właściciel danej nieruchomości w dowolnym miejscu realizował zabudowę, często kosztem wartości kompozycyjno-estetycznych lub środowiskowych danego terenu.

Wynika to w znaczącym zakresie z dwóch kolejnych, wymienionych powyżej, problemów w planowaniu przestrzennym. Zbyt duża liczba decyzji administracyjnych sprawia, że organy

w skali całego kraju orzekają odmiennie w podobnych sytuacjach. Dotyczy to przede wszystkim decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę, a ściślej przesłanek do jej wydawania zawartych w art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Większość z nich jest niejasna i niepoddająca się obiektywnej weryfikacji. Dotyczy to zwłaszcza zasad tzw. kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa. Ich weryfikacja w konkretnych przypadkach (oparta również na jeszcze bardziej nieostrych rozporządzeniu ministra infrastruktury) tworzy możliwość zarówno pozytywnej, jak i negatywnej decyzji co do dysponowania danym terenem przy ustalaniu warunków zabudowy. Stąd też kryteria te są często nadużywane, zarówno w ten sposób, że dopuszcza się lokalizację danej inwestycji w miejscu, w którym obiektywnie nie powinna się ona znaleźć, jak i w taki sposób, że nie dopuszcza się określonej lokalizacji w danym miejscu, chociaż obiektywnie wszelkie przesłanki zostały spełnione. Takie swoiste rozchwianie warunków zabudowy prowadzi do niepewności w planowaniu przestrzennym, braku ochrony ładu przestrzennego, ale i braku ochrony interesów właścicieli gruntów. W konsekwencji spory przestrzenne sprowadzają się nie do wymiany merytorycznych argumentów, lecz do wyjaśniania wątpliwości natury proceduralnej (nie do końca zrozumiałych dla przeciętnych użytkowników przestrzeni). Tak więc – odwołując się do terminologii związanej z zarządzaniem publicznym – wskazać można, że na obecnym etapie nie jest prowadzony w sposób konsekwentny dyskurs przy działaniach planistycznych. A jeżeli już można go zauważyć w jakiejś szczątkowej postaci, to jego podstawowym założeniem staje się prawo właściciela nieruchomości do jej zabudowy.

Podobne problemy występują również przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Jednym z kluczowych elementów tych decyzji jest stwierdzenie zgodności przedłożonego projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. I w tym kontekście przywołać można kolejny z wymienionych wyżej problemów w planowaniu przestrzennym. Plany miejscowe stanowią akty prawne powszechnie wiążące w skali danej gminy. Muszą być więc

przedmiotem interpretacji i wykładni nie tylko przy wydawaniu pozwoleń na budowę, lecz także przy innych rozstrzygnięciach administracyjnych, jak chociażby decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach. I tu pojawia się problem szczegółowych zapisów planu. Są one niejasne, niespójne, w wielu miejscach wzajemnie sprzeczne. Nie wynika to z winy autorów planu, lecz z uwarunkowań systemowych. Urbanisci, architekci siłą rzeczy nie mogą być specjalistami od formułowania w sposób przejrzysty konkretnych przepisów prawnych. Co gorsze, obecnie żadne zapisy takiej przejrzystości nie gwarantują. W konsekwencji często, gdy ważą się losy konkretnych inwestycji, powstaje problem interpretacyjny. Można tu podać wiele przykładów. Najbardziej chyba znamieny dotyczy wykładni tego, co konkretnie oznacza zawarty w planie miejscowym „zakaz zabudowy”, do jakich terenów się odnosi, a do jakich nie („zabudowa” w przepisach prawnych nie została zdefiniowana, a w terminologii urbanistycznej rozumiana jest na różne sposoby). Rzutuje to w znaczącym stopniu na cały system planowania przestrzennego, a także na jego społeczny odbiór (co jest ważną kwestią we współzarządzaniu publicznym).

