

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

3(41) / 2017



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

Łukasz 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

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norwegia

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
Społecznych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2017
Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSH, BazEkon,
EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Anna Kaniewska, Joanna Mikołajczuk, 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

3(41) / 2017



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

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norway

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, 2017

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 Kaniewska, Joanna Mikołajczuk, 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

Zrewidowany paradygmat systemowy. Wyjaśnienia i dodatkowe elementy
w świetle doświadczeń państw postsocjalistycznych – część pierwsza. 7

Maciej D. Kryszczuk, Michał Wenzel

Związki zawodowe w świetle przemian cywilizacyjnych: możliwości, wyzwania
i zagrożenia 19

Andrzej Bukowski, Seweryn Rudnicki

Kulturowe bariery rozwoju innowacyjności w Polsce. 35

Marek W. Kozak

Zarządzanie wielkimi imprezami sportowymi: główni interesariusze. 53

Ambroży Mitus

Wybrane zagadnienia z zakresu kontroli zarządczej w jednostkach
samorządu terytorialnego. 70

Peter Mihalyi

Ownership changes in the Hungarian healthcare sector, 1990–2017 83

Recenzje

Stanisław Mazur

Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania* 98

Contents

<i>János Kornai</i>	
The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region – Part I	7
<i>Maciej D. Kryszczuk, Michał Wenzel</i>	
Trade unions in light of civilizational changes: Opportunities, challenges, dangers	19
<i>Andrzej Bukowski, Seweryn Rudnicki</i>	
Cultural barriers to innovativeness in Poland.	35
<i>Marek W. Kozak</i>	
Managing sports mega-events: key stakeholders	53
<i>Ambroży Mituś</i>	
Selected aspects of management control in local self-government units	70
<i>Peter Mihalyi</i>	
Ownership changes in the Hungarian healthcare sector, 1990–2017	83
Reviews	
<i>Stanisław Mazur</i>	
Jacek Raciborski (ed.), <i>Państwo w praktyce: style działania</i>	98

János Kornai

Zrewidowany paradygmat systemowy. Wyjaśnienia i dodatkowe elementy w świetle doświadczeń państw postsocjalistycznych – część pierwsza¹

Termin *paradygmat* został wprowadzony do filozofii nauki przez Thomasa Kuhna, który posłużył się nim do określenia specyficznego podejścia wykorzystanego przez daną szkołę badawczą do analizowania przedmiotu badań. Badacze używając tego samego paradygmatu, szukają odpowiedzi na podobne pytania badawcze i wykorzystują zbliżone metody i podejścia. W pracy opublikowanej w 2000 roku autor tego eseju wprowadził termin *paradygmatu systemowego* (*system paradigm*)², który odnosi się do systemów funkcjonujących w społeczeństwie. Niniejsze studium rozwija teoretyczne zagadnienia zarysowane we wcześniejszym artykule, uwzględniając doświadczenia z transformacji państw postsocjalistycznych.

Pierwsza część jest porównaniem systemu socjalistycznego i kapitalistycznego, autor opisuje ich główne cechy i konkluduje, że system kapitalistyczny został wprowadzony w państwach poprzednio socjalistycznych z wyjątkiem Korei Północnej i Kuby. Część druga to analiza różnych postaci kapitalizmu na podstawie typologii zbudowanej na dominujących formach polityki i rządów. Wyróżnione zostały trzy istotnie różniące się między sobą typy kapitalizmu: demokratyczny, autokratyczny i dyktatorski. Huntington pisał o „trzeciej fali” demokracji. Studium to kończyła konkluzja, że trzecia fala dobiegła kresu (*has dried up*): tylko w jednej dziesiątej z 47 państw postsocjalistycznych społeczeństwa żyją w ustroju demokratycznym, podczas gdy we wszystkich pozostałych państwach tej grupy przeważają autokracja i dyktatura. W trzeciej części eseju autor podejmuje wątki aparatu konceptualnego i analitycznego w odniesieniu do Węgier, gdzie funkcjonuje kapitalizm, natomiast przeważającą formą w polityce i rządzeniu jest autokracja – tu można znaleźć ważne cechy wspólne dla Węgier i innych państw kapitalistycznych czy innych ustrojów autokratycznych. Taki rezultat jest zgodny z obserwacją, że istnieją mniej fundamentalne cechy typowe dla Węgier („hungarica”), które odróżniają się od cech innych państw³.

Słowa kluczowe: autokracja, demokracja, system kapitalistyczny, system socjalistyczny, transformacja postsocjalistyczna, Węgry

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

¹ Jest to tłumaczenie artykułu: The system paradigm revisited. Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region, który ukazał się w *Acta Oeconomica* 2016, 66 (4), 547–596. Publikacja za zgodą Autora. Ze względów technicznych tekst artykułu podzielony został na trzy części. Pozostałe dwie będą publikowane w kolejnych numerach *Zarządzania Publicznego*.

² Przytaczane przez tłumacza oryginalne terminy angielskie zapisane italicą w nawiasach mają za zadanie doprecyzować myśl Autora. Pozostałe wyróżnienia italicą, bez nawiasów, pochodzą od samego Autora.

³ Chciałbym wyrazić swoją wdzięczność przede wszystkim mojej żonie, Zsuzsy Dániel, która zachęciła mnie do napisania tego eseju wbrew wszystkim trudnościom życiowym: była pierwszą czytelniczką kilkunastu wcześniejszych wersji opracowania, wspomagającą moją pracę kilkunastoma przemyślanymi sugestiami. Winien jestem również podziękowania wszystkim tym osobom, które czytały rękopis i wsparły mnie swoimi rekomendacjami, pomagały zebrać dane i dokonać przeglądu literatury. Chciałbym tu podkreślić rolę Ádáma Kerényiego, który najbardziej mi pomógł swoimi inicjatywami i wyjątko-

Wprowadzenie

Co doprowadziło do powstania tego opracowania? Do jakich czytelników chciałbym dotrzeć? Moją główną motywacją w życiu akademickim było odkrywanie, w jakim porządku społecznym żyjemy, jakie mogą być cechy tego społeczeństwa. Jak wielu innych badaczy przyjąłem pewien aparat konceptualny (*conceptual apparatus*) i metodologię jako punkt wyjścia do spojrzenia na przedmiot badania. Podobnie jak większość badaczy rzadko czyniłem z metody, perspektywy badawczej czy podejścia badawczego przedmiot oddzielnego artykułu. Podstawowym celem mojego tekstu *The system paradigm* (Kornai 2000) było podsumowanie własnych zasad w teorii nauki (*theory of science*). Minęło siedemnaście lat i należy uwzględnić wpływ nowych doświadczeń: tego, co działo się w Chinach, konsolidacji reżimu Putina, a najbardziej wydarzeń na Węgrzech pod rządami grupy kierowanej przez Viktora Orbána, premiera od wyborów w 2010 roku. Najwyższy czas, aby dokonać rewizji ram konceptualnych oraz innych kwestii kluczowych dla teorii porównawczej systemów.

Opracowanie to powstało przede wszystkim dla obecnych i przyszłych czytelników moich prac, czy to licznych, czy nielicznych. Oprócz nich chcę dotrzeć do badaczy zajmujących się ekonomią porównawczą, porównawczą politologią i socjologią oraz historyków współczesności; badaczy pracujących na uniwersytetach, w instytutach badawczych, organizacjach międzynarodowych, instytucjach finansowych, niezależnych ośrodkach badawczych czy – bardziej precyzyjnie – do tych, którzy analizują zmiany dokonujące się w państwach postsocjalistycznych.

wymi zdolnościami. Trudno byłoby mi porównywać bezcenną pomoc ze strony innych współpracowników, zatem po prostu wymienię ich nazwiska: Dóra Andrics, Réka Branyiczki, Rira Fancsovits, Péter Mihályi, Quang A. Nguyen, Ildikó Pető, Andrea Reményi, Eszter Rékasi, Miklós Rosta, András Simonovits, Adám Szajkó, Zoltán S. Bíró, Judit Ványai oraz Chenggang Xu. Jestem wdzięczny Brianowi McLeanowi, mojemu przyjacielowi i od dziesięcioleci stałemu tłumaczowi, za wierny i czytelny przekład. Chciałbym również podziękować Uniwersytetowi Korwina w Budapeszcie za stworzenie warunków do spokojnej pracy oraz Fundacji „By Force of Thought” za udział w finansowaniu badań.

Jednym z celów jest podsumowanie w sposób bardziej pogłębiony aniżeli w moim pierwszym artykule kilku elementów aparatu konceptualnego oraz analitycznego. Nie przedstawiam tu przeglądu literatury na temat podejmowanego problemu. Gdybym to robił, potrzebowałbym zbilansowanego omówienia poglądów, koncepcji i podejść metodologicznych, które podzielam, i tych, które uważam za niepoprawne. Nie robię tego jednak, po prostu prezentuję swój paradygmat. Wspominam o innych pracach tylko wtedy, kiedy chcę podkreślić moją zgodę z opiniami w nich przedstawianymi, lub gdy wykorzystuję pewne elementy z tych prac do swojej koncepcji bądź polemizuję z zawartymi tam opiniami. W tym sensie niniejsze studium nie jest zrównoważone czy bezosobowe i nie może takie być⁴.

Chociaż to te cele były dla mnie motywacją, to mam nadzieję, że niniejsze studium będzie czymś więcej niż moim przekazem dotyczącym teorii nauki i pomoże też czytelnikowi zrozumieć kilka podstawowych zjawisk naszych czasów. Wspomnę na przykład Huntingtona, który mówił o „trzeciej fali” demokracji (Huntington 1991). Dokąd się ona skierowała? Podąża dalej czy już się wycofała? Bądź też jakie miejsce w porównawczej teorii systemów zajmują Węgry Viktora Orbána? Czy jest to specyficzny węgierski model, „hungaricum”, czy może ma bliższych czy dalszych krewnych?⁵

⁴ W większości przypadków częste odwoływanie się autora do własnych publikacji uważa się za przejaw braku skromności i rozdymanie bibliografii, ale wiele takich odwołań jest koniecznych, jeżeli przedmiot, którego dotyczy, jest efektem pracy samego autora. Niniejsze studium jest kierowane do tych, którzy czytali moje prace i którym staram się pomóc w „podtrzymaniu” (*maintenance*) ich idei wyrastających z tychże prac.

⁵ Termin „hungaricum” jest używany do oznaczania produktów wytwarzanych na Węgrzech i stał się szeroko znany w świecie; etykieta ta przysługuje takim wyrobom jak Tokaji aszú, deserowe wino zwane „królem win” już w czasach średniowiecza, czy *barackpálinka*, brandy wytwarzana z moreli.

1. System kapitalistyczny versus system socjalistyczny

System

Termin „system” w języku potocznym i w wielu dziedzinach nauki występuje w kilkunastu różnych znaczeniach, począwszy od środowiska żywych organizmów, urządzeń wytwarzanych przez człowieka, różnych, możliwych do zaobserwowania, istniejących społeczności ludzkich, a skończywszy na systemach pojęciowych i intelektualnych. We wszystkich przypadkach termin ten oznacza, że poszczególne mniejsze części tworzą spójną całość. Te części wzajemnie na siebie oddziałują. Nie są one oddzielnymi elementami, ponieważ istnieją zrozumiałe relacje między nimi, organizujące je w pewną strukturę. W pierwszej części tego studium termin „system” występuje w dwóch znaczeniach. Porównuję mianowicie *system kapitalistyczny* z *systemem socjalistycznym*. Czasami dodaję pewną cechę, nazywając je dwoma *wielkimi* systemami⁶, ale nie jest to wartościowanie: nie kłaniam się wielkości żadnego z nich.

Wyraźny, *specyficzny system* może się pojawić w państwie w krótszym lub dłuższym czasie, jeżeli uwzględnimy odrębną kombinację form władzy politycznej, dominującej ideologii, stosunków własnościowych i koordynacji działań społecznych. W języku potocznym w tym znaczeniu zwykło się stosować określenia: system Putina czy system Orbána. Wykorzystanie słowa *system* w takim kontekście ma istotny walor doprecyzowujący: wskazuje na wzajemne efekty oddziaływania różnych składowych przestrzeni publicznej, funkcjonowania państwa oraz struktury mechanizmów władzy.

⁶ To, co nazywam *wielkim systemem*, odnosi się do marksowskiego „sposobu produkcji” (ale nie jest z nim tożsame) czy do neomarksowskiej koncepcji „formacji socjalistycznej”. Dystansuję się od uproszczonej, prymitywnej teorii, którą wykładowcy ekonomii politycznej w czasach socjalizmu przedstawiali studentom, przywołując deterministyczny, pozornie „progresywny” rozwój społeczny od prymitywnego komunizmu, społeczeństwa niewolniczego, feudalizmu, kapitalizmu do socjalizmu czy jego najbardziej rozwiniętej wersji – komunizmu.

Wykorzystuję opozycję: kapitalizm *versus* socjalizm w czysto *opisowym, pozytywnym* znaczeniu. Nie odnoszę się do wymyślanego socjalizmu – ani do warunków, które socjaliści i komuniści uznawali za konstytuujące ów system – ale do *realnego* socjalizmu (by powrócić do starego żargonu partii komunistycznej). Nie badam również wymyślanego kapitalizmu – nie chodzi mi o to, o czym bezkrytyczni entuzjaści kapitalizmu myślą, że powinno być – ale o *istniejący* kapitalizm, taki, jakim jest.

Oczywiście nie ja wymyśliłem te terminy. Historycy idei dowodzą, że obydwaj poprzedzali już Marksa, „kapitalizm” bowiem pojawia się u Louisa Blanca i Pierre’a-Josepha Proudhona, a „socjalizm” w pracach Henriego de Saint-Simona. Jednakże zostały one rozpowszechnione za pośrednictwem głównego dzieła Marksa, *Kapitału* (Marx 1867/1990, 1885/1992, 1894/1992), nie tylko wśród marksistów wierzących w socjalizm oraz antagonistów kapitalizmu. Były również używane przez licznych umiarkowanych i radykalnych krytyków socjalizmu, takich jak Ludwig von Mises i Joseph Schumpeter (Mises 1922/1981; Schumpeter 1942/2010). Aktualnie stale przewijają się w wypowiedziach polityków, w mediach i przeszły do codziennego języka.

Jednakże trzeba powiedzieć, że wielu wystrzeżę się używania tych dwóch terminów. Jest kilka powodów unikania pojęcia „kapitalizm”. Byli komuniści czują się zawstydzeni tym, że efektem ich działalności stał się ostatecznie kapitalizm. Niemieccy politycy gospodarczy po II wojnie światowej, wyczuwając nastroje antykapitalistyczne wśród licznej rzeszy wyborców, uznali, że rozsądnie byłoby nadać zasłużonemu (*long-standing*) systemowi nową nazwę: społecznej gospodarki rynkowej⁷. Również konserwatywni populiści (*conservative populists*) nie są skłonni nazywać instytucjonalnego efektu ich działań kapitalizmem, ponieważ woleliby być postrzegani

⁷ Współcześnie, kiedy wykorzystanie terminu „różne rodzaje kapitalizmu” (*varieties of capitalism*) jest powszechne, możemy powiedzieć, że chcieli oni stworzyć różne rodzaje kapitalizmu z mocnymi komponentami państwa dobrobytu. Taki zamiar jest obecny w terminie „społeczna gospodarka rynkowa”, który wyróżnia kapitalizm Europy Północnej i Zachodniej od kapitalizmu amerykańskiego.

jako przeciwnicy prowadzenia działalności dla zysku, przeciwnicy banków i kapitalizmu.

Istnieje również wiele przyczyn omijania terminu „socjalizm”. Marksieści rezerwują pojęcie „komunizm” dla swojej wizji, w której ludzie dzielą się dobrami według potrzeb. Istniejący socjalizm był postrzegany jako ustrój przejściowy do czasu pojawienia się komunizmu⁸. Tymczasem wielu polityków, badaczy i dziennikarzy z Zachodu, odnosząc się do Związku Radzieckiego i innych państw rządzonych przez partie komunistyczne, do dnia dzisiejszego uparcie nazywa je „państwami komunistycznymi”. Równie dobrze zaś mogliby odnosić pojęcie „socjalistyczny” do państw dobrobytu stworzonych przez partie socjaldemokratyczne.

W teorii nauki jest rzeczą bardzo ważną, by wyraźnie definiować i oddzielać treść danego pojęcia (*content of a concept*) od nazwy, jaką się mu nadaje. Wiele terminów w naukach społecznych i w sferze polityki cechuje zaś polityczne skrzywienie (*political slant*) – skażenie sądami wartościującymi i *Weltanschauung* (światopoglądem). W takim kontekście niemożliwe jest uzyskanie konsensusu w odniesieniu do desygnatów pewnych terminów.

Z moich doświadczeń, szczególnie jeżeli chodzi o świat akademicki, wynika, że ludzie mocniej trzymają się słowników niż poglądów, które wyrażają za pomocą terminów zawartych w tychże słownikach. Upierają się przy terminach, jakie zostały wbite im do głów albo – aby użyć bardziej eleganckiego określenia – zostały wdrukowane w ich umysły podczas lektury czy wykładów, które najsilniej na nich wpłynęły. Jeżeli tak określili to Marks, Max Weber czy Polányi (bądź inny myśliciel, który wywarł na nich największy wpływ), to nie może być inaczej. Równie dobrze może być tak, że to ludzie sami wymyślają faworyzowany przez siebie termin i chcą, aby funkcjonował jako ich metodologiczna innowacja.

⁸ W czasach socjalizmu żadne z państw bloku nigdy nie nazwało się komunistycznym. To dlatego w tytule mojej pracy widnieje *The Socialist System*, a nie *Communist*, który byłby dla pewnych czytelników łatwiejszy do rozpoznania. Można się spierać, czy ta decyzja była słuszna, ale za to nie pozostawiła pola do nieporozumień, ponieważ jasno pisałem, co rozumiem przez pojęcie „system socjalistyczny” (Kornai 1992).

Dawno temu odstąpiłem od prób walki z tym koncepcyjnym zamieszaniem. Uznałem, że brak konsensusu w sprawach koncepcji prowadzi często do dialogu głuchych. Odnosi się to nie tylko do pary terminów *kapitalizm versus socjalizm*, lecz także do innych wyrażań, do których w tym studium poniżej nawiązuję (tzn. *demokracja versus dyktatura*). Staram się tylko sprawić, aby czytelnicy moich prac dobrze zrozumieli, co ten czy inny termin znaczy w moim słowniku.

Typy i ich cechy

System kapitalistyczny i system socjalistyczny w ostatnim okresie i współcześnie reprezentują dwa *typy* formacji społeczno-politycznych.

Kreowanie typologii jest jednym z podstawowych kroków w analizie naukowej. Odgrywało ono dużą rolę w formowaniu się wielu dyscyplin (tzn. biologii, genetyki, medycyny, lingwistyki, nauk o poznaniu, antropologii czy psychologii)⁹. Typ jest konstruktem *teoretycznym*. *Faktyczne*, indywidualne konstrukty historyczne, takie jak Niemcy Hitlera czy Wielka Brytania Churchilla, różnią się między sobą w istotnych aspektach. Niemniej jednak ja opisuję – w ramach mojego aparatu pojęciowego – obydwa jako państwa kapitalistyczne. Podobnie odmienne pod względem swoich podstawowych cech były: Związek Radziecki Stalina, Węgry Kádára czy Rumunia Ceaușescu. Traktuję jednak je wszystkie jako państwa socjalistyczne. Aby wyróżnić typy w jakimś podziale, trzeba opisać ich cechy *charakterystyczne*, którymi mogą się różnić między sobą¹⁰. W tym przypadku zadaniem jest znalezienie takich cech, które z jednej strony *odróżniają* od siebie te dwa typy, tj. system kapitalistyczny od systemu socjalistycznego, a z drugiej pokazują, co jest *wspólne* dla wielu indywidualnych zjawisk

⁹ Specjalne miejsce zajmują tu typologie nowoczesnej psychologii oraz nauk o poznaniu (w klasyfikacji stosowanej w Polsce są to nauki o poznaniu i komunikacji społecznej – przyp. J.K.). Studiowanie ich może być bardzo użyteczne dla teorii porównawczej systemów w naukach społecznych.

¹⁰ W tym kontekście dla słowa „charakterystyczny” można znaleźć wiele synonimów, na przykład: cecha, właściwość czy atrybut.

występujących w każdym państwie należącym do tego samego typu w danym okresie. Chociaż typ jest konstruktem teoretycznym istniejącym tylko w umyśle badaczy, jego podstawę stanowią obserwacje rzeczywistości i wydobywa on wspólne cechy struktur w przeszłości i w teraźniejszości. Uwzględniając specyficzne urzeczywistnianie się „wielkich systemów”, które jest zróżnicowane w poszczególnych państwach i przedziałach czasowych, stworzono więc typ, aby na podstawie teoretycznej generalizacji wydobyć ich wspólne cechy¹¹. Zatem nadająca się do użytku, operacyjna typologia opiera się na obserwacji realiów historycznych. Nauki społeczne wyodrębniają je z doświadczenia.

W dalszej części tego studium wykorzystuję pary: system kapitalistyczny / kapitalizm oraz system socjalistyczny / socjalizm jako synonimy¹².

Metoda wykorzystana w tworzeniu typów polega na wybieraniu różnych cech charakterystycznych dla danego typu, które w sposób *istotny* wyróżniały go spośród pozostałych. Celem nie był tu szeroki opis. Przeciwnie, chodziło o uchwycenie relatywnie małej liczby bardzo charakterystycznych, wyraźnych cech. Najlepiej byłoby wskazać na możliwie najmniejszą ich liczbę – po prostu na te, które są niezbędne i wystarczające do wyróżnienia danego typu¹³. Nie twierdzę, że liczba takich cech charakterystycznych powinna

¹¹ W mojej frazeologii wykorzystuję niesprecyzowane słowo „typ”. Ma ono takie samo znaczenie jak pochodzący od Maxa Webera „typ idealny” (Weber 1922/2007). Unikam jednak używania terminu weberowskiego, ponieważ doszedłem do wniosku, że atrybut „idealny” zawiera w sobie elementy normatywne. Co prawda Weber również używał określenia „typ idealny” w celu abstrakcyjnego, teoretycznego odwzorowania istniejących systemów.

¹² Drugi wyraz w każdej parze (odpowiednio: kapitalizm i socjalizm) oznacza dla wielu autorów raczej system lub idee aniżeli formację, która istnieje lub istniała. Z kontekstu moich rozważań powinno wynikać, że analizuję to drugie: „kapitalizm” określa system kapitalistyczny w takiej formie, w jakiej on istnieje lub istniał, podobnie „socjalizm”.

¹³ Tabela 1 zawiera wiele wyrażań, które zaczerpnąłem ze swoich wcześniejszych prac, gdzie w szczególności były omawiane ich znaczenia, a mianowicie: mechanizm koordynacji, rynek i koordynacja biurokratyczna, ekonomia niedoboru, ekonomia nadmiaru, niedobór siły roboczej, nadwyżka siły roboczej, innowacje rewolucyjne, miękkie

wynosić właśnie dziewięć: jestem gotów zmienić tabelę 1, jeżeli zostaną przedstawione przekonujące argumenty, aby tak postąpić.

Jest rzeczą istotną, aby lista cech charakterystycznych obejmowała tylko cechy systemowe (*system-specific*). Tabela porównawcza nie powinna w żadnym razie zawierać zjawisk, które można często spotkać w obu systemach, a które, choć ważne i wpływowe, dotyczą działania pewnych instytucji czy życia obywateli. Na przykład represje nie powinny być cechą systemu, ponieważ nie występują tylko w systemie socjalistycznym, ale pojawiały się i pojawiają również w systemie kapitalistycznym: w Niemczech Hitlera, na Węgrzech w epoce Horthyego, we frankistowskiej Hiszpanii czy w wielu dyktaturach Ameryki Południowej. W obu systemach może się zdarzyć, że osoby niekompetentne zdobywają kluczowe pozycje. W obu podstawowe wskaźniki ekonomiczne mogą istotnie się zmieniać. Jakkolwiek duże są efekty tych zjawisk, nie mają one charakteru systemowego.

Nie chcę sprawiać wrażenia nadmiernej dokładności. W opisie cech systemów musiałem pozwolić sobie na użycie takich szerokich terminów jak „własność państwowa” i „własność prywatna”, chociaż wiem, że obie te kategorie mogą przybierać różne formy prawne. Pojawiają się one w tabeli również w takich wyrażeniach jak „dominujący” i „w szerokim zakresie” bez podania żadnej miary wielkości. Jeżeli dana wartość wynosiłaby np. 70%, to czy można mówić o dominującym charakterze, a jeżeli 69% – to już nie? Jestem zadowolony z tego, że opisu systemu nie dokonano na podstawie kategorii mierzalnych, tylko jakościowych, i opiera się on na intuicji tych, którzy wykorzystują podany aparat z nadzieją, że będą mogli nadać znaczenie owym niedostatecznie precyzyjnym terminom. Moje zawodowe sumienie znajduje ukojenie w myśli, że inne podziały naukowe też wyglądają podobnie. Biorąc to pod uwagę, trzeba wykazywać ostrożność w sięganiu po typologię tego rodzaju: są pewne zadania analityczne, do których mogą one być wykorzystane, i takie, do których nie pasują.

i twarde ograniczenia budżetowe. Nie ma tu miejsca na powtarzanie ich objaśnień.

Tabela 1. Cechy systemu kapitalistycznego i systemu socjalistycznego

System kapitalistyczny	System socjalistyczny
<i>Cechy główne (primary characteristics)</i>	
1. Rządząca grupa polityczna zapewnia dominację własności prywatnej i koordynację rynkową. 2. Dominująca forma własności: własność prywatna. 3. Dominująca forma mechanizmu koordynacji: koordynacja rynkowa.	1. Rządząca grupa polityczna, tzn. partia komunistyczna, zapewnia dominację własności publicznej i koordynację biurokratyczną. 2. Dominująca forma własności: własność państwowa. 3. Dominująca forma mechanizmu koordynacji: koordynacja biurokratyczna.
<i>Cechy poboczne (secondary characteristics)</i>	
4. Ekonomia nadmiaru, tzn. rynek nabywców, jest dominującą cechą rynku dóbr i usług. 5. Nadwyżki siły roboczej są dominującą cechą rynku pracy. 6. Szybki postęp techniczny: system często generuje przełomowe innowacje. 7. Duże różnice w dochodach. 8. Twarde ograniczenia budżetowe organizacji w dość szerokim zakresie. 9. Kierunek zjawisk korupcyjnych: zwykle to sprzedawca korumpuje kupującego.	4. Ekonomia niedoboru, tzn. rynek sprzedawcy, jest dominującą cechą rynku dóbr i usług. 5. Niedobór siły roboczej jest dominującą cechą rynku pracy. 6. Wolny postęp techniczny: system rzadko generuje przełomowe innowacje. 7. Małe różnice w dochodach. 8. Miękkie ograniczenia budżetowe dla organizacji w dość szerokim zakresie. 9. Kierunek zjawisk korupcyjnych: zazwyczaj to kupujący korumpuje sprzedawcę.

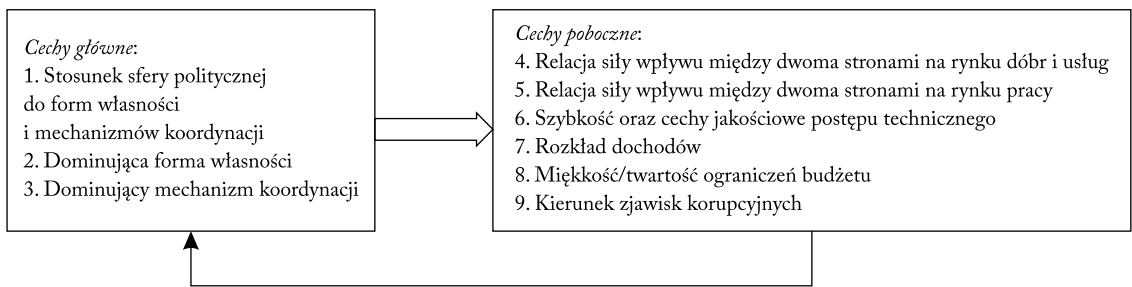
Źródło: opracowanie własne.

Inny powód, dla którego wykorzystuję wyrażenia takie jak „dominujący” i „w szerokim zakresie”, jest taki, iż wiem, że w danym typie państwa może pojawić się zjawisko różniące się od zjawiska dominującego lub wręcz mu przeciwstawne. Na przykład, podczas gdy gospodarka radziecka i polska były dotknięte ekonomią niedoboru, mimo to pewne towary zalegały w sklepach i w magazynach. W świecie Zachodu z jego typową gospodarką nadmiaru można z kolei spotkać kolejki konsumentów po bilety na nowy i ekscytujący film.

Czy nie ma różnic w skali przy porównywaniu kapitalizmu, który trwa przez stulecia i będzie prawdopodobnie trwał przez następne, z socjalizmem, który istniał tylko przez kilka dziesięcioleci, po czym upadł? Czy aby przyczyną takiego swoistego dowartościowania socjalizmu nie jest fakt, że byłem obywatelem systemu socjalistycznego przez większą część mojego życia? Stanowczo odpowiadam przecząco na te dwa pytania. Obecnie, 25 lat po upadku socjalizmu, jestem przekonany, że takie porównanie ma dużą wartość wyjaśniającą. Historia, za cenę cierpień milionów ludzi, przeprowadziła labo-

ratoryjny eksperyment przez powołanie do życia systemu istotnie różniącego się od kapitalizmu. Porównanie obu przynosi plon w postaci lepszego zrozumienia, czym jest kapitalizm. Tak rzadko przeprowadzane eksperymenty również uczą nas wiele, jeżeli chodzi o inne dziedziny nauki. Badanie ofiar wypadków było ważnym krokiem w rozwoju neurologii. Dzięki temu, że fragment mózgu pacjenta został zniszczony i badacze wiedzieli, która to część, mogli wywnioskować, jakie funkcje realizowała.

Co należy rozumieć przez pojęcie *hierarchii* cech? Czym różnią się cechy *główne* od *pobocznych*? W moim rozumowaniu cechy główne określają system jako całość, włączając w to cechy poboczne. Ich obecność jest *niezbędnym i wystarczającym warunkiem* dla występowania cech pobocznych. Można również powiedzieć, że cechy główne tworzą *warunki brzegowe* dla istnienia systemu kapitalistycznego czy socjalistycznego. Pierwszym praktycznym krokiem przy rozpoczynaniu analizy danego kraju jest skoncentrowanie się na cechach głównych. Rezultaty takiego działania będą miały wartość w zakresie prognozowania jakościowego (*predictive force*).



Rycina 1. Powiązania między cechami głównymi i pobocznymi

Źródło: opracowanie własne.

Jednakże cechy główne nie generują wszystkich pobocznych w sposób deterministyczny, efekt ma bowiem charakter stochastyczny. Jest duża szansa na zidentyfikowanie cech pobocznych analizowanego państwa, jeżeli w sposób poprawny określone zostały cechy główne.

Te zależności przedstawia rycina 1. Dowodzi ona, że cechy główne i cechy poboczne wzajemnie na siebie oddziałują. Gruba strzałka pokazuje, że cechy główne są *decydujące*, a cienka prowadząca w przeciwnym kierunku sugeruje, że wpływ reaktywny jest słabszy.

Wyrażenie „decydujące”, jak wspomniałem wcześniej, wskazuje *tendencje*, a nie całkowitą determinację. Wiele osób, których przodkowie cierpieli na choroby serca, będzie dziedziczyć tę podatność. Jednakże to, czy choroba wystąpi, w dużej mierze zależy od stylu i sposobu życia pacjenta – jeżeli pije alkohol, pali papierosy, nie prowadzi aktywnego trybu życia bądź jest narażony na stres, to jest dużo bardziej prawdopodobne, że będzie cierpiał na choroby serca, aniżeli w przypadku, kiedy prowadzi rozsądne życie, uprawia sport i żyje spokojnie. Wszystkie systemy socjalistyczne mają inklinację do budowania gospodarki niedoboru, ale w latach osiemdziesiątych XX wieku intensywność braków była bardzo silna w Związku Radzieckim, Polsce i w Rumunii, natomiast mniejsza w Niemczech Wschodnich (Kornai, 1980, 2014b).

W ramach dwóch bloków pokazanych na rycinie 1 występują również zależności między cechami. By jednak uprościć wyjaśnianie, zostały one pominięte na rysunku i w niniejszym komentarzu.

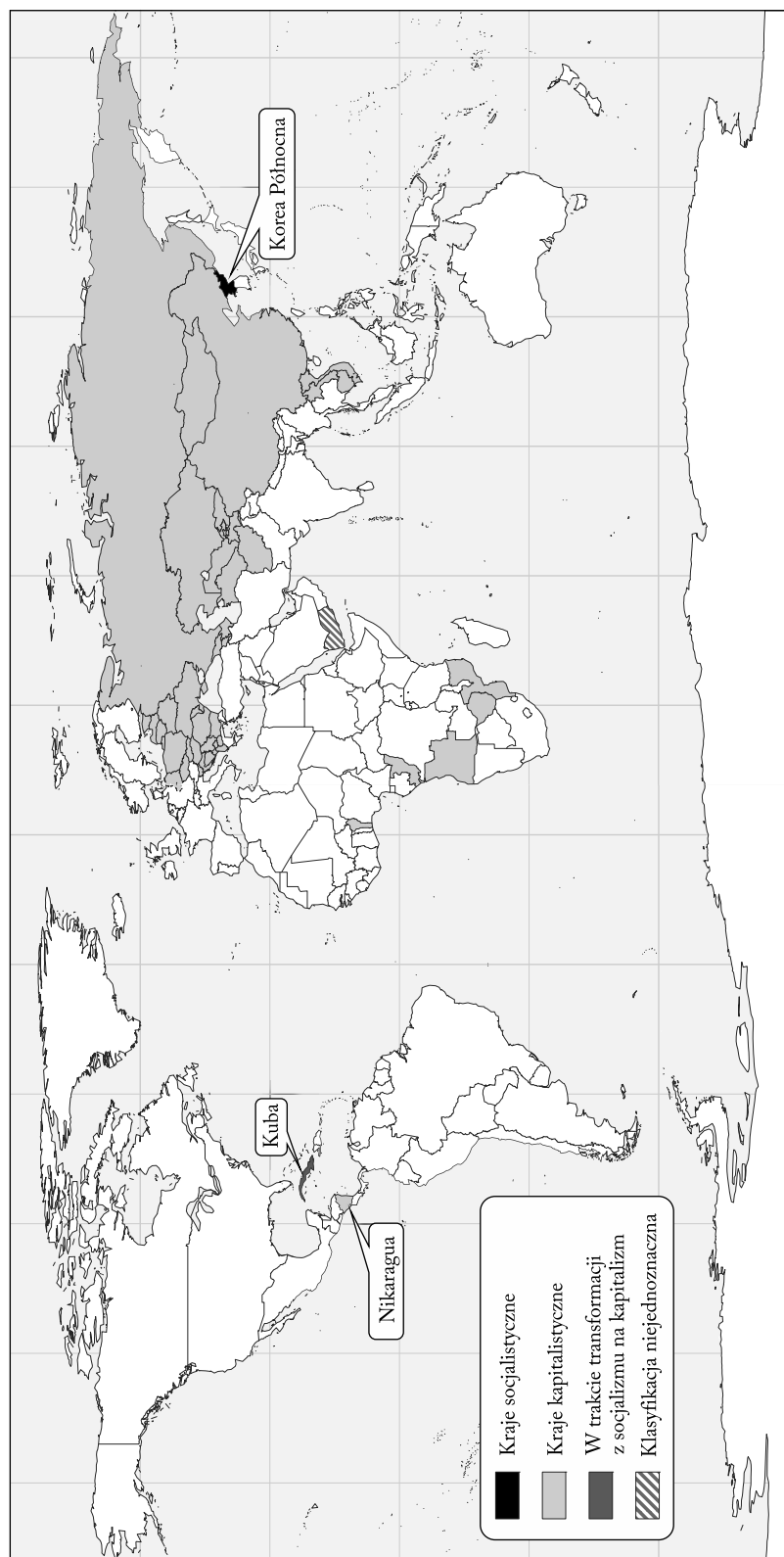
Klasyfikowanie państw regionu postsocjalistycznego z uwzględnieniem podziału na systemy państw kapitalistycznych i socjalistycznych

Wykorzystajmy aparat koncepcyjny i pojęciowy wprowadzony powyżej do państw klasyfikowanych w 1987 roku jako państwa socjalistyczne (Kornai 1992). Do grupy tej należy w sumie 47 państw: obszar, który one zajmują, nazwijmy *regionem postsocjalistycznym*¹⁴. Wyraz „region” nie jest tu użyty w znaczeniu geograficznym, ponieważ nie jest to grupa państw ze sobą sąsiadujących: większość leży w Europie i Azji, ale niektóre znajdują się w Afryce i Ameryce Łacińskiej¹⁵.

Położenie regionu postsocjalistycznego na mapie świata pokazane jest na rycinie 2. Państwa regionu postsocjalistycznego są zaznaczone przy użyciu różnych odcieni szarości. Pozostała część świata, oznaczona kolorem białym, nigdy nie

¹⁴ Podobnie jak wielu innych autorów, stosuję określenie „postsocjalistyczny” w odniesieniu do państw pozostających w latach 1980–1990 pod kontrolą partii komunistycznej. Tutaj znów pojawia się konceptualna plątana: wielu polityków i analityków polityki wykorzystuje etykietę „postsocjalistyczny” czy „postkomunistyczny” w znaczeniu pejoratywnym wobec partii, które po transformacji wyrosły z poprzednio rządzącej partii komunistycznej, skupiając wielu działaczy partyjnych poprzedniej partii i większość jej zasobów. Postępują tak bez względu na to, jakie zmiany dokonały się w kierownictwie czy członkostwie partii czy też w jej ideologii.

¹⁵ Lista państw postsocjalistycznych pojawia się na mojej stronie internetowej (<http://www.kornai-janos.hu/Kornai2016-SP-revisited.html>) jako tabela 1 i 2 w części: Background Material 1.



Rycina 2. Mapa świata 2013–2015. Rodzaje państw postsocjalistycznych zgodnie z typologią podziału na „kapitalistyczne i socjalistyczne” (w tym miejscu mapa od Marcina)

przechodziła etapu systemu socjalistycznego pod rządami partii komunistycznej.

Kraje, w których rządy są sprawowane w systemie socjalistycznym, oznaczono kolorem czarnym¹⁶. Cały region mógłby być zaznaczony na czarno, gdyby mapa pokazywała sytuację w 1987 roku, obecnie zaś jedynym takim państwem jest Korea Północna, niewielka kropka na mapie świata. Państwa przechodzące od socjalizmu do kapitalizmu są zaznaczone ciemnoszarym kolorem. Odnosi się to znów do jednego państwa, Kuby, która jest pojedynczą ciemnoszarą plamką na mapie. Większość regionu ma kolor jasnoszary: to państwa, w których spotykamy system kapitalistyczny¹⁷.

Znaczna część regionu pokreślona jest ukośnymi paskami. Oddaje to niezdecydowanie: nie jestem pewien, czy państwa takie powinny być zaznaczone na czarno, ciemnoszaro czy może jasnoszaro.

Źródła, na podstawie których przypisano państwa do określonych kategorii, pojawiają się w komentarzu do innej mapy świata (rycina 3)¹⁸. Tam rzucam nieco światła na relacje między

dwiema mapami świata i źródłami dostępnymi na mojej stronie internetowej¹⁹.

Między ekspertami istnieje szeroka, jeżeli nie powszechna zgoda co do tego, kiedy w analizowanych państwach nastąpiła *zmiana systemu*. To wyrażenie, często wykorzystywane w politycznym żargonie i w mowie potocznej, zyskało znaczącą treść w ramach konceptualnych i analitycznych prezentowanych powyżej. Z nielicznymi wyjątkami prawie wszystkie państwa z grupy sklasyfikowanej w 1987 roku jako socjalistyczna przeszły transformację od socjalizmu do kapitalizmu.

Reprezentacja statyczna i transformacje

Rycina 2 przedstawia obraz statyczny, tak jakby wykonane zostało zdjęcie świata, a na nim widniała specyficzna grupa państw. Takie zdjęcie oddaje *statyczne* ujęcie rzeczywistości, ale gdyby użyta została kamera, to mielibyśmy również obraz *dynamiki* zmian systemu.

Mapa ukazuje obecność dwóch systemów w momencie historycznym, w którym ich funkcjonowanie opisują cechy wymienione w tabeli 1²⁰. Nie obrazuje ona *fazy kreacji* systemu. Zwracam na to uwagę głównie w związku z cechą oznaczoną w tabeli numerem 1. Rolę inicjacyjną w genezie systemu socjalistycznego odgrywa bowiem sfera polityczna: partia komunistyczna wykonuje gwałtowne ruchy, by wprowadzić państwową własność i scentralizowaną biurokratyczną kontrolę nad społeczeństwem. Dla porównania zachodzące w większości państw przemiany od form przedkapitalistycznych do systemu kapitalistycznego były bardzo powolne. Początkowo władze polityczne tolerowały tylko usługi i zasoby burżuazji oraz z nich korzystały. Stosunek władz politycznych do kapitalizmu stopniowo się zmieniał aż do momentu, kiedy stały się one aktywnymi obrońcami prywatnej własności, koordynacji rynkowej oraz kontrolerami prywatnych kontraktów. Jeszcze inna była rola sfery politycznej po roku 1989/1990, kiedy wracano do kapitalizmu, kiedy procesy

¹⁶ Background Material 2 dostępny na stronie internetowej (<http://www.kornai-janos.hu/Kornai2016-SP-revisited.html>) pokazuje dwie mapy świata nie w bieli i czerni, ale w kolorach. Kolory mogą być pomocne w poznawaniu rozkładu różnych typów państw w regionie.

¹⁷ Empiryczne uzasadnienie tej klasyfikacji byłoby wyraźniejsze, gdyby istniały wiarygodne statystyki na temat przemian własnościowych i zakresu mechanizmu rynkowego. Niestety, dostępne dane są niepełne i sporadyczne. Wszystkie państwa prowadzą statystyki dotyczące produkcji i wartości dodanej w rozbiciu na gałęzie i regiony geograficzne, zawody czy wielkości produkcji, ale nigdzie statystyki narodowe nie obliczają i nie publikują danych o wielkości produkcji według kryterium form własności czy udziału całkowitej produkcji sprzedanej według cen ustalanych administracyjnie. Jest rzeczą zaskakującą, że tylko instytucje pozarządowe w małej grupie państw zajmują się stosunkami własności i radykalną transformacją mechanizmów koordynacji, chociaż są to wymagania podstawowe dla zmiany systemu. Prestiżowe organizacje międzynarodowe regularnie publikują dane porównawcze na temat produkcji, wymiany międzynarodowej czy finansów, ale – w mojej ocenie – nie przywiązują wystarczającej wagi do transformacji własnościowej oraz znaczenia koordynacji biurokratycznej i rynkowej.

¹⁸ Rycina 3 pojawi się w drugiej części artykułu w następnym numerze *Zarządzania Publicznego* (przyp. – J.K.).

¹⁹ Zob. Background Material 2 i 3 na stronie internetowej: <http://www.kornai-janos.hu/Kornai2016-SP-revisited.html>.

²⁰ Kuba jest tu wyjątkiem. Została ona zaklasyfikowana jako państwo w fazie transformacji (*transitional state*).

transformacji były inspirowane i nadzorowane przez prokapitalistyczne siły polityczne.

Tylko jedno państwo na rycinie 2 jest oznaczone kolorem ciemnoszarym, co ma pokazać, że znajduje się ono w procesie przechodzenia od socjalizmu do kapitalizmu. Jak już wspomniano, państwem, które tak zakwalifikowałem, pisząc to studium w 2016 roku, była Kuba. Chociaż członek rodziny Castro zasiada na szczytach władzy, to już nie jest Kuba Fidela Castro. Kraj ten ostrożnie zaczął bowiem wykazywać pewne cechy kapitalizmu.

Odwołując się do wcześniej przywołanej metafory kamery, można powiedzieć, że wiele innych państw w okresie 1990–2000 dałoby się oznaczyć ukośnymi pasami. W każdym z nich odmienna była szybkość zmian oraz dynamika transformacji pewnych cech.

Historycy lubią się skupiać na określonych datach z kalendarza wyznaczających początek czy koniec pewnego etapu w historii. Podobnie działa pamięć historyczna. Często przyjmuje się na przykład, że rewolucja październikowa 1917 roku w Rosji carskiej wybuchła po wystrzale armatnim z krążownika Aurora, który rozpoczął atak na Pałac Zimowy w Sankt Petersburgu. W rzeczywistości większość zmian zachodziła w rozmytym horyzoncie czasowym.

Na rycinie 2 przedstawiony został światowy odwrót od socjalizmu, ukazany przez pryzmat mojego aparatu konceptualnego (*conceptual apparatus*). Przed trzema dekadami system socjalistyczny dominował wśród 34,7% światowej populacji i zajmował 30,7% obszaru całej ziemi (Kornai 1992). Obecnie, kiedy system socjalistyczny utrzymuje się jeszcze tylko w Korei Północnej, te proporcje zmniejszyły się do 0,3% światowej populacji i 0,1% powierzchni ziemi²¹.

Wartość wyjaśniająca typologii kapitalizm *versus* socjalizm

Kiedy bada się złożone zjawisko historyczno-społeczne, rzadko można znaleźć przekonujące, *jednoczynnikowe* wyjaśnienie tłumaczące jego

²¹ Zob. Background Material 4 na stronie internetowej: <http://www.kornai-janos.hu/Kornai2016-SP-revisited.html>.

postać i/lub długotrwałe istnienie. Zjawiska takie są faktycznie złożone i wymagają *wyjaśnienia wieloczynnikowego*.

Zarówno w systemie kapitalistycznym, jak i w socjalistycznym pojawiają się zatem ważne złożone zjawiska tłumaczone wieloma czynnikami, z których *jednym* jest system. Akcentuję słowo *jednym*, ponieważ ani przez moment nie pomyślałem, że pełne wyjaśnienie danego złożonego zjawiska może wynikać po prostu ze wskazania na wielki system, w ramach którego ono zaistniało. Jednakże w ramach większego zespołu czynników wyjaśniających często da się znaleźć kilka czynników typowych dla systemu. I jeden czy dwa z nich mogą okazać się najważniejszymi elementami wyjaśnienia. Oto dwa przykłady.

Szybkość i jakość postępu technicznego są warunkowane wieloma czynnikami, tzn. poziomem rozwoju ekonomicznego państwa, jakością systemu edukacji czy zakresem państwowego wspierania badań. Oprócz tych czynników szczególnie ważne są efekty typowe dla systemu. Można wykazać, że w kapitalizmie pojawiła się duża liczba *radykałnych innowacji*, które istotnie wpłynęły na produkcję i życie ludzi, podczas kiedy system socjalistyczny, poza sektorem zbrojeniowym, zdołał wytworzyć tylko jedną (Kornai 2014b, s. 3–24).

Być może dobrze rokujące wynalazki pojawiające się w państwie socjalistycznym nie znajdowały innowatora, który byłby w stanie zastosować je w masowej skali; tę funkcję mógłby jednak przejąć innowator kapitalistyczny. Jednym z szeroko znanych przykładów jest tu wynalazek Ernő Rubika, czyli kostka Rubika. Naprzykrzający się przemysłowym liderom ówczesnych socjalistycznych Węgier konstruktor nie miał szczęścia. Kostka Rubika rozpoczęła podbój świata dopiero, gdy jej produkcja oraz marketing zostały przejęte przez zagraniczne kapitalistyczne przedsiębiorstwa. Nawet proces dystrybucji tej pierwszej pionierskiej innowacji był nieporównanie łatwiejszy w warunkach kapitalizmu niż w systemie socjalistycznym.

Innym przykładem jest sytuacja na rynku pracy. Procesy poszukiwania pracy zachodzą w każdym systemie: pracownicy poszukują pracodawców, którzy sprostaliby ich potrzebom, i *vice versa*.