Tak źle skonstruowane narzędzia planowania przestrzennego (odgrywające kluczową rolę w całym systemie) wywierają również dalej idący negatywny wpływ. Zaburzona została hierarchiczność w planowaniu przestrzennym. Temat ten był w literaturze podejmowany z różnych punktów widzenia, jednakże warto również w tym miejscu pokrótce wskazać, że konsekwentne zależności między różnymi aktami polityki przestrzennej kończą się na niewiążącym powszechnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Trzeba jednak również stwierdzić, że:

- większość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest fakultatywna;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mają żadnego merytorycznego związku z innymi aktami polityki przestrzennej.

Tak więc nie dość że dwa kluczowe narzędzia polityki przestrzennej są w wielu miejscach wadliwe, to jeszcze nie włączono ich konsekwentnie do całego systemu planowania przestrzennego. Ten stan rzeczy wzbudza dodatkowe wątpliwości.

Zauważa je ustawodawca, który w ostatnim roku podjął kilka prób zmian. Uchwalono nowe ustawy, z których co najmniej sześć w znaczącym stopniu wpływa na planowanie przestrzenne. I w tym miejscu należy zdiagnozować niestety kolejny duży problem. Stosowane środki zaradcze mogą pogłębić problemy planistyczne, wzmacniając dysfunkcjonalność całego systemu. W ramach zmian wprowadzono bowiem między innymi następujące nowe narzędzia i rozwiązania:

- gminną uchwałę w sprawie zasad sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, szyldów, ogrodzeń i obiektów małej architektury – akt powszechnie wiążący na szczeblu gminnym;
- wojewódzki audyt krajobrazowy, wywierający wpływ zarówno na treść planów miejscowych, jak również na przyrodnicze zagospodarowanie gmin;
- studium metropolitalne, wiążące dla gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- miejscowy plan rewitalizacji z nowymi zasadami jako szczególną formę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- nowe wartości w planowaniu przestrzennym i całkowicie zmodyfikowany tryb sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- nowe zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla gruntów rolnych klas I–III.

Można stwierdzić, że ustawodawca poprawnie zdiagnozował różne sektorowe problemy planowania przestrzennego, ale zaproponował złe rozwiązania. Upraszczając, rozwiązaniem ma być przede wszystkim tworzenie nowych dokumentów i nowych procedur. Pierwsza wątpliwość wiąże się z brakiem spójności. Jak wskazywano powyżej, już wcześniej w ramach kilku narzędzi planowania przestrzennego zauważalny był poważny problem w tym zakresie. Obecnie problem braku zgodności między starymi i nowymi (a także między samymi nowymi) aktami planistycznymi i rozwiązaniami prawnymi znacznie pogłębia występujące dylematy. Fragmentaryczne poprawki wprowadzić mogą tylko jeszcze więcej chaosu do planowania przestrzennego. Można więc stwierdzić, że właściwa próba rozwiązania wskazanych problemów wiązać się musi z kompleksową zmianą całego systemu.

4. Niesprawność władz w planowaniu przestrzennym

Przedstawione wyżej zagadnienia mogą być rozważane z różnych punktów widzenia. Ważna wydaje się perspektywa dotycząca oceny kwalifikacji i kompetencji władz publicznych. Wskazywane na początku artykułu problemy powiązać można z konkretnymi dysfunkcjami w planowaniu przestrzennym. Z tej perspektywy rzuca się w oczy przede wszystkim niesprawność:

- władz na szczeblu krajowym oraz
- władz na szczeblu lokalnym.

Oba rodzaje niesprawności władz są oczywiście mocno ze sobą powiązane. Fragmentaryczna, odrębna ich analiza okazałaby się niewystarczająca. Warto jednak na chwilę rozdzielić obie perspektywy i zdiagnozować problemy zarówno w skali władz lokalnych, jak i krajowych, a dopiero w kolejnym kroku dokonać łącznego podsumowania tych kwestii. Jeśli chodzi o niesprawność władzy centralnej w systemie planowania przestrzennego, to przejawia się ona przede wszystkim w:

- braku umiejętności kompleksowego systemowego spojrzenia na zróżnicowane, dotyczące różnych sektorów, zagadnienia i problemy (zarówno instytucjonalne, jak i sektorowe) związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym;
- zbyt późnym i zbyt długim reagowaniu na pojawiające się w systemie planowania przestrzennego problemy zdiagnozowane przez te władze;
- braku determinacji w całościowym, kompleksowym rozwiązywaniu tych problemów.