Procesowi poszukiwania towarzyszą wszechobecne tarcia: wszędzie występują czasowe wakaty, a równocześnie niektórzy pracownicy nie mogą znaleźć pracy. Jest to skomplikowane zjawisko, które tłumaczy się wieloma współdziałającymi czynnikami. Za przykład może tu posłużyć elastyczna wiedza generowana przez system edukacji. Czy sprzyja ona szybkiemu dostosowaniu się do szybko zmieniającego się zapotrzebowania na pracę? Inne czynniki to ograniczenia prawne związane ze zwolnieniami, efektywność agencji zatrudnienia i tym podobne. Jednakże niektóre podstawowe czynniki wyjaśniające są związane z cechami systemu. Jaka jest ogólna relacja podaży i popytu na rynku pracy? Czy mamy do czynienia raczej z nadwyżką podaży nad popytem (kapitalizm), czy nadwyżką popytu nad podażą (socjalizm w swojej dojrzałej, relatywnie rozwiniętej postaci)? To z kolei decyduje o tym, do jakiego stopnia pracownicy pozostają na łasce pracodawców. Nad pracownikami wisi groźba zwolnienia i bezrobocia, czują się oni bardziej bezbronni niż ci, którzy mogą łatwo znaleźć zatrudnienie. W tym miejscu dochodzimy do głęboko zakorzenionych efektów systemowych, mianowicie relatywnej siły pracodawców i pracowników (Kornai 1980, 2014a).

Te dwa przykłady wzmacniają argumentację uzasadniającą twierdzenie, że typologia kapitalizm *versus* socjalizm ma wartość wyjaśniającą. Dziewięć cech systemu wymienionych w tabeli 1 zostało skompilowanych na podstawie podejścia *pozytywnego*. Nie odzwierciedlają one intencji czy skali wartości autora. Są to cechy państw uznawanych za socjalistyczne czy kapitalistyczne, grup, które można obserwować i z których da się „wydestylować” cechy przedstawione w tabeli 1. Ci, którzy uznają to za pozytywny opis i będą chcieli przejść do podejścia *normatywnego*, mogą dołożyć do tych cech swoje poglądy na parę kapitalizm *versus* socjalizm, odnosząc się do własnego systemu wartości. Ja ze swojej strony nie formułuję żadnych wniosków natury moralnej. Wedle mojego systemu wartości, dynamizm i szybki postęp techniczny stanowią wielką zaletę kapitalizmu, ale dostrzegam ryzyka i wady takiego rozwoju. Jedną antypatyczną cechą kapitalizmu jest w mojej ocenie bezbronność siły roboczej. System socjalistyczny nie wykazywał w tej sferze

cech odpychających, częściej charakteryzowały go cechy przyciągające: możliwość awansu społecznego biednych, pewne skrócenie dystansu społecznego i bezpieczeństwo zatrudnienia będące wynikiem niedoboru siły roboczej. Typologia opisana powyżej oferuje metodologiczną pomoc przy ocenianiu wielkich systemów. Oceny wartości powinny bazować na rozpatrywaniu pełnego zestawu cech danego systemu.

Nie inaczej jest z oceną systemu edukacji. Założmy, że indywidualna ocena oddaje osiągnięcia każdego ucznia. Zatem od nauczycieli, rodziców, kolegów z klasy czy działu personalnego przyszłego miejsca pracy zależy, jaka konfiguracja ocen będzie uwzględniana przy tworzeniu opinii o każdym uczniu: prosta średnia z ocen czy może ocena z przedmiotu, który osoba opiniująca uważa za najważniejszy. Wróć do tej kwestii później, ale zanim zajmę się sądami wartościującymi na temat wielkich systemów, niech mi wolno będzie zaprezentować typologię, której używam w odniesieniu do alternatywnych form polityki i sprawowania rządów²².

Tłumaczenie: Jacek Klich

Bibliografia

Huntington, S.P. (1991). *The Third Way: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman-London: University of Oklahoma Press.

Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam: North Holland.

Kornai, J. (1992). *The Socialist System*. Princeton-Oxford: Princeton University Press-Oxford University Press.

Kornai, J. (2000). The system paradigm. W: W. Schekle, W. Krauth, M. Kohli, G. Elwert (red.), *Paradigms of Social Change* (s. 111-133). Frankfurt-New York: Campus Verlag-St. Martin's.

Kornai, J. (2014a). Threatening dangers. Dostępne online: <http://www.kornai-janos.hu/Kornai2014-Threateningdangers.pdf> (dostęp: 29.07.2017).

Kornai, J. (2014b). *Dynamism, Rivalry, and the Surplus Economy*. Oxford: Oxford University Press.

²² Druga część artykułu ukaze się w kolejnym numerze *Zarządzania Publicznego*.

Marx, K. (1867/1990). *Capital: A Critique of Political Economy*. Volume I: *The Process of Capitalist Production*. London: Penguin Books (Penguin Classics).

Marx, K. (1885/1992). *Capital: A Critique of Political Economy*. Volume II: *The Process of Circulation of Capital*. London: Penguin Books (Penguin Classics).

Marx, K. (1894/1992). *Capital: A Critique of Political Economy*. Volume III: *The Process of Capitalist Production as a Whole*. London: Penguin Books (Penguin Classics).

Mises, L. (1922/1981). *Socialism: An Economic and Sociological Analysis*. Indianapolis: Liberty.

Schumpeter, J.A. (1942/2010). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London–New York: Routledge.

Weber, M. (1922/2007). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

The system paradigm revisited: Clarification and additions in the light of experiences in the post-socialist region – Part I

The term paradigm was introduced to the philosophy of science by Thomas Kuhn – he used this term to denote the specific approach applied by a school of research to examine its subject matter. Using the same paradigm, researchers seek answers to similar questions, and employ similar methods and concepts. In an article published in 2000, the author of this essay introduced the term system paradigm, which focuses on the systems functioning in a society. This study develops the theoretical considerations outlined in that earlier article on the basis of experience of post-socialist transition.

The first part compares the socialist and capitalist systems, describing their main characteristics, and concludes that the capitalist system has become established in former socialist countries, except for North Korea and Cuba. The second part analyzes varieties of capitalism within a typology which classifies prevailing forms of politics and government. Three markedly different types are identified: democracy, autocracy, and dictatorship. Huntington wrote about the “third wave” of democratization. This study concludes the third wave has dried up: for the 47 post-socialist countries, only a tenth of the population live in democracies, while autocracy or dictatorship prevails in all other countries in this group. The third part of this essay applies the conceptual and analytical apparatus to Hungary, where capitalism exists, and autocracy is the prevailing politico-governmental form – here we can find important characteristics common to other capitalist countries or other autocracies. This finding is compatible with the observation that there are some less fundamental characteristics unique to Hungary, or “Hungarica”, which differ from the characteristics of all other countries.

Keywords: autocracy, democracy, capitalist system, socialist system, post-socialist transition, Hungary

Maciej D. Kryszczuk, Michał Wenzel

Związki zawodowe w świetle przemian cywilizacyjnych: możliwości, wyzwania i zagrożenia¹

Postęp naukowo-technologiczny i przyspieszenie procesów gospodarczych w skali globalnej dotyczą pracy i kapitału w stopniu asymetrycznym. Kapitał jest z natury bardziej mobilny niż ludzie, żyjący – poza uwarunkowaniami ekonomicznymi – także w sieci relacji społecznych. Pozycję klasy pracowniczej osłabiają do pewnego stopnia (choć też oferują znaczące możliwości) procesy automatyzacji, zastępowania pracowników coraz bardziej inteligentnymi robotami. Naszą intencją jest naszkicować ciąg przyczynowo-skutkowy tych procesów: opisać podstawowe aspekty przemian rynku pracy, ich wpływ na związki zawodowe i zarysowujące się perspektywy przemian w ruchu związkowym (załączki ich powrotu).

Słowa kluczowe: stosunki pracy, związki zawodowe, zmiana technologiczna, rynek pracy

Wprowadzenie

Nawarstwiająca się zmiana, które towarzyszą rozwojowi cywilizacji przemysłowej, tj. permanentne doskonalenie technik zarządzania, mediatyzacja, robotyzacja czy informacjonalizacja produkcji, wpływają na pogłębianie się asymetrii między pracą (ludzką) a kapitałem. Kapitał, zwłaszcza finansowy, jest istotnie bardziej mobilny i elastyczny niż ludzie (kapitał ludzki), żyjący – poza uwarunkowaniami ekonomicznymi i technologicznymi – także w sieci relacji społecznych i uwikłań kulturowych, które określają kierunki działania jednostek i grup. Uznawane i przestrzegane wzory postrzegania postępu cywilizacyjnego (przykładowo – stosunek do środowiska naturalnego czy pracy zawodowej) skorelowane są ze strategiami adaptacji (tj. neoluddyzm *versus* transhumanizm) wobec coraz

bardziej zróżnicowanych form aktywności ekonomicznej ludności, np. ścieżek kariery zawodowej (zob. m.in. Klichowski 2014; Lewandowski 2014). Ugruntowaną w XX wieku pozycję pracowników najemnych osłabiają do pewnego stopnia procesy automatyzacji, deetatyzacji, robotyzacji czy też informacjonalizacji (np. zacieranie się granicy czasu wolnego i czasu pracy, sfery prywatnej i publicznej w wyniku ustawicznej komunikacji *via* Internet). Nowe okoliczności technologiczne rodzą jednak możliwości działania, które nie były dotąd dostępne ani jednostkom, ani zorganizowanym grupom celowym (takim jak związki zawodowe). Wojciech Celary powiada: „Technologia znosi ograniczenia, a kultura je nakłada. Dlatego technologia jest prawie zawsze postrzegana jako narzędzie wolności, a kultura bywa postrzegana jako tej wolności ograniczenie. Technologia sama w sobie nie jest ani dobra, ani zła, to czyni człowieka wyposażonego w technologię mogą być dobre lub złe” (Celary 2013, s. 2). Myśl tę dedykować należy także tradycyjnym ruchom związkowym, które siłą inercji starają

Maciej D. Kryszczuk
badacz niezależny
maciej.kryszczuk@gmail.com

Michał Wenzel
Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych
Uniwersytet SWPS
ul. Chodakowska 19/31
03-815 Warszawa
wenzelmic@yahoo.com

¹ Tekst jest znacząco zmienioną wersją artykułu: Trade unions and the impact of technological changes on the labour market. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 2016, 3 (54), 59–84.

się cementować swoje interesy z pozycji neoluddystycznych (np. przez afirmację koncepcji reindustrializacji).

Modne onegdaj pojęcie socjalonomiki (*social-nomics*), tzn. użytecznego i efektywnego ekonomicznie sposobu wykorzystania sieci społecznościowych przez „zwykłych ludzi” (zob. Qualman 2011), warto odnieść do zmiany instytucjonalnej w sferze stosunków pracy. Skuteczne dzielenie się zasobami, praktykowane powszechnie w mediach społecznościowych, zagraża tradycyjnie rozumianym prawom własności (intelektualnej) oraz podkopuje fundamenty *welfare state* – co dla jednych będzie potwierdzeniem tezy, że cyfrowo wspomagany rynek lepiej od państwa radzi sobie z zaspokajaniem potrzeb jednostkowych; dla innych zaś będzie świadectwem upadku (regresu) standardów cywilizacyjnych, które udało się zaimplementować w XX wieku – m.in. dzięki polityce interwencjonistycznej – w wielu rozwiniętych państwach Zachodu. Naszą intencją jest naszkicować schematyczny ciąg przyczynowo-skutkowy tych procesów: opisać podstawowe aspekty przemian rynku pracy, ich wpływ na związki zawodowe i zarysowujące się perspektywy przemian w ruchu związkowym (załączki ich powrotu). Kontekstem tych rozważań jest zasadnicze przewartościowanie układu sił w popularnej w naukach społecznych triadzie: państwo – kapitał – praca; triadzie – dodajmy – coraz bardziej dyskusyjnej.

Złożoność kulturowa współczesnego świata (zróznicowanie wizji nowoczesności), procesy globalizacyjne zmieniające rolę i znaczenie państw narodowych oraz pomieszanie terminologii, celów i środków polityki gospodarczej powodują, iż coraz większa grupa badaczy odchodzi od klasycznych (np. funkcjonalistycznych czy strukturalnych) paradygmatów badawczych i kieruje się w stronę koncepcji hybrydalnych. Ekonomiści powiadają niekiedy o *trylemacie gospodarki światowej*, który polega na niemożliwości pogodzenia instytucji suwerennego w polityce gospodarczej i społecznej państwa oraz zasad (liberalnej) demokracji z procesami globalizacji ekonomicznej (por. Rodrik 2011). Trylematy czy quadromaty nowoczesności można w dowolny niemal sposób mnożyć, wstawiając do wzoru różne wartości czy instytucje, o sprecyzowanych przez lokalną

praktykę cechach, ale zasadnicza sprawa polega na ich permanentnej adaptacji: instytucje ewoluują, globalizacja ma różny wpływ na odmienne – np. pod względem wielkości i siły przetargowej – podmioty (państwa, korporacje, organizacje). Można oczywiście uznać demokrację za ustrój, który sprzyja afirmacji ignorancji unaocznionej w medialnej eksplozji antyintelektualizmu, taka diagnoza jednakże niewiele wniesie do dyskusji o trylematach globalnego świata, gdyż znane alternatywy są jeszcze bardziej ponure, autorytarne bądź infantylne.

W tekście przedstawiamy kilka wybranych – naszym zdaniem ważnych – problemów, przed którymi stoi obecnie ruch związkowy i które wybiegają poza tradycyjną dyskusję na temat roli i znaczenia związków zawodowych w gospodarce wolnorynkowej (układy zbiorowe, komisje trójstronne, kodeks pracy itp.). Najogólniej rzecz biorąc, wszystkie relacje społeczne są wpisane w dany model gospodarowania i pewien kontekst kulturowy, polityczny oraz cywilizacyjny. Powiązania, zwyczajowe czy też instytucjonalne, między wymienionymi sferami życia stanowią skomplikowaną mozaikę interesów, które – aby sprawę jeszcze bardziej doprecyzować – podlegają ciągłej zmianie czasowej i przestrzennej. Ów truizm semantyczny nabiera cech merytorycznych, gdy zmiana staje się faktycznie odczuwalna na poziomie nie tylko jednostkowym, ale także instytucjonalnym. Reformy systemu emerytalnego, zmiany przepisów podatkowych, prawa pracy i kryteriów aktywności ekonomicznej stanowią potencjalne źródło niepewności (zatrudnienia), która dla pracownika najemnego (ale nie tylko) powinna być impulsem do „zabezpieczenia swoich interesów”. Jeśli tak się nie dzieje, tzn. ludzie nie chcą partycypować w układach zbiorowych, to przyczyny tej sytuacji stanowią podstawę do sformułowania kilku hipotez. Po pierwsze, pracownicy uważają, iż przynależność do związków zawodowych jest bezcelowa i irracjonalna (tzn. nie odpowiada wyzwaniom nowoczesności lub nie przynosi efektów – piszemy o tym w części 2.1). Drugie wyjaśnienie daje neomarksizm: ludzie pracy mają fałszywą świadomość, co jest bezpośrednim wynikiem działania kapitalistycznej maszyny propagandowo-medialnej (por. Harman 2011;

Nixon 2015)². Po trzecie, państwo narodowe przestaje być bezstronnym arbitrem, opowiadając się po którejś ze stron konfliktu interesów, co podmywa zaufanie „strony pokrzywdzonej” do różnego rodzaju instytucji dialogu społecznego. Pewne grupy interesu (organizacje pozarządowe) dostrzegają coraz mniejszą skuteczność lokalnych regulacji, tracących znaczenie na rzecz układów i traktatów regionalnych, międzynarodowych czy globalnych.

W dynamicznym procesie przekształcania stosunków pracy niebagatelną rolę odgrywa także konkurencja na rynku innowacji biznesowych, które wykorzystują dorobek polityki badawczo-rozwojowej w układzie partnerskim: państwo – związki zawodowe – przedsiębiorcy. Zakres oddziaływania nowoczesnej technostruktury korporacyjnej (por. Galbraith 1973) obejmuje skalę globalną i – ze względu na postęp technologiczny – przyjmuje względnie szybkie tempo. Zmiany dotyczą tradycyjnych relacji i stosunków pracy, co wpływa na postrzeganie samej aktywności ekonomicznej: ludzie częściej zmieniają pracę i zawód, wychodzą z rynków pracy i na nie wracają, korzystają ze szkoleń itd. Procesy globalizacyjne – kulturowe, polityczne, społeczne czy gospodarcze – zmuszają poszczególne rządy (jeśli takowe w ogóle chcą i potrafią się tą kwestią zajmować) do poszukiwań takich rozwiązań, które godziłyby różne interesy (np. uelastycznienia stosunków pracy z intencją zachowania wysokiego poziomu zatrudnienia – często kosztem jego jakości). Niezależnie od decyzyjnej roli polityków mechanizacja, automatyzacja, komputeryzacja, robotyzacja czy też informacjonalizacja (oparta na cyfrowej integracji różnych kanałów komunikacyjnych)³ wywierają

ogromny wpływ na ludzką pracę, na jej organizację oraz stosunki pracy, które przybierają różną postać w zależności od przyjętego modelu gospodarki rynkowej oraz konkretnej polityki rządu.

Chcąc być realistami, nawet radykalni liberałowie (leseferyści) muszą uznać – choć niekoniecznie zaakceptować – bezpośredni (tj. polityka przemysłowa) czy też pośredni (tj. polityka fiskalna) wpływ rządów na sferę pracy ludzkiej. Począwszy od przypadków skrajnych, w których przeważnie autorytarny system polityczny „likwidował bezrobocie”, poprzez różne modele państw socjalnych, a skończywszy na najbardziej wolnorynkowych systemach gospodarczych (anglosaski model neoliberalny) – nigdzie nie znajdziemy czystej postaci „wolnego rynku pracy”, który opiera się na spontanicznej (i najefektywniejszej teoretycznie) samoregulacji. Powodów, dla których wprowadzenie totalnej wolności gospodarczej – rozumianej jako brak ingerencji rządu (czy innej instancji politycznej) w działania rynku – nie jest możliwe, jest bardzo wiele i większość została gruntownie opisana i wyjaśniona. Uporządkowanie obszernego zbioru argumentów pozwala na wyłonienie trzech głównych stanowisk wobec roli państwa w sferze pracy, których popularność zależy od koniunktury politycznej oraz sytuacji gospodarczej. Przypominamy o tym, gdyż owe trzy stanowiska: 1) maksymalna liberalizacja działalności gospodarczej, jej przeciwieństwo 2) maksymalny interwencjonizm (obecnie rzadko kiedy nazywany socjalizmem czy komunizmem) oraz najpowszechniej występujące 3) stanowisko pośrednie (między rynkiem a etatem⁴), które uwzględnia zarówno rolę wolnego rynku, jak

² „Podczas gdy narasta zainteresowanie ekonomią polityczną pracy cyfrowej, wciąż zdaje się brakować badań nad pracą publiczności jako szczególnym rodzajem pracy cyfrowej. [...] Pojęcie pracy publiczności na wiele sposobów odsyła do sedna dawnych debat, toczonych między zwolennikami studiów kulturowych a przedstawicielami ekonomii politycznej, ponieważ z jednej strony czynności publiczności ewidentnie obejmują konsumpcję kultury i oznaczania, a z drugiej koncepcjonalizacja tych czynności jako pracy publiczności pociąga za sobą włączenie ich w obręb ekonomii politycznej” (Nixon 2015, s. 125).

³ Ogólnie rzecz biorąc, chodzi o kwestię uzależnienia stosunków społecznych od informacji, czyli proces, który

nazywamy informacjonalizacją. W odniesieniu do teorii stadiów komunikacyjnych terminu *informacjonalizacja* można użyć jako synonimu pojęcia *modernizacja* (Goban-Klas 2002, s. 15–17 oraz 286–289). Castells natomiast stosuje go, pisząc o wpływie ICTs na strukturę społeczno-gospodarczą (Castells 2001, s. 231). Zob. też Cubitt (2001).

⁴ Taki tytuł nosi książka pod redakcją Mirosławy Marody, w której, z perspektywy rynkowej oraz etatystycznej, omówione zostały pewne aspekty transformacji ustrojowej (zob. Marody 2000). Na wysokim poziomie ogólności alternatywa etatyzm *versus* rynek odpowiada sporowi na temat ingerencji państwa w sferę pracy, który toczą liberałowie z socjalistami i konserwatystami.

i „rękę państwa”, w zależności od konkretnych okoliczności społeczno-gospodarczych i kulturowych – są nadal osięd debaty na temat przyczyn występowania bezrobocia, roli związków zawodowych czy też wzrostu gospodarczego (zob. Woś 2014).

Pierwszym falom industrializacji odpowiadał model dużych, stabilnych zakładów pracy, z dyspozycyjnymi i etatowymi załogami. Masowa produkcja odpowiadała synergicznie zapotrzebowaniu na masową konsumpcję – napędzając zarazem wzrost gospodarczy i rozwój społeczny: w powojennych latach w krajach Zachodu rósł materialny standard życia, ugruntowało swoje działanie wiele instytucji dbających o jakość życia, prawa człowieka etc. System działał bez większych zakłóceń do czasu pojawienia się skumulowanych efektów postępu technologicznego w produkcji masowej (robotyzacja), globalizacji rynków finansowych (kryzysy bankowe) i energetycznych (kryzysy naftowe) oraz bezprecedensowej skali mediatyzacji życia społecznego (upowszechnienie się mediów cyfrowych). Gdy większość rynków konsumpcyjnych jest coraz bardziej zmienna, płynna i chimeryczna – nie tylko opłaca się, ale staje się to wręcz koniecznością, aby produkować już nie jedynie w modelu „just in time” czy „on-demand” albo zlecać partie zamówień bądź całe procesy produkcyjne na zewnątrz (outsourcing), do małych wyspecjalizowanych firm. Amerykańscy praktycy biznesu twierdzą, iż nową „dużą rzeczą” mają być „inteligentne osobiste elektroniczne automaty”, które wyeliminują całe zastępy zawodów usługowych (por. Kessler 2012). Nie trzeba dodawać, iż ma to wpływ także na organizację pracy, a co za tym idzie, na możliwości i chęć organizowania się pracowników.

Zarysowując zrobotyzowaną i skomputeryzowaną wizję przyszłego świata pracy, Wojciech Celary pisze: „Nadal jednak pozostaje pytanie o gospodarkę w takich warunkach i w takim społeczeństwie. Gospodarka będzie bowiem nadal niezbędnie potrzebna, aby stymulować ludzi do czynienia rzeczy użytecznych i do racjonalnego zarządzania zasobami, które zawsze są ograniczone. Do tych zasobów należy zaliczyć także czas, jaki każdy człowiek ma do swojej dyspozycji w trakcie życia. Od wieków użyteczność

i racjonalność była sterowana pieniędzmi i pomimo prób powodowanych różnymi ideologiami nikt lepszego sposobu nie wymyślił. Nie chodzi jednak o to, aby człowiek sztucznie zastępował roboty i komputery tylko po to, aby miał co robić. Chodzi o to, aby robił to, czego roboty i komputery nie potrafią. Tym czymś jest twórczość. Roboty i komputery, przynajmniej te dzisiejsze, nie potrafią tworzyć. Potrafią tylko odtwarzać to, co człowiek zaprogramował” (Celary 2013, s. 8).

1. Wybrane problemy rynku pracy w świetle zmian technologicznych i gospodarczych

Do obserwowanego kryzysu związków zawodowych przyczynia się szereg czynników, takich jak chociażby „elastyczność zawodowa”, czyli konieczność względnie częstego przekwalifikowywania się, konflikty interesów między państwami, sektorami, branżami, zakładami pracy. Paradoksalnie, sam postęp technologiczny plus globalizacja procesów gospodarczych przynoszą kolejne zagrożenia – a może lepiej powiedzieć – konieczność refleksji i zmiany dotychczasowych rozwiązań (także dla pracowników umysłowych reprezentujących tzw. wolne zawody).

Związki zawodowe czy zwolennicy wzmocnienia popytu wewnętrznego zgodnie postulują, aby ustawowo regulować wysokość płacy minimalnej, obniżyć czas pracy czy ustalać minimalne stawki godzinowe (co w niektórych krajach łączy się także z nabyciem praw do dodatkowych świadczeń socjalnych) – na co obrońcy „wolnego rynku” tradycyjnie już odpowiedzą argumentem o potencjalnej i realnej konieczności zwolnień, którą powoduje wzrost konkurencyjności w danej gałęzi gospodarki (wyższe koszty pracy – wzrost funduszu płac). Poza fundamentalnym sporem o zakres ingerencji rządu w sprawy gospodarcze (i wynikające z tego tytułu prawa i zobowiązania wobec obywateli) istnieje bardzo wiele pomniejszych, wręcz technicznych kontrowersji, które rzutują na powodzenie polityki fiskalnej czy przemysłowej danego kraju. Przykładowo wielość i złożoność rynków pracy – w skali kraju, regionu czy świata – różnicuje sytuację placową pracowników, zarazem rozbijając solidarność zawodową

czy branżową, ale także znacznie komplikując sytuację narodowego ustawodawcy, który musi „sprawiedliwie” uwzględnić interesy poszczególnych grup społecznych. Przywileje nabyte przez jeden rynek pracy (segment zatrudnienia) w innym powodować mogą skutki wręcz przeciwnie. W modelowym ujęciu danej gospodarki narodowej poszczególne rynki pracy – jako system naczyń połączonych jednym prawem – raczej nie konkurują ze sobą o korzystną dla nich legislację, która stałaby się *implicite* elementem polityki redystrybucyjnej.

Konstatacja nierówności w dostępie do rynku pracy ze względu na stopień strukturalizacji oraz wolnorynkowej konkurencji doprowadziła do sformułowania wielu tzw. teorii segmentacji, w których ujęciu oddzielenie mobilności zawodowej od struktury i wysokości wynagrodzeń jest podstawą mechanizmu alokacji zasobów pracy (ludzkiej). Powiada się przeto, że „w toku historycznego rozwoju systemu rynkowego rynek pracy ulegał stopniowym przeobrażeniom w kierunku rynku instytucjonalnego. Istnieją ograniczenia ruchliwości między poszczególnymi grupami na rynku pracy spowodowane różnicami umiejętności bądź ograniczeniami w ruchliwości terytorialnej. Innymi przeszkodami dla pełnej konkurencji jest brak informacji, obawa utraty bezpieczeństwa, szczególne upodobania pracodawców”. Instytucjonalizacja stosunków rynkowych, jako przeciwieństwo wolnego (neoliberalnego) i nieustrukturalizowanego rynku pracy, opiera się na formalnych i nieformalnych regułach gry, które „zastępują jednostkowy proces podejmowania decyzji i ustalają kryteria pozapieniężne (np. starszeństwo, równość, bezpieczeństwo) w zakresie kształtowania wynagrodzeń i alokacji zasobów pracy. Zasady instytucjonalne ustalane są przez takich instytucjonalnych uczestników gry rynkowej, jak: zrzeszenia pracodawców oraz ich nieformalne porozumienia, związki zawodowe, przedsiębiorstwa określające politykę kadrową, układy zbiorowe oraz działania administracji publicznej różnych szczebli” (Szydlik-Leszczyńska 2012, s. 44–45).

Przechodząc do skali ponadnarodowej czy globalnej, w której partycypują różne segmenty narodowego rynku pracy, można zauważyć, że sytuacja „legislatora” staje się jeszcze bardziej

zawiła: różne rynki pracy w różnym stopniu ulegają autonomizacji oraz zróżnicowaniu interesów zawodowych czy branżowych (np. rynki pracy w dziale odnawialnych źródeł energii *versus* tradycyjne górnictwo). Ponadto, w zależności od dochodów, ale także od stylów życia czy wzorów kulturowych, pracownicy różnych rynków pracy mają – jako konsumenci – różne preferencje i postawy, co rzutuje na wielkość rynku wewnętrznego, tj. towary wytwarzane i nabywane w coraz bardziej rozmywających się „granicach” danej gospodarki narodowej. Jak zauważa Jacek Sroka: „W wyniku erozji roli reprezentacji pracowniczych w zbiorowych stosunkach pracy oraz w zinstytucjonalizowanym i tradycyjnie zwykle trójstronnym dialogu społecznym stosunki przemysłowe stają się [...] coraz bardziej labilne oraz sieciowe [...] za sprawą swej dużej dynamiki, a także faktu dokonywania przez [ich] interesariuszy operacji na wielu rynkach, a niekiedy (wcale przecież nierzadko) wręcz w skali globalnej” (Sroka 2015, s. 50).

Presja globalizacyjna przewartościowuje wartość zasobów będących do dyspozycji rozmaitych grup interesu. Zasoby te mają zróżnicowany charakter, zarówno materialny, jak i niematerialny: społeczny, instytucjonalny, kulturowy i symboliczny. Sroka wyszczególnia następujące rodzaje zasobów organizacji grup interesu: 1) czynnik dostępu do strategicznych ośrodków władzy (tj. reprezentacja w parlamencie oraz na forum komisji parlamentarnych, uczestnictwo w pracach komisji dwu- oraz trójstronnych, kontrola stanowisk w administracji publicznej, skuteczny lobbings); 2) czynnik finansowy (sponsoring, utrwalone wzory finansowania przedsięwzięć politycznych [np. wspieranie działalności partii], dostęp do alternatywnych źródeł finansowania, takich jak kredyty, różnego rodzaju dotacje, subwencje, ulgi podatkowe, kontyngenty administracyjne, zamówienia publiczne, etc.); 3) czynnik merytoryczny (dostęp do „baz danych”, informacji naukowej i fachowej, posiadanie zaplecza merytorycznego w postaci struktur organizacyjnych, które pozyskują, segregują, przechowują oraz przekształcają informacje, a także utrzymują kontakt z ekspertami współpracującymi z organizacją); 4) czynnik symboliczny (tożsamość organizacji, jej światopoglądowa i normatywna

afiliacja, wizerunek i zarządzanie nim, kultura organizacyjna, styl komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, wzory postępowania w przestrzeni politycznej); 5) czynnik mobilizacji (poziom lojalności członków i zwolenników organizacji grupy interesu, zdolność elit organizacyjnych do ich dyscyplinowania i kontroli); 6) czynnik kapitału ludzkiego (kulturowe kompetencje elit oraz członków organizacji, „jakość” liderów, struktura wieku i płci wśród członków oraz „elektoratu” organizacji); 7) czynnik afiliacji i koalicji (potencjał [para-] koalicyjny, ułatwienia oraz bariery afiliacji); 8) czynnik instytucjonalny i dostęp do podstawowych dóbr publicznych (istnienie trwałych, nieformalnych i formalnych „matryc” aksjonormatywnych, które obejmują normy oraz wzorce postępowania organizacji grup interesu w przestrzeni politycznej, a także porządkują ich relacje z podmiotami władzy); 9) czynnik bazy strukturalnej i koordynacja (zakres uzwiązkowania, centralizacji, koncentracji i spójności organizacyjnej oraz stan zaplecza materialnego) (zob. Sroka 2015, s. 74–75). Umiędzynarodowienie gospodarki i usieciowienie na poziomie globalnym obniżają wartość zasobów instytucjonalnych na poziomie krajowym, a takimi przede wszystkim dysponują związki zawodowe.

Z koniecznością dostosowania się organizacji pracowniczych do warunków gospodarki globalnej związana jest inna ważna społecznie kwestia, a mianowicie generalna redefinicja roli pracy ludzkiej. Castells pisze, że coraz większe rzesze ludzi mają pozostać poza zasadniczą logiką nowego systemu, gdyż globalny kapitalizm informacyjny wypycha ich poza rynek pracy, a nierzadko także konsumpcji. A zatem znaczna część społeczeństwa nie będzie miała statusu osób aktywnych zawodowo (np. zatrudnionych w danym zawodzie „na etacie” bądź „na stałe”) czy pracujących – przez dłuższy czas w tym samym zawodzie – na oficjalnym rynku pracy. Według Castellsa jest to proces powszechny, dotyczy zarówno krajów nisko rozwiniętych, jak i – choć w mniejszym stopniu – wysoko rozwiniętych.

Procesy indywidualizacji pracy oraz perspektywa zastępowalności pracy ludzkiej pracą maszyn i możliwość przeniesienia produkcji tam, gdzie jest ona najmniej kosztowna, prowadzą do stopniowego rozerwania resztek solidarności klasowej

z epoki industrializmu. Zgodnie z koncepcją społeczeństwa sieciowego Castellsa, walkę klasową z doby przemysłowej – wynikającą z immanentnej sprzeczności interesów ekonomicznych oraz opartą na istnieniu więzi i świadomości klasowej⁵ – zastąpi konflikt rozmaitych grup, tj.: stowarzyszeń, ruchów społeczno-kulturowych, lobby branżowych, które zorganizowane są w celu obrony najróżniejszych interesów: ekonomicznych, politycznych czy ideologicznych (zob. Castells 1998, s. 345–346). Dawno temu socjologowie pisali o przechodzeniu od „społeczeństwa więzi” do sieciowego „społeczeństwa kontaktu”, czyli do „uinformacyjnienia i usieciowienia” życia i działania ludzi, upowszechniania się nowych typów organizacji, nowej artykulacji oraz nowych typów powiązań. Przywołując klasyczne już studia poświęcone informacjonalizacji pracy (Castells), należy podkreślić dobitnie, iż wiele się od tego czasu zmieniło w gospodarce światowej – także za sprawą ugruntowania się oraz znacznego poszerzenia możliwości praktycznego zastosowania nowych technologii (zob. Brynjolfsson, McAfee 2011; 2014, Pistono 2012; Kessler 2012; Cowen 2013).

Na to wszystko nakłada się renesans małych i średnich przedsiębiorstw, możliwy nie tylko dzięki ICTs i rozwojowi globalnego rynku kapitałowego, ale także za sprawą sprzyjającej tej formie przedsiębiorczości kultury antykorporacyjnej oraz polityki wielu rządów. W tym ujęciu, oprócz zmiany systemu alokacji zysków kapitałowych, zmienia się także kategoria beneficjentów, czerpiących zyski z pracy najemnej. Co prawda nadal zarabiają głównie pracodawcy zatrudniający w tym celu pracowników – jednakże mechanizm gromadzenia nadwyżek jest dużo bardziej złożony. Niezależnie od zmian w dystrybucyjnej roli państwa oraz siły przetargowej związków zawodowych stosunki pracodawca–pracownik ulegają stopniowej indywidualizacji, co pociąga za sobą widoczną dyferencjację uzyskiwanych korzyści, np. w miejsce sztywno ustalonych (hierarchii) list płac zarobki różnicowane są coraz bardziej na

⁵ Van Lier sugeruje, iż sieciowa organizacja produkcji podminowuje rytualizację tożsamości klasowych, czyli *de facto* likwiduje świadomość klasową (zob. Van Lier 1970, s. 91–95).

podstawie wyników pracy (zob. Pańkowska 2001). W niektórych branżach (usługi marketingowe czy reklamowe) struktura dochodów poszczególnych pracowników oraz zespołów roboczych ustalana jest na podstawie wiedzy socjotechnicznej, pozwalającej na optymalizację korzyści dla właścicieli kapitału – przy jednoczesnym zachowaniu funkcji motywacyjnej dla poszczególnych pracowników.

Zawód jako kategoria uznawana przez socjologów za kluczowe ogniwo strukturalizacji społecznej i jeden z budulców tożsamości (zob. Domański 1995) przestaje odgrywać rolę rudymen tarnej płaszczyzny tożsamościowej i ekonomicznej z ery industrializacji. Zróżnicowanie metod zarządzania i organizacji pracy znacznie komplikuje rolę tradycyjnych związków zawodowych. W gospodarce wzrasta udział pracowników (producentów) kontrolujących własną pracę (np. w formie jednoosobowych firm czy krótkoterminowych umów o dzieło). Tworzą oni – wraz z pracodawcami oraz kooperantami – układ specyficznych, zindywidualizowanych i horyzontalnych stosunków, zyskując w ten sposób niezależność w planowaniu (swoich) strategii rynkowych. Ten sposób myślenia podzielany jest przez duże grupy młodych ludzi, wychowanych w cyfrowym świecie mediów społecznościowych (zob. Pistono 2012).

W krajach postsocjalistycznych do powyższych trendów dochodzi także kwestia restrukturyzacji zakładów przemysłowych, których dotychczasowa organizacja i zarządzanie nie sprostały nowym warunkom ekonomicznym. Na ich gruzach powstało wiele małych i średnich przedsiębiorstw, zarządzanych przez prywatnych właścicieli, którzy dzięki swojej wiedzy oraz przedsiębiorczości byli w stanie zapewnić nowym firmom przetrwanie i rozwój.

Syntetycznie opisane powyżej różnorodne, ale związane ze sobą procesy można określić jako „sieciovą pluralizm”. Chodzi tu o zasadniczą zmianę jakościową w relacjach między pracą, kapitałem i rządem. „[...] Systemy reprezentacji interesów ewoluują w konsekwencji zmian zachodzących po stronie państwa, kapitału i pracy. Zmiany te prowadzą do kształtowania nowych współzależności oraz nowych wzorców reprezentacji interesów. Podstawową ich cechą zdaje się sieciowa natura współzależności. Miejsce

stabilnych, czytelnych, zamkniętych mechanizmów uzgadniania racji i interesów, właściwych dla neokorporacjonizmu, zajmują wielość aktorów uczestniczących w systemie reprezentacji interesów, relatywna otwartość na nowych uczestników, dynamiczna rekonfiguracja kompozycji tego systemu, osłabienie dominującej pozycji państwa w sieci, fragmentaryzacja procesów decyzyjnych oraz krucha równowaga wzajemnych relacji. Wiele przemawia za tym, że relacje między państwem, pracą i kapitałem mogą zmierzać od układów opartych na relacjach konfliktowych w stronę zestawu norm osadzonych na współzależnościach pracy i kapitału oraz regułach gry o sumie niezerowej i dzielonej współodpowiedzialności” (Mazur, Chrabąszcz 2016, s. 382).

2. Skutki przemian świata pracy dla związków zawodowych

Podsumowując część pierwszą – świat pracy się zmienia (gospodarowanie coraz bardziej opiera się na wiedzy, czyli informacji, i technicyzuje, aktywne zasoby „siły roboczej” przenoszą się do usług), pluralizuje (pojawiają się zawody wykonywane przez nieliczne grupy pracowników), ulega destabilizacji (rośnie znaczenie nietypowych form zatrudnienia), internacjonalizuje i traci cechy geograficzne (pojawienie się telepracy, wzrost znaczenia podwykonawstwa czy też popularność start-upów korzystających z dostępu do międzynarodowych rynków kapitałowych). Zmienia się też (indywidualizuje) świadomość pracowników oraz znaczenie poszczególnych zasobów organizacji grup interesu (por. Sroka 2004). Opisane powyżej zmiany świata pracy niemal bez wyjątku skutkują osłabieniem pozycji związków zawodowych w ich dotychczasowym kształcie i osadzeniu prawnym. Warto jednak podkreślić, iż gospodarka wolnorynkowa – sama z siebie – nie jest sprzeczna z ideą związków zawodowych, które mogą być czynnikiem stabilizującym rynki pracy i popytu. Wiele tutaj zależy od kompetencji oraz kreatywności samych zainteresowanych. Głównymi czynnikami zakłócającymi możliwość efektywnego współistnienia pracodawców i pracowników są dziś brak koordynacji politycznej w skali globalnej

oraz trudne do standaryzacji różnice kulturowe. Lokalni działacze – rozumiejąc zapewne stopień złożoności współczesnego świata pracy – często wykorzystują lokalne partykularyzmy i podziały polityczne. Wydaje się, iż jest to taktyka obliczona na zupełnie inne – XIX-wieczne – realia polityczne, u podstawy których rodziły się doktryny autorytarne, czy to prawicowe, czy lewicowe. Oba nurty mają skłonność do odwoływania się do populistycznych haseł, takich jak chociażby „unarodowienia kapitału” bądź „reindustrializacji gospodarki narodowej”.

Tradycyjnie rzecz biorąc, istnieje kilka mechanizmów wpływu przemian świata pracy na organizacje pracowników. Po pierwsze, zmiana struktury siły roboczej (i generalnie struktury społecznej i gospodarczej) eliminuje zawody wcześniej uzwiązkowione (Gardawski 2009, s. 427). Po drugie, zanika otoczenie strukturalne sprzyjające działalności związków zawodowych. Organizacje pracownicze najsilniejsze są i były w sektorze publicznym, w przemyśle, w wielkich przedsiębiorstwach produkcyjnych, na które – jak zasadnie twierdzą liberałowie – rynek nie wywierał presji konkurencyjnej (*vide*: monopolizacja pewnych usług publicznych, które z powodzeniem zastąpił rynek). Przesunięcie się środka ciężkości gospodarki w kierunku sektora prywatnego było szczególnie wyraźne w krajach zafowanych technologicznie (np. w Polsce): większość miejsc pracy jest obecnie w przedsiębiorstwach prywatnych. Znacząca ich część to mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające do 10 osób, w których nie można utworzyć organizacji zakładowej ze względu na niedostateczną liczbę pracowników. Po transformacji nastąpił w gospodarce wzrost sektora usług – a zmalał udział przemysłu⁶.

Po trzecie, w Polsce nie zakorzeniły się znane z rozwiniętych społecznych gospodarek rynkowych mechanizmy dialogu społecznego, czyli zbiorowych negocjacji pracowników i pracodawców (czasem z udziałem rządu) na poziomie przedsiębiorstwa, branży, regionu i państwa. Istniejące instytucje określane są często jako

fasadowe, utworzone jedynie ze względu na zewnętrzne wymogi, np. w związku z akcesją do Unii Europejskiej.

2.1. Spadek poziomu uzwiązkowienia

W Polsce transformacja ustrojowa wiązała się z gwałtownym spadkiem przynależności do związków zawodowych. W porównaniu z rokiem 1987, a więc schyłkowym okresem państwowego socjalizmu, uzwiązkowienie pracowników najemnych spadło o ponad dwie trzecie. W 2015 roku osiągnęło poziom ok. 11% zatrudnionych. Polska, podobnie jak większość (choć nie wszystkie) krajów postkomunistycznych należących do UE, zalicza się do słabo uzwiązkowionych. Spadek przynależności jest zjawiskiem powszechnym w Europie, która i tak przoduje w tym zakresie. Członkostwo w związkach zawodowych obniża się od lat osiemdziesiątych XX wieku, co stanowi podstawowy czynnik determinujący pozycję związków w negocjacjach zbiorowych z pracodawcami (*Industrial Relations in Europe 2012*, s. 24). W krajach Europy Środkowo-Wschodniej spadek jest głębszy niż w gospodarkach zachodnioeuropejskich charakteryzujących się dobrze ukształtowanym systemem mediacji interesów grupowych. Dodajmy, iż spadek uzwiązkowienia nie był równomiernie rozłożony w grupach zawodowych i poszczególnych gałęziach gospodarki. W Polsce związki zawodowe nadal są stosunkowo silne w sektorze publicznym (administracji, ochronie zdrowia, szkolnictwie, przedsiębiorstwach państwowych). Są słabsze w zakładach prywatyzowanych, natomiast bardzo rzadko działają w przedsiębiorstwach prywatnych założonych po 1989 roku.

Skalę opisywanego procesu widać wyraźnie, jeśli porównać dane z końcowego okresu państwowego socjalizmu (niemal wszyscy pracowali wtedy w zakładach państwowych na etacie) i obecnie. Z dłuższej perspektywy można dostrzec, że utrata ochrony związkowej stosunkowo najmniej dotknęła najlepiej wykwalifikowanych pracowników: kadrę kierowniczą i specjalistów. W minionym ustroju byli oni stosunkowo słabo reprezentowani przez związki, natomiast obecnie są najlepiej zorganizowaną grupą zawodową.

⁶ W 2013 r. w sektorze usługowym pracowało 57,5% wszystkich pracujących; 75% pracujących zatrudnionych było w przedsiębiorstwach prywatnych (GUS 2013, s. 28, 97).

Tabela 1. Członkostwo w związkach zawodowych (dane w %)

	1987	2015	Zmiana
Ogółem wśród dorosłych mieszkańców	24	6	-75
Pracownicy najemni ogółem	38	11	-71
Grupa zawodowa*			
– kadra kierownicza, inteligencja, inżynierowie	29	15	-48
– pracownicy umysłowi średniego szczebla	46	9	-80
– robotnicy**	40	10	-75
– pracownicy handlu i usług	33	6	-82
Własność zakładu pracy			
– państwowa lub publiczna	b.d.	22	b.d.
– spółka właścicieli prywatnych i państwa	b.d.	9	b.d.
– prywatna (poza rolnictwem)	b.d.	5	b.d.

* Dane nie są w pełni porównywalne, ponieważ w badaniu z 1987 roku przyjęto inną kategoryzację zawodów niż w 2015, co jest oczywiste z uwagi na zmiany w strukturze gospodarki. W efekcie w analizie zastosowano szerokie agregaty grupujące pracowników w zróżnicowanej pozycji zawodowej.

** W 2015 roku „robotnicy wykwalifikowani”.

Źródło: dane CBOS za: Wenzel (2009); Feliksiak (2015).

Tabela 2. Postrzegana reprezentacja interesów przez związki zawodowe

Czy związki zawodowe funkcjonujące w Polsce...	
Bronią przywilejów niektórych grup zawodowych kosztem innych pracujących	69
Walczą o interesy wszystkich pracujących	14
Trudno powiedzieć	17

Dane w % dorosłych.

Źródło: CBOS za: Pankowski (2013).

Tabela 3. Postrzegana reprezentacja interesów grup zawodowych przez związki zawodowe

Czy związki zawodowe działające obecnie w Polsce dobrze czy źle reprezentują interesy:	Dobrze	Źle
– osób pracujących w dużych zakładach pracy, co najmniej w części należących do państwa, takich jak np. kopalnie	48	30
– ludzi pracujących w dużych firmach prywatnych czy sieciach handlowych	17	57
– ludzi pracujących w małych firmach prywatnych	9	63
– osób bezrobotnych, poszukujących pracy	8	68

Pominięto odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Dane w % dorosłych.

Źródło: CBOS za: Pankowski (2013).

Uzwiązkowienie robotników w produkcji spadło o trzy czwarte. W jeszcze większym stopniu spadł odsetek zorganizowanych pracowników umysłowych średniego szczebla i zatrudnionych w usługach.

Asymetryczny spadek uzwiązkowienia i silna pozycja organizacji pracowniczych w sektorze publicznym, słaba zaś w prywatnym znajdują odzwierciedlenie w opinii publicznej. Zdaniem zdecydowanej większości społeczeństwa związki zawodowe bronią interesów niektórych grup zawodowych kosztem innych pracujących. W ocenie dominującej grupy Polaków związki dobrze reprezentują interesy osób pracujących w dużych zakładach pracy, co najmniej w części należących do państwa, takich jak np. kopalnie. Większość sądzi natomiast, że nie potrafią lub nie chcą one reprezentować ludzi pracujących w małych i dużych firmach prywatnych czy sieciach handlowych, a także bezrobotnych.

2.2. Zanik dialogu społecznego

Jednym z podstawowych instrumentów artykulacji interesów zorganizowanych grup pracowniczych są negocjacje z pracodawcami za pośrednictwem instytucji dialogu społecznego. Według niektórych badaczy opisujących początkowy okres transformacji ustrojowej „trzecia droga” między kapitalizmem a socjalizmem była możliwym kierunkiem przemian. Punktem docelowym takiej transformacji byłby system, w którym robotnicy współzarządzaliby przedsiębiorstwami, a związki zawodowe – państwem; Białecki i Heyns (1992, s. 251) twierdzili, że korporatyzm państwowy jest typowym sposobem negocjacji interesów w społeczeństwach postkomunistycznych. Tego rodzaju kierunek przemian zdawał się logicznym następstwem kluczowej roli, jaką związki zawodowe odegrały w historii najnowszej Polski. Jednakże pierwsze trzy rządy po upadku komunizmu nie stworzyły systemowych mechanizmów rozwiązywania sprzecznych interesów pracowników i pracodawców. Ustawa o związkach zawodowych z maja 1991 roku pozostawiła bez regulacji wiele aspektów zbiorowych stosunków pracy. Rząd Hanny Suchockiej wynegocjował w 1993 roku tzw. pakt o przedsiębiorstwie państwowym.

Jego zapisy gwarantowały pracownikom udział w zarządzaniu przedsiębiorstwami w trakcie prywatyzacji oraz stwarzały materialne zachęty dla pracowników tych przedsiębiorstw. Jednocześnie podjęto decyzję o stworzeniu Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, która stanowiła odtąd forum instytucjonalnego dialogu między organizacjami pracodawców, pracowników i rządem. W 2001 roku jej rola została wzmocniona ustawą, jednak w 2015 roku zastąpiła ją Rada Dialogu Społecznego.

Istniejące instytucje dialogu społecznego trzeba ocenić jako słabe. Efektywność Komisji Trójstronnej była niska zdaniem ekspertów w przekrojowym audycie demokracji (Markowski i in. 2015). Układy zbiorowe zawierane są najczęściej na poziomie zakładu pracy. Ich zasięg jest niewielki – obejmują one 25% zatrudnionych (Czarzasty, Mrozowski 2013). Nie wiadomo dokładnie, jak trwałe są zawarte porozumienia, jednak wiadomo, że nowych układów zawarto niewiele, i można stwierdzić, że większość z nich – w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Międzyzakładowe układy zbiorowe obejmują bardzo niewielką część pracowników (ok. 3,5% pracujących), przede wszystkim w takich branżach jak: edukacja, administracja publiczna, leśnictwo, energetyka, górnictwo, przemysł obronny, a także kolej. Podobnie jak w przypadku układów zakładowych, większość z nich zawarto w latach dziewięćdziesiątych (Gardawski i in. 2012).

Słabość dialogu społecznego częściowo wynika z osłabienia liczebności i pozycji związków zawodowych – czyli z czynników wewnętrznych (w odróżnieniu od opisywanych przez nas zjawisk o charakterze globalnym i zewnętrznym wobec lokalnych regulacji prawnych i zwyczajów). Nie jest to jednak jedyna przyczyna. Niektórzy badacze dostrzegają zróżnicowania regionalne, będące późnym dziedzictwem różnic w kulturze dialogu pomiędzy dawnymi zaborami – jest on lepiej rozwinięty na ziemiach niegdyś znajdujących się pod władzą austriacką i pruską (Wódz, Kulas 2010). Innym czynnikiem historycznym jest, zdaniem badaczy, reprodukcja modelu działania wczesnej „Solidarności” w pierwszych latach transformacji. Zasadniczą strategią, zarówno przed przełomem, jak i po nim, było wymuszanie

ustępstw na niepopularnej, niezalegitymizowanej władzy (Mokrzycki 1999). Burawoy i Lukacs (1992) twierdzili, że socjalizm przyczynił się do słabości dialogu społecznego przez atomizację relacji społecznych.

Cechą dostrzeganą przez wielu obserwatorów dialogu społecznego jest jego fasadowość. Na poziomie zakładu pracy przejawia się ona w formalnym jedynie funkcjonowaniu rad pracowników (ustanowionych w celu dostosowania prawa polskiego do unijnego), co związane jest z niechęcią pracowników do uczestnictwa (Gardawski i in. 2012, s. 25). Na poziomie lokalnym dialog społeczny jest często narzędziem legitymizacji zaplanowanych wcześniej działań władzy lokalnej (Zalewski 2005). Na poziomie centralnym partnerzy społeczni podzieleni są konfliktami niemającymi odzwierciedlenia w interesach oraz instrumentalizują negocjacje w egoistycznych celach (Hausner, Marody 2001).

3. Perspektywy

Nie ma większych wątpliwości co do dotychczasowego kierunku zmian, jeśli chodzi o pozycję związków zawodowych. Ekspersi są zgodni (Ebbinghaus, Visser 2000), że są one na fali opadającej, ich pozycja słabnie i – z niewielkimi wyjątkami – tracą członków prawie wszędzie. Naszym celem jest zastanowienie się, czy istnieją hipotetyczne scenariusze powrotu związków zawodowych, gdzie miałyby się odbywać, w jaki sposób i w jakich okolicznościach i warunkach. Szczególnie istotne jest pytanie, czy związki zawodowe zaczną powstawać na szerszą skalę w nowych gałęziach gospodarki, opartych na wiedzy.

Naszym zdaniem możliwe są trzy, niewykluczające się wzajemnie, drogi powrotu związków. Po pierwsze, strategia, którą można nazwać „reakcyjną”. Powracająca fala nacjonalizmu oznaczać może odwrót od globalizacji i wolnego handlu międzynarodowego. Wiąże się ona z postulatem reindustrializacji Europy, przywrócenia granic i wzmoczonego interwencjonizmu państwowego, a więc zwiastuje powrót do stosunków pracy istniejących do lat osiemdziesiątych XX w. Po drugie, możliwa jest internacjonalizacja stosun-

ków pracy i samych związków zawodowych – co wymagałoby stworzenia odpowiednio silnych instytucji ponadnarodowych. Obecnie najważniejszym objawem tego zjawiska jest działalność europejskich rad zakładowych. Po trzecie, „związki zawodowe” mogą wypracować nowe, zdecentralizowane formy działania odpowiadające sytuacji pracy telepracowników, osób bez stałych kontraktów, wykonujących wolne zawody etc. Nie będą to już zapewne związki typowo zawodowe, ale mogą zachować jedną ze swych podstawowych funkcji, jaką jest reprezentowanie interesów grup pracowniczych.

3.1. „Reakcja”: renacjonalizacja i reindustrializacja

Pierwsza z wymienionych strategii wiąże się z globalnymi przemianami politycznymi. Lata po światowym kryzysie finansowym w 2008 roku cechowały się postępującym osłabieniem wiary w globalizację i powrotem mody na populizm polityczny, czy to lewicowy, czy prawicowy (komunizm *versus* nacjonalizm w uproszczonych i radykalnych wersjach). Szczególnie wyraźnie widać tę tendencję na przykładzie polaryzacji sceny politycznej w USA (*casus* Tea Party) oraz Unii Europejskiej. Po przegranych we Francji i w Holandii referendum na temat konstytucji dla Europy rośnie sceptycyzm wobec projektu europejskiego. Pogłębiają go kryzys strefy euro oraz gwałtowny napływ migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu. Zjawiska te wzmacniają tendencje populistyczne w polityce. Cechą wspólną wielu partii populistycznych jest połączenie polityki nastawionej na zwiększenie wydatków publicznych (*anti-austerity*) z nacjonalizmem: eurosceptycyzmem, postulatem przywrócenia granic wewnętrznych, sprzeciwem wobec pomocy socjalnej dla imigrantów z innych krajów UE i spoza Europy.

Polityka odzwierciedla tego rodzaju ogólne przemiany świadomości społecznej. W 2012 roku Komisja Europejska postawiła sobie za cel zwiększenie udziału produkcji przemysłowej w gospodarce europejskiej z 16% do 20% do 2020 roku. Działanie to było reakcją na malejące znaczenie produkcji przemysłowej w ostatniej dekadzie.

Wartość dodana produkcji przemysłowej spadła w latach 2000–2012 w niemal wszystkich krajach UE (choć w Polsce nieznacznie wzrosła; Heymann 2013, s. 4). Spadek znaczenia przemysłu widać też na rynku pracy: udział robotników przemysłowych w zatrudnieniu spadł we wszystkich krajach członkowskich UE, choć w Polsce był stosunkowo niewielki – mniejszy zanotowano tylko w Austrii i Niemczech (Heymann 2013, s. 5). Jak dotąd, skutki tej polityki nie są jasne. Wydaje się, że przenoszenie produkcji przemysłowej poza teren UE wyhamowało, choć trzeba pamiętać, że transfer produkcji z Europy Zachodniej odbywał się zwykle do Europy Środkowo-Wschodniej (Heymann 2013, s. 15). Ambicją KE jest powtórzenie sukcesu gospodarki USA, gdzie proces reindustrializacji się rozpoczął (Sirkin i in. 2011).

Najczęściej przywoływanymi argumentami za reindustrializacją gospodarki w XXI wieku – także w Polsce – są stabilność i pewność zatrudnienia oraz względnie wysokie dochody robotników w powiązaniu z efektywnością produkcji (i zyskiem). Jednym tchem z apologetyką restauracji przemysłu wymienia się także innowacyjność. Badacz przedsiębiorczości Jerzy Cieślak powiada: „Żyjemy w przekonaniu, że najwięcej innowacji jest w branży hi-tech i to na niej powinniśmy skoncentrować nasze skromne środki. A cała reszta gospodarki się nie liczy. Tymczasem nic bardziej mylnego. Bardzo duże możliwości rozwoju istnieją przecież również w branżach tradycyjnych, np. w przemyśle spożywczym. Większość starych branż ma dla gospodarki dużo większe znaczenie niż technologie internetowe. Bo tam jest większa szansa na połączenie wzrostu sprzedaży, zysków z zatrudnieniem. A hi-tech to taka dziedzina, która prawie nie generuje miejsc pracy”⁷. To zapewne prawidłowość, choć z wielu powodów trudna do empirycznego uchwycenia, że nowe branże (nie tylko usługowe) nie generują masowego zatrudnienia, bo jedną z charakterystycznych cech większości innowacji biznesowych, niezależnie od branży, była i jest jego redukcja. To właśnie nowe metody produkcji i organizacji pracy spowodowały „degraryzację” czy „deindustrializację”, ale bez spadku wydajności rolnictwa i przemysłu, wręcz odwrotnie – wszystkiego jest

znacznie więcej, a towary przemysłowe są tańsze i przez to bardziej dostępne (przynajmniej dla tych, którzy mają dochód).

3.2. Internacjonalizacja stosunków pracy

Odwrotnością strategii reaktywnej jest próba dostosowania modelu działania organizacji pracowniczych do kapitału. Przeciwnością renacjonalizacji gospodarki (i stosunków pracy) jest więc internacjonalizacja działalności związków zawodowych. Jest to o tyle trudne, że prawne podstawy działania związków są bardzo różne i ich harmonizacja jest kwestią przyszłości. W Europie sposobem na wyprowadzenie związków zawodowych na ponadnarodowy poziom są europejskie rady zakładowe (European Works Councils). Na mocy dyrektywy 94/45/EC mogą powstać we wszystkich przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 1000 pracowników, z tego przynajmniej 150 pracowników w dwóch lub więcej krajach członkowskich UE.

Polscy pracownicy mieli możliwość działać w radach jeszcze przed ich formalnym usankcjonowaniem w 2002 roku (Gardawski i in. 2012). Reprezentanci pracowników w radach wybierani są zwykle przez związki zawodowe, z wyjątkiem sytuacji, kiedy związki nie mogą dojść do porozumienia lub ich brak. Badania pokazują, że ich działalność ma pozytywny wpływ na stosunki pracy w Polsce – dobrze je oceniają zarówno pracodawcy, jak i pracownicy. Upowszechniają one dobre praktyki i kulturę dialogu (Gardawski 2007).

3.3. Uzwiązkowienie pracowników w nietypowych formach zatrudnienia

Trzecim kierunkiem przywracania związków zawodowych jest rozszerzenie ich działalności na pracowników pracujących w nietypowych formach zatrudnienia⁸. W polskim kontekście chodzi przede wszystkim o objęcie ochroną związkową pracowników pracujących na podstawie umów cy-

⁷ Cyt. za: Woś 2015, s. 51.

⁸ Prawne aspekty ochrony pracowników w nietypowych formach zatrudnienia w Unii Europejskiej wyczerpująco omówione są w: Szewczyk 2013.

wilnoprawnych (umowy-zlecenia, umowy o dzieło). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że niezgodne z konstytucją jest odbieranie prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych osobom zawierającym umowy cywilnoprawne i samozatrudnionym⁹. Pojawiają się pierwsze próby zrzeszania się takich pracowników: powstała Międzyzakładowa Organizacja Związkowa przy Stoczni Gdańskiej. Zrzesza już w sumie ok. 150 samozatrudnionych i ok. 50 osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnych¹⁰. Jednak zmiana prawa nie wystarczy, aby umożliwić reprezentację tym pracownikom. Istnieją bariery kulturowe, a nawet komunikacyjne. Związki zawodowe historycznie powstawały z skupiskach pracowników w podobnej sytuacji, o podobnych interesach. W przypadku pracowników objętych umowami cywilnoprawnymi warunki te występują rzadko.

3.4. Reprezentacja interesów pracowniczych poza związkami

Na koniec dodajmy, iż trzeba wziąć pod uwagę inny jeszcze scenariusz, który wykracza poza tradycyjne ujęcie stosunków pracy i który – co całkiem prawdopodobne – obserwujemy już *in statu nascendi*. Chodzi o pojawienie się nowego modelu reprezentacji pracowniczej opartego na wzmocnieniu roli horyzontalnych i chwilowych struktur o niskim poziomie instytucjonalizacji.

⁹ Warto przypomnieć fragment wyroku TK o sygnaturze K 1/13 z 2 czerwca 2015: „Podmiotem wolności zrzeszania się w związku zawodowym są pracownicy, ale w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia. Z tego względu pracownik będący podmiotem wolności zrzeszania się w związkach zawodowych nie może być identyfikowany wyłącznie przez pryzmat rodzaju stosunku prawnego łączącego go z pracodawcą. Status pracownika powinien być oceniany przez odwołanie się do kryterium wykonywania pracy zarobkowej. W perspektywie konstytucyjnej pracownikiem jest zatem każdy, kto wykonuje określoną pracę zarobkową, pozostaje w stosunku prawnym z podmiotem, na rzecz którego ją świadczy, oraz posiada takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione”.

¹⁰ Za: *Gazetę Wyborczą*, 22 stycznia 2016 r. Źródło: <http://wyborcza.biz/biznes/1,147753,19514547,kiedy-zwiazki-zawodowe-dla-zatrudnionych-na-smieciowkach.html#ixzz3xyO16aLE> (dostęp 8.11.2016).

Jak zauważają Mazur i Chrabąszcz (2016, s. 375), „[m]iejsce trwałych sojuszy i antagonizmów zajmują kontekstowe porozumienia i doraźne spory. Miejsce reguł ogólnych zajmują reguły sytuacyjne. Na arenę systemu reprezentacji interesów coraz śmielej wkraczają aktorzy będący wyrazicielami interesów dotychczas słabo dostrzegalnych. W sieciach tego systemu znalazło się wielu aktorów, którzy jak dotąd nie byli trwale włączeni w procesy decydowania”.

Jedną z form takiej sieciowej, niezinstytucjonalizowanej artykulacji interesów jest wykorzystanie przez pracowników nowych mediów społecznościowych do oddolnej i nieformalnej – na tym etapie – realizacji (organizacji i ochrony) swoich interesów. Wszelkiego rodzaju „pracownicze fora internetowe” pełnią obecnie różne funkcje: doradcze, informacyjne, ostrzegawcze (tzw. czarne listy pracodawców), czy też „udzielają wsparcia” dzięki możliwości nagłośnienia wielu problemów pracowniczych na wirtualnym forum publicznym. Nieformalny charakter, luźne i mobilne „struktury” oraz ponadzawodowość, ponadbranżowość czy też ponadnarodowość – jako cechy wyraźnie odróżniające tę formę aktywności od typowych związków zawodowych – bardziej odpowiadają wielu współczesnym pracownikom. Rzecz jasna, w takiej sytuacji znacznie trudniej o „wspólnotę interesów grupowych”, choć – gdy zmienia się rola samego zawodu oraz całej organizacji pracy – dawne struktury organizacyjne pracowników także przestają wystarczać w procesach przetargowych czy negocjacyjnych ze stroną pracodawców. O sile zbiorowego oddziaływania zindywidualizowanych mediów świadczą chociażby zorganizowane oddolnie akcje klientów wymierzone przeciwko instytucjom finansowym czy też dużym korporacjom¹¹. Można sobie wyobrazić, iż takie metody czy środki będą wykorzystywane przez ludzi w walce o swoje interesy pracownicze, a tradycyjne związki zawodowe – podobnie jak robotnicy fabryczni, których zastąpią roboty – znikną ze sceny dziejów (por. Lewandowski 2014).

¹¹ Źródło: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Czarne-listy-pracodawcow-hitem-internetu-7233707.html> (dostęp: 8.11.2016).

Na zakończenie warto dodać, że pewna grupa obserwatorów współczesnych przemian cywilizacyjnych proponuje jeszcze inne rozwiązanie dla przyszłości stosunków pracy. W ostatniej książce – poświęconej konsekwencjom zmiany technologicznej – Jeremy Rifkin stara się połączyć wizję wszechogarniającej technostruktury informatycznej z neoluddystyczną koncepcją powrotu do form przedkapitalistycznych, tj. lokalnych wspólnot współpracy. „Podczas długiej drogi od wspólnot feudalnej do wspólnoty społecznej kolejne pokolenia skutecznie doskonalili zasady rządzące demokratycznym samorządem, wynosząc je na najwyższy poziom. Aktualnie wspólnota społeczna rośnie w wielu państwach na świecie szybciej niż gospodarka rynkowa. Ponieważ to, co wytwarza wspólnota społeczna, ma wartość przede wszystkim społeczną, nie pieniężną, ekonomiści często ją lekceważą. Jednak gospodarka społeczna jest imponującą siłą. [...] Inteligentna infrastruktura bazowa składa się z trzech połączonych Internetów: internetu komunikacyjnego, internetu energetycznego oraz internetu logistycznego. Kiedy są scalone w jeden interaktywny system – Internet przedmiotów – zapewniają strumień *big data* na temat tego, co dzieje się w społeczeństwie, do którego można uzyskać dostęp i który może być udostępniany w ramach otwartej globalnej wspólnoty całej ludzkości oraz służyć poszukiwaniu »ekstremalnej wydajności« i tworzyć społeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Agresywna walka o władzę nad trzema połączonymi Internetami, które tworzą Internet przedmiotów, rozgrywa się między rządami, kapitalistycznymi przedsiębiorstwami oraz zwoleńnikami rodzącej się we wspólnocie gospodarki społecznościowej – każda strona ma ambicje, by zdefiniować nadchodzącą epokę” (Rifkin 2016, s. 27, 215). Dla ekonomisty głównego nurtu tendencja do rozbudowy trzeciego sektora świadczy o tym, że rośnie poziom pozarynkowych transferów finansowych, pracy oraz kapitału. Ale czy faktycznie wspólnoty współpracy (*collaborative*) wyprą w sposób masowy rynek i państwo, a co za tym idzie zdezaktualizują dotychczasowy sens i funkcje związków zawodowych?

Bibliografia

- Bauman, Z. (1998). Zawrotna kariera „podklasy”. *Przegląd Społeczny*, 1/2.
- Bernaciak, M. (2012). *Social Dumping: Political Catchphrase or Threat to Labour Standards?*. Brussels: ETUI.
- Białecki, I., Heyns, B. (1992). Democracy. Interests and corporatism in Poland. W: W. Adamski (red.), *Societal Conflict and Systemic Change: The Case of Poland 1980–1992*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2011). *Race Against the Machine*. Lexington, Massachusetts: Digital Frontier Press.
- Brynjolfsson, E., McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton & Company.
- Burawoy, M., Lukacs, J. (1992). *The Radiant Past. Ideology and Reality in Hungary's Road to Capitalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Castells, M. (1998). *End of Millennium*. Padstow, Cornwall: T.J. International Limited.
- Castells, M. (2000). *The Rise of Network Society*. Padstow, Cornwall: T.J. International Limited.
- Castells, M. (2001). *The Internet Galaxy*. Oxford: Oxford University Press.
- Celary, W. (2013). *Ekonomia twórczości i wolnego czasu*. Wykład inauguracyjny rok akademicki 2013–2014 na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu. Źródło: <http://ue.poznan.pl/data/upload/articles/20140113/cdbed2390030020139/wyklad-inauguracyjny2013-prof-w-cellary.pdf> (dostęp 12.11.2016).
- Cowen, T. (2013). *Average is Over. Powering America beyond the Age of the Great Stagnation*. New York: Dutton.
- Cubitt, S. (2001). *Immediate consequences of the process of informationalisation*. Paper given at the Journalism and regional media in Europe Conference, Volos, Thessaly, Greece, September 2001.
- Czarczasty, J., Mrozowicki, A. (2013). *Poland: Industrial Relations Profile*. EIRO.
- Domański, H. (1995). *Dlaczego zawód? Problemy pomiaru położenia społecznego w badaniach socjologicznych*. ASK 1/95. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Ebbinghaus, B., Visser, J. (2000). *Trade Unions in Western Europe since 1945*. Oxford: Macmillan.
- Feliksiak, M. (2015). *Opinie o związkach zawodowych i protestach górników*. Raport z badań 66/2015. Warszawa: CBOS.

- Galbraith, J.K. (1973). *Spoleczeństwo dobrobytu. Państwo przemysłowe*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Gardawski, J. (2007). *Korporacje transnarodowe a Europejskie Rady Zakładowe w Polsce*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Gardawski, J. (red.) (2009). *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gardawski, J., Mrozowicki, A., Czarzasty, J. (2012). *Trade Unions in Poland, Research Report*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Goban-Klas, T. (2002). *Media i komunikowanie masowe*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- GUS (2013). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. II kwartał 2013*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Harman, C. (2011). *Kapitalizm zombi. Globalny kryzys i aktualność myśli Marksa*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Hausner, J., Marody, M. (red.) (2001). *Polski talk show. Dialog społeczny a integracja europejska*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Heymann, E. (2013). *Europe's Re-industrialisation. The Gulf between Aspiration and Reality*. Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research Report.
- Industrial Relations in Europe 2012* (2013). Brussels: European Commission.
- Kessler, A. (2012). *Eat people. And Other Unapologetic Rules for Game-Changing Entrepreneurs*. London: Penguin Books.
- Klichowski, M. (2014). *Narodziny cyborgizacji: nowa eugenika, transhumanizm i zmierzch edukacji*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Lasch, C. (1997). *Bunt elit*. Kraków: Platan.
- Lewandowski, K. (2014). *Postekonomia robotów*. Wydawnictwo Faktoria.
- Markowski, R., Kotnarowski, M., Wenzel, M., Żerkowska-Balas, M. (2015). *Democratic Audit of Poland 2014*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Marody, M. (red.) (2000). *Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowania polskiej rzeczywistości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marody, M. (red.) (2002). *Wymiary życia społeczno-gospodarczego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur, S., Chrabąszcz, R. (2016). Jak Polacy zabiegają o reprezentację własnych interesów? W: W. Morawski (red.), *Wobec wyzwań jutra. Co myślą Polacy i jak działają?* (s. 359–386). Warszawa: Wolters Kluwer SA, ALK.
- Mokrzycki, E. (1999). Złudna władza ludu. *Gazeta Wyborcza* nr 289, 11–12 grudnia 1999 r.
- Nixon, B. (2015). W stronę ekonomii politycznej „pracy publiczności” w erze cyfrowej. *Praktyka Teoretyczna 1* (15), 124–158.
- Pankowski, K. (2013). *Czyje interesy reprezentują związki zawodowe*. Raport z badań BS/173/2013. Warszawa: CBOS.
- Pańkowska, M. (2001). *Zarządzanie zasobami informatycznymi*. Warszawa: Difin.
- Pistono, F. (2012). *Robots Will Steal Your Job but That's OK*. Createspace, Lexington.
- Qualman, E. (2011). *Socialnomics – How Social Media Transforms the Way We Live and Do Business*. Hoboken, NJ: Wiley Press.
- Rifkin, J. (2016). *Spoleczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdzielenia. Zmierzch kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Studio EMKA.
- Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York–London: W.W. Norton & Company.
- Sirkin, H.L., Zinser, M., Hohner, D. (2011). *Made in America, Again. Why Manufacturing Will Return to the U.S.* Boston Consulting Group.
- Sroka, J. (2004). *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka, J. (2015). *Rekomendacje w zakresie zasad włączania interesariuszy w modernizowanym systemie kwalifikacji (rada interesariuszy)*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=925 (dostęp 23.10.2016).
- Szewczyk, H. (2013). Ochrona praw i interesów osób zatrudnionych a nietypowe formy zatrudnienia w społecznej gospodarce rynkowej. *Roczniki Administracji i Prawa Rok XII*, 175–190.
- Szydlik-Leszczyńska, A. (2012). *Funkcjonowanie współczesnego rynku pracy*. Warszawa: Difin.
- Van Lier, H. (1970). *Nowy wiek*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Wenzel, M. (2009). Związki zawodowe w badaniach CBOS 1980–2008. W: J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu* (s. 533–550). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Woś, R. (2014). *Dziecięca choroba liberalizmu*. Warszawa: Studio Emka.

Woś, R. (2015). Kamieni kupa, czyli co się stało z polskim przemysłem. *Polityka* nr 14 (3003).

Wódz, K., Kulas, P. (red.) (2010). *Dialog, demokracja, społeczeństwo obywatelskie*. Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu.

Zalewski, D. (red.) (2005). *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Trade unions in light of civilizational changes: Opportunities, challenges, dangers

The scientific and technological revolution, as well as rapid acceleration in business processes on a global scale, affect labour and capital in an asymmetrical manner. Capital is inherently more flexible than human beings, who, in addition to economic constraints, live in a network of social relations. The position of the working class is additionally weakened by process automation, replacing workers by increasingly intelligent robots. The authors' intention is to sketch a sequence of cause and effect of these processes: describe the basic aspects of the transformation of the labour market, their impact on trade unions, and outline the future outlook for the trade union movement.

Keywords: industrial relations, trade unions, technological change, labour market

Andrzej Bukowski, Seweryn Rudnicki

Kulturowe bariery rozwoju innowacyjności w Polsce

Celem artykułu jest wskazanie kulturowych barier rozwoju innowacyjności w Polsce na tle kulturowo-instytucjonalnych modeli innowacyjności na świecie. W warstwie teoretycznej autorzy proponują model analityczno-interpretacyjny, tłumaczący, jak kultura, wpleciona w tkankę instytucjonalno-organizacyjną, może na różnych poziomach organizacji społeczeństwa wpływać na poziom innowacyjności narodowej. W warstwie empirycznej – przy użyciu wymiarów kultury wprowadzonych przez Geerta Hofstede – pokazują, jakie wymiary kultury oddziałują na innowacyjność niezależnie od zmiennych ekonomicznych oraz jakie konfiguracje czynników kulturowych cechują kraje o najwyższej innowacyjności mierzonej wskaźnikiem *Global Innovation Index*. Analiza skupień wskazuje na istnienie dwóch zasadniczych modeli kulturowo-instytucjonalnych: anglosaskiego i konfucjańskiego. Na tym tle pokazany jest rodzimy profil kulturowy (rozkład wartości poszczególnych wymiarów kultury dla Polski), co z kolei pozwala sporządzić rejestr szans i barier kulturowych w odniesieniu do krajowej innowacyjności, wynikających z głębokiego podłoża kulturowego, relatywnie niezależnych od bieżących wskaźników ekonomicznych i krótkoterminowych polityk innowacyjności.

Słowa kluczowe: kultura, Hofstede, innowacje, innowacyjność, *Global Innovation Index*

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie kulturowych barier rozwoju innowacyjności w Polsce na tle wyodrębnionych w toku badań i analiz kulturowo-instytucjonalnych modeli innowacyjności na świecie. Zamierzamy tym samym wnieść swój głos do dyskusji, wywołanej głośnym raportem *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu* (Geodecki i in. 2012). W raporcie tym podjęto temat gospodarczego dryfu, będącego skutkiem braku takich strukturalnych i instytucjonalnych reform państwa,

które mogłyby pobudzić szeroko rozumianą innowacyjność, inicjując w ten sposób nowy model rozwoju Polski. Podnosząc kwestię kulturowego profilu innowacyjności, chcemy poszerzyć pole debaty o wątki społeczno-kulturowe i w tym kontekście przyjrzeć się rodzimemu potencjałowi na tle najbardziej „wydajnych” innowacyjnie społeczeństw.

W warstwie teoretycznej proponujemy spójny model analityczno-interpretacyjny, tłumaczący, jak kultura, wpleciona w tkankę instytucjonalno-organizacyjną, może na różnych poziomach organizacji społeczeństwa wpływać na poziom innowacyjności narodowej. Modele kulturowo-instytucjonalne wyodrębniamy, odwołując się do koncepcji kultury Geerta Hofstede (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011), zmodyfikowanej przez nas i uzupełnionej o kontekst instytucjonalny. Nie rezygnując z rozumienia kultury, ujętej przez Hofstede jako „zaprogramowanie umysłu”, chcemy pokazać je jako element złożonego mechanizmu społeczno-instytucjonalnego. Zamierzamy także sięgnąć do indeksu GII (*Global Innovation Index*) jako najszerzej, najdojrzałej metodologicznie i najbardziej syntetycznej

Andrzej Bukowski
Instytut Socjologii
Uniwersytet Jagielloński
ul. Grodzka 52
31-044 Kraków
a.w.bukowski@uj.edu.pl

Seweryn Rudnicki
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza
Wydział Humanistyczny
ul. Gramatyka 8a
30-071 Kraków
sew.rudnicki@gmail.com

miary innowacyjności na poziomie narodowym, uwzględniającej różne wymiary oraz aspekty tego złożonego zjawiska.

W warstwie empirycznej analizujemy wpływ kompleksów kulturowo-instytucjonalnych na innowacyjność. W pierwszym kroku sięgamy do górnego kwartyla państw o najwyższym wskaźniku *Global Innovation Index*, a następnie, odwołując się do wymiarów kultury Hofstede'ego, próbujemy sprawdzić, czy pomiędzy tymi państwami występują podobieństwa, jeśli chodzi o konfigurację wspomnianych wymiarów. Analiza skupień pozwala nam wychwycić grupy państw o podobnym profilu kulturowo-instytucjonalnym, czyli podobnej konfiguracji wartości na sześciu wyróżnionych przez Hofstede'ego wymiarach kultury. Rezultaty naszych badań wskazują na istnienie dwóch zasadniczych modeli kulturowo-instytucjonalnych: anglosaskiego i konfucjańskiego. Na tle tych wytworzonych historycznie instytucjonalno-kulturowych modeli innowacyjności pokazujemy rodzimy profil kulturowy, co pozwala nam sporządzić rejestr szans i barier kulturowych w odniesieniu do krajowej innowacyjności.

Kultura a innowacyjność – przegląd badań

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że w głównym nurcie naukowej i eksperckiej debaty dominuje wyjaśnienie wysokiej innowacyjności „twardymi”, ekonomicznymi czynnikami oraz oddziaływaniami z zakresu polityki innowacyjności. Do najczęściej wymienianych czynników ekonomicznych wpływających na poziom innowacyjności należą: 1) PKB *per capita* jako uogólniona miara poziomu rozwoju ekonomicznego (wiązana z orientowaniem gospodarki na innowacyjność oraz dostępem do zasobów stanowiących wsparcie dla rozwoju innowacyjnych przedsięwzięć); 2) udział wysokotechnologicznych branż w strukturze gospodarki krajowej; 3) wydatki na badania i rozwój (B+R) w całej gospodarce; 4) zatrudnienie w działach badań i rozwoju oraz poziom współpracy między nauką a gospodarką; 5) dostęp do infrastruktury badawczo-innowacyjnej; 6) dostęp do finansowania dla innowacyjnych przedsięwzięć (np. funduszy typu *venture capital*);

7) wydatki na wojskowość, przekładające się na rozwój innowacyjnych technologii; 8) otwartość na międzynarodową wymianę handlową, która długookresowo skłania do innowacyjności; 9) eksport paliw kopalnych, działający jako czynnik zniechęcający do innowacyjności (zob. Shane 1993; Furman, Porter, Stern 2001; Taylor, Wilson 2012). Z kolei w ramach polityk innowacyjności kładzie się nacisk na zwiększanie potencjału innowacyjnego w tych obszarach, które pozostają pod bezpośrednim wpływem instytucji publicznych, takich jak: 1) nakłady na edukację (w szczególności na poziomie wyższym); 2) wzmacnianie powiązań między nauką i biznesem, zwłaszcza w formie komercjalizacji wyników badań; 3) wydatki na badania i rozwój ze środków publicznych; 4) bezpośrednie wsparcie finansowe dla innowacyjnych przedsięwzięć oraz ulgi podatkowe; 5) oferowanie dostępu do infrastruktury badawczo-rozwojowej; 6) tworzenie powiązań między podmiotami w ramach klastrów; 7) wspieranie procesu rejestrowania patentów i znaków towarowych; 9) konsulting i szkolenia; 10) koordynacja działań w ramach regionalnych i krajowych systemów innowacyjności. Jak się wydaje, w publicznej debacie rolę czynników społeczno-kulturowych dostrzega się bodaj jedynie w przypadku znaczenia otoczenia lokalnego lub regionalnego jako czynnika nie tylko ułatwiającego nawiązywanie relacji gospodarczych, ale także wprowadzającego specyficzną atmosferę i styl życia sprzyjający rozwojowi „klasy kreatywnej” – w szczególności dotyczy to dużych miast z odpowiednim zapleczem akademickim, więziami gospodarczymi i tradycjami kulturowymi (Florida 2010).

Istnieje jednak również pokaźny zbiór badań wskazujących na rolę czynników kulturowych w innych obszarach, bardziej bezpośrednio związanych z przebiegiem procesów innowacyjnych. Dotyczy to w szczególności zjawisk zachodzących na poziomie organizacyjnym: stylów przywództwa, promowania innowacyjności wewnątrz organizacji, zarządzania procesem rozwoju nowych produktów (*new product development*), wzorów komunikacji, a także sposobów gromadzenia i wymiany wiedzy wewnątrz organizacji (Nakata, Sivakumar 1996; Shane, Ventakamaran, MacMillan 1995; Elenkov,

Manev 2005; Lin 2009; Kumar 2014). Wykazane empirycznie związki kultur narodowych z tego rodzaju procesami wewnątrzorganizacyjnymi tłumaczy się przenikaniem kultur narodowych z kulturami organizacyjnymi (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011). Drugim obszarem, w którym empirycznie pokazano istotną rolę czynników kulturowych w rozwoju innowacji, są zachowania konsumenckie, w szczególności związane z reakcją na innowacyjne produkty pojawiające się na rynku i specyfiką procesów ich dyfuzji, zarówno na rynku masowym, jak i *business-to-business* (Lynn, Gelb 1996; Steenkamp, Hofstede, Wedel 1999; Van Everdingen, Waarts 2003; Tellis, Stremersch, Yin 2003; Chandrasekaran, Tellis 2008; Yalcinkaya 2008; de Mooij, Hofstede 2010; Rubera, Griffith, Yalcinkaya 2012; Lee, Trimi, Kim 2013; Griffith, Rubera 2014). Warto podkreślić, że mimo koncentracji debaty na temat innowacyjności na zagadnieniach związanych z wytwarzaniem (podażą) innowacji, o ich faktycznym sukcesie rynkowym decydują w dużej mierze czynniki związane z popytem (zob. Bukowski, Rudnicki, Strycharz 2012).

Szczególnie interesujący w kontekście tematyki niniejszego artykułu wydaje się jednak stan badań pokazujących związki między kulturami narodowymi a krajowymi wskaźnikami innowacyjności. Właśnie w tym miejscu warto poświęcić choćby nieco miejsca rozumieniu pojęcia kultury i sposobowi jego operacjonalizacji, jaki dominuje w omawianym nurcie badań. Jakkolwiek pojęcie kultury jest jednym z najważniejszych i najbardziej wieloznacznych w naukach społecznych, w badaniach nad innowacyjnością społeczeństw funkcjonuje ono w wersji zaproponowanej w znanej i szeroko cytowanej zwłaszcza w ramach nauk o zarządzaniu koncepcji Geerta Hofstede (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011), która mimo pewnych istotnych uproszczeń ma walory sprawiające, że od trzech dekad funkcjonuje jako niemalże kanon w tej dziedzinie badań. W tym ujęciu kultura jest rozumiana jako „kolektywne zaprogramowanie umysłu, które odróżnia członków jednej grupy lub kategorii ludzi od drugiej” (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011, s. 21), wyrażające się w symbolach, wartościach i praktykach danej grupy, względnie trwałe i samoodtwarzające się przez przekazywanie w toku socjalizacji. Najbardziej znaczącym

osiągnięciem Hofstede wydaje się opracowanie sposobu operacjonalizacji pojęcia kultury, które pozwoliło na empiryczny pomiar i charakterystykę kultur narodowych (Minkov, Hofstede 2011, s. 11). Pierwsza wersja modelu kultury powstała na bazie międzynarodowych badań pracowników IBM prowadzonych na przełomie lat 60. i 70. i obejmowała cztery wymiary mierzone na skalach ilościowych: dystans do władzy, indywidualizm–kolektywizm, męskość–kobiecość oraz unikanie niepewności (Hofstede 1980; Hofstede, Hofstede, Minkov 2011). *Dystans władzy* jest miarą odzwierciedlającą oczekiwania i akceptację nierównego rozkładu władzy w społeczeństwie oraz preferowanie relacji podległości między przełożonymi a podwładnymi. Krajami o wysokim dystansie władzy są np. Rosja i Meksyk, podczas gdy do krajów o niskim dystansie władzy należą np. Szwecja i Austria. Wymiar *indywidualizm–kolektywizm* dotyczy relacji między jednostką a zbiorowością. W kulturach indywidualistycznych ta relacja jest luźna, a do centralnych wartości należą wolność i niezależność jednostki, podczas gdy w kulturach kolektywistycznych jednostka przez całe życie z zasady jest silnie związana ze spójnymi wewnątrznie grupami, wobec których zachowuje się konformistycznie i lojalnie. Krajami o silnie indywidualistycznej kulturze są np. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, a kolektywistycznymi – Kolumbia i Pakistan. Wymiar *męskość–kobiecość* dotyczy stopnia, w jakim role męskie i kobiece są rozdzielone w społeczeństwie – w kulturach męskich ten podział jest wyraźny (od mężczyzn oczekuje się asertywności, twardości i orientacji na sukces materialny, od kobiet zaś skromności, czułości i troskliwości), podczas gdy w kulturach kobiecych role męskie i kobiece wzajemnie się przenikają. W krajach o kulturze męskiej (takich jak Japonia czy Wenezuela) wysoko wartościuje się osiągnięcia, uznanie czy zarobki, natomiast w tych cechujących się kulturą kobiecą (takich jak Norwegia czy Dania) bardziej cenione są relacje międzyludzkie i jakość życia. Wreszcie wymiar *unikania niepewności* odzwierciedla stopień, w jakim w danej kulturze sytuacje wieloznaczne lub nieznanne są odbierane jako zagrażające. Silne unikanie niepewności (cechujące np. takie kraje jak Grecja czy Belgia) wiąże się z potrzebą re-

gulacji prawnej lub obyczajowej, podczas gdy w krajach o niewielkim unikaniu niepewności (takich jak Szwecja czy Singapur) ta potrzeba jest znacznie słabsza.

W kolejnych latach model Hofstedeego był rozbudowywany. Opierając się na badaniach Chinese Value Survey prowadzonych Michaela Bonda i współpracowników, dodano piąty wymiar ostatecznie nazwany: *orientacja długoterminowa–orientacja krótkoterminowa*. Orientacja długoterminowa odzwierciedla kulturową tendencję do wysokiego wartościowania cnót sprzyjających osiągnięciu korzyści w przyszłości, takich jak wytrwałość, oszczędność i gospodarność. Jej przeciwny biegun, orientacja krótkoterminowa, wiąże się z przywiązywaniem dużej wagi do przeszłości i teraźniejszości oraz wysokim wartościowaniem takich cech jak poszanowanie tradycji czy wypełnianie zobowiązań. Kraje cechujące się kulturami o silnej orientacji długoterminowej to np. Korea Południowa, Chiny czy Niemcy, kultura krótkoterminowa zaś cechuje np. Egipt czy Portoryko. W ostatnich latach do modelu Hofstedeego dodano jeszcze jeden wymiar: *przychylenie–restrykcyjność*. Przychylenie odnosi się do kulturowej akceptacji dla swobodnego zaspokajania pragnień jednostki związanych z czerpaniem radości z życia i zabawy, natomiast restrykcyjność oznacza obwarowanie czerpania radości restrykcyjnymi normami społecznymi. Do krajów o kulturach przyzwalających należą np. Wenezuela czy Nowa Zelandia, a do krajów o kulturach restrykcyjnych np. Ukraina i Pakistan¹.

Z jednej strony Hofstede nie uniknął krytyki (Yeh, Lawrence 1995; Fang 2003; Brewer, Venaik 2014), nietrudno zresztą zauważyć istotne słabości jego modelu, w szczególności uproszczone (w porównaniu z podejściem antropologicznym) rozumienie kultury i budzące wątpliwości założenie o homogeniczności kultur narodowych oraz stabilności wzorów kulturowych w czasie. Jednak z drugiej strony jego model został zasadniczo potwierdzony w kilku znaczących replikacjach,

stając się jednocześnie w kolejnych dekadach inspiracją do powstania konkurencyjnych modeli i wskaźników kultur narodowych (House i in. 2004; Inglehart, Basanez, Moreno 1998; Schwartz 2006; Trompenaars, Hampden-Turner 1998). Niewątpliwie konstrukt Hofstedeego wciąż ma bardzo dużą moc wyjaśniającą i jest stosowany w wielu dyscyplinach (zwłaszcza w naukach o zarządzaniu i ekonomii); korzystają z niego również wszystkie prace dotyczące wpływu kultur narodowych na innowacyjność społeczeństw, które teraz w sposób syntetyczny omówimy.

Generalnie rzecz biorąc, w badaniach realizowanych w ramach omawianego nurtu poszukuje się (metodą analiz korelacyjno-regresyjnych) ogólnych związków między cechami kultur narodowych a krajowymi wskaźnikami innowacyjności. Bodaj najsilniej potwierdzoną relacją w obrębie tego nurtu badań jest pozytywny związek kulturowego indywidualizmu (i negatywny jego przeciwnego bieguna – kolektywizmu) z innowacyjnością (Shane 1992, 1993; Rinne, Steel, Fairweather 2012; Taylor, Wilson 2012). Uważa się, że rola indywidualizmu polega na wspieraniu wolności, autonomii, orientacji na rozwój jednostki, akceptacji dla nagradzania osób osiągających sukcesy oraz preferencji dla niewielkich organizacji, w których wymiana informacji następuje szybciej. Pokazano również, że indywidualizm, cechujący generalnie kraje zachodnie, w szczególności takie jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, jest istotnym statystycznie predyktorem innowacyjności na poziomie krajowym, działającym nawet przy kontroli zmiennych ekonomicznych, takich jak PKB *per capita* czy nakłady na badania i rozwój w gospodarce. Co ciekawe, pozytywny wpływ kulturowego indywidualizmu niekoniecznie opiera się na stymulowaniu działań niezależnych jednostek, które potocznie przyjęło się uważać za twórców innowacji – genialnych wynalazców, konstruktorów czy biznesmenów. Jak bowiem wykazali Taylor i Wilson (2012), intelektualna autonomia – jeden z aspektów indywidualizmu związany z ciekawością i kreatywnością (Schwartz 2006) – w niewielkim stopniu wiąże się z innowacyjnością. Silniejszy jest natomiast pozytywny wpływ innego wymiaru indywidualizmu – autonomii afektywnej wyrażającej się w kulturowej

¹ Dane, które posłużyły do wyliczenia wartości na skalach orientacji długoterminowej i przyzwolenia, pochodzą ze Światowego Sondażu Wartości (*World Values Survey*), z lat – odpowiednio – 1995–2004 i 1995–2008 (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011, s. 281–282; 303).

akceptacji dla poszukiwania przez jednostki pozytywnych wrażeń. W tym samym badaniu wykazano również, że kolektywizm nie zawsze jest czynnikiem hamującym innowacyjność. Działa tak jedynie kolektywizm wewnątrzgrupowy (wymiar kolektywizmu wyróżniony w badaniach GLOBE – House i in. 2004), wyrażający się w lojalności i dumie z uczestnictwa w małych grupach, które mogą zniechęcać do związanych z innowacjami zmian, stanowiących potencjalne zagrożenie dla spójności grupy. Co jednak ciekawe, kolektywizm instytucjonalny, związany z patriotyzmem i nacjonalizmem, wspiera innowacyjność w ujęciu krajowym. Według niektórych interpretacji dzieje się tak dlatego, że tego rodzaju kolektywizm wyraża się w ogólnospołecznym poparciu dla wszelkich wysiłków wzmacniających siłę gospodarczą i pozycję polityczną danego kraju, w tym wspierających opracowanie i rozwój innowacji.

Badania przyniosły też wyraźne potwierdzenie negatywnego oddziaływania kulturowego dystansu władzy na innowacyjność na poziomie krajowym (Shane 1992, 1993; Rinne, Steel, Fairweather 2012). Efekt ten również zdaje się potwierdzać sprzyjającą innowacyjności rolę zachodniego kręgu kulturowego. W krajach zachodnich, zwłaszcza anglosaskich i skandynawskich, dystans władzy jest niski w odróżnieniu od krajów Europy Wschodniej czy Dalekiego Wschodu. Negatywne oddziaływanie dystansu władzy tłumaczy się w wymienionych publikacjach związaną z wysokimi wartościami tego wymiaru tendencją do: hierarchicznych relacji w organizacji i życiu społecznym, pionowej i sformalizowanej komunikacji, centralizacji władzy, kontroli nad podwładnymi (w miejsce zaufania), wydawania szczegółowych poleceń, oporu wobec zmian w dystrybucji władzy, fatalizmu i słabej etyki pracy. Część badań pokazała również negatywny wpływ wymiaru unikania niepewności na innowacyjność (Shane 1992, 1993), co wiązano z obniżoną tolerancją na zmiany, do których mogą doprowadzać innowacje.

W najnowszym badaniu (Bukowski, Rudnicki, w opracowaniu) wykazano także pozytywny wpływ orientacji długoterminowej na innowacyjność, wskazując ją jako drugi (poza indywidualizmem) „silnik” innowacyjności. Jej rolę

wyjaśniono wspieraniem: 1) cech indywidualnych, przydatnych na etapie rozwoju i implementacji innowacji, takich jak wytrwałość, gospodarność, pragmatyzm, dyscyplina wewnętrzna, przystosowywanie się do zmian czy skłonność do ciężkiej pracy; 2) działań zbiorowych, w tym związanych z aktywnością stowarzyszeń zawodowych – zob. koncepcja *Beruf* Scotta Lasha (1994); 3) krajowych polityk gospodarczych, wspomagających długofalową realizację narodowych interesów (Chen, Luo, Zhang 2011; Rodrik 2007; Saxenian 2007). Zauważenie roli orientacji długoterminowej jest o tyle istotne, że pozwala wyjaśnić czynnikami kulturowymi również rozwój innowacyjności w krajach Dalekiego Wschodu takich jak Chiny, Korea Południowa czy Japonia, których kultury w znacznym stopniu wywodzą się z tradycji konfucjańskiej, a w odróżnieniu od krajów zachodniego kręgu kulturowego cechuje je niski indywidualizm i duży dystans władzy. Wpływ orientacji długoterminowej okazał się istotny statystycznie nawet przy kontroli wpływu zmiennych ekonomicznych. W żadnym z omawianych badań nie znaleziono natomiast empirycznych dowodów na jakikolwiek (pozytywny lub negatywny) wpływ kulturowej męskości–kobiecości na innowacyjność na poziomie krajowym, natomiast oddziaływanie wymiaru przyzwolenie–restrykcyjność jest niejednoznaczne.

Podsumowując tę część rozważań, warto podkreślić, że mimo powszechnego skupienia uwagi na czynnikach ekonomicznych i związanych z politykami innowacyjności, także czynniki kulturowe wykazują, potwierdzone wieloma analizami statystyczno-empirycznymi, oddziaływanie na procesy innowacyjne na poziomie organizacji oraz na innowacyjność na poziomie całego kraju. Biorąc zatem pod uwagę obecny stan badań, można powiedzieć, że „kultura ma znaczenie” (zob. Harrison, Huntington 2003), również jeśli chodzi o innowacyjność. Jednocześnie warto zauważyć, że dotychczasowe badania nie zaowocowały opracowaniem modelu teoretycznego wyjaśniającego opisywane prawidłowości w kategoriach przyczynowo-skutkowych. Jak się wydaje, trudność wynika tutaj z jednej strony ze złożoności samych procesów innowacyjnych – różnych rodzajów i poziomów innowacji, procesów związanych z opracowaniem (inwencją),

wdrożeniem (implementacją) i upowszechnieniem (dyfuzją) na rynkach, w których istotną rolę odgrywają zarówno aspekty podażowe, jak i popytowe. W każdym razie nieuzasadniona wydaje się koncentracja dotychczasowych badań na czynnikach wewnątrzorganizacyjnych oraz zachowaniach konsumenckich, właściwie z pominięciem roli państwa, które może być istotnym stymulatorem innowacyjności w gospodarce. Sporym wyzwaniem pozostaje również konceptualizacja wpływu kultury – trudno w szczególności analitycznie rozdzielić jej oddziaływanie od wpływu czynników ekonomicznych. Próbuje się traktować kulturę bądź jako samodzielną zmienną wyjaśniającą (*master variable*), obejmującą również efekty gospodarcze jako uwarunkowane kulturowo, bądź jako jedynie dodatkowy predyktor (*additive variable*) uzupełniający wyjaśnienia oparte na czynnikach ekonomicznych (Taylor, Wilson 2012). Jak się wydaje, w pierwszym wypadku rola przyznawana kulturze jest zbyt duża, a w drugim zbyt mała.