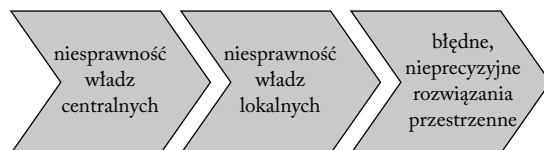
Ujmując to inaczej, władza centralna nie stwarza odpowiednich warunków do prowadzenia skutecznej, jasnej polityki przestrzennej na niższych szczeblach. Nie potrafi szybko, jednoznacznie zareagować na pojawiające się problemy (czego najlepszym przykładem może być powolność w naprawianiu niejasnych regulacji dotyczących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych). Z kolei gdy pewne problemy już zauważa i próbuje coś z nimi robić, to wciąż bardzo niechętnie odnosi się do szerszych, bardziej ambitnych zmian. Zwłaszcza ostatnio w takich sytuacjach ogranicza się co najwyżej do niezbyt skutecznych reform sektorowych (trochę oderwanych od realiów

całego systemu planowania przestrzennego). Nie stwarza tym samym dobrych warunków do prowadzenia polityki przestrzennej przez władze lokalne. Nie zapewnia tym władzom przejrzystości działań przestrzennych ani związanej z nimi odpowiedzialności o charakterze finansowym, nie doprecyzowuje niejasnych pojęć ustawowych (których jest w planowaniu przestrzennym nadspodziewanie dużo) ani nie gwarantuje jasności przy ocenie powiązań między poszczególnymi narzędziami planowania przestrzennego. I problemy te składają się w decydującym stopniu na niesprawność władz lokalnych w planowaniu przestrzennym (ryc. 2).

To władze centralne w największym stopniu odpowiadają za problemy przestrzenne i determinują niesprawność władzy lokalnej. Niesprawność ta przejawia się bowiem przede wszystkim w:

- braku merytorycznego przygotowania jej przedstawicieli do rozstrzygania konkretnych spraw;
- nadmiernej uznaniowości rozstrzygnięć administracyjnych;
- braku umiejętności klarownego wytłumaczenia użytkownikom przestrzeni przesłanek konkretnych rozstrzygnięć przestrzennych;
- znacznej podatności na wpływy, emocje i oddziaływania.

Zapewne jedną z trudniejszych do usunięcia w obecnych ramach barier ograniczających władze lokalne jest sprowadzenie większości rozstrzygnięć planistycznych do formuły decyzji administracyjnych. Z natury rzeczy decyzje dotyczą konkretnych, indywidualnych spraw i wiążą się z presją stron postępowania. Wydając decyzje administracyjne, władza lokalna w dużej części przypadków nie potrafi oprzeć się pozamerytorycznej presji różnych podmiotów. I do tej presji



Ryc. 2. Związek przyczynowo-skutkowy między niesprawnością władz a problemami w planowaniu przestrzennym

Źródło: Opracowanie własne.

(występującej w różnych formach) dostosowuje konkretną decyzję, nie potrafiąc jej następnie poprawnie z punktu widzenia formalnoprawnego (zwłaszcza zasad postępowania administracyjnego) uzasadnić. Poza tym to właśnie gmina zazwyczaj odpowiada za wszelkie negatywne pod względem społecznym skutki planowania przestrzennego. W wielu wypadkach skłania ją to do prowadzenia pasywnej polityki przestrzennej bez uchwalania planów miejscowych i do co najwyżej doraźnych reakcji na konkretne problemy.