Kultura, instytucje, innowacyjność – model analizy

Jak wspomnieliśmy wyżej, Geert Hofstede, definiując kulturę jako „oprogramowanie umysłu”, ujmuje ją, za Pierre’em Bourdieu, jako system względnie stałych dyspozycji do postrzegania świata, oceniania go i działania w nim, charakteryzujący członków danej grupy (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011, s. 21, por. przyp. 3). Takie rozumienie kultury, powszechne jeszcze jakiś czas temu w naukach społecznych, dziś nieuchronnie odchodzi do przeszłości. William Sewell Junior (2005) relacjonuje, że jeszcze do niedawna w dziedzinie antropologii kulturę definiowano jako względnie stabilny, trwały i obiektywny system symboli i znaczeń determinujących ludzkie zachowania. Jednakże to podejście ustępuje pola nowej wizji kultury. W tym nowym ujęciu kultura pojmowana jest nie tyle jako autonomiczna, trwała i stabilna struktura znaczeń determinująca praktyki, lecz raczej jako rezerwuar znaczeń i symboli, do którego w swych praktykach społecznych sięgają aktorzy, przekształcając i wytwarzając na nowo wzorce myślenia i działania w świecie (Swidler 1986; Jameson 1998; Schatzki 2001).

Inspirowani podejściem neoinstytucjonalnym (Nee 1998, 2005) zakładamy, że kultura jako „oprogramowanie umysłu”, w postaci wartości, norm, znaczeń i symboli, nie wpływa na innowacyjność ani samodzielnie, ani bezpośrednio, lecz oddziałuje pośrednio, poprzez instytucje i wspólnie z instytucjami. Wbudowana w nie tworzy względnie trwały element praktyk aktorów społecznych i ekonomicznych. Dlatego wolimy używać określenia *kompleksy kulturowo-instytucjonalne* zamiast *kultury narodowe*. Jesteśmy przekonani, że kultury narodowe, którymi zajmuje się Hofstede, są jednymi z najtrwalszych i najstabilniejszych kompleksów kulturowo-instytucjonalnych, bo choć zdarza się, że podlegają gwałtownym, wręcz rewolucyjnym przeobrażeniom (Keating 1998), to zwykle nie ulegają istotnym zmianom przez setki lat (North 1990, 2006; Williamson 2000). Nie wyklucza to jednak istnienia szerszych niż funkcjonujące na poziomie krajowym kompleksów kulturowo-instytucjonalnych, związanych np. z rozprzestrzenianiem się ponadnarodowych struktur cywilizacyjnych, religijnych, politycznych czy ekonomicznych. Za trwałość kultury odpowiada proces instytucjonalizacji, a więc stopniowego, często długotrwałego stabilizowania się struktury wyobrażeń, oczekiwań, interesów, znaczeń i interakcji na obszarze objętym działaniem jakiejś grupy: klasowej, etnicznej, religijnej, narodowej, politycznej (Giddens 2001; March, Olsen 1989; Nee, Ingram 1998). „Oprogramowanie umysłu”, o którym pisze Hofstede, byłoby przypadkiem granicznym instytucjonalizacji jako, bądź co bądź, procesu historycznie dynamicznego i otwartego.

Oddziaływanie kulturowo-instytucjonalne realizuje się, naszym zdaniem, na trzech „poziomach” życia społecznego: legitymizującym, strukturalno-organizacyjnym oraz na poziomie życia codziennego, w grupach nieformalnych (Nee 1998, 2005).

Pierwszy poziom kultury odpowiada środowisku instytucjonalnemu, o którym wspomina Victor Nee (2005, s. 55–59). Na tym poziomie kultura dostarcza grupom państw, państwom i rynkom symboliki, narracji, mitów i bohaterów (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011). John Meyer i Brian Rowan określają je terminem mitów otoczenia instytucjonalnego, które w infrastrukturze instytucji państwa tworzą tzw. środowisko instytucjonalne

(Meyer, Rowan 1991). Instytucje międzynarodowe, rządy, władze polityczne, różne agendy państwa przetwarzają mity otoczenia instytucjonalnego na systemy uzasadnień w postaci reguł i ram normatywnych: dyrektyw, ustaw, rozporządzeń i innych aktów prawno-administracyjnych. Jako zrationalizowane i bezosobowe zalecenia wskazują one organizacjom rozmaite cele społeczne, stanowiące ich cele techniczne, same natomiast traktowane są jako prawomocne ze względu na fakt, że pojedynczym organizacjom trudno je zmienić.

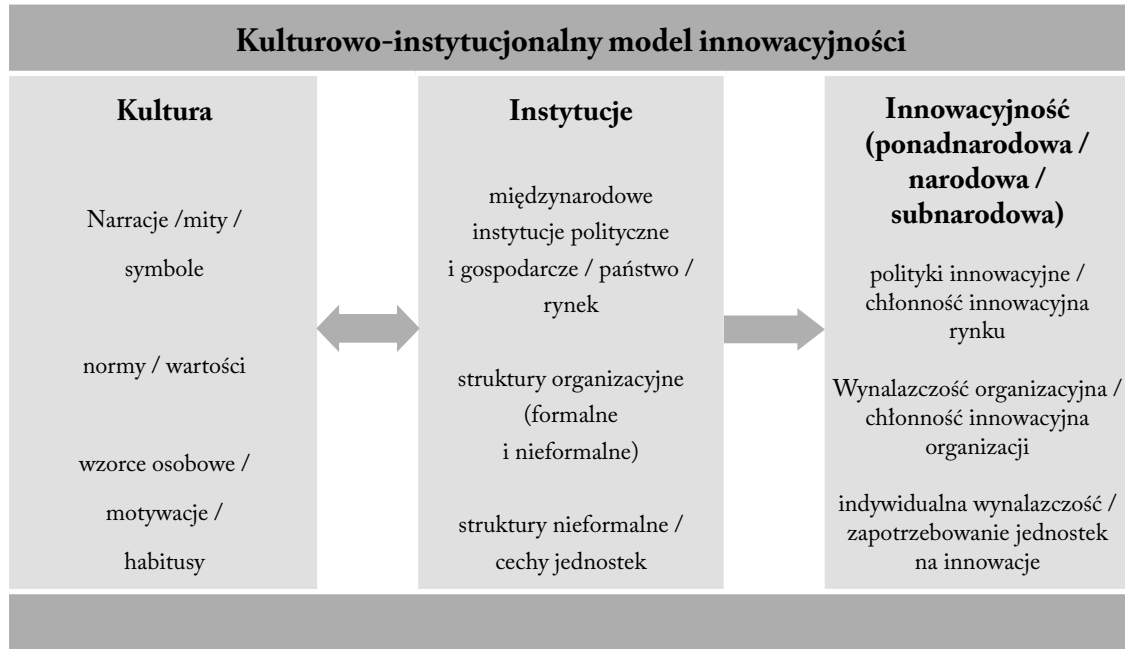
Na poziomie drugim, strukturalno-organizacyjnym, kultura dostarcza norm i wartości, które służą, po pierwsze, wypracowywaniu reguł i zasad obowiązujących w organizacjach, po drugie, zestrzajaniu interesów, władzy i norm w strukturalną całość, dzięki czemu firmy i organizacje zdolne są do akumulacji zasobów i realizacji swych celów.

Na poziomie grup nieformalnych i życia codziennego kultura formuje podstawowe wzorce osobowościowe, uświadomione motywacje i cele oraz nieuświadomione dyspozycje (habitusy) wytwarzane w podstawowych agendach socjali-

zacyjnych, takich jak rodziny, grupy rówieśnicze, grupy towarzyskie, zawodowe czy wspólnoty lokalne, a wpływające na zachowania jednostek (Bourdieu 2005).

Drugim elementem naszego łańcucha zależności między kulturą a innowacyjnością jest relacja między strukturą instytucjonalną a procesami innowacyjności. Struktura instytucjonalna wpływa na innowacje także na trzech poziomach: międzynarodowych oraz narodowych systemów innowacyjnych czy też polityk innowacyjności, innowacyjności organizacyjnej oraz wynalazczości i kreatywności nieformalnej/indywidualnej.

Międzynarodowe czy też narodowe systemy innowacyjności są odzwierciedleniem polityk, strategii czy programów innowacyjnych realizowanych przez instytucje międzynarodowe (np. Unię Europejską), rządy i agendy państwa, instytucje regionalne czy lokalne. Stymulują one (bądź też nie) aktywność innowacyjną firm (organizacji, klastrów, laboratoriów) przez dostarczanie ram instytucjonalnych oraz zasobów (finansowych, kadrowych, materialnych). W podobny sposób



Rycina 1. Kulturowo-instytucjonalny model innowacyjności: oddziaływanie kompleksów kulturowo-instytucjonalnych na innowacyjność

Źródło: opracowanie własne.

wpływa się także na aktywność innowacyjną pojedynczych aktorów (wynalzców, odkrywców, przedsiębiorców) – przez zachęty symboliczne (np. nagrody dla innowatorów) i materialne. Tym samym instytucje są w znacznym stopniu czynnikiem odpowiedzialnym za generowanie popytu na innowacje w różnych układach: międzynarodowym, krajowym, regionalnym, stosownie do ich gestii i kompetencji. W przypadku państwa jego oddziaływanie będzie istotne zwłaszcza w odniesieniu do branż i gałęzi przemysłu pozostających pod jego kontrolą, np. przemysłu zbrojeniowego czy sektorów energetycznych.

Wartości i normy przełożone na określone zasady i reguły współdziałania odgrywają kluczową rolę na poziomie organizacyjnym. Mogą one ułatwiać i przyspieszać powstawanie innowacji przez promowanie określonych form i reguł współpracy, porozumiewania się, zależności formalnych i nieformalnych, zaufania bądź jego braku, co przekłada się na struktury przywództwa, kooperacji i komunikacji (działające zarówno wewnątrz organizacji, jak i w relacjach z innymi podmiotami), te natomiast mogą ułatwiać, przyspieszać, promować bądź też utrudniać czy wręcz blokować aktywność innowacyjną firm. Podobnie z popytem na innowacje: firmy mogą generować zapotrzebowanie na innowacje wobec innych firm w łańcuchu produkcyjnym (B2B) bądź też nie wytwarzać znaczących impulsów popytowych.

Równie istotny dla innowacyjności jest najniższy poziom instytucjonalny, na którym w grupach nieformalnych: rodzinnych, koleżeńskich, zawodowo-profesjonalnych, towarzyskich, ale także wspólnotach lokalnych czy religijnych, kształtowane są indywidualne predyspozycje, postawy, motywacje, częściowo uświadamiane bądź całkowicie nieuświadamiane, które mogą mieć swoje konsekwencje proinnowacyjne, bądź też takie, które zniechęcają lub nie zachęcają do innowacyjności, które wzmagają zainteresowanie nowinkami, odkryciami, wynalazkami bądź też czynią ludzi obojętnymi wobec tego typu zdarzeń.

Kluczowa w prezentowanym podejściu wydaje się kwestia tego, w jaki sposób rozmaite procesy instytucjonalne o różnej, zarówno sub-, narodowej, jak i ponadnarodowej skali, pojawiające się w różnych momentach historycznych i wchodzące z sobą w przeszłości w rozmaite

interakcje, doprowadziły koniec końców do powstania specyficznej dla każdego kompleksu kulturowo-instytucjonalnego struktury dyspozycji, która pośrednio lub bezpośrednio wpływa na procesy podaży innowacyjności i popytu na nią. Nawiązujemy tu wprost do idei zależności ścieżkowych (*path dependence*), jaka pojawiła się z jednej strony za sprawą ewolucjonistów instytucjonalnych (North 1990, 2006; Williamson 2000), z drugiej – przedstawicieli francuskiej szkoły historycznej Annales (Braudel 1987). Zależność od szlaku dotyczy dwóch równoległych wymiarów: wewnętrznego i zewnętrznego. W pierwszym wypadku chodzi o to, że rozwój polega głównie na przekształcaniu i *rekombinacji*, by użyć popularnego terminu Davida Starka, tego, co już jest elementem wyposażenia kulturowego, a więc nagromadzonych historycznie na danym obszarze schematów działań, systemów wartości, wizji świata (Stark 1996). Na określonym terytorium państwa czy też grupy państw, regionu czy społeczności lokalnej zmagazynowane zostają historycznie ukształtowane i wypracowane wzorce i rozwiązania instytucjonalne, z których aktorzy mogą czerpać i rekombinować je w nowe rozwiązania instytucjonalne. Natomiast zewnętrzny wymiar rozwoju sprowadza się do tego, że tzw. rozwój jakiegoś obszaru (regionu, państwa, makroregionu) jest w istocie szeregiem działań adaptacyjnych w stosunku do ukształtowanych w perspektywie długiego trwania trajektorii instytucjonalnych szerszej skali, w których przychodzi działać współczesnym aktorom, co wyraźnie ogranicza ich pole manewru, a także samą dynamikę, kierunki i możliwości ewentualnego rozwoju. Zatem rozwój każdego obszaru zdeterminowany jest historyczną spuścizną, zarówno jeśli chodzi o zasoby wewnętrzne, jak i szersze ramy instytucjonalne. Stąd m.in. bierze się trwałość i stabilność wartości kulturowych, których świadectwem są prowadzone od ponad 20 lat badania Geerta Hofstede'go i jego zespołu.

Podsumowując, można powiedzieć, że w odróżnieniu od większości dotychczas proponowanych ujęć prezentowany model umożliwia interpretowanie relacji między kulturą a innowacyjnością w sposób bardziej całościowy, dynamiczny oraz bliższy rzeczywistym praktykom społecznym i gospodarczym.

Historyczno-kulturowe profile innowacyjności – wyniki badań własnych

Celem przeprowadzonych badań własnych była identyfikacja profili kulturowych sprzyjających wysokiej innowacyjności na poziomie krajowym. Na pierwszym etapie analizy wybraliśmy kraje cechujące się najwyższym poziomem innowacyjności. Posłużyliśmy się w tym celu danymi z rankingu *Global Innovation Index* (GII), tworząc bazę średnich wyników (wskaźnik ogólny – *overall score*) dla poszczególnych krajów z edycji tego badania z lat 2011–2015 i na tej podstawie wybierając najbardziej innowacyjne kraje na świecie (INSEAD 2011; INSEAD, WIPO 2012; Cornell University, INSEAD, WIPO 2013, 2014, 2015). *Global Innovation Index* jest międzynarodowym rankingiem innowacyjności krajów, ukazującym się od 2007 r., stopniowo rozbudowywanym i udoskonalanym. W ostatniej edycji (Cornell University, INSEAD, WIPO 2015) składał się z siedmiu filarów, z których każdy był podzielony na trzy mniejsze filary, każdy z nich zaś składał się z trzech do pięciu pojedynczych wskaźników. Łącznie w skład indeksu wchodziło 81 wskaźników, w tym 56 było opartych na „twardych” danych, tj. publicznych i urzędowych statystykach. W ostatniej edycji GII prezentował dane dla 142 krajów. Konceptyjnie indeks podzielony jest na dwie części: 1) *Innovation Input Sub-Index*, zawierający wskaźniki mierzące proinnowacyjność środowiska gospodarczo-społecznego (np. stabilność polityczną, jakość regulacji prawnych, łatwość prowadzenia biznesu, poziom kapitału intelektualnego, nakłady na badania i rozwój w gospodarce, stan infrastruktury informatyczno-komunikacyjnej, proekologiczność etc.), oraz 2) *Innovation Output Sub-Index*, zawierający wskaźniki mierzące produktywność innowacyjną krajów (np. liczbę wniosków patentowych i zgłoszeń znaków towarowych, liczbę publikacji naukowych i cytowań, eksport produktów kulturowych i kreatywnych etc.). Główną zaletą *Global Innovation Index* jest jego rozbudowana struktura, sprawiająca, że jest on bardziej rzetelną (w sensie metodologicznym) i mniej podatną na zniekształcenia miarą niż często stosowane

pojedyncze wskaźniki innowacyjności, takie jak liczba patentów i wniosków patentowych, znaków handlowych czy publikacji naukowych i cytowań². Co więcej, zakłada on szerokie rozumienie innowacyjności, które wychodzi poza jej wąski sens jako produktywności w działalności badawczo-rozwojowej oraz koncentruje się na innowacjach mających charakter radykalny (zob. Westwood, Low 2003; OECD, SOEC 2005; Mulgan i in. 2007; Howaldt, Schwarz 2010; Ghazinoory, Bitaab, Lohsrabi 2014; Burns, Machado, Corte 2015a, 2015b, 2016). Koncepcja innowacyjności w ujęciu GII nie jest zatem zawężająca, ale uwzględnia różne formy innowacji (także inkrementalne, procesowe, marketingowe), nie zawsze wywodzące się z badań i niekoniecznie patentowane czy chronione znakami towarowymi. Takie podejście wydaje się adekwatne do globalnych badań innowacyjności. Naturalnie, jak każdy indeks, GII jest miarą sztucznie konstruowaną, a więc obciążoną błędem arbitralnej decyzji badaczy. Podlega jednak stałej rewizji – w ostatnich edycjach zmiany dotyczą jedynie pojedynczych wskaźników, można go więc uznać za miarę dojrzałą. W niniejszych badaniach korzystaliśmy z danych z edycji 2011–2015, w których struktura indeksu zasadniczo się nie zmieniała.

Wartości ogólnego indeksu GII przypisaliśmy krajom posiadającym wartości na wymiarach kulturowych z modelu Hofstede (Hofstede, Hofstede, Minkov 2011), tworząc w ten sposób bazę, z której ostatecznie wybraliśmy do analizy kraje wchodzące w skład górnego kwartyła innowacyjności mierzonej ogólnym wynikiem w GII. Pełną listę 20 wybranych w ten sposób krajów wraz z wartościami w indeksie GII i miarach Hofstede zawiera Aneks. Należy podkreślić, że jakkolwiek państwa o wysokim poziomie innowacji są dobrze reprezentowane w obydwu źródłach danych (GII i badania Hofstede), to nie udało się uniknąć braków danych – w bazie

² Na przykład według naszych obliczeń w grupie krajów o najwyższej innowacyjności mierzonej liczbą patentów *per capita* (w latach 2009–2013), zgodnie z danymi World Intellectual Property Organisation, znalazły się Rosja czy Iran, z kolei wśród krajów o najwyższej liczbie znaków towarowych *per capita* są Urugwaj czy Turcja. To pokazuje, jak podatne na zniekształcenia są pojedyncze miary innowacyjności.

nie ma np. Tajwanu, który nie jest uwzględniony w GII, oraz Izraela, dla którego nie ma wartości dla wymiaru przyzwolenie–restrykcyjność. Na tak przygotowanej bazie wykonano następnie hierarchiczną analizę skupień metodą Warda, mającą doprowadzić do wyodrębnienia skupień (klastrow), grupujących kraje podobne pod względem kulturowym. Mimo że nie wszystkie z wymiarów kultury w ujęciu Hofstedeego mają potwierdzony związek z innowacyjnością na poziomie krajowym (dotyczy to w szczególności męskości–kobiecości oraz przyzwolenia–restrykcyjności), w badaniu uwzględniliśmy wszystkie czynniki. Celem przeprowadzonej analizy skupień, która jest techniką eksploracyjną, a nie weryfikacyjną, było bowiem nie statystyczne potwierdzenie zależności między wymiarami kulturowymi a innowacyjnością, ale identyfikacja pełnej kombinacji czynników kulturowych, która cechuje kraje o wysokiej innowacyjności.

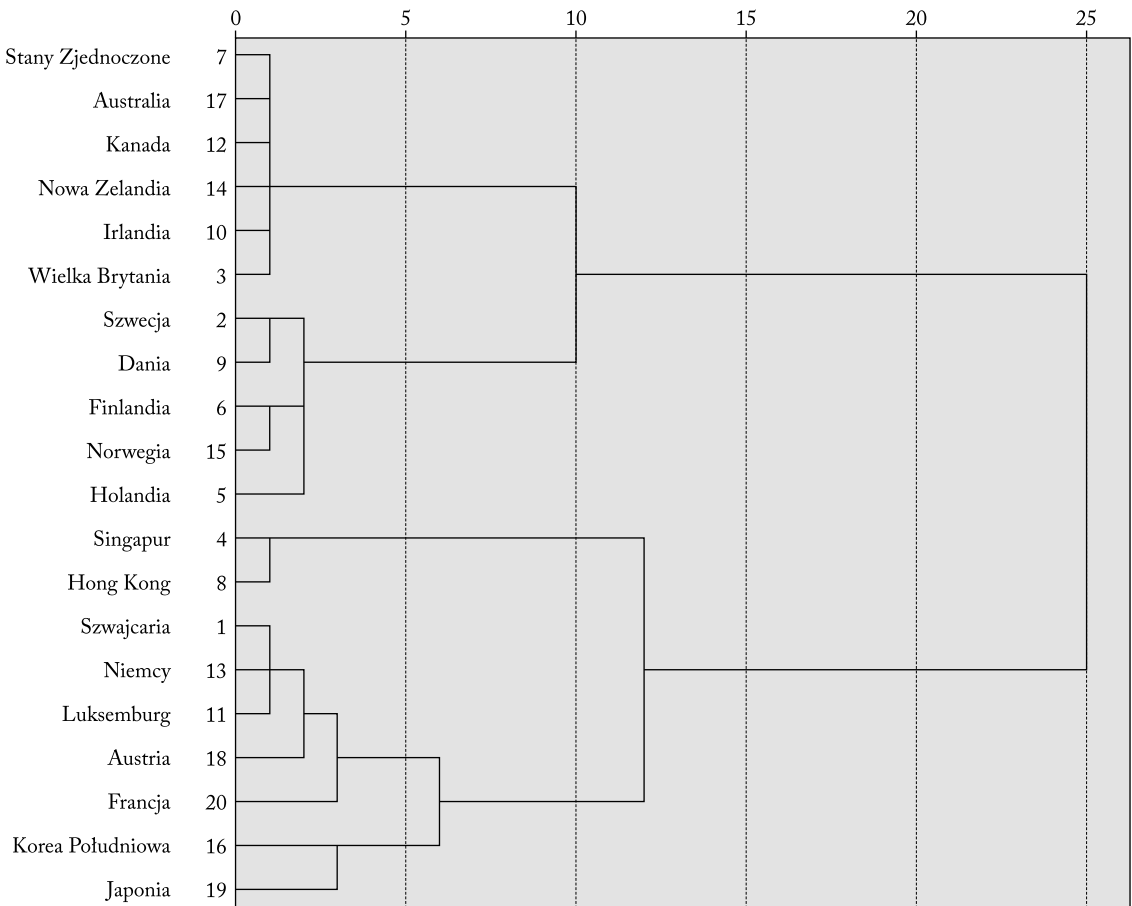
Z tak przeprowadzonej analizy wyłoniły się wyraźnie dwa główne skupienia, z których każde można klarownie podzielić na dwa kolejne (rycyna 2 i 3). Pierwsze z głównych skupień, w którego skład wchodzi kraje anglosaskie (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Irlandia, Australia, Kanada, Nowa Zelandia) oraz skandynawskie (Szwecja, Dania, Finlandia, Norwegia i kulturowo podobna do krajów skandynawskich Holandia), cechują przede wszystkim wysoki poziom indywidualizmu i przyzwolenia oraz niskie wartości dystansu władzy, połączone z umiarkowanymi wartościami unikania niepewności, orientacji długoterminowej i męskości. Różnica między dwoma skupieniami niższego poziomu (tabela 1) sprowadza się natomiast głównie do odmiennych wartości w poziomie męskości (średnia na tym wymiarze dla krajów anglosaskich wynosi 61,2, a dla krajów skandynawskich 13,8, w skali od 1 do 100) oraz, choć w mniejszym stopniu, w poziomie orientacji długoterminowej (średnia dla krajów anglosaskich to 31,8, a dla skandynawskich 45,7).

Drugie z głównych skupień, obejmujące kraje Dalekiego Wschodu oraz niektóre kraje Europy kontynentalnej, charakteryzuje się przede wszystkim wysokim poziomem orientacji długoterminowej oraz dość wysokim poziomem unikania niepewności i męskości, natomiast dystans wła-

dzy, indywidualizm i przyzwolenie mają w tych krajach umiarkowane wartości. Istnieją jednak wyraźne różnice między skupieniami niższego poziomu. Większe z nich obejmuje konfucjańskie kraje Dalekiego Wschodu (Koreę Południową i Japonię), kraje dużego wpływu kultury niemieckiej (Niemcy, Austria, Szwajcaria, Luksemburg) i Francję, a cechuje je przede wszystkim wysoki poziom orientacji długoterminowej (średnia 76) oraz unikania niepewności (średnia 75). Dwa terytoria wchodzące w skład mniejszego klastra, Hongkong i Singapur, różnią się od większego klastra znacznie niższym poziomem unikania niepewności (średnia 18,5), silniejszym kolektywizmem (22,5) i dystansem władzy (71) oraz niższym przyzwoleniem (31,5).

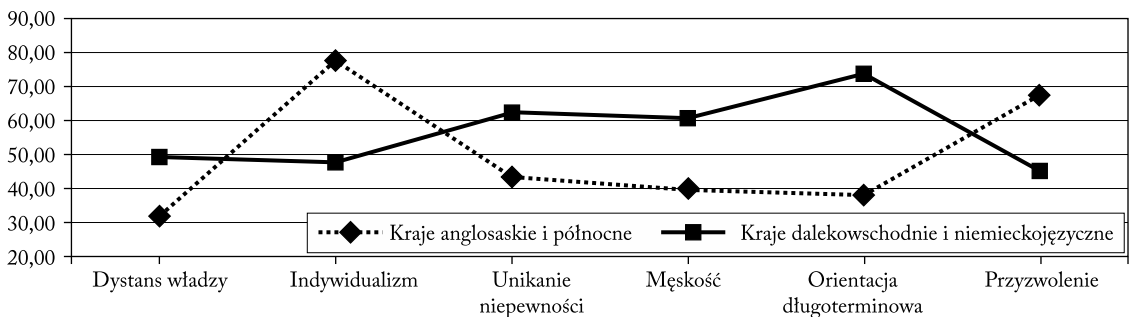
Uzyskane wyniki sugerują, że mamy do czynienia z dwoma wyraźnie odmiennymi środowiskami kulturowymi sprzyjającymi innowacyjności. Jedno z nich charakteryzuje się przede wszystkim wysokim poziomem indywidualizmu i przyzwolenia oraz niskim unikaniem niepewności. Jak można sądzić, podstawowym kulturowym motorem innowacyjności jest w tym wypadku indywidualizm odpowiedzialny z jednej strony za podaż innowacji dzięki inspirowaniu indywidualnej przedsiębiorczości, niezależności i osiągnięć, a z drugiej – napędzający intensywny, wewnętrzny popyt konsumpcyjny, pobudzany kulturowym przekonaniem, że jednostka ma wrodzone i niezbywalne prawo do szczęścia, realizowania pasji i kontroli nad własnym życiem. Wpływ indywidualizmu na innowacyjność jest od dawna zauważany w dotychczasowej literaturze przedmiotu, jednak jak pokazują wyniki naszej analizy, nie jest on uniwersalny, ale cechuje przede wszystkim kraje anglosaskie i skandynawskie. Drugie środowisko kulturowe wspierające innowacyjność opiera się na zupełnie innych wartościach – przede wszystkim orientacji długoterminowej i silnym unikaniu niepewności. W tym wypadku kulturowym motorem innowacyjności jest kulturowo uwarunkowane dążenie do doskonałości wyrażającej się osiągnięciem cnót związanych z gospodarnością i wytrwałością, a także naciskiem na harmonizowanie interesów jednostkowych i grupowych. Istotną rolę odgrywa tu także wspomniany kolektywizm instytucjonalny, wyrażający się patriotyzmem,

Dendrogram z wykorzystaniem Powiązania Warda Łączone skupienia (odległości przeskalowane)



Rycina 2. Wyniki analizy skupień (wymiary kultury w ujęciu Hofstede) na grupie krajów z górnego kwartyla innowacyjności mierzonej głównym wynikiem GII (średnia z lat 2011–2015)

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 3. Średnie wartości dwóch głównych skupień na poszczególnych wymiarach kulturowych Hofstede

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Średnie wartości czterech skupień na poszczególnych wymiarach kulturowych Hofstedeego i poziomie innowacyjności mierzonym GII (średnia z lat 2011–2015)

Nr	Nazwa skupienia	Dystans władzy	Indywidualizm	Unikanie niepewności	Męskość	Orientacja długoterminowa	Przyzwolenie	GI
1	Kraje anglosaskie	33,33	83,17	44,00	61,17	31,83	69,33	56,92
2	Kraje północne	30,20	71,40	42,80	13,80	45,60	65,60	59,08
3	Kraje dalekowschodnie i niemieckojęzyczne	43,14	55,00	75,14	63,14	76,00	49,14	55,68
4	Hongkong i Singapur	71,00	22,50	18,50	52,50	66,50	31,50	59,20

Źródło: opracowanie własne.

a nawet nacjonalizmem, co przekłada się na intensywne zaangażowanie państwa w stymulowanie narodowej innowacyjności (Taylor, Wilson 2012). Jak pokazują przedstawione analizy, ten profil kultury występuje w konfucjańskich krajach Dalekiego Wschodu oraz niektórych krajach Europy kontynentalnej, zwłaszcza na obszarze wpływów kultury niemieckiej.

Przypadek Polski

Polska należy do krajów o najniższym poziomie innowacyjności w Europie, a w skali świata lokuje się mniej więcej w środku stawki, mimo że jej potencjał gospodarczy stawia ją w gronie najbardziej rozwiniętych gospodarek globu. Co ciekawe, badania wpływu czynników kulturowych sytuują się na marginesie dotychczasowych rozważań poświęconych uwarunkowaniom niskiego poziomu innowacyjności w Polsce. Tymczasem w naszym przekonaniu uwzględnienie tego wymiaru może być bardzo cenne (teoretycznie i praktycznie), ponieważ pozwala dotrzeć do najszerzego i genetycznie najwcześniejszego poziomu uwarunkowań, a przez to wyjaśnić „uporczywość” barier w rozwoju innowacyjności, które – jako uwarunkowane kulturowo – są też trudne do zmiany za sprawą krótkookresowych oddziaływań podejmowanych w ramach planowania i realizacji polityk publicznych.

Jak obrazuje rycina 4, specyfika kulturowa Polski według modelu Hofstedeego wyraźnie odbiega od charakterystyki najbardziej innowacyjnych krajów na świecie.

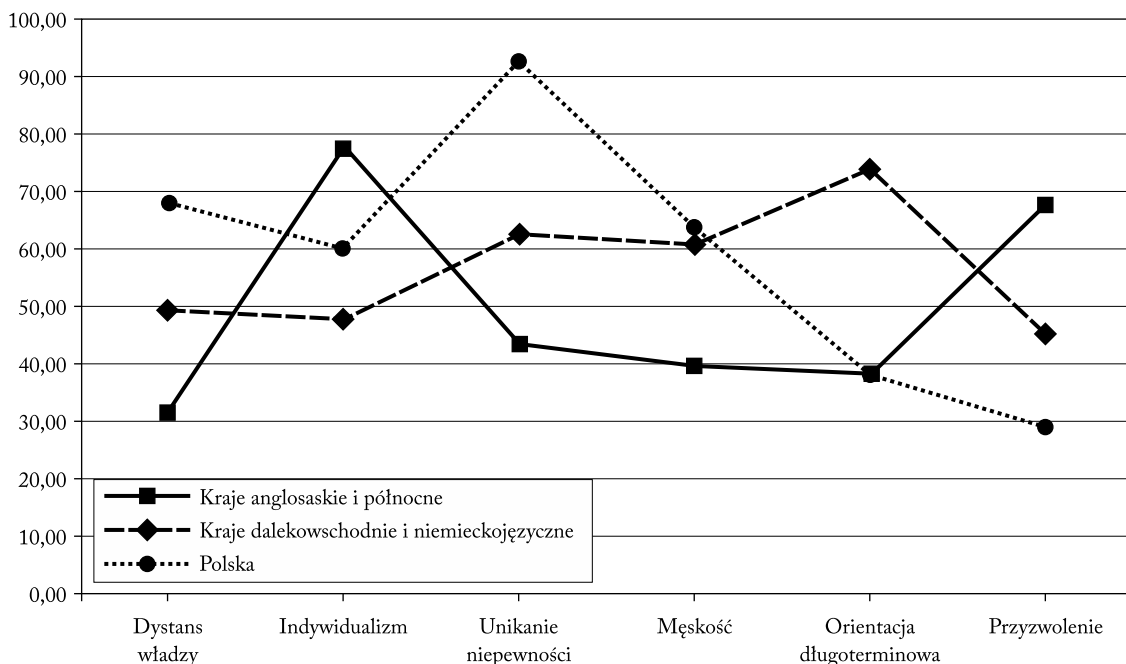
W porównaniu z krajami anglosaskimi i skandynawskimi Polska ma nieco niższy poziom indywidualizmu, a przy tym znacznie niższy poziom przyzwolenia oraz wyraźnie wyższy poziom dystansu władzy i unikania niepewności. Wszystkie te różnice są niekorzystne z punktu widzenia innowacyjności. Jeśli chodzi o wymiar przyzwolenia, Polska należy do grupy krajów, w których dominuje przekonanie, iż czerpanie radości z życia przez jednostkę powinno być kontrolowane i regulowane normami społecznymi. Jest to, naszym zdaniem, konsekwencja aksjologicznego założenia, że życie osobiste jednostki nie jest do końca jej własnością, jego sens bowiem określa odniesienie do wspólnoty: narodowej, lokalnej, religijnej, rodzinnej. Wedle większości badań związanych z orientacjami aksjologicznymi Polaków najważniejszą wartością od wielu lat pozostaje niezmiennie szczęście rodzinne, podczas gdy np. życie pełne przygód i wrażeń lokuje się przy końcu preferencji aksjologicznych z minimalną liczbą wskazań (CBOS 2013). Ponadto, według badań Europejskiego Sondażu Społecznego, Polaków cechuje brak odwagi w podejmowaniu ryzykownych wyzwań, niechęć do uczenia się nowych rzeczy, a także niska gotowość do poszukiwania nowych zajęć (Witek, Błoński 2014). Może to stanowić poważną barierę dla

społecznych mechanizmów generowania popytu na innowacje w postaci otwarcia na nowinki i gotowości do przyjmowania nowych rozwiązań.

Nie lepiej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o wartości w wymiarach dystansu władzy i niepokoju. Wysoka wartość w wymiarze dystansu władzy oznacza aprobatę dla hierarchicznych struktur organizacyjnych, które nie sprzyjają otwartości kanałów komunikacyjnych, silnie stymulującej innowacyjność firm. Z kolei wysoki poziom emocjonalnego niepokoju, wyrażający się w wysokich wartościach w wymiarze unikania niepewności, blokuje innowacyjność indywidualną i organizacyjną, a dodatkowo sprzyja wzmożonej regulacji prawno-instytucjonalnej, niekorzystnej dla procesów innowacyjnych.

Jeśli chodzi o porównanie rodzimego profilu kulturowego z profilami krajów konfucjańskich i niemieckojęzycznych, w tym przypadku również mamy do czynienia z niekorzystnymi różnicami. Przede wszystkim Polskę cechuje znacznie niższy poziom orientacji długoterminowej przy wyższym poziomie unikania niepewności i dystansu władzy oraz nieznacznie

tylko wyższym poziomie indywidualizmu. Niski poziom orientacji długoterminowej oznacza m.in., że historycznie nie wytworzyliśmy w naszym kraju cnót osobistych, charakterystycznych dla krajów o silnej orientacji długoterminowej, w postaci zapobiegliwości, powściągliwości, wytrwałości czy samodoskonalenia, ale mamy raczej skłonność do orientacji na przeszłość lub dążenia do krótkookresowych efektów, co cechuje kultury o orientacji krótkoterminowej. Z naszą pozycją na tym wymiarze łączy się także brak charakterystycznej dla krajów konfucjańskich i niemieckojęzycznych, historycznie wytworzonej umiejętności harmonijnego łączenia indywidualnego wysiłku z rozwojem i pomysłowością grup, organizacji, zbiorowości (Bell 2008; Lam 2000; Lash 1994). To przede wszystkim cechy religijno-kulturowe (protestantyzm w krajach niemieckojęzycznych oraz konfucjanizm w krajach Dalekiego Wschodu) odpowiadały za powstanie tam szczególnego typu kapitału społecznego, czyli zaufania, odgrywającego ogromną rolę w rozwoju gospodarczym (Weber 1994; Fukuyama 1997), a w generowaniu impul-



Rycina 4. Kultura polska na tle środowiska kulturowego najbardziej innowacyjnych krajów

Źródło: opracowanie własne.

sów proinnowacyjnych w szczególności. Według wielu badań Polska należy do krajów o relatywnie niskich wartościach kapitału społecznego i zaufania (Czapiński 2008; World Values Survey 2009; CBOS 2012; Czapiński, Panek 2013). Być może jednak nieoczekiwaną szansą mógłby się stać charakteryzujący Polaków patriotyzm, wszakże pod warunkiem, że przełożyłby się na odpowiednie zaangażowanie państwa w stymulowanie innowacyjności narodowej.

Podsumowując, można uznać, że zarówno w kontekście podaży innowacji, jak i innowacyjnego popytu Polska nie pasuje do żadnego ze znanych modeli historycznego rozwoju kulturowych impulsów innowacyjności. Należymy do społeczeństw o niskiej orientacji długoterminowej i niskim przyzwoleniu, czyli mało zapobiegliwych i restrykcyjnych, nie powstaje u nas zatem wystarczający popyt na innowacje, nie posiadamy także cech, które pozwalają owe innowacje w sposób mozolny i stopniowy wdrażać. Dodatkowym obciążeniem kulturowym w kontekście innowacyjności jest wysoki poziom niepokoju, co skutkuje potrzebą drobiazgowych, często niespójnych i dysfunkcyjnych regulacji prawnych, stanowiących istotne obciążenie dla wymagających otwartości i deregulacji procesów innowacyjnych. Jedynym potencjałem jest obecnie indywidualizm, zapewne spadek po szlacheckim przywiązaniu do liberalnego rozumienia wolności, oraz patriotyzm, będący m.in. spuścizną po doświadczeniach historycznych, związanych z długotrwałym brakiem państwa. Są to jednak w obecnej sytuacji zasoby dalece niewystarczające.

Podsumowanie – jak stymulować innowacyjność?

Pewną słabością przedstawionych tutaj wyników badań własnych jest oparcie ich na modelu kultury i wskaźnikach opracowanych przez Geerta Hofstedeego i współpracowników, które – jakkolwiek stanowią kanon w badaniach międzykulturowych – nie są pozbawione mankamentów. W szczególności jedynie w odniesieniu do niektórych wymiarów (np. indywidualizmu) są dostępne alternatywne, pochodzące z in-

nych koncepcji (np. House i in. 2004; Schwartz 2006) miary, które pozwalałyby na triangulację sposobu pomiaru wybranych zmiennych kulturowych. Dodatkowo, jak już wspomnieliśmy, w dotychczasowych badaniach nie wypracowano całościowego, teoretycznego modelu relacji między gospodarką a kulturą, co pozwoliłoby ukierunkować podobne do naszych analizy przez oddzielenie wpływu czynników kulturowych na innowacyjność od równoległego oddziaływania czynników ekonomicznych (np. związanych z możliwością czy strukturą gospodarki).

Biorąc pod uwagę te ograniczenia oraz eksploracyjny, a nie weryfikacyjny charakter przedstawionych tutaj analiz, warto jednak pokusić się o wyciągnięcie wstępnych i wymagających dalszych studiów wniosków. Po pierwsze, wszelkie strategie imitujące rozwiązania gospodarcze krajów zachodnich z góry skazane są na porażkę, bo zawisają w społeczno-kulturowej próżni. W rodzimej tkance społeczno-kulturowej brakuje tych dyspozycji i zasobów, do których chcą się odwoływać stratedzy, odpowiedzialni za zwiększenie potencjału innowacyjnego polskiej gospodarki, skoncentrowanej na tzw. branżach high-tech czy wybranych, rodzimych „projektach flagowych” (np. grafen, gry komputerowe, drony itd., itp.). Taki wybiórczy, punktowy i naśladowczy stosunek do innowacyjności to zabieranie się do sprawy niejako od końca, budowanie domu „od dachu”. Konieczne jest natomiast, i to jest drugi wniosek, stymulowanie – o ile i gdzie się da – przede wszystkim tych cech społeczno-kulturowych, które pozwoliły najbardziej rozwiniętym innowacyjnie krajom świata osiągnąć najwyższe wskaźniki innowacyjności:

- promowanie ciekawości świata oraz stylu życia otwartego poznawczo na świat i ludzi (zamiast unikania niepewności);
- promowanie oryginalnych, niekonwencjonalnych sposobów myślenia oraz indywidualnej odkrywczosci, wykraczającej poza wąsko technologiczne ramy (indywidualizm);
- zmiany w programach szkolnych promujące pracę zespołową nad drobnymi, ale oryginalnymi i użytecznymi projektami, poprawiającymi jakość życia w najbliższym otoczeniu: szkoły czy społeczności lokalnej (orientacja długoterminowa);

- propagowanie cnót osobistych w postaci pracowitości, wytrwałości, zapobiegliwości; dbałość o prostotę, przejrzystość i stabilność uregulowań prawnych w sferze innowacji i innowacyjności (orientacja długoterminowa);
 - promowanie powiązań horyzontalnych i międzysektorowych w gospodarce, szkolnictwie zawodowym wszystkich szczebli, ale także w sferze administracyjnej i publicznej, gdzie powstają innowacje społeczne, równie istotne jak te technologiczne czy biznesowe;
 - promowanie otwartych, zdecentralizowanych i zadaniowych struktur organizacyjnych we wszystkich sferach życia i aktywności, w tym w gospodarce (niski dystans władzy).
- Tylko oddziałując w sposób zaplanowany, konsekwentny i długotrwały na najszerze i najbardziej fundamentalne, społeczno-kulturowe „drivery” innowacyjności, będziemy w stanie jako kraj, jako firmy i jako obywatele osiągnąć, po jakimś czasie, a być może po wielu, wielu latach, sukces mierzony wysoką innowacyjnością.

Aneks. Baza danych

Kraj	GII (średnia 2011–2015)	Dystans władzy	Indywidualizm	Unikanie niepewności	Męskość	Orientacja długoterminowa	Przyzwolenie
Szwajcaria	66,34	34	68	58	70	74	66
Szwecja	62,6	31	71	29	5	53	78
Wielka Brytania	60,64	35	89	35	66	51	69
Singapur	60,22	74	20	8	48	72	46
Holandia	60,02	38	80	53	14	67	68
Finlandia	59,9	33	63	59	26	38	57
Stany Zjednoczone	58,96	40	91	46	62	26	68
Hongkong	58,18	68	25	29	57	61	17
Dania	58,08	18	74	23	16	35	70
Irlandia	57,3	28	70	35	68	24	65
Luksemburg	56,58	40	60	70	50	64	56
Kanada	56,52	39	80	48	52	36	68
Niemcy	56	35	67	65	66	83	40
Nowa Zelandia	55,06	22	79	49	58	33	75
Norwegia	54,8	31	69	50	8	35	55
Korea Południowa	54,1	60	18	85	39	100	29
Australia	53,02	36	90	51	61	21	71
Austria	52,64	11	55	70	79	60	63
Japonia	52,12	54	46	92	95	88	42
Francja	51,94	68	71	86	43	63	48
Polska	39,86	68	60	93	64	38	29

Bibliografia

- Bell, D.A. (2008). *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*. Princeton–New York: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (2005). *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Brewer, P., Venaik, S. (2014). The ecological fallacy in national culture research. *Organization Studies*, 7 (35), 1063–1086.
- Braudel, F. (1987). *Historie et sciences sociales: La longue durée. Anneé*, 5 (27), 7–57.
- Bukowski, A., Rudnicki, S. (w opracowaniu). Not only individualism: the effects of long-term orientation and other cultural variables on national innovation success.
- Bukowski, A., Rudnicki, S., Strycharz, J. (2012). Społeczny wymiar innowacji. *Zarządzanie Publiczne*, 2 (20), 13–23.
- Burns, T.R., Machado, N., Corte, U. (2015a). The sociology of creativity: Part I: Theory: The social mechanism of innovation and creative developments in selectivity environments. *Human Systems Management*, 34, 179–199.
- Burns, T.R., Machado, N., Corte, U. (2015b). The sociology of creativity: Part II: Applications: The socio-cultural contexts and conditions of the production of novelty. *Human Systems Management*, 34, 263–286.
- Burns, T.R., Machado, N., Corte, U. (2016). The sociology of creativity: Part III: Applications: The socio-cultural contexts of the acceptance/rejection of innovations. *Human Systems Management*, 35, 11–34.
- CBOS (2012). *Zaufanie społeczne*. Komunikat z badań. Warszawa: marzec.
- CBOS (2013). *Wartości i normy*. Komunikat z badań. Warszawa: sierpień.
- Chandrasekaran, D., Tellis, G.J. (2008). Global takeoff of new products: Culture, wealth, or vanishing differences. *Marketing Science*, 27 (5), 844–860.
- Chen, Y., Luo, L., Zhang, Y. (2011). Development trajectories in the biotechnology industry: China versus leading countries. *China & World Economy*, 19 (3), 105–123.
- Cornell University, INSEAD, WIPO (2013). *The Global Innovation Index 2013: The Local Dynamics for Innovation*. Geneva–Ithaca–Fontainebleau.
- Cornell University, INSEAD, WIPO (2014). *The Global Innovation Index 2014: The Human Factor in Innovation*. Geneva–Ithaca–Fontainebleau.
- Cornell University, INSEAD, WIPO (2015). *The Global Innovation Index 2015: The Local Effective*
- Innovation Policies for Development*. Geneva–Ithaca–Fontainebleau.
- Czapiński, J. (2008). Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks. *Zarządzanie Publiczne* 2, 5–28.
- Czapiński, J., Panek, T. (2013). *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Elenkov, D.S., Manev, I.M. (2005). Top management leadership and influence on innovation: The role of sociocultural context. *Journal of Management*, 31 (3), 381–402.
- Everdingen Van, Y.M., Waarts, E. (2003). The effect of national culture on adoption of innovations. *Marketing Letters*, 14 (3), 217–232.
- Fang, T. (2003). A critique of Hofstede's fifth national culture dimension. *Cross Cultural Management*, 3 (3), 347–368.
- Florida, R. (2010). *Narodziny klasy kreatywnej oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypowiedzianku, społeczeństwa i życia codziennego*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Fukuyama, F. (1997). *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa–Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Furman, J.L., Porter, M.E., Stern, S. (2001). The determinants of national innovative capacity. *Research Policy*, 31 (6), 899–933.
- Geodecki, T., Gorzelak, G., Górniak, J., Hausner, J., Mazur, S., Szlachta, J., Zaleski, J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*. Kraków: Fundacja GAP.
- Ghazinoory, S., Bitaab, A., Lohsrabi, A. (2014). Social capital and national innovation system: a cross-country analysis. *Cross Cultural Management*, 21 (4), 435–475.
- Giddens, A. (2001). *Nowe zasady metody socjologicznej*. Kraków: Nomos.
- Griffith, D.A., Rubera, G. (2014). A cross-cultural investigation of new product strategies for technological and design innovation. *Journal of International Marketing*, 22 (1), 5–20.
- Harrison, L.E., Huntington, S.P. (2003). *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*. Poznań: Wydawnictwo Żysk i S-ka.
- Hofstede, G. 1980. *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills, CA: SAGE.
- Hofstede, G., Hofstede, G.J., Minkov, M. (2011). *Kultury i organizacje* (wydanie 3). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

House, R.J., Hanges, P.J., Javidan, M., Dorfman, P.W., Gupta V. (red.) (2004). *Culture, Leadership, and Organizations. The GLOBE Study of 62 Societies*. SAGE Publications.

Howaldt, J., Schwarz, M. 2010. *Social Innovation. Concepts, Research Fields, and International Trends*. Dortmund: Sozialforschungstelle Dortmund.

Inglehart, R., Basanez, M., Moreno, A. (1998). *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook-Political, Religious, Sexual, and Economic Norms in 43 Societies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

INSEAD (2011). *The Global Innovation Index 2011: Accelerating Growth and Development*. Fontainebleau.

INSEAD, WIPO (2012). *The Global Innovation Index 2012: Stronger Innovation Linkages for Global Growth*. Fontainebleau.

Jameson, F. (1998). *The Cultural Turn. Selected Writings on the Postmodern 1983-1998*. London-New York: Verso.

Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Elgar.

Kumar, V. (2014). Understanding cultural differences in innovation: A conceptual framework and future research directions. *Journal of International Marketing*, 22 (3), 1-29.

Lam, A. (2000). Tacit knowledge, organizational learning and societal institutions: An integrated framework. *Organizational Studies*, 21 (3), 487-513.

Lash, S. (1994). Reflexivity and its doubles: Structure, aesthetics, community. W: U. Beck, A. Giddens, S. Lash (red.), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* (s. 110-173). Stanford, CA: Stanford University Press.

Lee, S.-G., Trimi, S., Kim, C. (2013). The impact of cultural differences on technology adoption. *Journal of World Business*, 48 (1), 20-29.

Lin, L.-H. (2009). Effects of national culture on process management and technological innovation. *Total Quality Management*, 20 (12), 1287-1301.

Lynn, M., Gelb, B.D. (1996). Identifying innovative national markets for technical consumer goods. *International Marketing Review*, 13 (6), 43-57.

March, J.G., Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York-Toronto: The Free Press.

Meyer, J.W., Rowan, B. (1991). Institutionalized organisations: Formal structure as myth and ceremony. W: W.W. Powell, P.J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 41-62). Chicago-London: The University of Chicago Press.

Minkov, M., Hofstede, G. (2011). The evolution of Hofstede's doctrine. *Cross-Cultural Management: An International Journal*, 18 (1), 10-20.

Mooij de, M., Hofstede, G. (2010). The Hofstede model. Applications to global branding and advertising strategy and research. *International Journal of Advertising*, 29 (1), 85-110.

Mulgan G., Tucker S., Rushanara A., Sanders B. (2007). *Social Innovation. What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship - Saïd Business School University of Oxford - The Young Foundation.

Nakata, C., Sivakumar, K. (1996). National culture and new product development. *Journal of Marketing*, 60 (1), 61-72.

Nee, V. (1998). Sources of the New Institutionalism. W: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 1-16). New York: Russell Sage Foundation.

Nee, V. (2005). The New Institutionalism in economics and sociology. W: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology* (s. 49-74). New York: Russell Sage Foundation, Princeton-Oxford: Princeton University Press.

Nee, V., Ingram, P. (1998). Embeddedness and beyond: Institutions, exchange, and social structure". W: M.C. Brinton, V. Nee (red.), *The New Institutionalism in Sociology* (s. 19- 45). New York: Russell Sage Foundation.

North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

North, D.C. (2006). Efektywność gospodarstwa w czasie. W: A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 2. (s. 553-562). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

OECD, SOEC (2005). *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. 3rd Edition.

Rinne, T., Steel, G.D., Fairweather, J. (2012). Hofstede and Shane revisited: The role of power distance and individualism in national-level innovation success. *Cross-Cultural Research*, 46 (2), 91-108.

Rodrik, D. (2007). Normalizing industrial policy, Commission on growth and development working paper. *World Bank*, 3.

Rubera, G., Griffith, D.A., Yalcinkaya, G. (2012). Technological and design innovations effects in regional new products rollouts: A European illustration. *Journal of Product Innovation Management*, 29 (6), 1047-1060.

- Saxenian, A. (2007). *The New Argonauts*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Schatzki, T.R. (2001). Introduction. W: T.R. Schatzki, K. Knorr Cetina, E. von Savigny (red.), *The Practice Turn in Contemporary Theory* (s. 12–14). London: Routledge.
- Schwartz, S.H. (2006). A theory of cultural value orientations: explanations and applications. *Comparative Sociology*, 5, 136–182.
- Sewell W. (2005). The concept(s) of culture. W: G.M. Spiegel (red.), *Practicing History. New Directions in Historical Writing After Linguistic Turn* (s. 76–95). New York–London: Routledge.
- Shane, S. (1992). Why do some societies invent more than others?. *Journal of Business Venturing*, 7, 29–46.
- Shane, S. (1993). Cultural influences on national rates of innovation. *Journal of Business Venturing*, 8, 59–73.
- Shane, S., Ventakamaran, S., MacMillan, I. (1995). Cultural differences in innovation championing strategies. *Journal of Management*, 21 (5), 931–952.
- Stark, D. (1996). Recombinant property in east European capitalism. *American Journal of Sociology*, 4 (101), 993–1027.
- Steenkamp, J.-B.E., Hofstede, F.T., Wedel, M. (1999). A cross-national investigation into the individual and national cultural antecedents of consumer innovativeness. *Journal of Marketing*, 63 (2), 55–69.
- Swidler, A. (1986). Culture in action: Symbols and strategies. *American Sociological Review*, 2 (51), 273–286.
- Taylor, M.Z., Wilson, S. (2012). Does culture still matter?: The effects of individualism on national innovation rates. *Journal of Business Venturing*, 27, 234–247.
- Tellis, G.J., Stremersch, S., Yin, E. (2003). The international takeoff of new products: The role of economics, culture, and culture innovativeness. *Marketing Science*, 22 (2), 188–208.
- Trompenaars, F., Hampden-Turner, C. (1998). *Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Global Business*. 2nd Edition. New York: McGraw-Hill.
- Yalcinkaya, G. (2008). A culture-based approach to understanding the adoption and diffusion on new products across countries. *International Marketing Review*, 25 (2), 202–214.
- Yeh, R.-S., Lawrence, J.L. (1995). Individualism and Confucian dynamism: A note on Hofstede's cultural root to economic growth. *Journal of International Business Studies*, 26 (3), 655–669.
- Weber, M. (1994). *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Lublin: Wydawnictwo TEST.
- Westwood, R., Low, D.R. (2003). The multicultural muse: Culture creativity and innovation. *International Journal of Cross-Cultural Management*, 3 (2), 235–259.
- Williamson, O.E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 23, 595–613.
- Witek, J., Błoński, K. (2014). Postawy Polaków wobec możliwości uczenia się nowych rzeczy. *Handel Wewnętrzny*, 4 (351), 299–310.
- World Values Survey (2009). *World Values Survey 1981–2008. Official Aggregate v.20090901*, World Values Survey Association.

Cultural barriers to innovativeness in Poland

This paper aims to point out the cultural barriers to innovativeness in Poland and interpret them using cross-cultural institutional models. On the theoretical level, the authors propose an analytical model to explain how culture may impact national innovativeness via institutional and organizational environments. Empirically, the authors apply Hofstede's dimensions of culture to show which cultural factors may influence national innovativeness and what cultural backgrounds underlie innovativeness in countries with the highest scores on the Global Innovation Index. Cluster analysis reveals two distinct cultural patterns: Anglo-Saxon and Confucian. The authors then analyze the cultural specificity of Poland to propose a list of strengths and weaknesses regarding national innovation intensity, both those deeply embedded in our national culture and those relatively independent from short-term economic and policy factors.

Keywords: culture, Hofstede, innovation, innovativeness, Global Innovation Index

Marek W. Kozak

Zarządzanie wielkimi imprezami sportowymi: główni interesariusze¹

Wielkie imprezy sportowe, do których prawa mają na razie tylko FIFA, UEFA oraz MKOl, stały się od niedawna polem zainteresowań wielu interesariuszy: właścicieli praw (organizacji), administracji i biznesu (w tym mediów). Celem artykułu jest analiza systemu zarządzania wielką imprezą sportową. Główna hipoteza głosi, że system jest zorientowany głównie na zysk właściciela marki. Zysk i koszt jest równie ważny jak system (mechanizm) imprezy, oparty głównie na porozumieniach finansowych administracji centralnej i UEFA, czyli głównych, ale nie jedynych jej interesariuszy. Mechanizm imprezy decyduje o dochodach. Niniejszy artykuł podejmuje też zagadnienie niszowe w naszej wiedzy na temat mechanizmu wielkiej imprezy sportowej, jaka jest dobrze widoczna podczas przeglądu literatury światowej. W związku z wojną we wschodniej Ukrainie analizę ograniczono do Polski.

Słowa kluczowe: Euro, zarządzanie, dochody, kluczowi interesariusze

Wstęp – stan rzeczy

Wielka impreza sportowa jest na ogół rozumiana jako wydarzenie międzynarodowe przyciągające gości z całego świata i atrakcyjne dla globalnych mediów (Phillips 2012, s. 6). Spośród wszystkich znanych definicji (często podkreślających regularność i powtarzalność imprezy) ta przedstawiona przez cytowanego autora, mimo całej swej ogólności, jest chyba najbliższa prawdy. I ma tylko jedno uzasadnienie: różnorodność i liczebność gości (oraz mieszkańców miast gospodarzy) gwarantuje wszystkim organizacjom (właścicielom znaku towarowego), sponsorom i organizacjom medialnym znaczący dochód (z reklam, opłat transmisyjnych, sprzedaży dóbr, usług etc.). Inni zwracają uwagę na regularność wielkich imprez (Klauser 2011, s. 4). Mechanizm, na ogół rozumiany technicznie, tu będziemy

traktować jako mechanizm społeczny, to jest zamykający się w analizie elementów składowych (podmiotów, instytucji, grup społecznych, kluczowych osób) oraz relacji przyczynowo-skutkowych między nimi (zob. Elster 1989; *Illustrated Oxford Dictionary* 2004, hasło „mechanism”, znaczenie nr 3; Horne, Manzenreiter 2006, s. 2).

Od lat – z różnych przyczyn – rośnie zainteresowanie wielkimi imprezami sportowymi. Jedni interesują się dla przyjemności, inni dla zarabiania pieniędzy, inni dla skoku cywilizacyjnego, jaki rzekomo ma ona przynieść krajom mniej rozwiniętym. Także sport rozwija się i komplikuje bardzo szybko (Smith, Stewart 2013). Coraz więcej dyscyplin sportowych wzbudza zainteresowanie widzów, a w konsekwencji – również reklamodawców i specjalistów od marketingu i promocji. Doszło wręcz do tego, że trudno jest kwalifikować wielkie wydarzenia sportowe: czy stanowią one część turystyki sportowej czy eventowej? Obie są częścią turystyki kulturowej, ale każda ma inny charakter. Nie rozstrzygając tego problemu, na potrzeby niniejszej publikacji przyjmijmy tylko, że turystyka sportowa jest motywowana chęcią oglądania wydarzeń sportowych lub osobistego w nich udziału².

Marek W. Kozak
EUROREG
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 30,
00-927 Warszawa
m.kozak@uw.edu.pl

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/00442.

² Sięgamy tu do szerokiej i wąskiej definicji zaprezentowanej na gruncie polskim przez Kowalczyka (2008,

Podstawowe oficjalne założenie brzmi, że organizacja megaimprez sportowych – oprócz korzyści sportowych – przyniesie benefity we wszystkich głównych sferach życia: gospodarczej, społecznej, promocyjnej, infrastrukturalnej i planistyczno-rewitalizacyjnej (i dopiero ostatnio nieśmiało poruszanej – ekologicznej). W rzeczywistości wartość korzyści to zaledwie ułamek wartości kosztów poniesionych głównie przez państwo, w małym stopniu przez samorząd lokalny wielkich miast. Co do wyniku sportowego, to chyba nie trzeba przypominać, że polska drużyna nie odniosła żadnego sukcesu podczas Euro 2012. Jak powiada Boykoff, „[...] sport olimpijski to świetny interes dla mediów, deweloperów, korporacji³, sponsorów, służb bezpieczeństwa i wąskiej elity z miast gospodarzy. Zwykli ludzie nic z tego nie mają” (Hawranek, Opryszek 2016, s. 28).

Istnieje pogląd, że wielkie imprezy sportowe są szczególnie kosztowne zarówno dla państw słabiej rozwiniętych – muszą one bowiem ponieść znaczne nakłady na budowę lub remont infrastruktury sportowej i komunikacyjnej (Baade, Matheson 2015, s. 25) – jak i dla tych, które nie odnoszą większych sukcesów sportowych (Custodio, Couveia 2007). Avraham (2014, s. 71) zwraca też uwagę, iż goszczenie megaimprez nie musi

przynieść poprawy image’u danej destynacji. Zarazem zauważa się, że znaczne fundusze potrafią też przeznaczyć na taki cel ośrodki zamożne, np. Londyn w 2012 r., gdzie na potrzeby igrzysk olimpijskich wydano 15,7 mld USD, zatem znacznie więcej, niż planowano (Zimbalist 2015, s. 11). Także koszt Euro 2012 realizowanego przez Polskę i Ukrainę był szacowany na co najmniej 24 mld euro (w Polsce) (Dembek, Włoch 2014, s. 44), choć i to wydaje się kwotą nieco zaniżoną, nieuwzględniającą kosztu opóźnień w budowie infrastruktury oraz bankructw firm budowlanych.

Nawiasem mówiąc, po igrzyskach w Londynie w 2012 r. nastąpił znaczny spadek liczby sportowców i amatorów uprawiających ćwiczenia fizyczne co najmniej raz w tygodniu przez pół godziny (Zimbalist 2015, s. 115). Na przykładzie Londynu możemy zatem też zakwestionować tezę, że zawody sportowe służą podniesieniu chęci uprawiania sportu.

Przykład igrzysk w Pekinie (2008 r.) czy w Soczi (2014 r.) dowodzi, że wielkość wydatków na organizację imprezy zależy z pewnością od zamożności budżetu, ale też (a może w pierwszej kolejności) od ambicji danego kraju i jego władz. W obu miejscach koszty organizacji ocenia się na 40–50 mld USD, co świadczy o tym, że podobnie jak olimpiada w Berlinie (1936 r.) czy Moskwie (1980 r.), miały one służyć zmianie wizerunku danego państwa jako globalnej potęgi. I jak wiemy, w żadnym z tych przypadków wskaźnikiem potęgi nie była organizacja wielkiej imprezy sportowej, ile raczej stan gospodarki, społeczeństwa i armii. W gruncie rzeczy zatem efekt promocyjny nie jest tak wielki, jak się spodziewano (zob. Dembek, Włoch 2014).

Rozumienie mechanizmu napędzającego wielkie imprezy wymaga najczęściej analizy elementów składowych (podmiotów, instytucji, grup społecznych, kluczowych osób) oraz relacji przyczynowo-skutkowych między nimi. Dlatego wstępne zarysowanie mechanizmu i jego składowych opiera się na przeglądzie literatury przedmiotu (zawartej w bibliografii). Najpierw zauważmy, że do wielkich wydarzeń sportowych zalicza się bardzo niewiele wydarzeń: piłkarskie mistrzostwa świata (w odniesieniu do których właściwą organizacją jest FIFA), piłkarskie mistrzostwa Europy (UEFA) oraz igrzyska olimpij-

s. 11), zgodnie z którą turystyka sportowa jest częścią turystyki kulturowej, jako zespół wartości i zachowań turystów związanych z autentycznym zainteresowaniem dziedzictwem kulturowym oraz ich uczestnictwem w szeroko pojmowanym współczesnym życiu kulturalnym. Zob. też interesujący przegląd definicji kultury: von Rohrscheidt 2008. Na ogół turystyka sportowa jest redukowana do sportu zawodowego (zob. Kozak 2009, s. 101–102) i pomija sport amatorski. Wraz z rozwojem technologii komunikacyjnych, nawet w przypadku sportu zawodowego, coraz więcej ludzi nie wyjeżdża, lecz ogląda imprezy we własnym domu. Widz nie jest turystą, to pewne, ale reaguje na wszystkie bodźce reklamowe tak jak uczestnicy imprezy. Osobisty udział w wielkich wydarzeniach sportowych jest bardziej pożądanym z punktu widzenia sponsorów, jest to równie pożądana, co dochodowa forma zachowań. Niestety, zwiększa się liczba ludzi kontentujących się jedynie oglądaniem wydarzenia na ekranie telewizora lub smartfonie.

³ W języku polskim zwykło się rozumieć przez korporacje tylko duże firmy międzynarodowe, ale w wielu językach to także jednostki władzy (np. samorządowej). Tu oznaczać będą jedynie (wielkie) firmy.

skie (MKOl). Organizacje te zazdrośnie strzegą swych praw do wielkich imprez, ale stopniowo do tej elitarnej grupy megaimprez wdzierają się inne, takie jak igrzyska brytyjskiego Commonwealthu (Wspólnoty Narodów), mistrzostwa rugby itp. imprezy – jeszcze nie globalne, ale coraz bardziej popularne na świecie. A powód ich eliminacji spośród największych jest prosty: rynek reklamowy jest na tyle mały, że poszerzenie kręgu oznacza spadek dochodów dla wymienionych wcześniej organizacji⁴.

W gruncie rzeczy żadna współczesna mega-impreza nie jest możliwa bez grup interesariuszy. To jednak nie wystarczy, bowiem przed rokiem 1980 żadna organizacja nie zyskiwała nawet w przybliżeniu takich dochodów jak obecnie. Rok 1980 jest jedynie cezurą wyznaczającą początek silnych zmian w sporcie.

Z wymienionych wyżej względów nie da się rzeczy sprowadzić tylko do teorii naukowych (np. zarządzania czy politologii), gdyż w praktyce mechanizm wielkiej imprezy obejmuje zarówno formalne, jak nieformalne metody i techniki postępowania, zarówno jawne, jak niejawne. W istocie zatem jest to w praktyce mieszanka sztuki i nauki. O niemałej skuteczności, jak widać.

Z przeglądu literatury wynika, że na ogół koncentrowano się na poszczególnych aspektach realizacji wspomnianych wydarzeń, a największą niszę stanowi wiedza o czymś tak złożonym, jak mechanizm zarządzania przygotowaniem, realizacją i zamknięciem imprezy, mieszający różne koncepcje naukowe ze sztuką rozgrywania relacji z administracją (przede wszystkim centralną, krajową, jako dysponującą środkami finansowymi oraz prawami do decyzji o skali interwencji publicznej czy zwolnieniach podatkowych organizacji). Przedstawienie mechanizmu i jego działania stanowi podstawową wartość dodaną artykułu. Pełny przegląd wyników badania w artykule natomiast nie jest możliwy, przekracza bowiem jego objętość.

⁴ Jedyną globalną imprezą niesportową jest wystawa światowa Expo organizowana przez międzyrządowe biuro z siedzibą w Paryżu (BIE), zrzeszające blisko 170 państw.

Metody badawcze

Zasadnicze metody badawcze to przegląd literatury (jako punkt wyjścia do dalszych badań) oraz badania empiryczne (sfinansowane przez NCN) w okresie koniec 2014 r. – kwiecień 2015 r. Badania krajowe oprócz obserwacji i wizyt autora Kozaka (kierownika zespołu) objęły badania ankietowe: 501 kwestionariuszy mieszkańców okolic stadionów i stref kibica w miastach gospodarzach Euro oraz w Krakowie (i 25 ankiet Kołobrzegu), 500 ankiet wśród przedsiębiorców w tych samych miastach i miejscach oraz 152 ankiety wśród turystów zagranicznych w Warszawie. Przeprowadzono też pogłębione wywiady (IDI) z 35 reprezentantami głównych interesariuszy. Nadto zrealizowano trzy studia przypadku za granicą (w Barcelonie, Sewilli i Lizbonie) (autorstwa A. Płoszaja i M.W. Kozaka w okresie 2014–2015). Wybór miejsc na Półwyspie Iberyjskim wynikał z długich dyskusji o długofalowych wynikach imprez sportowych na szeroką skalę, zwłaszcza sukcesie lub porażce. Ponadto w okresie 2014–2016 przeprowadzono obserwacje czterech stadionów, wykorzystywanych podczas Euro 2012 w Polsce. Celem zasadniczym było zebranie opinii badanych na temat krótko- i długofalowych efektów omawianej imprezy. Wbrew oczekiwaniom okazało się, że na ogół badani nie odróżniali efektów krótko- i długoterminowych. Wydaje się (to tylko przypuszczenie autora), że poddani zmasowanej presji – na ogół nieodróżniającej różnych perspektyw – pozytywnych skutków imprezy, z zasady jej ulegali. Dowodem są te same spostrzeżenia badanych na temat efektów wielkiej imprezy (głównie remontów i modernizacji budynków i dróg dojazdowych). Zespół grantu NCN stanowili M.W. Kozak, B. Jałowicki, A. Kowalczyk, M. Derek i A. Płoszaj. Tylko objętość wyników badań powoduje, że wiele z nich zostało zaprezentowanych w artykule w formie omówień lub skrótów. Analiza literatury była częścią stałego pogłębiania wiedzy.

Założenia i wnioski z badań

W toku realizacji badań założono, że wielo-
poziomowość tematu wymaga nader zróżnico-

wanych metod i technik badawczych, a zatem różnicowania kwalifikacji i doświadczeń zespołu badawczego. Ponadto stwierdzono, że mechanizm służący osiągnięciu celów finansowych organizacji obejmuje zarówno elementy teorii (np. znakomite podejście do promocji), jak i niejawnych działań decydujących o wyborze ofert czy dochodowości imprezy. W gruncie rzeczy do zmiany podejścia organizacji do wielkich imprez sportowych przyczyniły się zmiany w społeczeństwie i profesjonalizacja (w tym komercjalizacja) sportu. Bez nich współczesny mechanizm wyglądałby inaczej, a praktyczne podejście do niego byłoby zapewne inne.

Mechanizm zarządzania wielkimi imprezami sportowymi stanowi mieszaninę formalnych i nieformalnych rozwiązań, uzgodnionych przez organizację i „rodzinę” (pojęcie to w sensie rozumianym w kontekście niniejszych rozważań zostanie wyjaśnione niżej), oraz administrację centralną. Wobec tych kluczowych interesariuszy pozostali krajowi uczestnicy (media, naukowcy, kibice, społeczeństwo) mieli za zadanie jedynie brać udział w imprezie oraz ułatwić jej organizację i przebieg. Dane o rezultatach pozwalają mieć pewność, że – podobnie jak w innych przypadkach – koszty są dalece większe niż obiecywane, a korzyści nie osiągnięto. Mimo to atmosfera budowana przez organizację i krajową „rodzinę” (zob. niżej) pozostawiała większość badanych z poczuciem dobrze spędzonego czasu (nawet jeśli opinie o skutkach pozytywnych były raczej rzadsze).

Jednym z nieoczekiwanych efektów wzrostu kosztów megaimprez sportowych jest widoczne zwiększenie wiedzy w tym zakresie i aktywizacja protestów społecznych przeciw imprezom na podstawie analizy kosztów alternatywnych (np. zdrowie, ubóstwo, bezrobocie czy impreza). To być może najważniejszy społeczny aspekt ostatnich kilku lat. Wpływ na jego pojawienie się mają dwa niezależne czynniki: sytuacja kryzysowa w wielu krajach, jak też rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Zarządzanie administracją publiczną zalicza się do większych problemów rozwojowych Polski (Hausner i in. 2015), a zapewne nie tylko Polski, co ułatwia organizacjom negocjacje z administracją centralną (szerzej: władzami i elitami politycznymi). W efekcie organizacje

sportowe wprowadzają różne dostosowania do sytuacji lokalnej, np. we Francji, rozpraszając wydarzenia między wiele miast, które w sposób naturalny licząc na dotacje z budżetu centralnego, stają się orędownikami Euro 2016, a potem tym samym przerzucają na budżet centralny większość kosztów imprezy.

Mówiąc krótko, mechanizm zarządzania procesem przygotowań, realizacji i zakończeniem imprezy korzystał ze wszystkich możliwości stwarzanych przez współczesny świat i wyraźnie jest budowany na relacji między paraprywatną organizacją sportową a administracją (władzą) – co sprowadza się do tego, że aby organizacja mogła zarobić, władza musi opłacić wszelkie koszty, które są znacznie większe niż dochody. I nie ma w tym nic złego, jeśli dla znaczącej części społeczeństwa fundujemy ewidentne igrzyska. Oczywiście tak długo, jak długo koszty imprezy są jasne dla wszystkich członków społeczeństwa, a ci ostatni zdecydują się poprzeć takie wydatkowanie pieniędzy na podstawie wszelkich dostępnych danych.

Otwarte pozostaje pytanie, jak pomniejszyć koszty utrzymania infrastruktury zbudowanej głównie lub jedynie na potrzeby wielkiej imprezy sportowej. Coraz więcej badaczy (i niżej podpisany także) jest zdania, że chodzi przede wszystkim o instrumentalne podejście do imprezy i strategiczne skoncentrowanie się na myśleniu, jak tę infrastrukturę wykorzystać po imprezie. Dotyczy to zarówno wielkich imprez (Bramwell 1997), jak i działań klubowych na poziomie lokalnym (Meyer-Künzel 2007). Tego, że racjonalne jej wykorzystanie jest wykonalne, dowodzi bardzo strategiczne, skoordynowane i skoncentrowane terytorialnie (rewitalizacyjnie) podejście w Lizbonie i Barcelonie. Że jest to trudne, niech świadczy wiele innych wielkich imprez (takich jak Euro 2012) oraz analizy na poziomie miast (Kowalczyk, Derek 2010, s. 264–265).

Jak podkreślono wyżej, inne główne wnioski wynikające z analizy tego typu wydarzeń to:

- koszty zdecydowanie przerastały obiecywane korzyści;
- profesjonalizacja sportu oznaczała także wzrost kosztów megaimprez;
- istnieje poważna tendencja do przeszacowywania potencjalnych dochodów z megaimprezy;

- zwłaszcza ostatnio rośnie wiedza społeczna o skutkach megaimprez;
- pomniejszenie kosztów megaimprezy jest możliwe tylko pod warunkiem podejścia skoncentrowanego i strategicznego (zarówno w skali krajowej, jak i lokalnej).

Jeśli chodzi o odniesienie wniosków do stanu rzeczy, to omawiane badanie ujawniło swą wartość dodaną przede wszystkim w zamierzonej kompleksowej analizie skutków megaimprezy (w możliwie wszystkich aspektach znanych z przeglądu literatury) oraz analizie mechanizmu stojącego u podstaw zarządzania procesem przygotowawczym i realizacyjnym wielkiej imprezy. Po raz pierwszy w literaturze sformułowano wnioski podkreślające, iż na mechanizm ów składają się elementy nauki i sztuki, w tym zjawiska niejawne lub trzymane w części w tajemnicy.

Czynniki sprzyjające zmianie

Niewątpliwie w ostatnich latach nastąpiła zmiana w dziedzinie sportu, zwłaszcza dyscyplinach najbardziej popularnych, takich jak np. piłka nożna. Jest ona bez wątpienia bardziej profesjonalna i w efekcie skomercjalizowana i mocno przypomina swoistą gałąź przemysłu rozrywkowego, do którego po części należy. „Powstała [...] dzięki mariażowi sportu, biznesu i mediów, które razem współtworzą tzw. złoty trójkąt” (Pietrewicz, Małczyński 2014, s. 131). Inny sposób rozumienia sytuacji to współistnienie i współpraca trzech elementów: administracji, biznesu i organizatorów wielkich imprez (Andersson 2013, s. 241). „Procesy urynkowania sportu stoją w kontrze z postawami i zachowaniem kibiców starego typu” (Antonowicz i in. 2011, s. 114). Jak widać, futbol przechodzi zatem gruntowne zmiany, dotyczące nie tylko działaczy i piłkarzy, ale też kibiców, z jednej strony starających się je zahamować, z drugiej zaś stopniowo do nich się dostosowujących.

Sport jest coraz bardziej profesjonalny. Profesjonalizacja oznacza zarazem także komercjalizację, sprowadzenie sportu do kwestii finansowych. Jest to tym łatwiejsze, że wymienione organizacje sportowe (FIFA, UEFA czy MKOl) *de facto* są międzynarodowymi organizacjami

sportowymi, formalnie NGO, które w żaden bezpośredni sposób (w przeciwieństwie do np. paryskiego BIE) nie zależą od rządów poszczególnych państw ani od organizacji międzyrządowych (takich jak Unia Europejska czy ONZ).

Międzynarodowe organizacje sportowe w ostatnich dziesięcioleciach kierują się raczej rachunkiem ekonomicznym niż jakimkolwiek innym, podczas gdy organizacje międzypaństwowe, takie jak paryskie BIE, kontrolowane przez państwa członkowskie, ograniczają oczekiwania finansowe do pokrycia kosztów przygotowań do i realizacji imprezy, bez wytwarzania zysku. Co nie znaczy, że płatności (dochód) tych organizacji (dalej zwanych organizacjami) przesądzają o wyniku ekonomicznym, który zależy także od innych składowych kosztów. Międzynarodowe organizacje sportowe (paraprywatne) coraz szybciej przejmowały wszelkie zachowania właściwe prywatnym spółkom. Ich szczególnie interesującą cechą jest posiadanie tzw. rodziny, to jest organizacji i osób zaangażowanych w realizację i wyniki negocjacji. W skład „rodziny” wchodzi zarówno instytucje i osoby ponadnarodowe, jak i komitety olimpijskie, media, a nawet niektórzy naukowcy z poszczególnych państw. Żeby się zaś ubezpieczyć od odpowiedzialności, każda z nich (FIFA, UEFA, MKOl) ma siedzibę w Szwajcarii, zatem w spokojnym i bezpiecznym kraju, w którym siedzibę ma arbitrażowy trybunał sportowy, jedyny trybunał upoważniony do rozstrzygania nieporozumień między organizatorami wielkiej imprezy a krajem ubiegającym się o jej przeprowadzenie (lub realizującym imprezę).

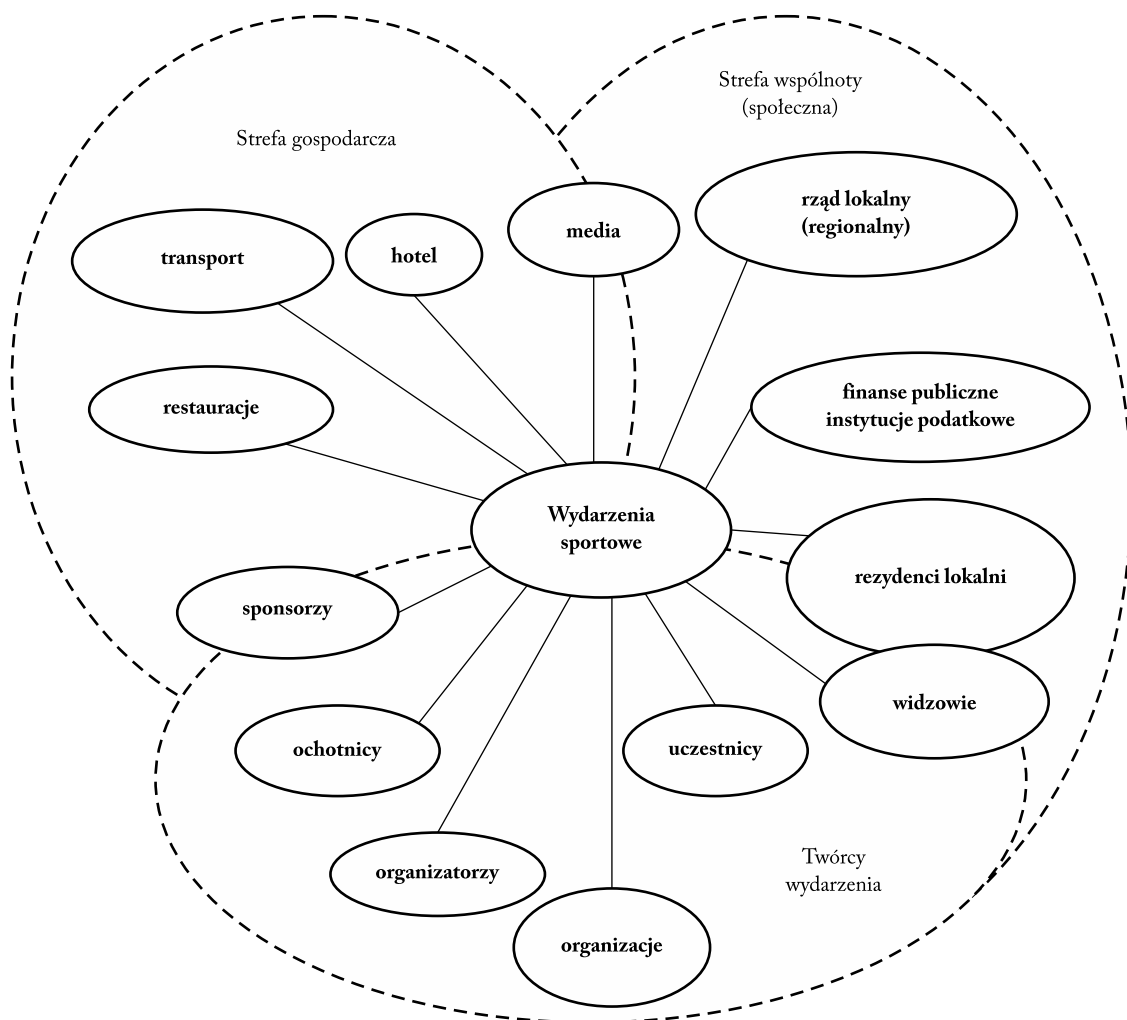
Trzeba pamiętać, że o dzisiejszym stanie rzeczy od lat decydują liczne zjawiska i procesy bezpośrednio niemające wiele wspólnego ze sportem, ale raczej z ogólnymi przeobrażeniami świata. W pierwszej kolejności wypada wymienić ogólny wzrost dochodów w skali globalnej oraz rozwój technologiczny społeczeństwa informacyjnego. Nastąpił też globalny rozwój konkurencji i ujawnił się jej nowy aspekt, to jest konkurencja terytorialna. A wreszcie – wobec rosnącej konkurencji – nastąpił istotny wzrost nakładów na reklamy. Okazało się, że organizatorzy wielkich wydarzeń sportowych szybko nauczyli się korzystać z powyższych przemian.

Model uczestnictwa w imprezie sportowej

Andersson (2013, s. 240) wyróżnia trzy grupy interesariuszy dla każdej imprezy sportowej: twórców wydarzenia, grupy społeczne oraz gospodarzkę. W jakim stopniu jest to model uniwersalny? Wydaje się, że całkowita koncentracja na uczestnikach (interesariuszach) prowadzi do utraty z pola widzenia innych – wcześniej wymienionych – czynników wpływających na możliwość organizacji zyskowej imprezy. Co naturalnie nie znaczy, że rezygnacja z identyfikacji interesariuszy

oraz ich roli w systemie pozostałaby z korzyścią dla analizy.

Z modelu przedstawionego na rycinie 1 wynika, że każde wielkie wydarzenie sportowe to wielu interesariuszy zajmujących się nie tylko bezpośrednią pracą nad imprezą, ułatwiających jej przebieg oraz uczestniczących w odbiorze (czasem niemierzalnych) korzyści lub podziale zysków. W zasadzie można mówić o zmobilizowaniu (oprócz interesariuszy zewnętrznych) znacznej części społeczeństwa, w różnych formach reprezentowanego w modelu Anderssona (ryc. 1). Jednakże nie wszyscy interesariusze pełnią takie



Rycina 1. Typowy model uczestników wydarzenia sportowego

Źródło: Andersson 2013, s. 240.

same funkcje. Są równi i równiejsi, a kluczowi to organizacja (i jej „rodzina”, czyli instytucje i osoby związane z organizacją) oraz administracja publiczna. Wręcz trudno powiedzieć, która odgrywa ważniejszą rolę, tak mocno są ze sobą powiązane. W dodatku, jak widać już w przedstawionym modelu, niektórzy interesariusze zajmują pozycje zmienne, należąc do różnych grup, zależnie od pełnionej funkcji. Dlatego trzeba każdorazowo dostosowywać model do danej wielkiej imprezy.

Zobaczymy to na przykładzie wielkiego wydarzenia sportowego (jako jedyne, które realizowała Polska – Euro 2012)⁵.

Na czoło interesariuszy wysuwają się dwie kluczowe instytucje: 1) administracja publiczna krajowa i lokalna oraz 2) formalny organizator imprezy, właściciel marki i wszystkich związanych z nią znaków handlowych. Pierwsza dysponuje środkami oraz instrumentami finansowymi i prawnymi umożliwiającymi realizację imprezy, druga zaś prawami do znaków handlowych i mnóstwem nowoczesnie podanych władzom i społeczeństwu obietnic, wśród których w Europie Środkowej i Wschodniej na pierwsze miejsce wysuwa się fantasmagoryczny skok cywilizacyjny (cokolwiek to znaczy), a w reszcie świata – zwykła chęć odniesienia korzyści dzięki imprezie.

Politycy i administracje

Motywy angażowania się administracji (i sterujących nią w miarę swych możliwości polityków) są nader złożone, i to z wielu powodów. Główna przyczyna uwzględnienia w pierwszej kolejności właśnie administracji jest banalnie prosta: to ona ponosi zdecydowaną większość kosztów. Jak uważa Boykoff, podczas przygotowań do igrzysk w Londynie (2012) administracja (szerzej: państwo) pokryła 88% kosztów inwestycji, za to w Soczi (2014) aż 96% (Hawranek, Opryszek 2016, s. 28). Jak widać, im bardziej scentrali-

zowane i ambitne państwo, tym większy jego udział w kosztach.

Z punktu widzenia nadzorujących administrację polityków to okazja do wykazania się własną aktywnością przed wyborcami, tym bezpieczniejsza, że z reguły między zapadnięciem decyzji o udziale a imprezą mija około sześciu–siedmiu lat, co pozwala przewidywać, że skutki ewentualnych niepowodzeń poniosą następcy u władzy⁶. Jest to zatem zachowanie zgodne z poniższym scenariuszem: władzy składa się szerokie, trudne do sprawdzenia obietnice na podstawie materiałów przygotowanych na koszt strony ubiegającej się o organizację imprezy przez szwajcarską organizację konsultingową. Materiał ten standardowo i przekonująco (na ogół w sposób niedający się zweryfikować wcześniej niż po imprezie) przypisuje wszelkie korzyści zupełnie niezwiązane z imprezą (takie jak np. inwestycje krajowe i europejskie) jej efektom (w różnych dziedzinach, z reguły niewymiernych, a przez to niesprawdzalnych, np. promocja kraju, „skok cywilizacyjny” itp.). Z punktu widzenia obietnic wyborczych jest to zachowanie w pełni racjonalne: z racji złożoności materii wymagającej dużej wiedzy o zamierzeniach nie tylko inwestycyjnych kraju oraz czasu dzielącego złożenie obietnic od ich spełnienia możliwości weryfikacji przez wyborców są więcej niż ograniczone, zwłaszcza w sytuacji aktywnego związania mediów z promocją imprezy. A to powiązane finansowo z organizacją media decydują o tworzeniu atmosfery społecznej i ocen przygotowań i imprezy. Jak podkreśla Flyvbjerg na podstawie swej analizy wielkich projektów i przyczyn ich akceptowania przez polityków, główny problem tkwi w tym, że ostatnio zaniedbano przestrzegania podstawowej zasady, iż koszty błędów w przewidywaniach powinien ponosić twórca przewidywań (Flyvbjerg 2005, s. 57). Pozwoliłoby to zapewne uniknąć wielu kłopotów z bilansem kosztów i korzyści, gdyby nie to, że organizacje pilnie strzegą warunku zaniedbania tejże zasady. Cantarelli i in. (2010)

⁵ Jak wspomniano, skutek wojny w Ukrainie od 2014 r. skoncentrowano uwagę na Polsce jako zamożniejszym partnerze Euro 2012. Na Ukrainie dotąd – wg wiedzy badacza – nie dokonano niezależnych analiz efektów megalimprezy. Raporty oficjalne zaś są równie optymistyczne i zaniżające koszty jak polskie.

⁶ Tak się stało np. w przypadku Euro 2012: umowę z UEFA podpisał premier Kaczyński, podczas gdy za wszelkie prace przygotowawcze odpowiadał rząd premiera Tuska.

zwracają zaś większą uwagę na zjawisko *lock in*, czyli stosowanie rozwiązań nieaktualnych, z minionej epoki, w nowej epoce. Wydaje się ono powszechne na niezwykle krótkim etapie przejścia do ery poprzemysłowej.

Administracja jest kluczowym partnerem, dysponuje bowiem kompetencjami i środkami na pokrycie wszelkich kosztów przygotowawczych (zwłaszcza kosztów budowy infrastruktury, zwolnienia organizacji z obowiązku płacenia podatków od wszelkich czynności podejmowanych w toku megaimprezy, ale też przygotowań organizacyjnych, bezpieczeństwa etc.). Od chwili podpisania z reguły niejawną umowę z rządem organizacja bezwzględnie egzekwuje swe prawa, oskarżając niektóre firmy o nieuczciwy marketing przy sprzedaży dóbr (np. piwa) zastrzeżonych dla sponsora. Dodatkowo PZPN ma też pewien udział w opłatach za transmisje medialne⁷.

Sprzyja temu też zaangażowanie administracji, która złożywszy zobowiązania wobec organizacji i mediów, traci zainteresowanie ujawnianiem stopniowej minimalizacji wymiernych korzyści uprzednio – na wyrost – przypisywanych imprezie. Dlatego np. podczas przygotowań do Euro w Polsce lista inwestycji wykreślonych ze spisu związanego z imprezą nie została przedstawiona publicznie przez ministra sportu i turystyki Joannę Muchę ani przez media; ograniczono się jedynie do złożenia raportu (listy inwestycji) w sejmie⁸. Lista składała się także z wykazu wielu wykreślonych, a wcześniej planowanych przedsięwzięć.

Ryzyko polityczne jest coraz częściej badane w związku z turystyką, aczkolwiek ograniczane na ogół do bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Wyróżnia się w tym kontekście trzy kategorie (aspekty) ryzyka inwestycyjnego: ryzyko związane z transferem kapitału, ryzyko operacyjne oraz ryzyko kontroli własności (Schmidt 1986). W przypadku megaimprez w zasadzie nie istnieje ryzyko transferu (bo takowego właściwie nie ma, skoro nie ma inwestycji) ani ryzyko operacyjne, ani też związane z własnością (bo umowa z ad-

ministracją państwową, od lat w formie niejawną, z góry określa znaczne obowiązki administracji oraz niemałe prawa organizacji zarządzającej prawami do znaków towarowych związanych z imprezą) (Tetlak 2016, por. Tetlak, Molenaar 2012). Stroną dla organizacji jest w zasadzie administracja centralna, która odpowiada także za wsparcie finansowe administracji regionalnej i lokalnej w celu przygotowania i właściwego przeprowadzenia imprezy, jak również za tymczasowe zawieszenie różnych polskich praw, regulujących np. bezpieczeństwo podczas imprez masowych.

Administracja publiczna – jak zauważono – oczywiście nie jest jednolita i kieruje się różnymi motywami i celami.

W odniesieniu do administracji centralnej opis podstawowych motywów (na ogół dotyczących odległej przyszłości i wielkich, acz nie zawsze sprecyzowanych korzyści) został dokonany. Otwarta i słabiej zbadana została kwestia motywacji administracji (władz) lokalnych (z reguły wspieranych przez regionalne), ale doświadczenia Euro 2012 w Polsce wskazują, że administracja lokalna musiała wyasygnować na ogół 20–30 mln zł, reszta kosztów (około 2 mld zł) pochodziła z budżetu centralnego. Jak wynika z wypowiedzi władz lokalnych (miejskich) i znających temat, liczą one – słusznie – na dodatkowy strumień środków centralnych (jeśli to możliwe, także europejskich) na inwestycje związane z przygotowaniem i realizacją imprezy, przy czym wymienia się tu wszelkie potrzeby i problemy rozwojowe miasta (związane z emisją z niskich źródeł, układem komunikacyjnym itd., nieco na siłę przypisywane do warunków realizacji megaimprezy). Zatem motywacja władz lokalnych dotyczy bardziej rozwiązywania istniejących bolączek niż spełniania obietnic organizacji i „rodziny”. Do tego naturalnie dochodzą koszty infrastruktury, z reguły – w przypadku infrastruktury sportowej – służącej jedynie imprezie (takie jak tor bobslejowy w Myślenicach, gdy w Małopolsce nikt tego sportu dotąd nie uprawiał). Jest to wszakże podejście zrozumiałe, jeśli przyjąć, że chodzi o działanie instrumentalne, o rozwiązanie lokalnych problemów rozwojowych, nie zaś o imprezę sportową i jej następstwa, bo te w większości spadają na barki inwestora, którym rzadko jest władza lokalna.

⁷ W okresie 2018–2022 PZPN otrzyma wynegocjowane środki za transmisję w wysokości 100 mln, ale nie wiadomo w jakiej walucie (Cwiąkała, Stanowski 2014).

⁸ Ministerstwo Sportu i Turystyki 2012.

W odniesieniu do wystaw światowych jest to o tyle łatwiejsze, że koszt zainstalowania, obsługi i likwidacji infrastruktury (pawilonów) poszczególnych państw spoczywa na barkach tych ostatnich. Organizacja zaś boryka się głównie z kosztem infrastruktury ogólnej (wspólnej), ale tej nie ma wiele.

W przypadku wielkich wydarzeń sportowych okazało się oczywiste, że koszty organizacyjne i inwestycyjne są ostatecznie ponoszone niemal wyłącznie przez rząd centralny (rzadziej i w mniejszym stopniu władze regionalne lub lokalne⁹). Naturalnie skala podziału środków zależy od organizacji terytorialnej danego kraju. W państwach unitarnych (takich jak Polska) koszt przygotowań i realizacji spada na administrację centralną, dopiero koszty utrzymania infrastruktury pozostałej po imprezie stają się udziałem władz lokalnych (lub – rzadziej – regionalnych, zależnie od struktury własności). Nawiasem mówiąc, przejawiają się tu odmienności motywów władz centralnych i regionalnych/lokalnych – otóż te ostatnie liczą, iż z okazji organizacji megaimprezy otrzymają silne wsparcie finansowe budżetu rządu centralnego, co pozwoli rozwiązać wiele lokalnych problemów. Niestety, w praktyce udaje się dostać finansowanie na cele związane niemal wyłącznie z imprezą (pozostałe w miarę upływu czasu są skreślane z listy), koszt ich utrzymania po imprezie zaś spoczywa z reguły na budżecie lokalnym (rzadziej regionalnym). W długim okresie koszty te stają się poważnym obciążeniem, zwłaszcza jeśli skala inwestycji była zbyt duża (igrzyska olimpijskie w Montrealu 1976, Euro 2004 w Portugalii, Euro 2012 w Polsce

⁹ Z reguły środki lokalne stanowią zdecydowanie mniejszą część nakładów, zwłaszcza w ośrodkach słabszych ekonomicznie i gorzej przygotowanych do imprezy (stadiony etc.). Władze lokalne mają zdecydowaną słabość do pomijania kosztów ponoszonych na ich terenie przez rząd (np. prezydent Poznania Ryszard Grobelny uskarżał się, że na Euro 2012 wydał 30 mln zł, a tylko 8 mln się zwróci [Grobelny 2012]). W innym mieście koszty inwestycji miejskich szacowano na 26 mln zł, ale wielkość inwestycji infrastrukturalnych finansowanych przez inwestorów zewnętrznych na 2 mld zł (M IDI 22). Jeśli weźmie się pod uwagę, że podatnicy zapłacili około 600 mln zł za modernizację stadionu (bez cienia szans na ich odzyskanie), to nie są to koszty godne wspomnienia.

i na Ukrainie, igrzyska w Pekinie 2008 i w Soczi 2014 oraz inne).