Władza publiczna nie potrafi również zadbać w dostatecznym zakresie o relacje między systemem planowania przestrzennego a rynkiem nieruchomości. Oddziaływanie między tymi dwoma systemami powinno wiązać się przede wszystkim z zapewnieniem możliwości jasnego, niebudzącego wątpliwości przepływu informacji zarówno na temat cen i wartości nieruchomości, jak i możliwości ich zagospodarowania (co wzajemnie się ze sobą wiąże). Przy ocenie systemu planowania przestrzennego trzeba więc pamiętać o ułomności systemu rynkowego (Stawasz, Drzazga, Szydłowski 2011: 200). Wskazane powyżej problemy – zwłaszcza dotyczące decyzji administracyjnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – proces ten utrudniają. Niezależnie od przyjętego w danym systemie kierunku – większej liberalizacji przy zabudowie lub większych ograniczeń (rekomendowanych przez autora) – obecne narzędzia planowania przestrzennego nie gwarantują sprawnego, jasnego przepływu informacji. Należy przy tym zauważyć, że władze publiczne nie potrafią rozwiązać tego problemu.

Dodać też trzeba, że wskazanych powyżej problemów nie rozwiąże również sam rynek. Czyli w tym wypadku zdiagnozowanie niesprawności władz nie otwiera drogi do uznania konieczności wzmocnienia rozwiązań o charakterze typowo rynkowym. Doprowadziłoby to bowiem jedynie do pogłębienia obecnie występujących problemów związanych z brakiem dostatecznej dbałości w systemie planowania przestrzennego o ład przestrzenny:

- spekulacji gruntami;
- wymuszania zabudowy na terenach do tego nieprzeznaczonych;

- pozbawiania przestrzeni walorów kompozycyjno-estetycznych, środowiskowych oraz kulturowych;
- rozwoju konfliktów przestrzennych.

Na tym tle wyraźnie widać, że w planowaniu przestrzennym nie sprawdza się ani system rynkowy, ani system nakazowo-administracyjny. Dlatego uzasadnione wydaje się poszukiwanie innego rozwiązania. Nie sposób w tej sytuacji nie odwołać się do koncepcji współzarządzania publicznego.

5. Współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym

Przedstawiony stan faktyczny wymaga szeroko zakrojonych zmian. Znaczna część związanych z tym pomysłów była przedmiotem licznych analiz. W tym miejscu można ograniczyć się do przedstawienia koncepcji opracowanej w ramach seminarium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Najważniejsze związane z tą koncepcją postulaty są następujące:

- podstawowym prawem konstytucyjnym powinno być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni (zamiast swobodnego prawa do zabudowy);
- planowanie publiczne musi być rozumiane jako proces prakseologicznego działania władzy publicznej oraz instrument publicznej interwencji w procesy rynkowej alokacji;
- konieczna jest integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym i stworzenie spójnego systemu planowania rozwoju lokalnego i ponadlokalnego;
- konieczne jest uwzględnienie w planowaniu zmiennych w czasie powiązań funkcjonalno-przestrzennych w prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej, przekraczające zakres administracyjnych podziałów;
- konieczne jest wprowadzenie na obszarach gmin powszechnie obowiązujących zasad urbanistycznych (przepisów prawa miejscowego zmienianych w trybie planowania rozwoju), wynikających z aktualnej ewidencji sposobów zagospodarowania i użytkowania terenów oraz uchwalonych planów miejscowych regulują-

cych sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu (Markowski, Drzazga 2015: 10–42).