Organizacje, „rodzina” organizacji

Jak wspomniano, właściciele praw do imprezy oraz jej znaków handlowych to albo międzynarodowe organizacje prywatne, albo udające zachowaniem międzynarodowe (międzyrządowe) organizacje publiczne. Międzynarodowe megaimprezy sportowe są domeną tych pierwszych, podczas gdy wystawy globalne są organizowane przez te drugie (BIE). O ile administracja wydaje grube pieniądze na inwestycje związane z imprezą, o tyle organizacja (i pośrednio na ogół „rodzina”) jest głównym zarabiającym dzięki niej. Chodzi przede wszystkim o organizacje sportowe, międzyrządowe bowiem (takie jak BIE) zwracają większą uwagę na koszty wspólne imprezy.

Organizacje sportowe (takie jak FIFA, UEFA czy MKOl, dalej zwane organizacjami) mają charakter prywatnych organizacji międzynarodowych, dysponujących organizacjami członkowskimi w poszczególnych państwach. Są one właścicielami marki, znaków oraz praw do transmisji z przebiegu imprez. Od co najmniej kilkunastu lat organizacje te, jak każda organizacja prywatna, dążą do maksymalizacji zysków. Specyficzną odmianą omawianych wydarzeń sportowych są natomiast imprezy organizowane niemal w całości przez sektor prywatny w USA (np. mistrzostwa rugby). Podstawowa różnica polega na tym, że w USA stroną nie jest sektor publiczny, administracja państwowa, a całe ryzyko spoczywa na sektorze prywatnym i samorządowym, podczas gdy w pozostałych krajach koszty przygotowania i realizacji imprez, w tym zwłaszcza zabezpieczenie, szkolenia i koszty infrastruktury, przerzucane są w części lub całości na sektor publiczny. Dodajmy: także zwolnienia podatkowe organizacji w okresie realizacji imprezy¹⁰.

¹⁰ Mechanizm ten na przykładzie igrzysk olimpijskich w Londynie i Soczi oraz mistrzostw piłki nożnej (Brazylia 2014; Euro 2012 w Polsce) i innych wielkich imprez sportowych obszernie opisuje Karolina Tetlak (UW) (zob. Tetlak 2016). Charakterystyczne, że organizacja przejmuje odpowiedzialność za imprezę tylko w okresie

Właścicielem marki związanej z wystawami światowymi (Expo) jest organizacja między państwowa Bureau International des Expositions (BIE), założona w Paryżu w 1928 r. przez 31 państw (dziś 168 państw członków¹¹), podlegająca ich kontroli i wpływom (także zwana odąd organizacją). Główna zatem różnica między międzynarodowymi a międzyrządowymi organizacjami sportowymi (poza statusem prawnym oraz kryteriami wyboru miejsca organizacji) polega na wielkości dochodów, nieporównanie większych w przypadku organizacji sportowych, dążących – jak każda organizacja i firma prywatna – do maksymalizacji zysków.

Role państwa w każdym wypadku jest stworzyć warunki (chodzi tu nie tylko o inwestycje w infrastrukturę, ale też w dziedziny bezpieczeństwa, transportu, komunikacji, transmisji itp.) do realizacji imprezy. Różnica polega jednak na tym, że o ile w odniesieniu do wystaw światowych koszty są dość jasno określone i ograniczone głównie do kosztów krajowych (dzielonych przez sektor publiczny i prywatny), o tyle w odniesieniu do organizacji sportowych ostateczna decyzja o wyborze kraju i miejsca imprezy zależy od dodatkowego poziomu kosztów związanych z możliwością osiągnięcia zysków przez organizację (prawa transmisji, korzystania z logo, zwolnienia z podatków oraz zapewnienia jej i „rodziny” wygody – hotele pięciogwiazdkowe, napoje i pożywienie, samochody do dyspozycji, specjalne pasy wydzielone do przejazdów organizacji i „rodziny” czy szczególnie ważnych gości itp.)¹². Transfer przekazów medialnych dotyczących wystaw światowych w porównaniu z imprezami sportowymi jest bardzo ograniczony, stanowi zatem niewielki koszt dla mediów i źródło niskiego dochodu. Natomiast rzekomo taniej i masowej promocji wielkich imprez, zwłaszcza

jej realizacji, kiedy wszelkie działania z tym związane są zwolnione z podatków (np. nie płaci podatków od „[...] *marketing rights, media rights and other commercial rights relating to UEFA EURO 2012*”) (Tetlak, Molenaar 2012, s. 328).

¹¹ Bez USA i Kanady, które ostatnio wystąpiły z BIE.

¹² Naturalnie dla „wygody mieszkańców miast gospodarzy”. Trudno to odczytać inaczej niż bizantyzm i po stronie organizacji, i po stronie władz (słowem, wszystkich VIP-ów).

sportowych, *de facto* nie ma, bo firmy płacące za transmisję i tak ponoszą wydatki, których jedyną szansą zniwelowania jest czas reklamowy.

Na podstawie raportów finansowych można w przybliżeniu określić dochody organizacji (a nawet zyski z powodu zwolnień podatkowych), z kolei oszacowanie skali kosztów imprezy ponoszonych przez państwo i społeczeństwo jest trudniejsze, zależy bowiem od liczby i wartości przypisanych imprezie projektów, nieraz jedynie bardzo pośrednio z nią związanych i potem często wykreślanych z listy inwestycji publicznych (centralnych). Ze względu na zmienność wydatków każdy szacunek jest przybliżony. Załóżmy, że dochód (zapewne zysk) organizacji, podobnie jak za sprawą Euro 2012 (Polska i Ukraina), wyniósł 1,4 mld euro, a koszt – jak w przypadku igrzysk olimpijskich organizowanych przez niezbyt demokratyczne, acz ambitne kraje – maksymalnie 50 mld dolarów (czyli ponad 40 mld euro); możemy zatem w przybliżeniu ocenić, że organizacja zarabia na imprezie do 4% ogółu kosztów (w związku ze zwolnioną od podatków sprzedażą praw do produktów z zastrzeżonymi logo lub hasłem imprezy). Przejmuje ona dyskretnie zarządzanie tylko na okres trwania megaimprezy, a wcześniej i później jest to domena rządu. Chodzi o działania, których z reguły nie podejmują się firmy prywatne jako zbyt ryzykownych biznesowo¹³. Około 92% kosztów megaimprez ponosi więc administracja danego kraju, czyli podatnicy (w Polsce krajowi i europejscy).

Należy pamiętać, że administracja (władze) nie ogranicza się do wysokich oficjeli czy decydentów, lecz obejmuje też rozliczne służby publiczne, takie jak policja (mundurowa i niemundurowa), straż pożarna, firmy wynajęte do ochrony komunikacji (TIK), transportowe, informacyjne, szkoleniowe itp. Koszt ich utrzymania w związku z organizacją imprezy stanowi rosnący i znaczący element wydatków, które – poza USA – automatycznie przypisuje się administracji. Ostatnie wydarzenia (w otoczeniu Unii i w niektórych jej państwach) mają też wpływ na gwałtowny wzrost

¹³ Głównie dlatego, że generuje to wydatki, które z zasady dotyczą jedynie krótkiego przedsięwzięcia i po jego zakończeniu są raczej kosztem niż źródłem jakiegokolwiek dochodu, nie mówiąc już o zysku.

kosztów bezpieczeństwa¹⁴ – na ogół pokrywany bezpośrednio, w formie dotacji budżetowych lub zagranicznych (np. europejskich), albo pośrednio (gwarancje i inne formy finansowe). W literaturze zwraca się uwagę, że koszty bezpieczeństwa są coraz wyższe w ujęciu bezwzględnym i względnym.

Pamiętajmy, że każda ze sportowych instytucji międzynarodowych ma charakter *stricte* prywatny. Ponadto znaczny udział w ich dochodzie ma płatność za prawa do transmisji przekazu¹⁵. Organizacja megaimprez jest zatem dla nich kwestią fundamentalną. W celu osiągnięcia maksymalnego zysku organizacja zatrudnia zmotywowane instytucje: firmę doradczą (szwajcarską) przygotowującą na koszt władz lokalnych wnioski przekonujący, że impreza się opłaci, a potem inne firmy przejmujące rolę wykonawców oraz lobbystów, wywierających dodatkowy nacisk na władze państwowe. Wbrew oczekiwaniom upowszechnianym przez organizację, wygląd ani wielkość miasta nie mają pierwszorzędного znaczenia: wygrywa to, które gwarantuje (*via* rząd centralny) możliwie wysoki dochód organizacji.

Oczywiście więcej szans mają miasta większe, dysponujące wieloma miejscami hotelowymi o niezbędnej jakości, sprawnym transportem, gastronomią i instytucjami różnej specjalizacji. Pomijamy kwestię korupcji, i tak bowiem rzetelność i uczciwość organizacji sportowych nieraz była podawana w wątpliwość, a skandale korupcyjne zakończyły karierę części ich działaczy (choćby w FIFA w 2015 r.). Zdaje się, że to nie koniec czystek w sporcie i jego organizacjach (Hawranek, Opryszek 2016, s. 28). Kwestia gry finansami „pod stołem” ma dla tego artykułu istotne znaczenie, ponieważ skandale korupcyjne

nieraz dowodziły, że o licznych rozstrzygnięciach decydowały tzw. wziętki wręczane działaczom sportowym.

Druga oprócz zatrudnionych w organizacjach sportowych grupa mieszcząca się w kategorii „rodziny” to pracownicy (właściwie zarządy i elity) struktur biznesowych, związanych z produkcją i usługami oraz obsługą medialną imprezy. Są to głównie wielkie firmy międzynarodowe (globalne) będące głównymi sponsorami imprezy, użytkownikami logo i dostawcami swoich usług i dóbr na jej potrzeby. Podczas Euro 2012 do głównych sponsorów należały Adidas, Canon, Castrol, Coca-Cola, Continental, Orange, Hyundai – Kia, Carlsberg, McDonalds, SHARP¹⁶. Wśród głównych (notabene też krajowych) sponsorów nie znalazła się żadna firma z kapitałem czysto (lub przeważnie) krajowym.

Główna część dochodu przypada firmom medialnym, zajmującym się upowszechnianiem treści imprezy: np. 29 czerwca 2015 r. prawa do telewizyjnej transmisji igrzysk olimpijskich od 2018 do 2024 r. za 14,5 mld dolarów (1,3 mld euro) wykupiła firma Discovery Communications Inc., właściciel Eurosportu (pp, 2015). Jest to nieco mniej niż w podczas igrzysk odbywających się w Londynie, ale nadal są to ogromne koszty. Dlatego wśród tych firm zdecydowanie przeważają wielkie, zamożne koncerny międzynarodowe. Korzystają one – za stosowną opłatą „sponsorską” – z monopolu sprzedaży dóbr i usług widzom imprezy oraz ze zwolnień podatkowych w jej trakcie. Pieniądze te nie pozostają w kraju.

Specyficzna i ważna grupa społeczna to kibice sportowi. Socjologowie pospołu z politykami eksponują początkowo związane z nimi wartości społeczne: mobilizację, rozwój wolontariatu, budowę poczucia wartości. Kibice (fani) są szczególną grupą dającą się zaliczyć do „rodziny”, ponieważ z racji oczywistego zainteresowania organizacją wielkiej imprezy w kraju pochodzenia angażują się spontanicznie w poparcie jej organizacji w kraju i rodzinnych regionach/miastach. Jest to jednak grupa znacznie zróżnicowana i głęboko podzielona. Dla części z nich

¹⁴ W celu zmniejszenia nakładów we Francji na czas Euro 2016 zlikwidowano tzw. strefy kibica ze względu na duże zagrożenie i wysokie koszty zabezpieczenia.

¹⁵ Tylko prawa do transmisji z igrzysk w Londynie w 2012 r. szacowano wstępnie na 3,5 mld dolarów (Horne, Manzenreiter 2006). Zimbalist (2015, s. 19) tylko dla opłat telewizyjnych podaje kwotę 2,6 mld dolarów. PZPN za udział w prawach transmisji nowej koncepcji Ligi Narodów ma uzyskać ok. 100 mln (nie podano waluty) (Ćwiąkała, Stanowski 2014). Ciekawe, że ostatnio w związku z rozwojem sieci społecznościowych i e-sportu obserwuje się spadek liczby kibiców podczas wielkich imprez sportowych takich jak igrzyska olimpijskie (Szczepański 2017, s. 2).

¹⁶ Do krajowych (E. Wedel-Lotte, Bank PeKaO SA, MasterCard) zaliczały się także jedynie firmy z kapitałem obcym.

(okazjonalnych fanów-widzów, zwanych często przez kibiców klubowych „januszami”) możliwość udziału w wielkiej imprezie sportowej to oczywiście święto warte każdych (zwłaszcza nie swoich) pieniędzy. O co tym łatwiej, im bardziej główne koszty przygotowań i organizacji są przerzucone na szczebel ponadlokalny. Równocześnie w środowisku przeciwników wielkich imprez takich jak Euro jest wielu „prawdziwych kibiców” lub „etnokibiców”, to jest głównie kibiców klubowych (Pietrewicz, Małczyński 2014, s. 129–142; zob. Burszta, Czubaj 2012a, s. 15–16)¹⁷.

Przynajmniej w części kibice stanowią grupę pośrednią między „rodziną” a społeczeństwem (mieszkańcami). Jedyne od punktu widzenia i ich aktywności zależy, czy kwalifikować ich jako członków „rodziny”, czy też mieszkańców.

Przedsiębiorcy krajowi

Kolejna grupa osób mających oficjalnie wpływ na decyzje państwowe, niezwykle złożona, to przedsiębiorcy krajowi, którzy według podpisujących się pod raportami poprzedzającymi imprezę mieli odnieść szczególne korzyści z wielkiej imprezy.

Chodzi tu głównie o media, firmy budowlane, transportowe, hotelarskie, gastronomiczne i inne z branży turystycznej oraz sklepy. Ich pozycja na specyficznym rynku imprezy jest różna: część, zwłaszcza nieliczne media krajowe i drogie hotele, ma zawczasu podpisane umowy i gwarantowany zysk. Inne, wspomniani wcześniej sponsorzy, mają prawo do używania zastrzeżonych znaków w reklamie swoich produktów i usług¹⁸. Pozostali, rzadko mogący sobie pozwolić na kupno praw, nie mogą używać żadnych znaków (nawet nazwy imprezy) w promocji. Nie mogą też sprzedawać gadżetów z logo bez opłaty. A że w trakcie takich

imprez turystów przyjeżdża zawsze mniej, część mieszkańców zaś wyjeżdża, można liczyć co najwyżej na utrzymanie dochodów. O tym, że kupno praw do logo i nazwy nie było najlepszym interesem dla małych przedsiębiorców, niech świadczy dowód przedstawiony przez Bursztę i innych (2012a), którzy opisali sklepikarzy wyprzedających typowe produkty imprezowe w promocji, co badacze traktowali jako dowód szczególnej sympatii dla widzów¹⁹.

Mieszkańcy

Wreszcie największą, acz niezorganizowaną, w dużej mierze amorficzną zbiorowością (bo nie grupą, choć składającą się także z grup i ugrupowań) są mieszkańcy kraju, z natury o bardzo zróżnicowanych oczekiwaniach, na ogół akceptujący cele organizacji imprezy, na wszelki wypadek poddawani też „obróbce” emocjonalnej w rodzaju „wszyscy jesteśmy gospodarzami”. Zbiorowość ta chyba najsilniej podlega psychicznej presji mediów, polityków i działaczy przekonujących na okrągło, że uczestniczymy w wielkim święcie sportowym, które przyniesie wielorakie i długofalowe korzyści całemu krajowi. Pewną część (okazuje się, że wcale nie homogeniczną i nazbyt dobrze zorganizowaną) stanowią kibice (fani), którzy podobnie jak większość społeczeństwa stają się coraz bardziej zindywidualizowani, ale dzięki rozwiniętym systemom komunikacji społecznej są skłonni do udziału w każdym wielkim wydarzeniu (Czapiński, Panek 2013).

Nie jest przypadkiem, że coraz bardziej zindywidualizowane społeczeństwo jest traktowane znaczną dawką emocji (w rodzaju „Wszyscy jesteśmy gospodarzami”) jako współcześnie najbardziej skuteczną formą marketingowego oddziaływania na ludzi²⁰. Pytanie tylko, czy próba tak podzielonego obecnie społeczeństwa przyniosłaby dziś pożądaną efekt. Zdaje się, że w czasie omawianego Euro 2012 – przyniosła.

¹⁷ Nawiasem mówiąc, wątpliwa jest podawana w badaniach interpretacja promocyjnych cen niemal wszystkiego jako przejawu sympatii sklepikarzy poznańskich: to raczej sygnał, że towaru nie udało się sprzedać po cenach pierwotnie narzuconych (Burszta, Czubaj 2012a, s. 20).

¹⁸ A nawet monopol na sprzedaż usług i produktów (np. piwo i fastfood określonej marki) w takich miejscach jak tzw. fanzony (strefy kibica), gromadzące dziesiątki tysięcy osób.

¹⁹ Podczas gdy było to raczej świadectwo pozbywania się zawczasu niechodliwego towaru.

²⁰ Zob. treść reklam, niemal bez wyjątku odwołujących się nie do walorów technicznych sprzedawanych produktów, lecz do rozwoju osobowości dzięki ich zakupowi.

Podziały wprowadzić już istniały, ale mniejsze i stłumione.

Wnioski z badań empirycznych 2014–2015

Obszerne omówienie wyników badań finansowych przez NCN i zrealizowanych w okresie listopad 2014 – maj 2015 r. zawiera książka wieńcząca grant NCN²¹. Tu przedstawimy jedynie główne wnioski. Przede wszystkim wielu spośród badanych pozytywnie wspominało rezultaty Euro 2012 (podobnie w krótkim i długim okresie). Badani przedsiębiorcy charakteryzowali się znaczną ostrożnością w kupowaniu praw do znaku towarowego, który to zakup – wedle obietnic raportu Impact (Borowski 2010) – miał im przynieść wielkie korzyści. Tylko koszt publiczny szacowano początkowo na 81,3 mld euro (Borowski 2010, s. 16). Krajowi przedsiębiorcy należeli do szczególnie zawiedzionych w oczekiwaniach. Bardziej zadowoleni z imprezy byli natomiast mieszkańcy miast (także Krakowa, który nie gościł Euro), co często nasuwało pytanie, czy przypadkiem to nie inne czynniki niż wspomniana impreza, miały wpływ na obserwowany tam rozwój, logicznie bowiem rzecz biorąc (i zgodnie z obietnicami) to właśnie miasta gospodarze powinny odnosić największe z niej korzyści. Cóż, nie mogło być inaczej, skoro osoby objęte wywiadami (i dane GUS za 2012 r.) potwierdzały tezę, że na imprezę wcale nie przyjechało więcej gości, niż zakładano, a w dodatku – to podkreślali w wywiadach pracownicy organizacji turystycznych – przyjechali inni turyści niż obiecywani. Pytając o detale, zaobserwowano, że niemal nikt nie zauważył, by dzięki imprezie powstały nowe miejsca pracy i dochód. Spośród wszystkich aspektów korzyści najmniej ich osiągnięto w dziedzinie rewitalizacji, w której większość działań (zdaniem badanych) odniosła się do remontów niewielu budynków

²¹ Badania te zostały wykonane w Polsce przez Biuro Badań Społecznych, poza granicami kraju zaś przez A. Płoszaję (Barcelona i Sewilla 2015) oraz M.W. Kozaka (Lizbona 2014). Książka wieńcząca grant: Kozak, M.W. (2017). *Wielkie wydarzenia a rozwój. Mechanizm i jego składowe na przykładzie EURO 2012*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

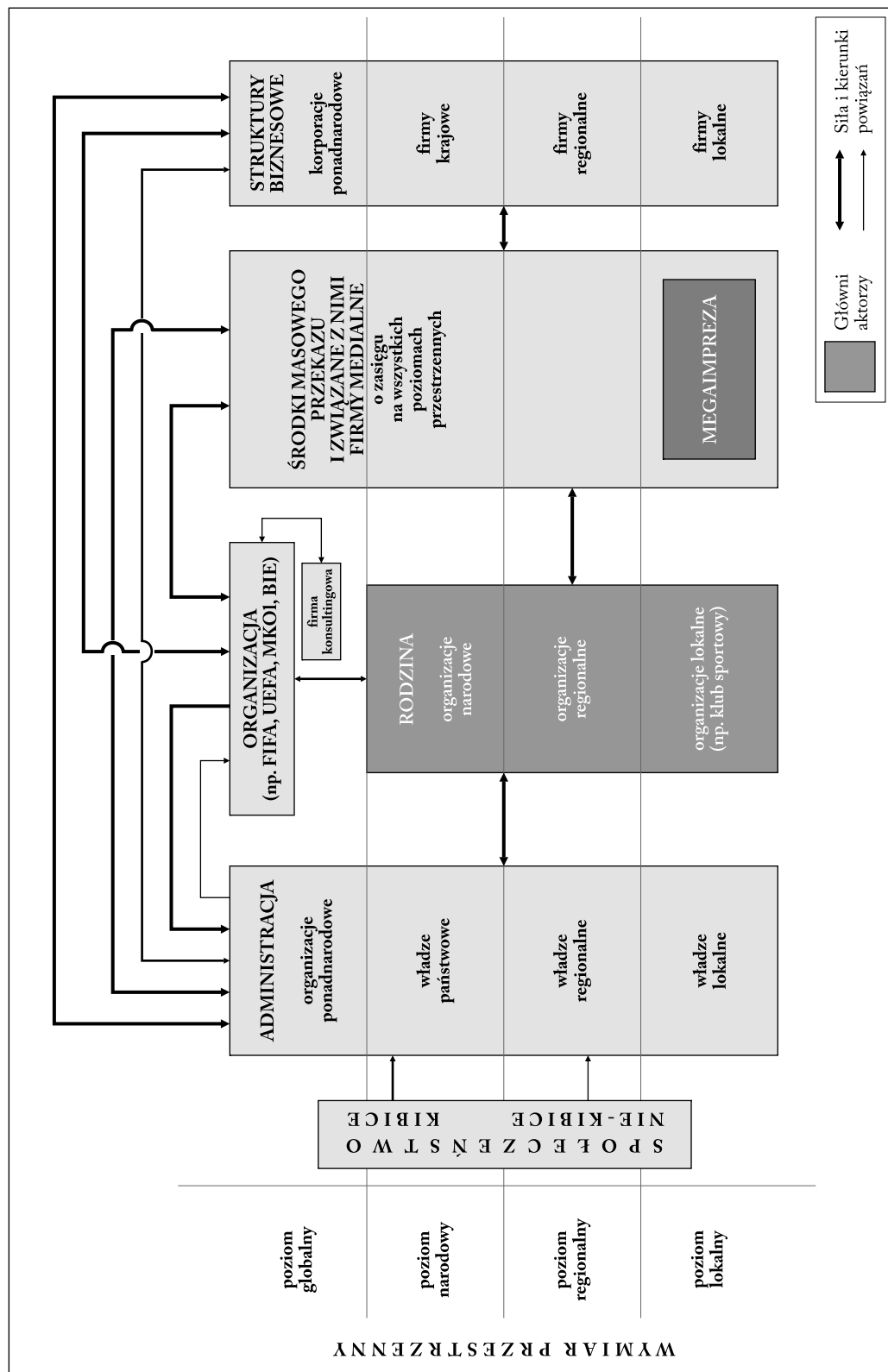
i ulic (nie licząc budowy stadionów i przystanków komunikacyjnych). Krótko mówiąc, zarówno intensywna promocja, jak i upływ czasu sprzyjały postrzeganiu korzyści z imprezy jako większych, niż okazywały się w rzeczywistości, gdy pytano o detale.

Zarządzanie wielką imprezą

Zarządzanie wielką imprezą to zbiór różnych rozwiązań, od których organizacja oczekuje jedynie, by skutecznie zaspokajały czysto finansowe potrzeby organizacji i jej „rodziny”. Istotną część zarządzania stanowi nowoczesny marketing, przepełniony emocjami i skutecznie eksponujący korzyści, ignorujący zaś koszty i uciążliwości towarzyszące każdej masowej imprezie. Także raporty przedwcześnie podsumowujące imprezę, będące źródłem informacji dla bezkrytycznych mediów, konsekwentnie unikały podawania jej rzeczywistych kosztów, wskazując, że na ten cel wydano ok. 0,7 mld zł (Borowski 2012), ignorując wydatki na budowę stadionów (oficjalnie ok. 4,4 mld zł) i nie licząc innych nakładów infrastrukturalnych i organizacyjnych. Tymczasem inni szacowali koszt Euro 2012 na ok. 24 mld euro (Dembek, Włoch 2014, s. 44), co wynosi niewiele więcej niż początkowe szacunki (81,3 mld zł) w 2010 r. (Borowski 2010, s. 16).

Przedstawione na rycinie 2 relacje między kluczowymi interesariuszami nie mogłyby się urzeczywistnić, gdyby nie wspomniane poprzedzające je zmiany w otoczeniu (np. zmiany strukturalne, komercjalizacja, postęp technologiczny itp.). Rycina 2, przedstawiająca strukturę i powiązania – bezpośrednio i pośrednio – głównych aktorów, o różnym znaczeniu dla przygotowania, realizacji i zamknięcia imprezy, pozwala jednym rzutem oka ogarnąć większą część wspomnianego mechanizmu, a jeśli pamiętamy o czynnikach wstępnym – cały.

Kluczowymi interesariuszami są współcześnie bez wątpienia władza (administracja publiczna, zwłaszcza centralna) i właściciel marki (czyli FIFA, UEFA lub MKOl) wraz z „rodziną” (Kozak 2015, s. 18 i n.). Władza dysponuje niezbędnymi zasobami finansowymi i uprawnieniami, organizacja zaś ma prawa do znaków towarowych oraz



Rycina 2. Główni aktorzy (interesariusze) i ich powiązania
 Źródło: oprac. Andrzeja Kowalczyk, badania 2014/2016.

szerokie kontakty za pośrednictwem „rodziny” i niezliczone obietnice korzyści²². Inni aktorzy odgrywają w zarządzaniu rolę istotną, lecz drugorzędą, mającą na celu jedynie usprawnienie realizacji i przykrycie prostej, głównie finansowej motywacji organizacji i „rodziny”. Naturalnie ta ostatnia grupa reprezentowała też inne, specyficzne motywacje, jednak były one znacznie zróżnicowane.

Dyskusja

Podstawowe wnioski dotyczą analizy mechanizmu leżącego u podstaw wielkiej imprezy, stanowiącej pomieszanie nauki ze sztuką, zagadnień jawnych i niejawnych, słabo znanych lub w ogóle nieznanymi wielu grupom interesariuszy. To element dotąd albo nieporuszany w literaturze przedmiotu, albo owiany tajemnicą licznych przypuszczeń (dotyczących np. łapówkarstwa) (zob. Woźniak 2015, s. 71). Ponadto zbadano kompleksowo efekty wielkich imprez, dochodząc do wniosku, że za sprawą różnych przyczyn od przeszło 30 lat rosną koszty ich realizacji, zwłaszcza w krajach słabiej rozwiniętych, ale znajdujących się na ścieżce wzrostowej.

Nie sprawdziło się w pełni założenie o potrzebie badania efektów wielkiej imprezy w ujęciu krótko- i długookresowym. Dla wielu badanych odróżnienie obu zjawisk okazało się trudne, czasem niemożliwe. Wynika stąd ostrożność w projektowaniu kwestionariuszy badawczych. Więcej na temat efektów można wywnioskować z przeglądu literatury przedmiotu (zwłaszcza publikacji GUS), obserwacji bądź pogłębionych wywiadów.

Warto natomiast odnotować, iż jak to zwykle bywa w odniesieniu do wszystkich wielkich imprez, podczas Euro 2012 koszty znacznie przewyższyły obiecywane korzyści. O ile o niektórych inwestycjach możemy powiedzieć, że służą ludziom, o tyle wiele innych było albo obiecywanych na czas Euro 2012, ale do dziś pozostają niezrealizowane, albo finansowanych wyłącznie z myślą o wielkiej imprezie (np. sta-

diony, które do końca 2016 r. nie mogą przynieść zysku operacyjnego wskutek niedostosowania do potrzeb społeczności lokalnej). W tej kwestii zob. np. Woźniak 2015, s. 60–83.

Jedyny sposób na obniżenie relacji koszt–zysk to podejście strategiczne (z myślą o sposobie wykorzystania infrastruktury po imprezie – jak w Lizbonie) i skoncentrowanie się na niewielu miejscach i działaniach (jak w Barcelonie czy Londynie). Umożliwia to realizację wielkiego wydarzenia dla części społeczeństwa przy jednoczesnej trosce o jej ostateczny koszt. Mimo zawikłanego mechanizmu sposób ten pozwala władzom nie ulec do końca presji organizacji i zrealizować imprezę mimo ograniczonych kosztów.

Bibliografia

- Andersson, T.D. (2013). Triple impact assessments of sport events. W: S. Söderman, H. Dolles H. (red.), *Handbook of Research on Sport and Business*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Antonowicz, D., Kossakowski, R., Szlendak, T. (2011). Ostatni bastion antykonsumeryzmu? Kibice industrialni w dobie komercjalizacji sportu. *Studia Socjologiczne*, 3.
- Avraham, E. (2014). Hosting events as a tool for restoring destination image. *International Journal of Event Management Research*, 8 (1).
- Baade, R., Matheson, V. (2015). *An Analysis of Drivers of Mega-Events in Emerging Economies*. Worcester, Massachusetts: Department of Economics and Accounting College of the Holy Cross.
- Borowski, J. (red.) (2010). Raport na temat wpływu przygotowań i organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 na gospodarkę Polski. Warszawa: Ministerstwo Sportu i Turystyki (raport Impact).
- Borowski, J. (red.) (2012). Aktualizacja Raportu na temat wpływu przygotowań i organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012™ na gospodarkę Polski, przygotowana na zlecenie spółki celowej Ministra Sportu i Turystyki, Warszawa: PL.2012 Sp. z o.o.
- Bramwell, B. (1997). Strategic planning before and after a mega-event. *Tourism Management*, 18.
- Buchowski, M., Kowalska, M.Z. (red.) (2014). Nie tylko piłka w grze. Antropologiczne interpretacje Euro 2012, Poznań: Nauka i Innowacje.

²² Przy czym do korzyści zalicza się wszystkie pozytywne zmiany w kraju, bez względu na to, czy mają swe źródło w wielkiej imprezie sportowej, czy nie.

Burszta, W.J., Czubaj, M., (2012a). Euro 2012 – karawał zwykłych kibiców i piłkarska kultura uśmiechu. W: W.J. Burszta i in., *Stadion, miasto, kultura – EURO 2012 i przemiany kultury polskiej. „Święto” – rok 2012*. Warszawa: Instytut Badań Przestrzeni Publicznej Akademii Sztuk Pięknych.

Burszta, W.J., Czubaj, M. (2012b). Miasto – stadion – kultura: globalny przemysł sportowy i lokalne aspiracje. W: W.J. Burszta i in., *Stadion, miasto, kultura – EURO 2012 i przemiany kultury polskiej: EURO przed „świętem” – rok 2011*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Burszta, W.J., Czubaj, M., Drozda, J., Duchowski, M., Filiciak, M., Jaskułowski, K., Litorowicz, A., Majewski, P., Sekuła, E.A., Thel, K. (2012a). *Stadion, miasto, kultura – EURO 2012 i przemiany kultury polskiej: EURO przed „świętem” – rok 2011*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.

Burszta W.J., Czubaj, M., Drozda, J., Duchowski, M., Litorowicz, A., Majewski, P., Myszkowski, J., Sekuła, E.A., Thel, K. (2012b). *Stadion, miasto, kultura – EURO 2012 i przemiany kultury polskiej. „Święto” – rok 2012*. Warszawa: Instytut Badań Przestrzeni Publicznej Akademii Sztuk Pięknych.

Cantarelli, C.C., Flyvbjerg, B., Molin, E.J.E., van Wee, B. (2010). Lock-in and its influence on the project performance of large-scale transportation infrastructure projects. Investigating the way in which lock-in can emerge and affect cost overruns. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37 (5).

Custodio, M.J.F., Couveia, P.M.D.C.B. (2007). Evaluation of the cognitive of the country/destination by the media during the coverage of mega events: The case of UEFA 2014™ in Portugal, *International Journal of Tourism Research*, 9, 14–35.

Czapiński, J., Panek, T. (red.), (2013). *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.

Ćwiakła, T., Stanowski, K. (2014), *Sawicki o tym, jak z kasy PZPN wpływały pieniądze (wywiad z Sawickim)*, <http://weszlo.com/2014/04/28/sawicki-o-tym-jak-z-kasy-pzpn-wplywaly-pieniadze/> (dostęp 03.08.2016).

Dembek, A., Włoch, R. (2014). The impact of a sports mega-event on the international image of a country: The case of Poland hosting UEFA Euro 2012. *Perspectives. Review of International Affairs*, 1.

Elster, J. (1989). Social norms and economic theory. *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), 99–117.

Flyvbjerg, B. (2005). Design by deception: The politics of megaproject approval. *Harvard Design Magazine*, Spring/Summer, 22.

Grobelny R. (2012). Prezydent Poznania: Około 20 mln zł debetu po Euro 2012, <http://hoga.pl/lifestyle/prezydent-poznania-okolo-20-mln-zl-debetu-po-euro-2012/> (dostęp 21.03.2016).

Hausner, J., Mazur, S. (red.), Antoszewski, A., Bedyk, E., Frączek, M., Giza, A., Gorzelak, G., Izdebski, H., Matyja, R., Nowak, B.E., Raciborski, J., Reiter, J., Sześciło, D. (2015). *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Hawranek, M., Opryszek, S. (2016). Kogo ogrzewa olimpijski znicz, *Gazeta Wyborcza*, 6–7 sierpnia.

Horne, J., Manzenreiter, W. (2006). An introduction to the sociology of sports mega-events. *Sociological Review*, 54 (supplement: 2).

Illustrated Oxford Dictionary (edycja polska), (2004).

Klauser, F. (2011). The exemplification of ‘fan zones’: mediating mechanism in the reproduction. *Urban Studies*, 45 (15).

Kowalczyk, A. (2008). Współczesna turystyka kulturowa – między tradycją a nowoczesnością. W: A. Kowalczyk (red.), *Turystyka kulturowa (spojrzenie geograficzne)*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.

Kowalczyk, A., Derek, M. (2010). Zagospodarowanie turystyczne. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kozak M.W. (2017). Wielkie wydarzenia a rozwój. Mechanizm i jego składowe na przykładzie EURO 2012. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Kozak, M. (2015). Analiza mechanizmu wielkiej imprezy sportowej. W: M. Kazimierczak (red.), *Turystyka sportowa. Społeczno-kulturowy potencjał i perspektywy rozwoju*. Poznań: Akademia Wychowania Fizycznego.

Kozak, M.W. (2009). Turystyka i polityka turystyczna a rozwój: między starym a nowym paradygmatem. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Meyer-Künzel, M. (2007). Urban development with olympic games and world exhibitions – is it possible to plan usage?. W: S. Lentz (red.), *Restructuring Eastern Germany*. Berlin–Heidelberg–New York: Springer.

Ministerstwo Sportu i Turystyki (2012). Sprawozdanie z realizacji przedsięwzięć EURO 2012 oraz z wykonanych działań dotyczących realizacji przygotowań Polski do finałowego turnieju mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012™ (grudzień 2011 r. – lipiec 2012 r.). Warszawa: Ministerstwo Sportu i Turystyki.

Phillips, C.A. (2012), *Municipalities and the Mega-Event. A Comparative Urban Analysis*, Ph. D. Thesis, McMaster University, Political Science.

- Pietrewicz, M., Małczyński, P. (2014). Mistrzostwa Europy w oczach kibiców, czyli o odmiennym postrzeganiu Euro 2012. W: M. Buchowski, M.Z. Kowalska (red.), *Nie tylko piłka w grze. Antropologiczne interpretacje Euro 2012*, Poznań: Nauka i Innowacje.
- pp (2015). TVP negocjuje zakup praw do igrzysk olimpijskich od Eurosportu, <http://www.wirtualne.media.pl/artykul/TVP-negocjuje-zakup-praw-do-igrzysk-olimpijskich-od-eurosportu#> (dostęp 5.07.2016).
- Rohrscheidt von, A.M. (2008). Turystyka kulturowa – wokół definicji. *Turystyka Kulturowa*, 1, http://www.turystykakulturowa.org/pdf/2008_11_01.pdf (dostęp 20.08.2016).
- Schmidt, D.A. (1986). Analyzing political risks. *Business Horizons*, 4 (29).
- Smith, A.C.T., Stewart, B. (2013). The special features of sport: A critical revisit. W: S. Söderman, H. Dolles (red.), *Handbook of Research on Sport and Business*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Söderman, S., Dolles, H. (red.) (2013). *Handbook of Research on Sport and Business*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Szczepański, D. (2017). A teraz was zastrzelimy. *Gazeta Wyborcza*, 11–12 marca (*Magazyn Świąteczny*), 2.
- Tetlak, K. (2016). Poland: classification of income from professional sports activities. *Global Sports Law and Taxation Reports*, 7 (2) (dostęp 06.08.2017).
- Tetlak, K., Molenaar, D. (2012). Tax exemptions for EURO 2012 in Poland and Ukraine. *European Taxation*, 54 (4).
- Woźniak, W. (2015). Euro 2012 i Kraków 2022. Polskie elity polityczne wobec wielkich imprez sportowych. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 11 (2).
- Zimbalist, A. (2015). *Circus Maximus: The Economic Gamble Behind Hosting the Olympics and the World Cup*. Washington: Brookings Institution Press.

Managing sports mega-events: key stakeholders

Sports mega-events which belong solely to the FIFA, UEFA or IOC have recently become a field of interest for many stakeholders: the rights owners (Organization), administration, and business (media in particular). The main aim of this paper is an analysis of sports mega-event management schemes and practices, and the key thesis is that the system is mostly profit-oriented. Profit and cost is similarly important, as event mechanisms, based first of all on financial agreements of central administration and the UEFA, that is the main, but not the only, stakeholders. Event mechanisms determine profits. This paper explores the gap in our knowledge about the mechanism of sports mega events, which is well visible in literature review. Due to the 2014 war in Eastern Ukraine, only the Polish side was analyzed.

Keywords: Euro, management, revenues, key stakeholders

Ambroży Mituś

Wybrane zagadnienia z zakresu kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Celem artykułu jest omówienie kilku wybranych kwestii odnoszących się do kontroli zarządczej, a nie wyartykułowanych dotychczas *expressis verbis* w literaturze przedmiotu. Do tych zagadnień należy zaliczyć: a) jurystyczne ujęcie kontroli zarządczej z zastosowaniem wnioskowania ukazującego jej istotę i korzyści; b) rozumienie celów i zadań w ustawowym ujęciu kontroli zarządczej; c) zapewniający charakter kontroli zarządczej; d) niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków z zakresu kontroli zarządczej jako przesłankę odpowiedzialności oraz e) rolę urzędu w systemie kontroli zarządczej i inne, np. strukturę organizacyjną jednostki.

W niniejszym opracowaniu świadomie zrezygnowano z całościowego przedstawienia kontroli zarządczej, a w szczególności analizy rozwiązań i instrumentów zawartych w dotyczących jej standardach, jeżeli nie odnoszą się one bezpośrednio do poruszanych zagadnień.

W analizie zastosowano metody właściwe naukom prawnym, w tym w szczególności metodę jurystycznej egzegezy tekstów prawnych. Zasadnicze wnioski, jakie płyną z analizy, są następujące: 1) w ujęciu ustawowym kontrola zarządcza to „ogół działań” o charakterze zapewniającym; 2) przy pomocy urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizowane są obowiązki zarówno z pierwszego, jak i z drugiego poziomu kontroli zarządczej w JST.

Niewątpliwie właściwie ujmowana kontrola zarządcza (tj. jako ogół działań o charakterze zapewniającym) jest użytecznym narzędziem zarządzania publicznego, które „osadza” regulacje prawne wraz z określonym modelem zarządzania w danej jednostce sektora finansów publicznych (JSFP).

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, administracja publiczna, jednostki sektora finansów publicznych, jednostki samorządu terytorialnego, standardy kontroli zarządczej

Wprowadzenie

Choć na temat kontroli zarządczej wiele napisano na przestrzeni ostatnich lat (m.in.: Ćwiklicki 2015; Winiarska 2012; Mazurek, Knedler 2010), to jednak wydaje się, że jej analizowanie jest nadal zasadne i konieczne. Prezentowanie nowego spojrzenia, ukazywanie szczegółowych rozwiązań czy stawianie nowych pytań i też służy z jednej strony ugruntowaniu jej funkcjonowania w administracji publicznej, a z drugiej – umożliwia wskazanie

obszarów i kwestii wymagających podjęcia lub przynajmniej rozważenia określonych usprawnień w sferze jej regulacji.

Prawidłowe rozumienie kontroli zarządczej jest o tyle istotne, że właściwie funkcjonująca kontrola zarządcza jest rozwiązaniem, które daje jednostkom sektora finansów publicznych (JSFP), w tym jednostkom samorządu terytorialnego, szereg korzyści, m.in.: wzmacnia nadzór nad realizacją zadań, ułatwia zarządzanie ryzykiem, poprawia obieg informacji i obieg dokumentacji (Ministerstwo Finansów 2016, s. 6–7). W szczególności należy podkreślić, że kontrola zarządcza to narzędzie „aranżacji wnętrza” zarządzania publicznego¹ zawierające „elementy różnych modeli

Ambroży Mituś
Katedra Prawa Publicznego
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27
31-510 Kraków
mitusa@uek.krakow.pl

¹ Wyrażenie „aranżacja wnętrza” zarządzania publicznego – zapożyczony z opracowania *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne* (Kulesza, Sześciło 2013) – w pro-

organizacji i działania administracji publicznej, a przede wszystkim zawierające komponenty *New Public Management*” i jego późniejszego rozwinięcia, tj. *Public Governance* (Mituś 2016, s. 327–340). Jak podkreślają Kulesza i Sześciło, „polski system zarządzania publicznego to [...] konstrukcja wyposażona już w fundamenty i ruszt (ściany), które wymagają obecnie obudowania i wykończenia, a następnie permanentnego udoskonalania” (2013, s. 146). Ich zdaniem teraz „przyszłi czas na aranżację wnętrza”, czyli wprowadzanie rozwiązań, które będą służyć „podnoszeniu skuteczności w urzeczywistnianiu misji (celów) władzy publicznej” i obejmą m.in. kwestie „organizacji urzędów [...], sposobu doboru kadr, mechanizmów zarządzania informacjami, mechanizmów decyzyjnych, standardów obsługi obywatela itd.” (Kulesza, Sześciło 2013, s. 149). Właśnie kontrola zarządcza zawiera m.in. takie rozwiązania aranżacji wnętrza zarządzania publicznego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych kwestii z zakresu kontroli zarządczej, które zdaniem autora mogą rodzić wątpliwości, niezrozumienie lub wymagają co najmniej rozważenia podjęcia usprawnień regulacyjnych. Ze względu na ten aspekt regulacyjny przedmiotem analizy jest w szczególności ujęcie kontroli zarządczej zawarte w Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² oraz jej „rozwińnięcie” w standardach kontroli zarządczej³. Podstawowe tezy artykułu są następujące: 1) kontrola zarządcza to kontrola wewnętrzna wraz z rozwiązaniami z zakresu zarządzania jednostką, której uregulowanie w ustawie o finansach publicznych może rodzić problem z uchwyceniem jej istoty, co z kolei może przekładać się na jej funkcjonowanie; 2) urzędy jednostek samorządu terytorialnego są jednostkami organizacyjnymi, a ściślej jednostkami budżetowymi, w których realizowane są obowiązki zarówno z pierwszego, jak i z drugiego poziomu kontroli zarządczej;

sty sposób obrazuje przydatność kontroli zarządczej dla zarządzania publicznego.

² Tj.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

³ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

3) niewłaściwie jest ukształtowana odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych (JSFP) z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej – o pociągnięciu do takiej odpowiedzialności przesądza bowiem określony przez ustawodawcę skutek (negatywnie oceniany stan), a nie skonkretyzowane zaniechania (tj. niewykonanie lub nienależyte wykonanie konkretnie wskazanych obowiązków), które do takiego skutku doprowadziły.

W pracy wykorzystano metody i techniki badawcze wypracowane w naukach prawnych, a w szczególności analizę prawną-dogmatyczną.

Kontrola zarządcza w ustawie o finansach publicznych i standardach

Zasadnicze pytanie, jakie należy postawić na samym początku, brzmi: co to jest kontrola zarządcza? Wydaje się, że już samo zestawienie tych dwóch słów wskazuje podstawowe cechy omawianej konstrukcji prawnej, która składa się z dwóch komponentów, tj. kontroli wewnętrznej oraz z rozwiązań z zakresu zarządzania. Czy rzeczywiście tak jest? Szukając odpowiedzi, należy sięgnąć przede wszystkim do ustawy o finansach publicznych (u.f.p.), a także do standardów kontroli zarządczej, które określają „podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej”.

Ustawa o finansach publicznych w art. 68 odpowiada na dwa fundamentalne pytania:

1. Co składa się na kontrolę zarządczą? – Ogół podejmowanych działań.
2. Po co są podejmowane te działania? – Dla zapewnienia realizacji celów i zadań, by cele były osiągnięte, a zadania realizowane „w sposób zgodny z prawem⁴, efektywny, oszczędny i terminowy⁵”.

⁴ Należy zaznaczyć, iż nie należy mylić realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem (art. 68 ust. 1 u.f.p.) z działalnością zgodną z prawem, o której mowa w art. 68 ust. 2 u.f.p.

⁵ C. Kosikowski (2011, s. 214) słusznie podnosi, że art. 68 ust. 1 u.f.p. „lepiej jest traktować jako przepis określający przedmiot kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych niż jako wyjaśnienie istoty tej kontroli”.

Kolejne przepisy zawarte w art. 68 ust. 2 i art. 69 ust. 1 u.f.p., dookreślając ustawowe ujęcie kontroli zarządczej, udzielają odpowiedzi na dalsze pytania, a mianowicie:

- a) jakie działania wchodzi w „ogół działań” kontroli zarządczej? – te, które przyczynią się do zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy;
- b) jaka ma być kontrola zarządcza? (innymi słowy, w pewnym sensie, czym powinien charakteryzować się ogół działań podejmowanych w ramach kontroli zarządczej?) – ma być adekwatna, skuteczna i efektywna;
- c) jakie korzyści daje kontrola zarządcza? – daje zapewnienie, że w JSFP w szczególności prowadzi się działalność zgodnie z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi; podejmowane działania są skuteczne i efektywne; chroni się zasoby i zarządza się ryzykiem.

Powyższy ciąg prostych, a wręcz oczywistych pytań i odpowiedzi będących odzwierciedleniem kluczowych przepisów prawnych z zakresu kontroli zarządczej pokazuje logiczność tej konstrukcji prawnej, która jednak nie podaje, jakie konkretne działania powinny być podejmowane dla „zapewnienia realizacji celów i zadań”. Wskazówek w tym zakresie udzielają dopiero standardy kontroli zarządczej zawierające podstawowe wymagania (rozwiązania) w pięciu obszarach funkcjonowania JSFP. To pokazuje, że do zrozumienia istoty kontroli zarządczej i jej wdrażania nie wystarczy tylko znajomość aktu prawa powszechnie obowiązującego, tj. ustawy o finansach publicznych, lecz należy także sięgnąć co najmniej do standardów kontroli zarządczej. Dopiero analiza całokształtu regulacji prawnych, standardów i wytycznych⁶ pozwala uchwycić, czym jest kontrola zarządcza, oraz stwierdzić,

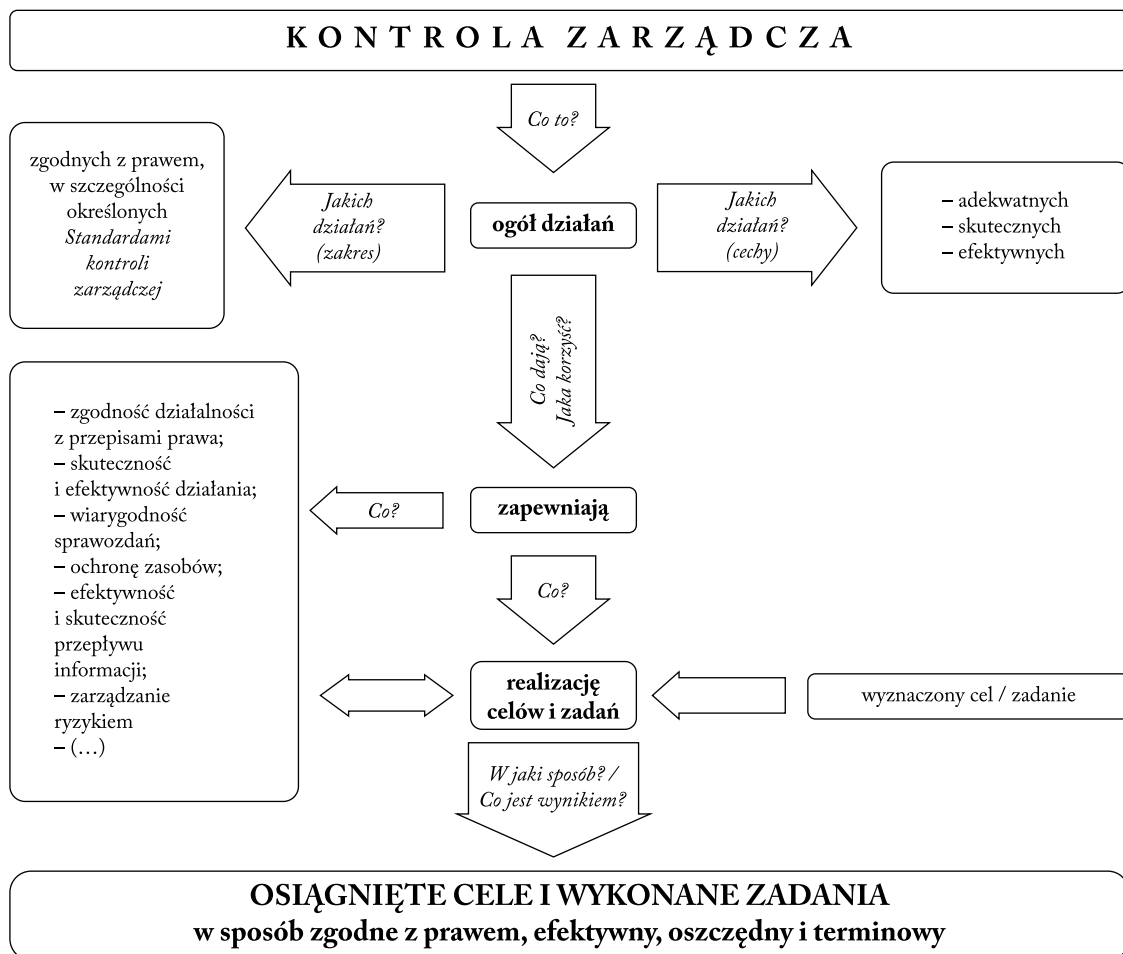
⁶ Należą do nich m.in. *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem*. Odnoszą się one do „problematyki mechanizmów kontroli, komunikacji i wymiany informacji oraz monitorowania w zakresie zarządzania ryzykiem”, a także opisują „role osób zaangażowanych w funkcjonowanie systemu zarządzania ryzykiem” oraz przedstawiają przykłady możliwe do zastosowania w JSFP. Zob. Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów

że jest ona rozwiązaniem mogącym przynosić liczne korzyści w funkcjonowaniu administracji publicznej, a w konsekwencji korzyści dla całego społeczeństwa, wspólnot samorządowych i poszczególnych osób. Istotę kontroli zarządczej oraz wynikające z niej korzyści wydaje się dobrze ilustrować rycina 1.

Zasadnicze pytanie, jakie pojawia się w tym miejscu, to: o jakich celach i zadaniach jest mowa w art. 68 ust. 1 u.f.p.? Pytanie to wynika z faktu, że choć ustawa o finansach publicznych w wielu przepisach prawnych posługuje się wyrażeniami „zadanie” i „cel”, to jednak ich nie definiuje. Już na wstępie należy stwierdzić, że na pewno nie chodzi tylko o cele i zadania, o których mowa w art. 70 ust. 2 u.f.p., określającym elementy tzw. planu działalności. Wynika to z tego, że taki plan jest zobowiązany sporządzać tylko minister dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Przyjęcie, że chodzi tylko o cele i zadania z planu działalności, prowadziłoby do błędnego czy wręcz absurdalnego wniosku, że skoro w danej jednostce plan jest nieobligatoryjny, to brak planu oznacza brak celów i zadań do realizacji, a w konsekwencji – brak konieczności funkcjonowania w jednostce kontroli zarządczej. Natomiast do posiadania kontroli zarządczej są zobowiązane wszystkie JSFP, co *expressis verbis* wskazuje art. 68 ust. 1 u.f.p.

Oczywiście może zastanawiać brak obowiązku sporządzania planu działalności przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Czy jednak oznacza to zwolnienie tych jednostek z jakiegokolwiek planowania? Jeśli chodzi o plan działalności, o którym mowa w art. 70 ust. 2 u.f.p., to zawarte w nim cele i zadania są celami/zadaniami powiązаныmi z budżetem państwa, sporządzanym obligatoryjnie w układzie zadaniowym. Natomiast jeśli chodzi o proces planowania w ogóle, to jednak jest on wpisany w każdą realizację celów i zadań, jeżeli mają być one osiągnięte/realizowane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W świetle powyższej konstatacji oraz faktu, że ustawa o finansach publicznych posługuje się m.in. zwrotami: zadanie, zadanie budżetowe, zadanie publiczne czy zadanie

publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF, poz. 56).



Rycina 1. Istota kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne.

ustawowe, zasadne wydaje się przyjęcie szerokiego rozumienia terminu „zadanie”. Podobne rozumowanie należy przyjąć w odniesieniu do pojęcia „cel”. Takie ujęcie pozwala – na podstawie i w ramach obowiązującego prawa – formułować cele odnoszące się do całej działalności jednostki, poszczególnych obszarów jej funkcjonowania, grupy zadań publicznych czy też poszczególnych zadań. Istotny jest tutaj także art. 68 u.f.p., który nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń. Inne podejście nie znajduje uzasadnienia i w praktyce byłoby tylko udawaniem, że kontrola zarządcza w danej jednostce funkcjonuje. Choć kontrola zarządcza zasadniczo odnosi się do

aspektu zarządzania jednostką, to ma bezpośredni wpływ na zadania wykonywane przez daną JSFP. Traktowanie kontroli zarządczej *pro forma* lub jako czegoś, co może istnieć autonomicznie, tj. w oderwaniu od realizacji konkretnych spraw i zadań publicznych, nie będzie przynosić nikomu żadnych korzyści. Co istotne, prawdopodobnie jest to podstawowy problem związany z funkcjonowaniem kontroli zarządczej w Polsce, a jego przejawem jest możliwość wyróżnienia „kontroli zarządczej w działaniu” (tzn. prawidłowo funkcjonującej i przynoszącej określone korzyści) oraz „kontroli zarządczej w dokumentach”. W tym ostatnim przypadku kontrola zarządcza jest po-

strzegana tylko jako prawny obowiązek, *de facto* nikomu niepotrzebny, wręcz zbędny, będący przejawem biurokratyzmu w ujęciu pejoratywnym (zob. Ministerstwo Finansów 2016, s. 7–8).

Kontrola zarządcza jako ogół działań o charakterze zapewniającym

Na łamach wielu publikacji naukowych starano się odpowiedzieć na pytanie: czym jest kontrola zarządcza? Według wybranych źródeł: dotyczy ona „procesów zarządzania (kierownictwa)” (Chojna-Duch 2010, s. 48); jest „procesem zintegrowanym z bieżącą działalnością jednostki” (Szostak 2010, s. 5); odnosi się do całości kształtu funkcjonowania jednostki i jest „praktyką świadomego i ustawicznego kształtowania organizacji” (Matysek 2011, s. 40); polega „na ciągłym lub cyklicznym wykonywaniu działań kierowniczych ujmowanych w cztery sprzężone ze sobą funkcje: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie” (Matysek 2011, s. 40).

W niniejszym tekście przyjęto, że dla określenia istoty kontroli zarządczej i wyznaczenia obowiązków z niej wynikających kluczowe znaczenie ma termin „zapewnienie”, który oznacza dawanie pewności, gwarantowanie czegoś itp. W ustawie występuje on w trzech ujęciach. W pierwszym kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla „zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. W tym ujęciu „kontrola zarządcza” ma dawać pewność, że cele i zadania będą realizowane, a ta realizacja będzie następować w sposób zgodny z prawem itd. Znamienne jest to, że ustawodawca nie używa tutaj zwrotu „służyć”, lecz „zapewnić”, co wydaje się przenosić punkt ciężkości z samego działania na rezultat końcowy tego działania. W takim ujęciu dostrzegalne jest podobieństwo z cywilnoprawną konstrukcją umowy o dzieło, której przedmiotem jest określony rezultat działań, a nie tylko staranne działanie jak przy umowie zlecenia. Gdyby kontrola zarządcza tylko służyła „realizacji celów i zadań [...]”, byłaby jedynie pewnym rozwiązaniem „starannego działania”. Natomiast prawidłowo funkcjonująca kontrola zarządcza

powinna dawać jak największą pewność właściwej realizacji celów i zadań.

W drugim ujęciu „celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania [...]”. Innymi słowy, jej celem jest dawanie pewności prawidłowego funkcjonowania jednostki jako całości, czy też w określonym aspekcie lub zakresie działania. Jednak aby to było możliwe, funkcjonująca w jednostce kontrola zarządcza musi być adekwatna, skuteczna i efektywna. Zapewnienie takiej kontroli – i to jest trzecie ujęcie – stanowi ustawowy obowiązek podmiotów wskazanych w ustawie o finansach publicznych.

Analizując problematykę kontroli zarządczej, można stwierdzić, że w jej zakres wchodzi takie instrumenty, narzędzia czy mechanizmy, które mają charakter kierowniczy, kontrolny itd., a przede wszystkim zabezpieczający przed niekorzystnymi zdarzeniami, mogącymi mieć wpływ na realizację celów i zadań w ogóle, jak również na realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. To, jakie instrumenty i rozwiązania osoby odpowiedzialne za jej funkcjonowanie mogą zastosować do tworzenia, oceny i doskonalenia systemu kontroli zarządczej w JSFP, określają standardy kontroli zarządczej, będące pewnymi wskazówkami o charakterze podstawowym.

Standardy kontroli zarządczej za najistotniejszy element systemu kontroli zarządczej w JST uznają system wyznaczania celów i zadań dla samorządowych jednostek organizacyjnych oraz system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań (zob. pkt 2.2.6 standardów kontroli zarządczej). Wyraźnie widać, że kontrola zarządcza obejmuje nie tylko narzędzia i mechanizmy (o charakterze kontrolnym), które mają monitorować realizację celów i zadań, lecz także narzędzia i mechanizmy (o charakterze zarządczym), które składają się na system wyznaczania i realizacji celów i zadań – wszystkie one mają charakter zapewniający. Stąd kontrola zarządcza jawi się jako pewna symbioza kontroli wewnętrznej i instrumentów z zakresu zarządzania. W kontroli zarządczej istotnym, a wręcz wiodącym jej komponentem jest kontrola

wewnętrzna. Takie ujęcie znajduje uzasadnienie w specyfice podmiotów zobowiązanych do jej wdrażania (tj. jednostki sektora finansów publicznych) oraz wynika z zakresu i sposobu jej uregulowania. Należy też podkreślić, że do prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w jednostce nie wystarczy tylko stosowanie rozwiązań i instrumentów określonych standardami, które umożliwiają elastyczne ukształtowanie relacji w jednostce – niezbędne jest także stosowanie rozwiązań wynikających z prawa powszechnie obowiązującego.

Aby kontrola zarządcza była ogółem działań o charakterze zapewniającym, musi być traktowana przez pracowników administracji publicznej nie tylko jako coś, co należy stosować, bo taki jest obowiązek prawny, lecz także jako coś, co warto stosować, bo przynosi określone korzyści⁷. Tak będzie tylko wówczas, gdy kontrola zarządcza będzie postrzegana jako rozwiązanie, które: 1) osadza regulacje prawne wraz z określonym modelem zarządzania w danej jednostce (np. osadza regulacje z zakresu zamówień publicznych w strukturze organizacyjnej danej jednostki, wraz z tymi dodatkowymi instrumentami/rozwiązaniami, które zapewnią, że zamówienia publiczne będą prawidłowo udzielane, a w efekcie jednostka będzie działać należycie); 2) łączy i porządkuje elementy składające się na całość prawidłowego funkcjonowania jednostki i realizowanych przez nią zadań publicznych.

Poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej – obowiązki i odpowiedzialność

W myśl art. 69 ust. 1 u.f.p. zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej

⁷ Z badania ankietowego przeprowadzonego przez Ministerstwo Finansów wynika m.in., że zdaniem JST kontrola zarządcza nie ułatwia definiowania celów (63% jednostek), nie przyczynia się do dostosowania struktury organizacyjnej do realizowanych zadań i adekwatnego delegowania uprawnień (60% jednostek), nie podnosi skuteczności mechanizmów kontroli operacji gospodarczych i finansowych (58% jednostek). Byli też tacy ankietowani, którzy nie wskazali żadnych korzyści wynikających z jej funkcjonowania (zob. Ministerstwo Finansów 2016, s. 7).

kontroli zarządczej należy do obowiązków: a) ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej; b) wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu JST oraz c) kierownika jednostki. Przepis ten, po pierwsze, kreuje dwa poziomy funkcjonowania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych; po drugie, określa, kto ma „zapewnić” jej istnienie i funkcjonowanie na każdym z poziomów⁸; a po trzecie – określa, jaka ma ona być.

W myśl standardów kontroli zarządczej podstawowym, tj. pierwszym poziomem funkcjonowania kontroli zarządczej jest JSFP; drugim – poziom działu administracji rządowej albo poziom JST. W samorządzie terytorialnym odpowiedzialność za funkcjonowanie kontroli zarządczej na pierwszym poziomie ponosi kierownik jednostki⁹, a na drugim – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa. Ponadto należy zauważyć, że podmioty wskazane jako odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej na drugim poziomie JST są jednocześnie odpowiedzialne (jako kierownicy) za jej funkcjonowanie na pierwszym poziomie w podległym im urzędzie (zob.: art. 69 ust. 1 pkt 1–3 u.f.p.; standardy kontroli zarządczej, s. 2).

Ustawa o finansach publicznych nie określa jakichś specjalnych obowiązków i nie przyznaje szczególnych kompetencji z zakresu funkcjonowania kontroli zarządczej¹⁰. Wynika to z faktu, że

⁸ Zgodnie z wnioskowaniem z celu na środki, przepisy art. 69 ust. 1 i 2 u.f.p. wskazują, kto jest zobowiązany do zorganizowania i wykonywania kontroli zarządczej.

⁹ Definicję ustawową kierownika jednostki w administracji rządowej zawiera art. 5 ust. 2 Ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092). Zgodnie z nim kierownikiem jednostki jest „osoba, która zgodnie z przepisami określającymi ustroj jednostki jest odpowiedzialna za działalność tej jednostki i jest uprawniona do jej reprezentowania. W przypadku jednostki zarządzanej przez organ kolegialny za kierownika tej jednostki uznaje się przewodniczącego organu kolegialnego”.

¹⁰ Ustawa o finansach publicznych tylko w odniesieniu do ministra kierującego działem formułuje dodatkowe obowiązki, jakimi są sporządzenie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania oraz złożenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Należy przy tym zaznaczyć, że celem takiego zapisu nie jest nałożenie biurokratycznego ciężaru, ale wymuszenie dokonywania systematycznej

kontrola zarządcza została tak ukształtowana, aby kierownik jednostki podejmował takie działania, jakie są konieczne, i w zakresie, w jakim pozwalają mu obowiązujące przepisy prawne. Dlatego możliwość wyznaczania celów, koordynowania i nadzorowania działań jednostek podległych należy wywieść w szczególności z przepisów odpowiedniej samorządowej ustawy ustrojowej¹¹, a także z przepisów ustaw szczegółowych.

Wiele obowiązków ciężących na kierowniku jednostki, a mających związek z kontrolą zarządczą, nie wynika tylko ze standardów kontroli zarządczej, które mają charakter zarządczo-organizacyjny, lecz z przepisów prawnych, a w szczególności z przepisów ustawy o finansach publicznych. Można wskazać m.in. art. 53 ust. 1 u.f.p., w myśl którego kierownik JSFP jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej konkretnej jednostki. To przede wszystkim oznacza, że jest on obowiązany dbać, aby wydatki publiczne były ponoszone tylko na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej JST lub planie finansowym JSFP (art. 44 ust 1 pkt 1–3 u.f.p.). W tym miejscu należy odnotować, że choć w jednostce – niezależnie od kontroli zarządczej – mogą, a nawet w niektórych przypadkach powinny być wdrożone odpowiednie procedury¹², które np. nie

pozwalają na dokonywanie wydatków przekraczających kwoty określone w planach finansowych (uchwała Kolegium RIO w Opolu z 3 kwietnia 2013 r., Nr 9/34/2013, LEX nr 1728089) – to jednak kontrola zarządcza kładzie na te kwestie szczególny nacisk.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność prawną kierownika jednostki z tytułu niewywiązywania się z obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, to regulacje ustawowe, w tym przepisy Ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (u.n.d.f.p.) (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311), nie dają podstaw pociągnięcia go do takiej odpowiedzialności. Taka odpowiedzialność jednak powstanie, jeżeli niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków (zaniechanie właściwego wdrożenia rozwiązań) w zakresie kontroli zarządczej przyczyniło się („miało wpływ”) do zaistnienia określonych w art. 18c ust. 1 pkt 1–13 u.n.d.f.p. naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Co istotne, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wskazuje, jakie obowiązki zostały zaniechane z zakresu kontroli zarządczej, tylko wskazuje skutki (czyny), które zaistniały, a nie powstałyby, gdyby właściwie wypełniono obowiązki i wdrożono rozwiązania kontroli zarządczej w jednostce. Takie ujęcie odpowiedzialności i ramowe ukształtowanie kontroli zarządczej przez ustawę o finansach publicznych (wymagające wypełnienia jej stosownymi działaniami) powoduje, że można postawić tezę, iż stosunkowo łatwo jest wykazać niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika JSFP obowiązków z zakresu tejszej kontroli¹³. To stwierdzenie jest oczywiście pewnym uproszczeniem, ale zwraca uwagę na brak katalogu obowiązków/rozwiązań, których realizacja/wdrożenie pozwalałyby stwierdzić, że wypełniono przynajmniej podstawowe obowiązki z zakresu kontroli zarządczej. Takiego katalogu nie zawierają także standardy kontroli zarządczej,

(przynajmniej raz w roku) oceny stanu kontroli zarządczej. Na marginesie niniejszych rozważań warto odnotować, że rozporządzenie Ministra Finansów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz. U. Nr 238, poz. 1581) przewiduje trzy stopnie funkcjonowania tejszej kontroli (stopień A – w wystarczającym stopniu; stopień B – w ograniczonym stopniu; stopień C – nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza). Przeporządkowanie do określonego stopnia jest uzależnione od liczby osiągniętych celów kontroli zarządczej określonych w art. 68 ust. 2 pkt 1–7 u.f.p. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowe rozporządzenie za cele uznaje tylko te określone w art. 68 ust. 2 pkt 1–7 u.f.p., podczas gdy są to tylko cele przykładowe.

¹¹ Na przykład w powiecie drugi poziom kontroli zarządczej opiera się w szczególności na art. 35 ust. 2–3 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814). W administracji rządowej kompetencje ministra na drugim poziomie kontroli zarządczej, tj. działu administracji rządowej, opierają się na art. 34 Ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.).

¹² Podstawy wprowadzenia takiej procedury można wywieść z art. 44 ust. 1 i art. 254 pkt 3 u.f.p. (budżet JST).

¹³ Tak uregulowana odpowiedzialność sprzyja natomiast składaniu zgodnych z rzeczywistością oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, gdyż kierownik jednostki nie musi obawiać się pociągnięcia go do odpowiedzialności w przypadku złożenia oświadczenia ukazującego nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej. Zob. Mituś 2015, s. 138.

gdyż, jak stwierdzono w ich treści, stanowią one tylko „uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej”. Ten stan rzeczy dodatkowo komplikuje fakt, że kontrola zarządcza ma charakter dynamiczny, tzn. wymaga ciągłego wprowadzania usprawnień w zastosowanych rozwiązaniach.

Należy też zauważyć, że wykazanie należytego wypełnienia obowiązków z zakresu kontroli zarządczej nie oznacza, iż kierownik jednostki nie poniesie odpowiedzialności z tytułu zaistniałego działania lub zaniechania – lecz będzie to odpowiedzialność nie w związku z kontrolą zarządczą. Na przykład udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, jest jednym z naruszeń związanych z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie kontroli zarządczej (zob. art. 18c ust. 1 pkt 5 u.n.d.f.p.); jest ono także naruszeniem niezależnie od tego, czy miało związek z zaniechaniem w zakresie kontroli zarządczej (zob. art. 17 ust. 1b pkt 1 u.n.d.f.p.).

Urząd jednostki samorządu terytorialnego a kontrola zarządcza

W kontekście kontroli zarządczej istotnego znaczenia nabiera kwestia statusu prawnego urzędu, np. urzędu gminy. Chodzi o to, czy w takim urzędzie kontrola zarządcza ma funkcjonować jako jej poziom podstawowy (tj. pierwszy poziom), czy też jako kontrola zarządcza na poziomie JST (tj. drugi poziom). Zasadniczą kwestią jest to, czy np. urząd gminy można traktować jako jednostkę organizacyjną, a ściślej, czy jest on jednostką budżetową.

Choć ogólnie wszystkie podejmowane np. w urzędzie gminy czynności/działania należy przynajmniej ostatecznie uznać za podejmowane w celu wykonywania zadań przypisanych gminie, to jednak w ich ramach można wyróżnić czynności, które są wykonywane na potrzeby urzędu. Do tej grupy można zaliczyć czynności z zakresu funkcjonowania urzędu, jego organizacji,

a w szczególności z zakresu prawa pracy; w tym obszarze czynności z zakresu kontroli zarządczej wójt podejmuje jako kierownik urzędu.

W doktrynie prawa administracyjnego przez pojęcie urzędu rozumie się pewien aparat pomocniczy składający się z zespołu osób i rzeczy, przy pomocy których organ administracyjny wykonuje nałożone zadania i realizuje swoje kompetencje (zob.: Ochendowski 2013, s. 248; Chmielnicki 2010, s. 416). Tak zdefiniowane pojęcie urzędu nie przesądza ani nie wyklucza traktowania go jako jednostki organizacyjnej. W literaturze przedmiotu jest on coraz częściej ujmowany jako jednostka organizacyjna obsługująca organ wykonawczy, który z kolei jest zobowiązany do zapewnienia obsługi kancelaryjnej organu stanowiącego (Szewc 2012; Martysz 2016).

Z kolei w orzecznictwie sądowo-administracyjnym generalnie podkreśla się, że „urząd gminy jest [...] wyłącznie aparatem pomocniczym gminy, jednostką zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta” (wyrok WSA w Białymstoku z 8 lutego 2010 r., I SA/Bk 564/09, LEX nr 578630); że jest zorganizowaną strukturą mającą zapewnić sprawną realizację zadań gminy (wyrok WSA w Białymstoku z 8 lutego 2010 r., I SA/Bk 564/09, LEX nr 578630). W niektórych orzeczeniach jest *expressis verbis* określany jako jednostka organizacyjna lub pomocnicza organu wykonawczego gminy, tj. jednostka, która wykonuje w imieniu i na rzecz gminy zadania tego organu, natomiast „nie jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej [...]” (wyrok NSA w Warszawie z 11 maja 2011 r., I FSK 625/10, LEX nr 1084538).

Samorządowe ustawy ustrojowe – znowelizowane Ustawą z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (poz. 1045) – ujmują urząd jednostki samorządu terytorialnego jako jednostkę organizacyjną. Do takiego stwierdzenia uprawnia art. 10b ust. 1 Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446), zgodnie z którym wspólną obsługę, m.in. administracyjną, finansową i organizacyjną, „mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku [...]”. Powyższe zestawienie jednostek wskazuje, że oprócz urzędu gminy (jako jednostki orga-

nizacyjnej) taką obsługę mogą także prowadzić inne jednostki organizacyjne. Podobnie stwierdza art. 6b ust. 1 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814), odnoszący się do starostwa powiatowego oraz art. 8d ust. 1 Ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 486) w odniesieniu do samorządu województwa. Ten ostatni stanowi, że „wspólną obsługę mogą prowadzić urząd marszałkowski albo inna wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna”.

Ustawa o finansach publicznych – zarówno obecnie, jak i uprzednio obowiązująca – wydaje się iść jeszcze dalej i traktuje urząd jednostki samorządu terytorialnego jako „jednostkę budżetową”¹⁴. Taki wniosek można wywieść z art. 249 ust. 3 i 5 u.f.p., który stanowi, że „w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmują się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych [...]” oraz że „w planie finansowym wojewódzkiej jednostki budżetowej, innej niż urząd marszałkowski, mogą być ujmowane dotacje związane z realizacją programów operacyjnych”.

Uznanie urzędu danej JST za jednostkę wynika także z Ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 902). Regulacja ta określa urzędy jako jednostki oraz stanowi, że pracodawcą dla pracownika samorządowego zatrudnionego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego nie jest JST (np. gmina), lecz urząd, który choćby z tego tytułu, że jest zakładem pracy dla pracowników samorządowych, posiada swój odrębny NIP, inny niż NIP gminy (zob.: art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych). W orzecznictwie NSA podnosi się, że jego nadanie jest związane przede wszystkim ze statusem płatnika (wyrok NSA w Warszawie z 28 kwietnia 2009 r., I FSK 263/08, LEX nr 513778), którym np. w myśl art. 31 Ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od

osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2032 ze zm.) może być osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

Niewątpliwie urzędy jednostek samorządu terytorialnego są specyficznymi jednostkami organizacyjnymi, w tym jednostkami budżetowymi. Wyjątkowość ta w zasadniczej mierze wynika z faktu ścisłego ich „zintegrowania” z organem wykonawczym JST, a tym samym z daną JST. Potwierdzeniem tego jest chociażby to, że urzędy jednostek samorządu terytorialnego nie posiadają statutu. Wydaje się, że takie ujęcie nie stoi w sprzeczności z istniejącym w literaturze i orzecznictwie administracyjnym poglądem, iż brak statutu wynika z faktu, że urząd jako jednostka budżetowa jest tworzony na podstawie ustawy i jego przedmiot działalności jest określony ustawowo (Smoleń 2012, s. 198–199; wyrok WSA w Lublinie z 23 czerwca 2009 r., III SA/Lu 244/09, LEX nr 562491).

Tak więc w samorządzie terytorialnym można wyróżnić przynajmniej dwie grupy jednostek budżetowych, tj. jednostki budżetowe stanowiące aparat wykonawczy organów (czyli urzędy) oraz jednostki budżetowe podległe organom samorządowej władzy wykonawczej i/lub przez nie nadzorowane (Kosikowski 2011, s. 105). Jak nietrudno zauważyć, jednostki z pierwszej grupy są wykorzystywane przez organ wykonawczy do sprawowania z ich pomocą nadzoru nad jednostkami z drugiej grupy. Dlatego także w ramach kontroli zarządczej urząd gminy, starostwo powiatowe i urząd marszałkowski odgrywają szczególną rolę – w tych urządach realizowane są obowiązki zarówno z pierwszego, jak i z drugiego poziomu kontroli zarządczej. Urząd jednostki samorządu terytorialnego jest swoistym centrum realizacji, koordynacji i monitorowania działań z tego zakresu na obu poziomach.

Rozwiązania kontroli zarządczej – struktura organizacyjna jednostki

Standardy kontroli zarządczej określają podstawowe wymagania (w pięciu obszarach), które kierownik jednostki jest zobowiązany wdrożyć w zakresie kontroli zarządczej. Poszczególne

¹⁴ C. Kosikowski (2011, s. 80) przyznaje status jednostki budżetowej urzędowi organów JST (tj. urzędowi gminy, starostwu powiatowemu i urzędowi marszałkowskiemu), które występują w obrocie jako jednostki organizacyjne JST.

obowiązki/rozwiązania będące elementami tejsze kontroli powinny być wdrażane i realizowane na podstawie i w ramach kompetencji przyznanych przede wszystkim w przepisach ustrojowych dotyczących funkcjonowania danej jednostki. Ze względu na to, że poszczególne grupy standardów (obszary) są poddane analizie w wielu opracowaniach naukowych, pozwałam sobie w niniejszym opracowaniu je pominąć. Niemniej jednak odnośnię się do jednego z ważnych elementów kontroli zarządczej, jakim jest struktura organizacyjna jednostki, która – w myśl standardów – powinna być dostosowana do realizowanych celów i zadań. Stąd standardy kontroli zarządczej nie narzucają jednego, właściwego modelu struktury organizacyjnej. Dostosowując strukturę, należy wziąć pod uwagę zalety i wady powiązań organizacyjnych w aspekcie wertykalnym i horyzontalnym (Ministerstwo Finansów 2012, s. 52). W tym kontekście kierownik jednostki powinien zadbać, aby zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych w jednostce oraz zakres obowiązków na danym stanowisku pracy był jasno i precyzyjnie określony – aby nie było wątpliwości, co należy do obowiązków danego pracownika i za co ponosi on odpowiedzialność; dotyczy to także kwestii zastępstw i delegowania uprawnień. Takie elastycznemu ukształtowaniu struktury organizacyjnej urzędu i innych jednostek organizacyjnych nie stoją na przeszkodzie przepisy samorządowych ustaw ustrojowych. Na przykład w myśl art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym kierowanie urzędem gminy powierzono wójtowi, który w regulaminie organizacyjnym określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu. Regulamin jako akt kierownictwa wewnętrznego (tj. akt wiążący wewnątrznie) daje możliwość szybkiej zmiany jego postanowień i dostosowania organizacji urzędu, w tym m.in. jego struktury organizacyjnej i zakresu zadań poszczególnych komórek, do realizowanych zadań i wyznaczonych celów¹⁵.

¹⁵ Niewątpliwie kontrola zarządcza powinna spajać rozwiązania zawarte w wielu aktach wewnętrznych (regulamin organizacyjny, regulamin pracy itp.), które zawierają normy nie tylko proceduralne, lecz także ustrojowo-kompetencyjne. W samorządzie terytorialnym znaczna część kwestii określonych standardami jest regulowana w regulaminie organizacyjnym urzędu, w nim zatem

Wójt w ramach sprawowanego kierownictwa, będącego – jak zasadnie podnosi Paweł Chmielnicki – najsilniejszym i najszerszym rodzajem więzi organizacyjnej, ma możliwość stosowania wszelkich instrumentów (środków) prawnych oddziaływania na pracę urzędu, ale ponosi też pełną odpowiedzialność za wyniki tej pracy (Chmielnicki 2010, s. 421; Zimmermann 2014, s. 180). Z tego samego źródła wynika prawo formułowania przez wójta generalnych zaleceń oraz oceniania działalności kierowanego podmiotu przy zastosowaniu różnego rodzaju kryteriów oceny, m.in.: legalności, celowości (Chmielnicki 2010, s. 421–422). Kierownictwo umożliwia wskazywanie zadań i celów do osiągnięcia wraz ze sposobem ich wykonywania. W szczególności uprawnia ono do wydawania aktów ogólnych i indywidualnych (zarządzeń i poleceń); daje prawo do kontroli przestrzegania przepisów prawa i wydanych dyrektyw (Chmielnicki 2010, s. 422).

Mimo iż każda jednostka posiada własne rozwiązania i mechanizmy, to jednak w swej ogólnej istocie będą one podobne, gdyż czynnikiem determinującym stosowane rozwiązania są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności z zakresu finansów publicznych, rachunkowości, zamówień publicznych (Ministerstwo Finansów 2012, s. 60). Przepisy te zobowiązują do określonych zachowań ze strony administracji publicznej. Te wymagane zachowania muszą być przetransponowane na określone działania w danej jednostce. Przykładowo, jeśli przepis prawa wymaga opracowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, to można wprowadzić np. zasadę „dwóch par oczu” przed jej ostatecznym zatwierdzeniem – chodzi o przyjęcie takich rozwiązań, które będą zapewniały właściwą realizację celów i zadań oraz będą świadczyły o prawidłowym funkcjonowaniu jednostki.

można – za Pawłem Chmielnickim – w ramach norm ustrojowych wyróżnić kilka ich rodzajów. Będą to w szczególności normy określające zadania / zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych i stanowisk pracy w urzędzie; normy określające relacje pomiędzy poszczególnymi komórkami i osobami; normy określające instrumenty prawne służące realizacji zadań i celów oraz sposób wykorzystywania zasobów służących realizacji zadań publicznych (Chmielnicki 2010, s. 419).

Po analizie standardów kontroli zarządczej można stwierdzić, że same nie tworzą one systemu, lecz są zbiorem wskazówek do zbudowania takiego systemu na poziomie danej jednostki. Podstawą normatywną dla tego systemu jest art. 68 ust. 1 u.f.p. stanowiący, że kontrola zarządcza to „ogół działań (o różnym charakterze – A.M.) podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań”. Zasadniczo standardy kontroli zarządczej zawierają wytyczne dotyczące tylko działań zarządczych, z założeniem, że muszą się one mieścić w granicach ustawowego działania danej jednostki; podstawy działań wywierających skutki prawne są natomiast zawarte w aktach prawa powszechnie obowiązującego (Ćwiklicki, Mituś 2015, s. 235). Dlatego system kontroli zarządczej w jednostce jest budowany na podstawie obowiązujących przepisów prawa oraz standardów i wytycznych, wskazujących pewne rozwiązania organizacyjno-zarządcze, wzmacniające jednostkę instytucjonalnie (Ćwiklicki, Mituś 2015, s. 235).

Analizując kontrolę zarządczą tylko przez pryzmat standardów kontroli zarządczej, należy stwierdzić, że brakuje w nich „odwołań do kluczowych funkcji i obszarów zarządzania w ujęciu systemowym”; np. nie ma systemów planowania finansowego, co jednak można uzasadnić tym, iż ten aspekt jest regulowany przepisami prawa powszechnie obowiązującego (Ćwiklicki, Mituś 2015, s. 240). Taki stan rzeczy powoduje, że kontrola zarządcza w ujęciu wspomnianych standardów jest mocniej powiązana z bieżącą kontrolą niż z wymiarem zarządczym organizacji, co prowadzi do wniosku, iż wykazuje ona podobieństwo do controllingu mającego na celu optymalną realizację zadań (Ćwiklicki, Mituś 2015, s. 240). Niemniej jednak takie ujęcie kontroli zarządczej w sensie formalno-prawnym wydaje się słuszne – jej standardy mają wypełniać pewną lukę, której nie da się usunąć przez zastosowanie *hard law*. W dziedzinach objętych standardami kontroli zarządczej lepiej sprawdzają się tzw. miękkie regulacje (tzn. właśnie standardy, wytyczne, instrukcje).

Zakończenie

Uregulowana w ustawie o finansach publicznych kontrola zarządcza¹⁶ to – w pewnym uproszczeniu – obligatoryjna kontrola wewnętrzna o zarządczym charakterze (Ministerstwo Finansów 2012, s. 24–25), tzn. kontrola z wkomponowanymi rozwiązaniami z zakresu zarządzania jednostką. Składają się na nią działania mające zapewniać, że cele i zadania są realizowane w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W samorządzie terytorialnym szczególnie rolę do odegrania mają urzędy jednostek samorządu terytorialnego, przy pomocy których realizowane są obowiązki zarówno z pierwszego, jak i z drugiego poziomu kontroli zarządczej.

Obserwacja działań jednostek samorządu terytorialnego pokazuje, że posiadanie formalnych dokumentów i nowych procedur – notabene w wielu przypadkach zbędnych – wraz z przeprowadzeniem raz do roku samooceny¹⁷ i szacowania ryzyka (traktowanego przez pracowników samorządowych jako przejaw biurokratyzmu) uznają one za wywiązanie się z wymogu posiadania prawidłowo funkcjonującej kontroli zarządczej¹⁸. Taki stan rzeczy jest wynikiem ujmowania kontroli zarządczej nie jako rozwiązania funkcjonalnego, lecz proceduralnego (tj. kontrola zarządcza „w dokumentach”). W tym kontekście zasadne wydaje się, by rozważyć wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych katalogu podstawowych

¹⁶ *De iure* odnoszą się do niej cztery artykuły (art. 68–71) ustawy o finansach publicznych; większość kwestii jej dotyczących jest zawarta w standardach i wytycznych. Choć takie ukształtowanie kontroli zarządczej – mające na uwadze to, że ma być ona dostosowana do konkretnej jednostki – wydaje się słuszne, to jednak w polskiej kulturze prawnej jest ono przyjmowane z pewnym oporem i niezrozumieniem.

¹⁷ Z danych ankietowych wynika, że 75,8% jednostek „zadeklarowało” przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej (Ministerstwo Finansów 2016, s. 6).

¹⁸ Na przykład z badania ankietowego przeprowadzonego przez Ministerstwo Finansów wynika, że znaczna liczba zadań zapewniających wykonywanych w JST sprowadza się do „kwestii finansowo-księgowych oraz zarządzania bezpieczeństwem informacji, pomijając pozostałe obszary działalności”, a „prawie 50% ankietowanych jednostek nie realizowało czynności sprawdzających” (Ministerstwo Finansów 2016, s. 5).

działań (obowiązków), które powinny być podejmowane, monitorowane lub kontrolowane, aby zapewnić w JSFP właściwą realizację celów i zadań. Istnienie takiego katalogu miałyby także uzasadnienie w kontekście odpowiedzialności kierownika jednostki z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków w zakresie kontroli zarządczej. Brak wskazania takiego zakresu działań/obowiązków stawia kierownika JSFP w niekorzystnej sytuacji prawnej.

Należy odnotować, że wdrażanie kontroli zarządczej to proces ciągły, wymagający systematycznego przeglądu i oceny istniejących w jednostce procedur i rozwiązań oraz ustawicznego uzupełniania ich o nowe, niezbędne elementy zapewniające prawidłową realizację celów i zadań. Należy też zauważyć, że w ramach kontroli zarządczej badaniu podlega nie tylko wykonywanie czynności zgodnie z procedurą, ale także sama procedura podejmowanych działań.

W mojej ocenie kontrola zarządcza to coś więcej niż tylko narzędzia czy mechanizmy mające na celu wspomaganie „działań osoby pełniącej funkcję organu władzy publicznej bądź kierownika jednostki podległej lub nadzorowanej przez taką osobę” (Płoskonka 2013, s. 44). Niewątpliwie pomaga ona w zarządzaniu, ale przepisy ustawy o finansach publicznych zasadniczo traktują kontrolę zarządczą jako coś, co zapewni, że JSFP będzie realizować cele i zadania w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. W tym kontekście można nawet powiedzieć, że kwestią drugorzędną jest to, czy wspomaga ona czy nie kierownika jednostki. Ważne jest, aby jednostka działała w sposób prawidłowy. Wykonując zadania publiczne, administracja publiczna jest zobowiązana osiągać cele / określone rezultaty (Sojka 2013, s. 74). Dlatego kluczowe jest ustalenie celów i poziomu ich osiągnięcia – to stanowi normę (wzorzec) na etapie kontroli ich realizacji.

Bibliografia

- Chmielnicki, P. (red.) (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. 4. Warszawa: LexisNexis.
- Chojna-Duch, E. (2010). Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na

podstawie ustawy o finansach publicznych. *Kontrola Państwowa, 1*.

Ćwiklicki, M. (red.) (2015). *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Ćwiklicki, M., Mituś, A. (2015). Systemowe ujęcie kontroli zarządczej. W: M. Ćwiklicki (red.), *Sprawne państwo. Systemowe zmiany w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Kosikowski, C. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

Kulesza, M., Sześciło, D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.

Martysz, C. (2016). Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.

Matysek, M. (2011). Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej. *Kontrola Państwowa, 2*.

Mazurek, A., Knedler, K. (2010). *Kontrola zarządcza. Ujęcie praktyczne*. Warszawa: HANDIKAP.

Ministerstwo Finansów (2012). *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*. Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audit-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy> (dostęp 31.05.2017).

Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Wydatkowej (2016). *Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej i prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audit-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy> (dostęp 31.05.2017).

Mituś, A. (2016). Kontrola zarządcza jako narzędzie reform New Public Management. W: A. Mednis (red.), *Misja publiczna – wspólnota – państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy* (s. 327–340), t. 2. Wrocław: Presscom.

Mituś, A. (2015). Monitorowanie i ocena systemu kontroli zarządczej. W: M. Ćwiklicki (red.), *Kontrola zarządcza. Podstawowe zagadnienia kontroli zarządczej. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*.

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

Ochendowski, E. (2013). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.

Płoskonka, J. (2013). Rzetelność i sprawność działań instytucji publicznych. *Kontrola Państwowa, 1*.

Smoleń, P. (2012). W: P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Sojka, U. (2013). Sukcesy i porażki kontroli zarządczej. *Kontrola Państwowa, 1*.

Szewc, A. (2012). Komentarz do art. 33 ustawy o samorządzie gminnym. W: G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.

Szostak, R. (2010). Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna. *Kontrola Państwowa, 5*.

Winiarska, K. (red.) (2012). *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer business.

Zimmermann, J. (2014). *Prawo administracyjne*. Kraków: LEX a Wolters Kluwer business.

Selected aspects of management control in local self-government units

The purpose of the article is to discuss a few selected issues related to management control which have not been expressly articulated in the literature on the subject so far. These issues include: a) juridical aspect of management control in order to show the essence and benefits of such control; b) understanding the goals and tasks in the statutory aspect of management control; c) the ensuring nature of management control; d) failure to perform or unsatisfactory performance of management control obligations as grounds for liability, and e) the role of authorities in the management control system as well as others, e.g. the organizational structure of a unit.

In this paper, the author consciously forgoes any global presentation of management control, in particular any analysis of the solutions/tools included in the standards of management control, unless they directly refer to the issues discussed.

The author uses methods specific for legal sciences, including in particular the method of juridical exegesis of legal texts. Basic conclusions from the analysis are as follows: 1) in the statutory perspective, management control includes a “total of actions” (tools/instruments) of an ensuring nature, and 2) the obligations from the first and second level of management control are performed in a specific local self-government unit by its authorities.

Undoubtedly, properly defined management control (i.e. as all ensuring activities) is a useful tool of public management which sets legal regulations along with a particular management model within a given unit of the public finance sector.

Keywords: management control, public administration, public finance sector entities, local government entities, management control standards

Peter Mihalyi

Ownership changes in the Hungarian healthcare sector, 1990–2017

The paper's objective is to provide a historical account of the most important changes in two aspects of Hungarian healthcare: financing and provision. It will be shown that after a promising start to the necessary post-communist reforms, a complete reversal took place after 2010. The separation between financing and provision ended. By 2017, the Ministry of the Economy – like the Planning Office under the socialist system – has regained absolute control over the entire healthcare sector, including both financing and provision. Even the Ministry of Health ceased to exist in 2010.

Keywords: Hungary, healthcare, reforms, social security system.

Introduction

“Our healthcare system is in crisis.” This sweeping generalization has been voiced without reservation in Hungary by patients, healthcare workers and government officials alike for three decades. This allegation, however, is a misleading and paralyzing exaggeration. Firstly, the healthcare systems of *all* countries are subject to populist criticism generated by unrealistic expectations. Secondly, the reality is that both exemplary and malfunctioning building blocks can be found in the Hungarian system. This paper will attempt to give an overview in the context of post-communist transition. It will be shown that path dependency explains almost everything that has occurred in the Hungarian healthcare system since 1989, when the Soviet-type, communist rule abruptly disintegrated within a few months.

Hungary is a fortunate country in many ways. Although her overall development level is only about 60 per cent of the advanced Western European countries, when compared to other post-communist countries, she belongs to the upper

second tier. The regime change in 1990 did not bring about border changes and there was no violence. With 10 million inhabitants, Hungary is a middle-size country and has the theoretical possibility to exploit economies of scale in all sectors of the economy, including healthcare.¹ The population is homogenous. Except for the estimated 600–700 thousand Roma minority, there is no other distinct social group which may stand in conflict or in rivalry with the Hungarian ethnic majority.² Although Hungary is a landlocked country, a disadvantage from a growth perspective, this has no direct implications for the health system.

The main objective of the paper is to provide a focused account of the most important institutional changes in the Hungarian healthcare system over the last 25 years, and therefore many other important features of the system are neglected for lack of space. The concept of ownership is interpreted in two dimensions in this paper. International agencies and academic research agree that the separation of health care financing from provision is critical (a purchaser-provider

Peter Mihalyi
Corvinus University of Budapest
Macroeconomics Department
Fővám tér 8
Budapest, H-1093
Hungary
peter@mihalyi.com

¹ For a broader, more detailed system description of the first 10 years, see Orosz, Burns (2000), Gaál et al. (2011) and Mihalyi (2011b, 2012).

² The overall health status of the Roma population is significantly worse than the national average. A 10-year shortfall in life expectancy is a widely quoted, plausible number, although there is no solid demographic research behind it.

split). It has been proven by the practice of many countries that providers make more efficient allocative decisions if they are awarded more managerial freedom, and they work harder if their remunerations are tightly linked to performance.

Thus, the first dimension within the present paper pertains to the ownership and the functioning of health financing funds. Is this the government's responsibility or is the system based legally and financially on independent, competing non-state entities? We will show that during the analysed period, a complete reversal took place. There were several attempts to build independent or at least relatively independent structures, but as of 2017, the entire financing mechanism has been reintegrated into the government budget, as it used to be the case prior to 1990. The same happened in the second dimension pertaining to the ownership of the most important places of therapy: hospitals and outpatient polyclinics. After almost two decades, when ownership of these facilities was in the hands of local governments at different levels, by 2017 the central government has repossessed almost all hospitals and all polyclinics. In 2010, the Ministry of the Economy – like the Planning Office under the socialist system – regained absolute control over the entire healthcare sector: both the financing and the provision aspects. Even the Ministry of Health ceased to exist in 2010. There are two less important areas where private ownership has continued to develop and the process has not been reversed: the ownership of GP practices and pharmacies. The basic facts of these two areas are also presented in this paper.

Continuity and Discontinuity in the Single-Payer System

By the time the Soviet-type, centrally directed economic system collapsed in Hungary, 90 per cent of healthcare provision was funded from the central government's tax revenue. Care at the point of delivery was free except for outpatient drugs in exclusively state-owned pharmacies, where mandatory co-payment always existed. This explained about $\frac{2}{3}$ of the missing 10 per cent. Another private expenditure item was

patients' informal payments to doctors and nurses, although this was more a widespread habit than an obligation. Patients did not receive inferior treatment from the medical staff even if they did not pay the so-called *gratuity* payments. The market was by-and-large in equilibrium: the middle-class and the upper middle class paid these extras almost without exception, while the lower classes got by quite well even though they did not pay the medical staff in about half of the cases.

The new structures started to evolve prior to the regime change. Some elements of social insurance (SI) *de jure* had persisted during the communist era. Payroll-related SI contributions were collected, and cash benefits were administered *via* the National Social Insurance Administration of the National Council of Trade Unions in a fully centralized manner from the 1950s onwards. Then in 1988, to finance pensions, an Act separated the Social Insurance Fund (SIF) from the central government's budget. A year later, but still before the end of the communist era, funding of health services was transferred to the SIF from the central budget. Thus, from 1990 until 1992, the SIF comprised both health and pension insurance, jointly operated by one administration. In 1992, the SIF was divided into two separate funds: the Health Insurance Fund (HIF) and the Pension Insurance Fund. Changes in fund administration followed somewhat later in the middle of 1993, when the apparatus was divided into the National Health Insurance Fund Administration (NHIFA) and the National Pension Insurance Administration (NPIA).