Powyższe postulaty łączyć można z innymi, wśród których bardzo istotną rolę odgrywają propozycje Igora Zachariasza (2015: 122–130). Autor podkreśla, że własność w Polsce powinna być chroniona w obowiązującym stanie prawnym w ramach *status quo*, a nie w ramach potencjalnych działań inwestycyjnych właściciela nieruchomości. Postuluje również zniesienie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wzmocnienie znaczenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Są to oczywiście ogólne założenia, wskazane kierunki przyszłych ważnych działań. Wiązałyby się one ze znaczącą reformą całego systemu planowania przestrzennego. Wydaje się jednak, że właśnie na tym etapie rozsądnym działaniem byłoby wdrożenie koncepcji związanych ze współzarządzaniem publicznym do proponowanych rozwiązań. Przy czym zastrzec trzeba, że nie chodzi tutaj o pełne, niejako automatyczne wdrażanie do systemu planowania przestrzennego wszystkich związanych ze współzarządzaniem publicznym koncepcji. To również mogłoby bowiem doprowadzić do kolejnych znacznych komplikacji (zgodnie z zasadami dotyczącymi problemów zapętlonych). Najwłaściwszy byłby chyba dobór konkretnych rozwiązań, najbardziej powiązanych z problemami i trafnymi diagnozami.

Pierwszą z kwestii byłyby mocniejsze zaakcentowanie w systemie planowania przestrzennego roli dyskursu. Dyskurs ten powinien być prowadzony przez różnych uczestników procesu współzarządzania i jednocześnie formowany w taki sposób, aby promować pewne wartości bądź kierunek działań. Musi więc determinować cały proces. W związku z tym nie powinno budzić wątpliwości, że w planowaniu przestrzennym podstawą dyskursu musi być zachowanie ładu przestrzennego. Wszyscy uczestnicy dyskursu muszą zdawać sobie sprawę z tego, że jest to główny cel, warunkujący zagospodarowanie przestrzeni. Wymaga to oczywiście szerszych zmian systemowych, polegających na znacznie mocniejszym, również od strony prawnej, zaakcentowaniu prawa ogółu społeczności do funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych czy kompozycyjno-estetycznych walorów przestrzeni.

Niewątpliwie temu celowi służyć mogłaby postulowana inwentaryzacja terenu i wprowadzenie zasady, że zmiana jego przeznaczenia byłaby wyjątkiem, wymagającym szczególnie racjonalnego i precyzyjnego uzasadnienia. Użytkownicy przestrzeni byliby zmuszeni do wykazywania, że w danym wypadku racjonalne przesłanki do zmiany przeznaczenia terenu rzeczywiście zachodzą (przy czym zmianę przeznaczenia należy rozumieć inaczej niż prawo zabudowy).

W konsekwencji aktorzy niepubliczni zostaliby włączeni do współdecydowania o zmianach przeznaczenia terenu. Mogłoby to zostać powiązane w wielu miejscach z szerszą odpowiedzialnością finansową za dokonywane zmiany. O ile wprowadzenie podatku katastralnego w obecnych realiach zostałoby uznane za zbyt radykalne, o tyle można przynajmniej rozważyć korzystne dla danego użytkownika przestrzeni (i postulowane przez niego) zmiany przeznaczenia. Jeżeli wiązałyby się one ze skutkami środowiskowymi, funkcjonalnymi czy nawet społecznymi, możliwe byłoby ich uzależnienie od realizacji innych (korzystnych środowiskowo, funkcjonalnie, społecznie etc.) inwestycji, a w każdym razie od finansowej partycypacji. Mogłaby ona np. wiązać się z ponoszeniem kosztów zapewnienia infrastruktury technicznej na danym terenie.

W związku z powyższym rozważenia wymaga również obecna – niesprawdzająca się w większości wypadków – formuła planistycznych konsultacji społecznych. Są one prowadzone zbyt późno – również z punktu widzenia ukierunkowania całego dyskursu. Konsultacje powinny się odbywać na etapie projektowania zmian przeznaczenia terenu, a nie dopiero po opracowaniu wstępnej (ujętej już w sposób sformalizowany) wizji tych zmian. Jedynie bowiem na wcześniejszym etapie możliwe będzie szersze włączenie poszczególnych użytkowników przestrzeni do dyskursu i egzekwowanie ich odpowiedzialności.

W całym systemie planowania przestrzennego konkretne działania użytkowników przestrzeni powinny zostać wsparte w znacznym stopniu przez pozawładcze formy działania administracji publicznej. Były one przedmiotem różnych analiz (Sześciło 2012: 11–12). Należy w tym kontekście wyjść z założenia, że administracja publiczna nie może posługiwać się wyłącznie

nakazami lub zakazami. Jak stwierdzono powyżej, nie wystarczy również ograniczanie się do rozwiązań o charakterze typowo rynkowym. Kluczowe okazać się mogą działania pośrednie, związane z prowadzeniem dyskursu między różnymi aktorami, publicznymi i niepublicznymi. Do osiągnięcia między nimi porozumienia przyczynić się mogą:

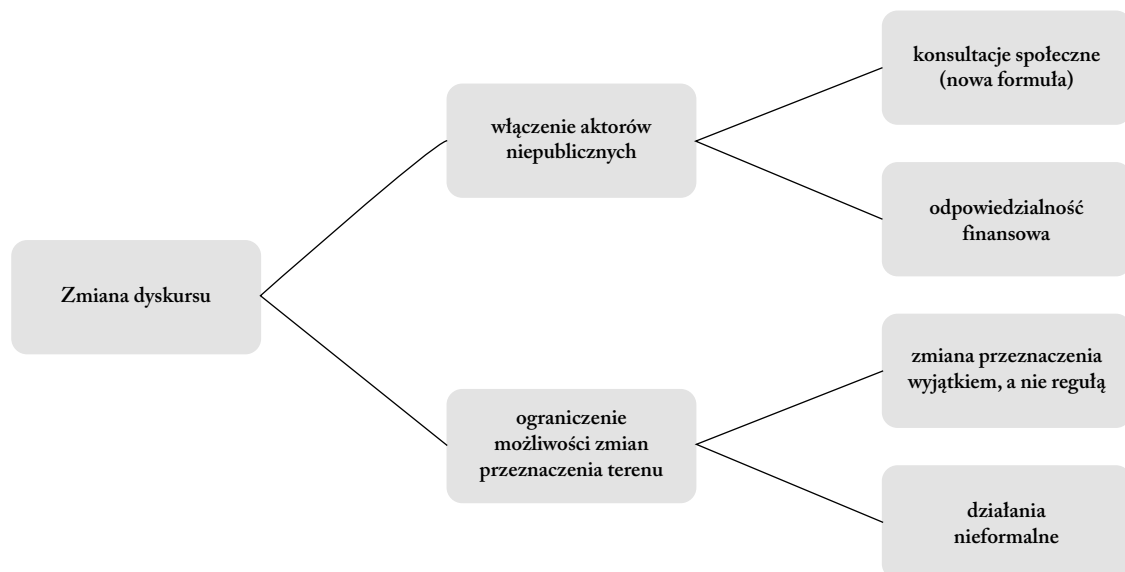
- nieformalne uzgodnienia, np. między władzami gmin a władzami parków narodowych dotyczące oczekiwań parku na temat zapisów planistycznych (Nowak 2013: 99–100); umożliwiają one późniejsze szybsze i sprawniejsze działanie;
- zawieranie umów cywilnoprawnych – przede wszystkim z aktorami niepublicznymi w zakresie ich aktualnej lub przyszłej odpowiedzialności finansowej za dopuszczenie ważnych dla nich inwestycji;
- szerszy od obecnego zakres informowania społeczeństwa o planowanych i dyskutowanych zmianach związanych ze zmianą przeznaczenia terenu.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można opracować kryteria związane z rolą współzarządzania publicznego w planowaniu przestrzennym

(ryc. 3). Podstawową zmianą byłoby zmodyfikowanie dyskursu i oparcie go na wartości, jaką jest ład przestrzenny. Aby szersza ochrona ładu przestrzennego była możliwa, konieczne są dwutorowe działania. Z jednej strony ograniczenie formalnoprawne możliwości zmian przeznaczenia terenu, a z drugiej szersze włączenie aktorów niepublicznych do całego procesu. Tylko równoczesne podążanie w tych dwóch kierunkach umożliwi realną, długotrwałą ochronę ładu przestrzennego. Obydwa kierunki oznaczają różne działania (opisane powyżej), również wkomponowane we współzarządzanie publiczne.

Na podstawie wcześniej przywoływanych definicji współzarządzania publicznego, można również zdefiniować, jak należy rozumieć współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym. Z perspektywy systemu planowania przestrzennego wdrażanie koncepcji współzarządzania publicznego łączyć się może z wielostronnymi, zróżnicowanymi skutkami. Kluczowe będzie:

- prowadzenie nieustannego, uwzględniającego punkt widzenia wszystkich aktorów publicznych i niepublicznych, dyskursu w zakresie zagospodarowania przestrzennego poszczególnych terenów;



Ryc. 3. Współzarządzanie publiczne w planowaniu przestrzennym

Źródło: opracowanie własne.

– swoiste sterowanie procesem planowania przestrzennego w oparciu o logikę decentralizacji i zarządzania sieciowego.

Przy ujęciu współzarządzania publicznego w planowaniu przestrzennym w modelu docelowym należałoby je rozumieć jako sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności między aktorami publicznymi i niepublicznymi:

- służące utrzymaniu kompozycyjno-estetycznych, funkcjonalnych, środowiskowych i kulturowych wartości przestrzeni i rozwiązywaniu problemów kolektywnych z tymi kwestiami związanych;
- służące koordynacji działań zbiorczych związanych z realizacją powyższego celu.

Nie budzi wątpliwości fakt, że w planowaniu przestrzennym można zaobserwować sieci niehierarchicznych zależności zarówno między aktorami publicznymi, niepublicznymi, jak też w ramach ich wzajemnych powiązań. Sieci te wymagają określonego sterowania, ukształtowania. Jest to właśnie głównym zadaniem władz publicznych – zarówno tych na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Głównym celem powinno stać się zachowanie (czy też kształtowanie) ładu przestrzennego, a także stworzenie faktycznych warunków dla realizacji tego celu.

6. Podsumowanie

Współzarządzanie publiczne może stanowić w znacznym zakresie podstawę dla zmian systemu planowania przestrzennego, a właściwie dla ukształtowania go od nowa. Przede wszystkim daje ono bowiem przynajmniej częściowe wyjaśnienie i uporządkowanie widocznych obecnie problemów dotyczących relacji między oparciem się na rynku a zarządzaniem o charakterze nakazowym. Potwierdza się tym samym postawiona na początku artykułu hipoteza badawcza.

Pamiętać jednak trzeba wciąż o tym, że problemy związane z planowaniem przestrzennym mają charakter zapętłony. Dlatego należy mieć świadomość, że nowe regulacje doprowadzą do poprawy jedynie w zakresie niektórych zagadnień: do szerszej ochrony ładu przestrzennego, czy też większego włączenia do całego procesu

różnych użytkowników przestrzeni. Jednocześnie wciąż będą przy tej okazji występowały konflikty przestrzenne. Dlatego istotną kwestią będzie opracowanie zasad ich rozwiązywania. Również w tym zakresie ważne wydaje się wykorzystanie koncepcji związanych ze współzarządzaniem publicznym. Właśnie oparcie działań przestrzennych na nowych zasadach (w ramach których to użytkownicy przestrzeni będą musieli wykazać, że zmiana dotychczasowego przeznaczenia terenu jest szczególnie uzasadniona i nie narusza ładu przestrzennego) może okazać się w perspektywie długookresowej przynajmniej częściowo porządkujące dane kwestie.

Nie zmienia to jednak faktu, że w obecnym systemie planowania przestrzennego wszelkiego rodzaju dysfunkcje są zbyt duże, doprowadzają w wielu miejscach do zupełnego chaosu – zarówno przestrzennego, jak i proceduralnego. Stanowi to wyraz niesprawności władz publicznych, która koniecznie powinna zostać naprawiona. Jak wykazano, kluczowym problemem jest niesprawność władz centralnych – to ona determinuje szczególnie rażąca i najlepiej w wielu miejscach widoczną niesprawność władz lokalnych. Między innymi z tego powodu potrzebne są szersze rozwiązania systemowe, które umożliwią odejście od nadmiernej ingerencji ze strony rynku, ale i od uzależnienia większości działań od subiektywnych i często przypadkowych rozstrzygnięć administracyjnych. Celowo wskazano, że zmiany muszą mieć szeroki zakres i konieczne jest wypracowanie już na szczeblu centralnym podstawowego założenia prowadzonego dyskursu, związanego z ochroną ładu przestrzennego i w konsekwencji z ochroną obecnego przeznaczenia poszczególnych terenów. Spowoduje to konieczność szerszego włączenia się władz centralnych w ten proces i ukształtowania konkretnej jego koncepcji, a nie – jak dotychczas – przygotowywania tylko wybranych, fragmentarycznych ustaw sektorowych.

Bibliografia

Atkinson, M., Coleman, W. (2009). Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy powiązane z rządzeniem. *Zarządzanie Publiczne*, 4, 93–114.

- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Felicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Foryś, I., Nowak, M. (2014). *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*. Warszawa: Poltext.
- Hausner, J. (2015). Governance i jego konceptualne podstawy. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (2011). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Kowalewski, A. (2015). Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski. *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 36–43.
- Kowalewski, A., Mordasiewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2014). Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–21.
- Koziński, J. (2012). *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. Zalesie Górne, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/doktryna%20swobody%20budowlanej-%20aspekty%20ekonomiczne.pdf> (dostęp: 15.03.2016).
- Markowski, T. (2010). Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków. W: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*. Gdańsk: Wydawnictwo Urbanista.
- Markowski T. (2015). Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania. W: T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*. Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa.
- Markowski, T., Drzazga, D. (2015). Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce. W: A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*. Studia KPZK PAN, t. CLXIV, Warszawa.
- Mazur, S. (2015a). Współzarządzanie a administracja publiczna. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S. (2015b). Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Możdżeń, M. (2015). Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nowak, M. (2012a). Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym a rozwój gospodarczy jako problem badawczy. *Zarządzanie Publiczne*, 3, 43–55.
- Nowak, M. (2012b). Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument, czy wyłącznie bariera rozwoju?. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2, 77–91.
- Nowak, M. (2012c). *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa: CeDeWu.
- Nowak, M. (2013). Wpływ organów parków narodowych na zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 89–100.
- Nowak, M., Mickiewicz, P. (2012). *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. Warszawa: CeDeWu.
- Peters, B.G. (2011). Dwie wizje rządu decentralizacją i recentralizacją procesów rządu. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 110–122.
- Peters, B.G., Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223–243.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 98–114.
- Stawasz, D., Drzazga, D., Szydłowski, C. (2011). *Wybrane aspekty a sprawność zarządzania w administracji publicznej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sześciło, D. (2012). O pomostach między prawem a współczesnymi nurtami zarządzania publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 4 (22), 5–16.
- Torfin, J. (2010). Teoria rządu sieciowego, w stronę drugiej generacji. *Zarządzanie Publiczne*, 3, 97–105.
- Wallis, J., Dollery, B. (2010). Alternatywne mechanizmy rządu na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 71–88.
- Zachariasz, I. (2013). Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 5–16.

Zachariasz, I. (2015). Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W: P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu teryto-*

rialnego w Polsce. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Wyższa Szkoła Administracji Publicznej.

The inefficiency of public authorities and the spatial policy in Poland

Issues related to spatial planning must be explained on the basis of a well-thought-out, comprehensive concept. The aims of this paper are above all:

- to determine how the inefficiency of public authorities is reflected in spatial planning;
- to determine what elements associated with the public co-management theory should be included (and to what extent) in the spatial planning system.

What is more, a research hypothesis has been established: “Institutions and concepts associated with public co-management should be substantially incorporated in the solutions for the spatial planning system.”

Keywords: public authorities, special policy, spatial planning system.

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.chrabaszc\(at\)uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszc(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 nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednio 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://xxxxxxxxx>

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.