Following the advice of German and French health policy makers, Hungary wanted to revert to the so-called Bismarck model that had existed prior to the communist takeover in 1945, when 52 sickness funds had provided coverage for 22 per cent of employees, or 10 per cent of the total population. The main idea was to make the healthcare financing mechanism legally independent from the state again. Regrettably, the new model evolved with bad compromises being reached from the very beginning, and the 'return to Bismarck' slogan (Marrée, Groenewegen 1997) was only partially implemented.

(i) Unlike in the original German model, employers and employees were mandated to pay contributions at very different rates: 19.5 per cent by the former and 4.3 per cent by the latter. Moreover, it was never conceptually decided whether the contribution of employers – the 19.5 per cent – was really theirs, or whether they simply transferred a certain part of the employees' salary to the health and pension funds on behalf of the "insured" workers. In practice, this ambiguity led to complete alienation of both groups from the SI system. The employers felt that they paid payroll taxes to the state³ but they did not receive anything in exchange. Employees looked at the contributions paid by their employers as an insignificant technicality, with which they had nothing to do. What mattered for them was their net salary which they received monthly in a white

envelope. The workers' general perception was that only those contributions which were directly subtracted from their gross salary mattered, i.e. the 4.3 per cent. Neither the employers nor the workers felt any connection between contribution payment on the one hand, and their claim on healthcare and pensions on the other.

(ii) Another important birth-defect of the new system was that the lawmakers did not allow provision for any kind of decentralization of funding, such as industry-based or territory-based, not-for-profit health insurance companies. Competition among the pre-war sickness funds was not re-introduced in order to economize administrative costs. All contributions were channelled directly to the single-payer fund HIF as shown in Figure 1.⁴ Once the system of SI became a government created monopoly, it has become

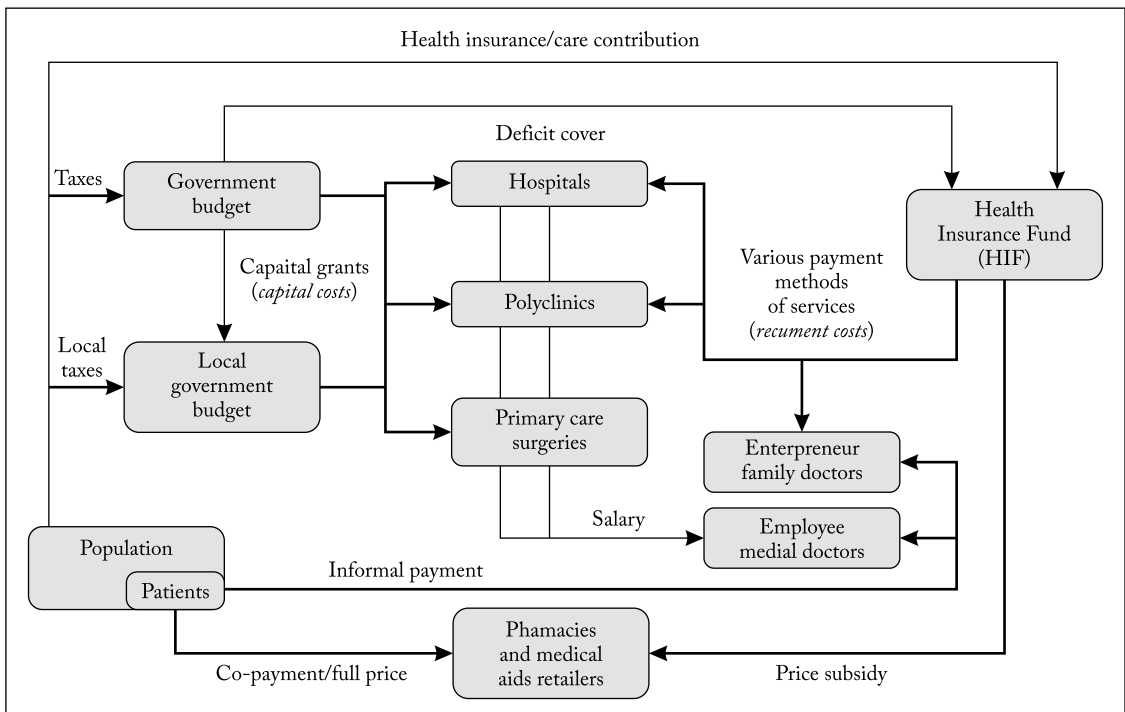


Figure 1: The flow of funds in the Hungarian single-payer social insurance system between 1992 and 2010
Source: Gaál (2004).

³ As a matter of fact, firms paid three types of payroll taxes: pension insurance contribution, health insurance contribution, and unemployment insurance contribution.

⁴ The flow of fund picture in Figure 1 was designed as if all health insurance contributions were paid by the (working) population.

constitutionally difficult to define a basic benefit package (Mihalyi 2011a).

(iii) Opting-out for the wealthy, the highly paid managers of multinational firms, and the independent private entrepreneurs (farmers, artisans, artists, writers, etc.) was not allowed either. It was believed that 100 per cent mandatory membership was the best guarantee for solidarity within the national risk pool.

(iv) The law exempted pensioners from health insurance contribution payments, because they were already exempted from personal income taxation. By a similar logic, children under 18 years of age, those who continued their studies in a tertiary educational institution and the registered unemployed were all exempt. Non-working spouses were also treated in the same way. In this case, the argument was that non-working spouses are likely to be child-raising mothers, which in practice may or may not be the case. As a result, only 38 per cent of the Hungarian citizens (and their employers) were mandated to pay health insurance contributions, and the remaining 62 per cent used the system without directly contributing to it. These rules and proportions remained practically unchanged until 2012.

After a few years of independent operation, the formal elements of NHIFA's independence were abolished step-by-step:

- The HIF's board – comprised of the representatives of the employers' federation and those of the trade unions – was dissolved in 1998;
- The fund's management, some 3200 people working in the NHIA, were put under the direct control of the Ministry of Health (MoH);
- In 2006, the health insurance fund and its pension counter-part became integrated parts of the central government's budget (though the independent legal status of the Fund remained intact for a while).

During the tenure of the first democratically elected Hungarian government (1990-1994), there were important innovations in the financing mechanisms which have proved to be long-lasting. **Family doctors** (GPs) were allowed and even incentivized to become private entrepreneurs. At the same time, the law required that GPs enter into a tripartite contractual relationship with the respective local governments and the

NHIA. It was the local government's prerogative to decide how many doctors they needed in the town, the village, etc. The payment mechanism between the GPs and the NHIA was based on a risk-adjusted capitation formula, essentially the same as the British National Health Service used in the 1980s.⁵ One GP took care of 1000-1200 patients, and a well-calibrated risk adjustment mechanism incentive ensured that GPs could go neither below nor above this range. Hungarian **hospitals** were among the first in Europe where the American DRG (Diagnosis Related Groups) system was introduced in 1993. Since 1998, **outpatient specialists**, working individually, in stand-alone polyclinics, or in semi-autonomous units of a hospital, were paid according to a floating point system copied from Germany. Every intervention had a point value, but the HUF (Hungarian forint) equivalent of a 'point' was determined year after year.

Experience showed that all the three above-described financing mechanisms served the interests of the main stakeholders reasonably well. The Ministry of Finance (MoF) and the Ministry of Health (MoH) were satisfied, because the expenditures of the HIF were contained within the limits set by the central budget. The providers also accepted these schemes, because they were relatively simple and predictable for both the individual entrepreneurs (e.g. GPs, paediatricians, dentists) and the managers of large publicly owned institutions (hospitals, teaching hospitals, clinics, etc.).

As explained above, GPs became private entrepreneurs at the very outset. The privatization of formerly state-owned pharmacies happened soon after that (see below). Subsequently, a good number of specialists: obstetricians-gynaecologists, dentists, psychologists etc., set up private individual practices and treated patients in their own offices. Their patients had to pay the full cost of treatment, even if they were entitled to free care within the institutions of the publicly owned healthcare system. It took about a decade, when

⁵ As a matter of fact, the capitation mechanism was "reinvented" by the Hungarian health policy makers. They simply did not know that such a mechanism existed within the UK NHS.

the more capital-intensive forms of diagnostics and specialist care became private to a considerable extent, capturing 30–50 per cent of the market.⁶ Understandably, most of these facilities are owned by foreign investors.

In principle, the so-called Semashko system, inherited from the communist past, has been perfectly capable of coping with insatiable demand, because GPs (or family doctors as they were called prior to 1990) function as gate-keepers. Without a referral, patients could not go to specialists or ask for consultation and/or treatment in inpatient institutions. This rule still holds in 2017. From the point of view of care responsibility, hospitals are organized into pyramid-like networks, following the principle of ‘**progressive care**’. This means that patients with simple medical problems are referred to the nearest town hospitals, while the larger and better equipped regional hospitals and the specialized national institutes (see later) accept only the most complicated cases.

In many ways, however, this strictly regulated mechanism gradually eroded during the last 10–15 years of communist rule. Patients were allowed to use and misuse the system according to their own will. The system of illegal gratuity payments, already mentioned above, encouraged both the patients and the doctors to break the written rules. People who were capable and willing to pay went to specialists without a referral. Patients started to choose hospitals and surgeons within a hospital like connoisseurs choose restaurants for dinner. In case of surgical intervention, the government covered all the documented costs in a hospital, while the ‘private’ patient paid a notional sum – say 10–20 per cent of the actual costs – on top of this money directly into the pocket of the surgeon. Drugs were also used in a wasteful manner. Patients walked into GP offices and requested prescriptions according to their own judgment. Since drugs were largely financed by the state and the doctors’ time to sign a prescription was minimal, there was no constraint to speak of. The habits of patients and providers did not change even after 1990.

⁶ Such as X-ray and CT centres, MRI, diagnostic laboratories.

The only change was deterioration. The misuse of the Semashko system served the interest of the more educated and those with better political and personal connections. Technological developments – the possibility to travel, to read foreign newspapers, the arrival of the internet etc. – further increased the gap between the privileged and the poor. As long as the Hungarian economy was able to finance a growing health budget, these social tensions were kept under control. The middle-class and the upper middle-class got what they wanted: reasonable treatment without queuing or waiting. With the use of gratuity money, the Hungarian upper class received good care, the quality of which was close to what private health insurance policy holders received in Germany or in the UK for quite a lot of money. This is the real reason why private hospitals could not effectively compete on the market with state hospitals.

After 1990, **capital expenditures** (investments) were, at least in theory, paid by the founder/owner, which for the budget-financed organizations was the state budget, for self-governmental facilities – the local self-government, and for private providers – the private owners. Gradually, this mechanism was also distorted. Many local governments did not feel the political obligation or necessity to spend money on healthcare institutions when they knew that ‘their’ polyclinics or hospitals were used not only by their own inhabitants, but the inhabitants of neighbouring settlements, too. Given their huge size, it happened quite often that large county hospital with 600–800 beds had to put investment money aside from the current income they received from the NHIFA in order to pay for replacement of defunct equipment, for smaller reconstructions, additions, etc.

The derailed insurance reforms

In 1998, there was a **short-lived attempt** to take the health insurance system away from state ownership. The reform was modelled on the American managed care concept (HMOs).⁷ Unfortunately, the short time between 1998 and

⁷ For a detailed account of the model, see Mihalyi (2003).

2000 when the health policy experts of ruling parties as well as the experts of the main opposition parties supported this HMO-type reform was not well used. Although a new draft law was elaborated, in 2000 the centre-right conservative Fidesz government put the whole issue aside.

The failure to create a financially independent sickness fund (or a network of competing funds) resulted in a deep conflict among the three most important stakeholders: contribution payers, patients, and the medical profession. Contribution payers (employers and employees) demanded a reduction of the contribution rates, while the medical profession insisted on steadily growing outlays. The first group claimed that high labour-related costs led to declining competitiveness of Hungarian firms. The starting rate of contribution ($19.5 + 4.3 = 23.8$ per cent in 1992) was gradually reduced to 13.5 per cent in 1999 and further to 10.5 by 2009. The medical profession, however, only cared about the outlays. They wanted higher public expenditures and raised the question of growing costs of new medical technology and population ageing. Pensioners, the largest group of claimants, voted for those politicians who supported constantly

growing budget subsidies to counterbalance the declines in contributions, because once somebody retires in Hungary, he or she does not have to pay neither pension nor health insurance contributions. Note that pensions are also exempt from personal income tax – a unique example in the European Union.

As a result of these conflicting interests and the irresponsible compromises made by successive governments, the Health Insurance Fund's financial balance continued to deteriorate. Growing subsidies from the central budget became indispensable (Figure 2). However, once the central budget became an important direct contributor into the system, the MoF started to insist on full control of the expenditure side. By 1998, i.e. six years after the re-creation of the Bismarckian model, the HIF budget was compiled and approved by the MoF. *De facto*, the independent status of the HIF ceased to exist.

In 2006, the newly elected coalition of Socialist and Liberal parties realized and publicly stated that things could not continue unchanged. For reasons which went beyond the problems of healthcare, Hungary produced a twin-deficit of the most dangerous type. The shortfalls of the state

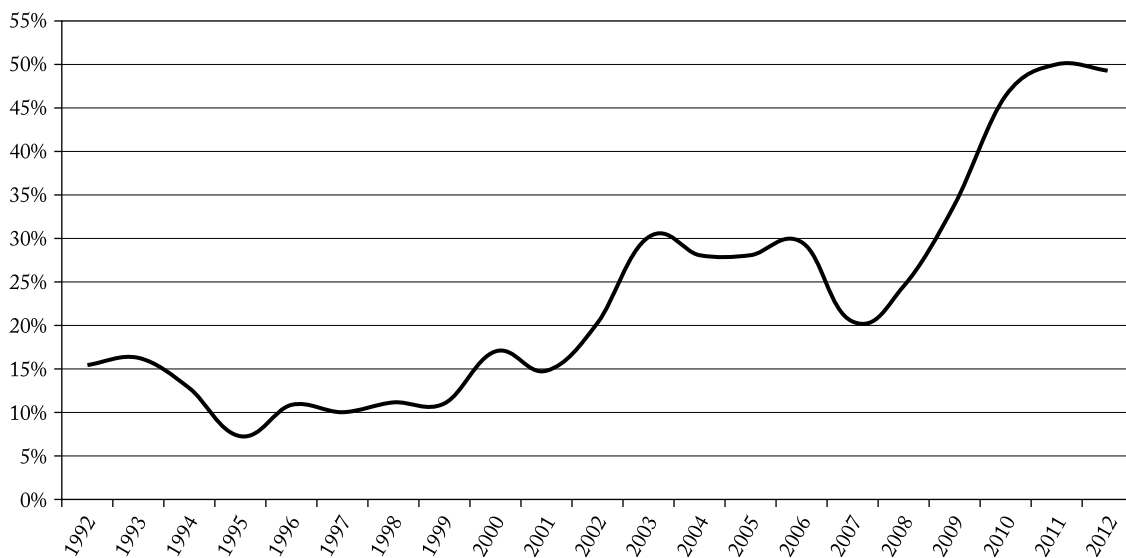


Figure 2: The contribution of the central budget to the annual outlays of the Health Insurance Fund (in percentage)

Source: Author's compilation based on annual budget documents.

budget (caused to a large extent by the healthcare system) and the current account were both close to 10 per cent. Under the pressure of the European Union, whose member Hungary became in 2004, the government accepted an austerity programme with explicit commitments to structural reforms.

With unprecedented speed, **five major health acts** were passed during the Autumn-Winter Session of Parliament.⁸ The opposition parties used every possible move to block this reform, as well as every other restructuring the government had initiated (e.g. higher education, local government, continuation of the pension reforms). On the 23rd of October 2006, precisely on the 50th anniversary of the 1956 Hungarian Revolution, the two largest opposition parties proposed a referendum on cancelling the HUF 300 (less than USD 2) co-payment planned by the Government. The proposal was a ‘visit fee’ paid by patients to doctors and the ‘nursing fee’ paid to hospitals from January 2007 (Baji et al. 2011). The fees aimed to curb the use of state-sponsored medical facilities and subsidized medicine, because Hungary had one of the highest rates of doctor’s visits in Europe. In 2005, the average adult in Hungary made 12.6 visits to the doctor a year, compared with 7.5 by Belgians and 5.4 by the Dutch.

Negotiations on the new health insurance scheme resulted in a compromise: a mixed system which only allowed for partial privatization of the healthcare insurance management funds (49 per cent), but directly endorsed regulated competition among these nominally not-for-profit funds. Thus, the HIF’s responsibilities would have been taken over by 22 non-profit sickness funds: one for each county in Hungary and four for the country’s capital city of Budapest and its surrounding areas. All these funds were subject to **privatization at a later stage of the reform**. Private investors were able to acquire up to 49 per cent of the shares, but the law gave them a good deal of management rights pertaining to financial questions. A mini-

mum price of the shares was planned to be determined prior to the bidding process. The sickness funds’ (or health insurance companies’) task was to guarantee the efficiency of the system by contracting 11 thousand service providers: GPs, specialists, and hospitals. The management funds was given a per-head contribution for each insured person, based on a complex, risk-adjusted capitation formula. According to the provisions of healthcare legislation, all insured persons were entitled to receive health services of the same professional content and standard, without any kind of discrimination. Only those funds which were successful in acquiring at least 500 thousand owner-members within a certain period of time would be able to function. Since the maximum size was set at 2 million, eventually 5–8 funds were expected to remain on the market.

As codification work progressed speedily, political tensions mounted inside and outside the Parliament. Key Socialist MPs threatened to vote against the law eliminating the otherwise sufficient majority of the coalition parties. Outside parliamentary politics, various health-related interest groups organized themselves for strike actions and demonstrations. Among the most vociferous opponents, the President of the Hungarian Medical Chamber was perhaps the loudest: “Doctors will block the law wherever they can,” he declared. By Hungarian standards, these efforts brought tangible consequences, even if the few thousand protestors did not represent a large number in absolute terms. In a country with the lowest strike rate in Europe for decades, a few symbolic doctor strikes in several hospitals were enough to gain the attention of the media. After this, various medical associations, trade unions, pharmaceutical companies all turned against the government. But the government and two subsequent healthcare ministers, Dr. Lajos Molnár and Dr. Ágnes Horváth, did not give up.

Having passed many hurdles, the Ministry of Health and the Liberal Party, which gave both ministers, had good reasons to be optimistic in February 2008. After all, the law had been passed, the coalition survived and there were reassuring signals from the business sector that in spite of all reservations, there would be real competition among investors to

⁸ The former Dutch Minister of Health, Mr. Hans Hoogervorst, was brought to Budapest for three months to advise the Ministry of Health and the Health Working Group of the State Reform Committee. The chief architect of the Slovak Reform, Mr. Peter Pazitny, was also invited several times to Hungary for short-term consultations. For more details, see Mihalyi (2007, 2008).

participate in the new multi-payer scheme. Then the nationwide referendum, proposed in October 2006 (mentioned above) took place on the 9th of March 2008. It changed everything. More than 80 per cent of the participants voted for the abolition of the HUF 300 co-payment. What came after this was nothing else but unconditional surrender. In a few days, the Parliament abolished the HUF 300 co-payment as required by the referendum. On the 29th of March, the Prime Minister announced the dismissal of the Liberal health care minister, which in turn led to the fall of the coalition government. On the 26th May 2008, the National Assembly simply repealed the Health Insurance Act by a majority of 348:19.⁹ Only the Liberal Party voted against it.

The general election in April 2010 resulted in a $\frac{2}{3}$ majority of the centre-right Fidesz party, which had been in power already once between 1998–2002.¹⁰ As a result of a secret deal between Prime Minister Viktor Orbán and the CEOs of foreign-owned insurance companies, in 2011 a small amendment was made to the personal income tax law, according to which all firms would be allowed to buy untaxed **private health insurance** for their employees as an optional non-wage benefit.¹¹ Prior to this arrangement, personal income tax law provided tax exemptions only for fees of accident insurance and permanent disability insurance. For a while, it seemed that this new tax-measure would bring a breakthrough and open the way for an American-type private health insurance market, however, this did not happen in the end. The foreign-owned insurance companies hesitated to launch a major PR campaign, and the initial enthusiasm slowly dissipated. As of mid-2017, there are only very few fully-fledged private insurance policies on the market. It seems that demand for such

products is limited to a dozen large, multinational companies which are willing to provide such VIP benefits to the top 1–5 per cent of their employees.

After several failures of the Fidesz to create a supplementary or complementary private health insurance market next to the state-financed SI system, policy makers announced in 2016 that both the state-run pension and health funds would be liquidated, and that their staff will be taken over by the Treasury (directly subordinated to the Ministry of Finance). This decision, not fully implemented yet, is a U-turn. As of 2017, the Hungarian healthcare system is financed entirely from state budgetary funds and controlled by the Ministry of the Economy (the successor of the former Ministry of Finance).

Complete nationalization of hospitals and the system of health financing, 2010–2012

Right after the regime change in 1990, most of the large, **publicly owned hospitals** in Budapest and the countryside were taken over by local governments. Only 8 national centres specializing in oncology, cardio-vascular diseases etc. remained in the hands of the MoH. This appeared to be a lasting solution and an efficient combination of public ownership and decentralized management control. In many cases, the budgets of regional hospitals were comparable with the budget of the city where they were located. In many county centres, the municipal hospital was the largest employer, the largest single buyer of food, electricity, etc. For obvious political reasons, local authorities were strongly incentivized to care for the quality of their hospitals, since their electorate judged their elected leaders' performance *inter alia* on the basis of what they experienced in the local hospital. The authorities were also happy to have the right to hire and fire hospital managers. As a move towards more efficient cost management and more professional administrative control, a few smaller local hospitals were corporatized in the second half of the 1990s, and then subsequently taken over by private, for-profit hospital management companies on a contractual basis, without formally changing

⁹ See Act No. 24 of 2008 on the Revision of Act. No. 1. of 2008 on Health Insurance Management Funds.

¹⁰ The party's full name is: Fidesz – Hungarian Civic Alliance. When the party was founded in 1989 as a youthful, libertarian, anti-communist movement, the word Fidesz was the abbreviation of the words Alliance of Young Democrats (in Hungarian).

¹¹ In exchange, the cash-rich insurance companies promised to buy long-term government bonds to support the central budget.

their ownership status.¹² This arrangement, however, was dismantled by the centre-right Fidesz government after 2010. Within two years, the system was *recentralized* and the corporatized inpatient institutions were *reconverted* into ordinary budgetary units again. By now, all former municipal hospitals are managed directly from the ministerial office in Budapest.¹³

To a great surprise of the outside world, the 2010 election brought a complete reversal in the political and economic reform process in general. Kornai (2015) was right in calling this a U-turn. Within a few months, a new constitution and a large number of new laws were approved by the Parliament in order to systematically remove the classic checks and balances of representative democracies.¹⁴ Most of the new laws tended towards more administrative centralization and created unlimited manoeuvring space for the state authorities, including the right to hide publicly relevant information. The concept of “private ownership” was also removed from the constitution without any public explanation, let alone discussion. Virtually all acts affecting the scope of state power and ownership were treated as “cardinal” laws, requiring a $\frac{2}{3}$ majority to change them. It was mostly symbolic, but nonetheless noteworthy that the word “Republic” was removed from the full official name of Hungary.¹⁵

Prior to the election, the medical profession and many industrial stakeholders (e.g. pharmaceutical companies, medical device suppliers, and patient groups) honestly believed that after the promises made in 2008, health and healthcare would

become top priority for the new government. After all, the Fidesz party had been the chief initiator of the 2008 plebiscite on user charges in healthcare. What really happened was the opposite. After 59 years of existence, the Ministry of Health was abolished, and the highest government commanding post was degraded to State Secretary level (within the Ministry of Human Capacities), which meant, *inter alia*, that the person in charge of healthcare was not present at cabinet meetings.

For the purposes of this paper, two formal constitutional changes are of utmost importance. Firstly, the legal basis of SI was removed from the text. As noted above, the independence of the health insurance mechanism was *de facto* annulled already in 1998, now the change became reality *de jure*. Secondly, the rights and responsibilities of local governments were also curtailed, which in practice meant that virtually all hitherto locally managed hospitals and polyclinics were earmarked for state takeover.

After the central government took over all the provincial hospitals from the local governments in 2012–2013, the flow of money from local governments to hospitals stopped immediately. The system survived this shock with little difficulties, because after 2010, EU structural funds arrived into the Hungarian hospital sector in unprecedented magnitude and proportions. Between 2010 and 2015, dozens of provincial hospitals and ambulatory institutions were modernized, expanded or even newly built. This happened at such a scale that it is now widely held that the inpatient institutions of the capital city of Budapest are on average in a worse state than large countryside hospitals.¹⁶

To the surprise of many health experts, the threat of renationalization did not induce the top management of hospitals to change ownership form entirely in order to escape direct state control. Except for a few small hospitals owned by religious orders, there are no private hospitals with more than 20 beds. The first private hospital with substantive capacities (150 beds and 9 operating

¹² All such companies were domestically owned. Foreign investors did not have the courage to get involved in such long-term management contracts.

¹³ To be more precise, this power is vested in the State Secretariat responsible for healthcare within the Ministry of Human Capacities. As already noted, the health care sector does not have a ministerial representative in the Government since 2010 – which is a problem in itself.

¹⁴ For independent assessment of these changes, see Fukuyama (2012), Kornai (2011, 2012, 2015), Scheppele (2012), Müller (2014), Bugarcic (2014) and Brodsky (2015).

¹⁵ See Article A. The official English version of the current Hungarian constitution can be downloaded from: <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.

¹⁶ In a way this was hardly avoidable, because according to the rules of the EU Structural Fund, Budapest was not eligible to such development grants due to its relatively high GDP/capita level.

theatres) is currently being built. Earlier, there had been half a dozen aborted attempts by foreign investors (including American, British, and Israeli developers) to build brand new “joint venture hospitals”, in which a large part of the medical staff would have come from prestigious foreign institutions. But none of these efforts bore fruit. It seems that in the current circumstances only small private clinics, with a limited medical treatment portfolio and the maximum of 10-20 hospital beds, are financially viable.

At the same time, large state-owned hospitals accumulated debt in the form of delayed payments to suppliers and, to a smaller extent, to their own employees as well. This process repeated itself year after year, because the management knew that the state would eventually bail them out. Until 2010, the bail outs usually took place in the last quarter of the year, after 2010 the injection of government support arrived 2–3 times in a calendar year. In any case, at the beginning of the year all hospitals’ debts are cleared. As a result of financial troubles, not a single hospital has been closed since 1990, although debts and financial irregularities have often been quoted as a reason for administrative mergers of a good hospital with a loss-making one.

The renationalization of hospitals and outpatient (ambulatory) care institutions previously

owned by municipalities was planned to take place in two steps in 2013: first the hospitals, than the outpatient institutions. This intention, however, did not materialize due to strong political resistance of local municipal governments, and so stand-alone (hospital independent) outpatient care facilities remained under local control. In line with the same legislative effort, the Fidesz government established 8 “health regions” in the country in order to rationalize the hospital bed structure and surgical capacities. According to the plan, simpler services that could be provided in bulk should be available close to the patients’ place of residence, whereas complex, specialized interventions and services should be provided in centres of a high professional level. But these plans were also derailed by the local governments, and the idea of administratively created health regions was quickly forgotten.

In Hungary, **teaching hospitals** were always owned by medical universities, while the universities themselves were under dual control (Ministry of Health, Ministry of Education). This system also worked reasonably well, although some teaching hospitals occasionally felt they were lost between the two ministries. Quite recently, in October 2016, the government announced new plans to integrate all the 8 clinics of national excellence under the umbrella of the Budapest medical

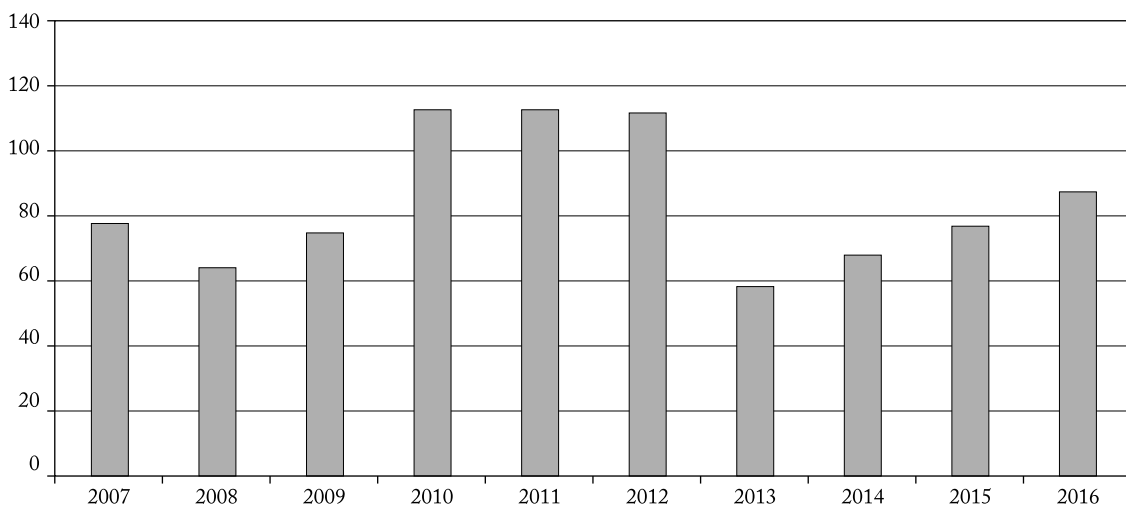


Figure 3: End-year debt of Hungarian public hospitals (HUF bn, without outstanding interests)

Source: Author’s compilation on the basis of newspaper reports and official documents. There is no systematic collection of data; the coverage of hospitals is not fully comparable between the years.

university and thereby to create a decentralized giga-hospital network with 8 thousand hospital beds. But these are still plans at the time of writing this paper.

Smooth Transition to Private Ownership in the Pharmaceutical Sector

Prior to the regime change, Hungary had a relatively well-developed pharmaceutical industry concentrated in seven large firms (Chinoin, Human, Richter, Egis, Biogal, Alkaloida, and Reanal). All these companies were reasonably successful in the production of generic drugs using reverse engineering techniques. In a relatively short time, all these firms were privatized: some sold directly to Western strategic partners, in some other cases through IPOs. As of 2016, there is only one “independent” Hungarian pharma company, meaning that all top managers are Hungarian. Richter is listed on the Budapest stock exchange, and the Hungarian state has a 25 per cent + 1 vote stake in it. All the other drug companies are now operating as subsidiaries of Western multinationals.

After a slow start, when different state bodies could not agree for five years who would privatize the pharmacies, the privatization of the pharmaceutical retail sector was relatively quick, non-turbulent and almost completes (ca. 100%). If newly opened pharmacies were taken into account, the total number of retail outlets increased from 1479 in 1990 to 2541 in 2010 (72%). Since in 1995 Hungary was not a member of the EU, the government had no legal problem with excluding foreigners from privatization tenders. Moreover, sales auctions were designed in a way to guarantee that the new owners of the previously state-owned pharmacies were going to be licensed pharmacists only. Later measures also prohibited the establishment of chains, i.e. several pharmacies being owned by the same entity. This market pattern and the relevant legislation have remained unchanged even after the country’s accession. Therefore, it is not surprising that Brussels launched an infringement procedure against Hungary

for discrimination of citizens and firms of other EU member countries.¹⁷

Conclusions: Patient Assessment and the Main Challenges of the Future

According to the public opinion survey carried out by Gallup World Poll on behalf of the OECD, the Hungarian public shows increasing confidence in the country’s health care system after the implemented changes.

These data, however, are to a certain extent misleading. As the OECD Secretariat noted, 60 per cent of Hungarians were satisfied with health care services in 2014, compared to an average of 71 per cent in OECD countries. For intra-country comparison, it is interesting to point out that among the Hungarians only 56 per cent are satisfied with the education system and 44 per cent express confidence in the judicial system. At the same time, confidence in the government in general stood at 33 per cent in 2014. It is very likely that measured improvement in consumer satisfaction regarding the healthcare system is an artefact, reflecting that between the two periods overall popularity of the government increased (in 2007, it stood at 25 per cent only) and this overall increase in the popularity of the government is reflected in the improved health sector assessment.

As already noted at the beginning of this paper, one of the important features of the Hungarian healthcare system is the relatively high share of private funding within the total national healthcare budget. According to the latest data, the share of out-of-pocket payments (OOP) amounted to 29.0 per cent in 2015 – a very high figure if compared to the OECD average (20.3%). This is directly caused by the high share of patient co-payments in outpatient provision of medication through pharmacies. The average Hungarian patient has to expect a 33 per cent co-payment.

¹⁷ Before sending this paper to the press in August 2017, the European Commission dropped the charge against Hungary, acknowledging that the regulation of the healthcare market is a national prerogative.

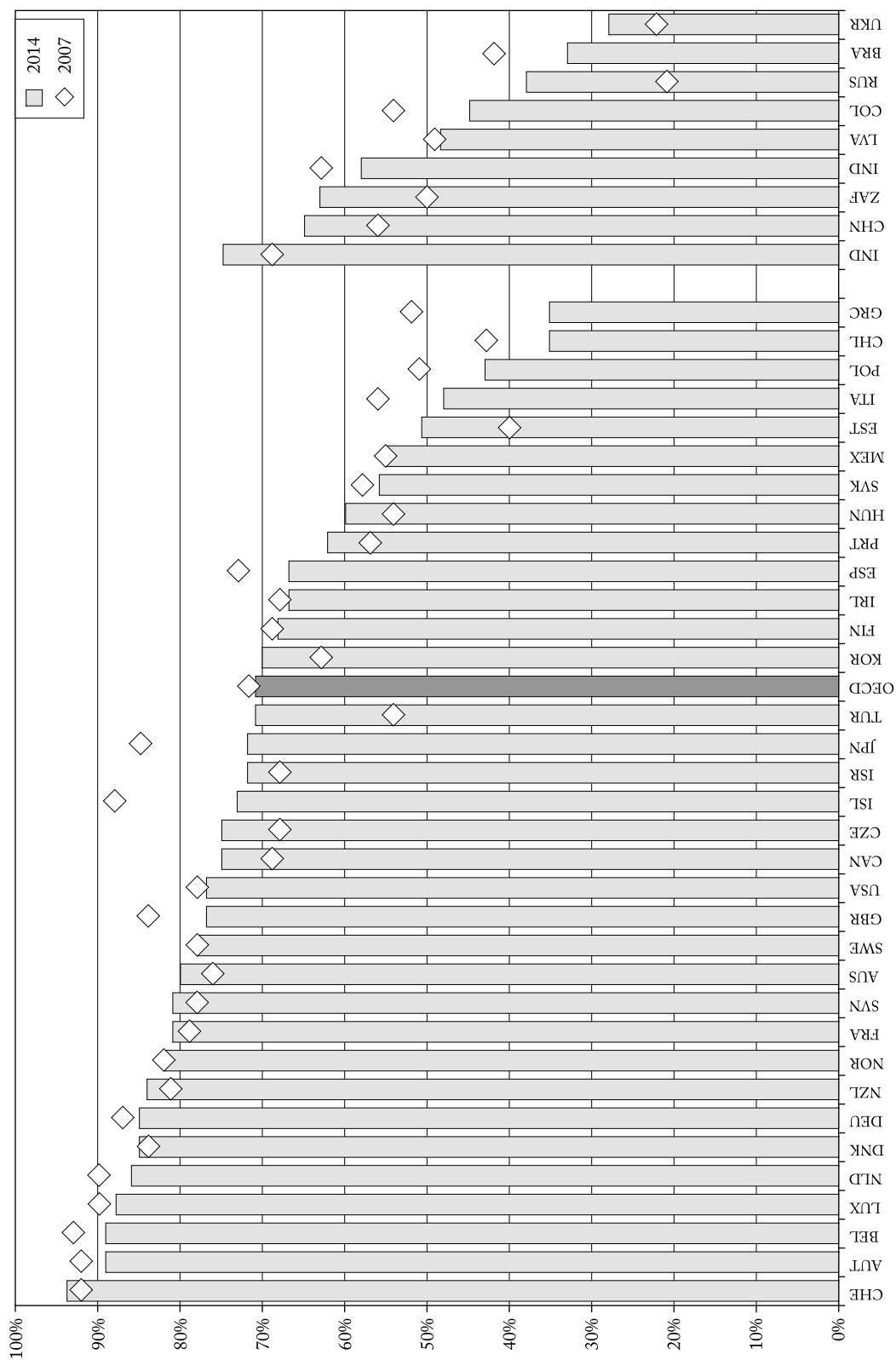


Figure 4: Citizens' satisfaction with the healthcare system, 2007 and 2014
 Source: OECD, <https://www.oecd.org/gov/Hungary.pdf>, accessed on 2nd October 2016.

This is a very high proportion, and it is a well-known fact that low-income families often simply cannot afford to buy their prescribed medication or at least some of it. Although a subsidized scheme to help the financially fragile families to buy their basic medication does exist, the scheme can help only a part of the people in need.¹⁸ Many Hungarians share the opinion that this is perhaps the biggest social challenge facing the healthcare system as such.

Another serious issue is the increased **out-migration** of health workers to the West. Unfortunately, reliable statistical monitoring does not exist yet. Nevertheless, it is widely believed that the probability of doctors' migration has already increased to very dangerous levels. According to the best available research at this point of time – Varga (2016) – EU accession affected out-migration of Hungarian physicians and dentists only after Austria and Germany lifted their temporary restrictions towards workers from the new EU member states in May 2011. In other words, this is a new issue. Varga found that push factors, such as the endless financial tensions in hospitals, the moral burden of the gratuity system etc., have as great a role in Hungarian physicians and dentists' decisions to out-migrate as do pull factors (higher wages, more learning opportunities, etc.). The same author noted, however, that staff shortages are not only due to high outward migration, but also by two other problems: attrition and feminization. Discouraged health workers vote with their legs: nurses go into other service industries; female doctors stay home with their children for many years.

One measurable consequence of this type of healthcare staff shortage is that those who can afford it choose a private provider rather than asking for an appointment within the public sector. The speed of this process appears to be alarming. A recent survey carried out by Synapsis Market Research, a privately owned, business-friendly health research company, found that

between 2014 and 2016, the share of those living in Budapest who went to a private provider at least once in the course of the year jumped from 49 to 60 per cent. Paradoxically, this structural shift helps to improve many voters' perception. After all, they can afford private services and their personal experiences are usually positive. The other side of the coin, of course, is growing inequality. Access to massively consumed, “free” healthcare services (appointments with GPs and outpatient specialists) gets worse and worse for the low-income segment of the population. At this point in time, this problem has not affected the hospital sector, because the share of privately owned hospitals and hospital beds is still insignificant (< 1%) in Hungary.

References

- Baji, P., Pavlova, M., Gulácsi, L., Groot, W. (2011). User fees for public health care services in Hungary: Expectations, experience, and acceptability from the perspectives of different stakeholders. *Health Policy*, 102 (2), 255–262.
- Brodsky, C. (2015). Hungary's dangerous constitution. *Columbia Journal of Transnational Law*, <http://jtl.columbia.edu/hungarys-dangerous-constitution/> (accessed: 21 April 2016).
- Bugarič, B. (2014). Protecting democracy and the rule of law in the European Union: The Hungarian challenge. *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series* No. 79. July.
- Government of the Republic of Hungary (2011). National Reform Programme of Hungary, Based on the Széll Kálmán Plan, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_hungary_en.pdf (accessed: 5 August 2017).
- Eris, M. (2012). Improving health outcomes and system in Hungary. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 961, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98rwqj3zmp-en> (accessed: 5 August 2017).
- Fukuyama, F. (2012). What's wrong with Hungary. *The American Interest*, 6 February, <http://www.the-american-interest.com/2012/02/06/whats-wrong-with-hungary/> (accessed: 5 August 2017).
- Gaál, P. (2004). *Health Care Systems in Transition: Hungary*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on

¹⁸ At the same time, it is known that the per capita pharmaceutical consumption – measured in daily defined doses (DDD) – in Hungary is high, as high as in Austria, and much higher than in any Scandinavian country or the Netherlands.

Health Systems and Policies, WHO Regional Office for Europe.

Gaál, P., Szigeti, Sz., Csere, M., Gaskins, M., Panteli, D. (2011). *Hungary. Health System Review*. European Observatory on Health Systems and Policies.

Kornai, J. (2011). Taking stock. *Népszabadság*, 6 January, in English see here: http://nol.hu/gazdasag/janos_kornai__taking_stock-938851 (accessed: 5 August 2017).

Kornai, J. (2012). Centralization and the capitalist market economy. *Népszabadság*, 28 January, in English see here: http://nol.hu/belfold/centralization_and_the_capitalist_market_economy-1297262 (accessed: 5 August 2017).

Kornai, J. (2015). Hungary's U-Turn. *Capitalism and Society*, 10 (2), Article 1.

Marée, J., Groenewegen, P.P. (1997). *Back to Bismarck: Eastern European Health Care Systems in Transition*. Aldershot: Avebury.

Mihalyi, P. (2003). HMO Experiment in Hungary – A Unique Road to Health Care Reform. *CEU-Economics Working Paper*, 9/2003.

Mihalyi, P. (2007) (ed.). *Health Insurance Reform in Hungary*, Vol. 1: *Dilemmas and Plans*. Budapest: Europe Ltd.

Mihalyi, P. (2008) (ed.). *Health Insurance Reform in Hungary*, Vol. 2: *Rise and Fall*. Budapest: Europe Ltd.

Mihalyi, P. (2011a). The legal and economic problems of defining the basic benefit package in health care. *The Journal on Legal and Economic Issues of Central Europe*, 2 (2), 30–39.

Mihalyi, P. (2011b). Continuities and discontinuities in post-communist healthcare systems: The

case of Hungary. In: Himanshu Sekhar Rout (ed.), *Health Care Systems: A Global Survey* (pp. 197–217). New Delhi: New Century Publications.

Mihalyi, P. (2012). Spending cuts and centralisation in Hungarian healthcare as a response to the international financial crisis. *International Journal of Healthcare Management*, 5 (3), 173–186.

Müller, J.-W. (2014). Moscow's Trojan horse. In Europe's ideological war, Hungary picks Putinism. *Foreign Affairs*, 6 August, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141825/jan-werner-mueller/moscows-trojan-horse> (accessed: 5 August 2017).

Orosz, É., Burns, A. (2000). The healthcare system in Hungary. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 241, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/088362842087> (accessed: 5 August 2017).

Scheppele, K.L. (2013). "Hungary, the public relations offensive", posted to Paul Krugman's blog The Conscience of a Liberal for The New York Times, http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/04/08/guest-posthungary-the-public-relations-offensive/?_r=0#more-34278 (accessed: 31 October 2014).

Varga, J. (2016). Out-migration and attrition of physicians and dentists before and after EU accession (2003 and 2011). The case of Hungary. *Budapest Working Papers on the Labour Market*, BWP – 2016/4. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, <http://real.mtak.hu/35304/1/bwp1604.pdf> (accessed: 5 August 2017).

Zmiany własnościowe w węgierskim sektorze opieki zdrowotnej w latach 1990–2017

W artykule zaprezentowano historyczny bilans najważniejszych zmian w dwóch sferach opieki zdrowotnej na Węgrzech: finansowania i świadczenia usług. Wykazano, że po obiecującym starcie reform koniecznych w okresie wychodzenia z komunizmu po 2010 r. nastąpiła całkowita zmiana kierunku działań. Podział na płatnika i świadczeniodawcę zakończył się. W 2017 r. Ministerstwo Gospodarki – podobnie jak Biuro Planowania w systemie socjalistycznym – odzyskało pełną kontrolę nad całym sektorem opieki zdrowotnej, czyli zarówno w sferze finansowania, jak i świadczenia usług. Ministerstwo Zdrowia jako takie przestało istnieć w 2010 r.

Słowa kluczowe: Węgry, opieka zdrowotna, reformy, system zabezpieczenia społecznego

Recenzje

Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania*, Nomos, Kraków 2017, 479 s.

W ostatnich miesiącach na rynku wydawniczym pojawiła się praca wyjątkowa i od dawna wyczekiwana. Książka, której pomysłodawcą i redaktorem naukowym jest prof. Jacek Raciborski, została zatytułowana *Państwo w praktyce. Style działania*. Prof. Raciborski wraz z licznym zespołem autorskim podjął się nie lada wyzwania, jakim bez wątplenia było dokonanie całościowej diagnozy działania naszego państwa – opatrzonej dojrzałymi komentarzami, opartej na wynikach rzetelnych badań empirycznych i interesujących sektorowych studiach przypadków. Praca ta stanowi unikatowe kompendium wiedzy o regulach i mechanizmach zarówno rządzenia, jak i zarządzania sprawami publicznymi w naszym kraju.

Autorzy trafnie identyfikują rozmaite przypadłości naszego państwa w różnych obszarach jego funkcjonowania, np. systemu opieki zdrowotnej, edukacji i rozwoju infrastruktury komunikacyjnej. Obrazy, które wylaniają się z tych diagnoz, są zróżnicowane, ale częściej przybierają one odcienie ciemne niż jasne. Nie sposób jednak uznać tego za wyraz malkontentstwa i czarnowidztwa. Tak po prostu wygląda nasza rzeczywistość. Autorzy podjęli wielki trud dokonania analizy i oceny stylów działania państwa polskiego. Walorem pracy jest jej interdyscyplinarny charakter przejawiający się w odwoływaniu się do różnych nauk i tradycji badawczych.

Książka *Państwo w praktyce. Style działania* jest nie tylko świetnym studium oferującym realistyczny opis rzeczywistości działania naszego państwa i bezspornie wskazuje na wysokie kompetencje badawcze jej autorów. Jest także wyrazem ich propaństwowego myślenia i głosem rozumnych obywateli dostrzegających i podnoszących słabości Polski nie w celu jej krytykowania, ale wywołania namysłu i uruchomienia działania służącego budowaniu lepszego państwa.

To praca wartościowa poznawczo, rzetelna analitycznie i użyteczna w sferze konkluzji. To nade wszystko praca potrzebna – szczególnie obecnie, kiedy niesprawności naszego państwa eliminuje się w sposób zadziwiający, tj. przez ich pogłębianie i dodawanie nowych. W czasach silnie wyrażanych przez władzę tęsknot do państwa przednowoczesnego rządzonego wolą mocy, za pośrednictwem lojalnych wykonawców poleceń i z pominięciem czy wręcz z pogardą dla instytucji państwa prawa, taka książka jest niezwykle ważna. Także jako refleksja nad tym, dlaczego nie wolno tak robić i jakie mogą być tego konsekwencje.

Książka jest obszerna, wielowątkowa, traktuje o sprawach ważnych, niełatwych i nierzadko irytujących, i nienapawających optymizmem. Zarazem jednak jest pracą niezwykle komunikatywną i absorbującą. Jej lektura to autentyczna intelektualna przyjemność.

Praca składa się ze „Wstępu” oraz dwóch zasadniczych części. Pierwsza z nich jest zatytułowana „Wybrane perspektywy teoretyczne” i składa się z 4 rozdziałów. Część druga – „Pola działania państwa” – liczy 19 rozdziałów. Integralnymi elementami tej pracy są: zestawienie literatury, wykaz raportów przygotowanych w pracach nad publikacją, noty o autorach, indeks osób. Praca została wydana przez Wydawnictwo Nomos w 2017 r. Liczy 479 stron.

Zrozumienie sposobów funkcjonowania naszego państwa – tego jak działają, a nierzadko i nie działają, jego instytucje i struktury – narzuca konieczność dysponowania pracami syntezującymi złożone procesy rządzenia i mechanizmy koordynacji polityk publicznych. Wymaga to nie tylko opisów odwzorowujących mikro i mezo praktyki rządzenia, ale wymaga nade wszystko zdolności ich konceptualizacji i generalizowania

stanowiącej podstawę rozumiejącego intepretowania świata polityki publicznej. Prace o takich walorach powstają rzadko lub bardzo rzadko i dlatego są tak cenne. Z pewnością taką pracą jest książka *Państwo w praktyce. Style działania*.

To jeden z bardzo wielu powodów, aby się z nią zaznajomić.

Stanisław Mazur
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Administracji Publicznej

DLA AUTORÓW

Redakcja „Zarządzania Publicznego/Public Governance” informuje, że od numeru 2(44)/2018 w kwartalniku będą drukowane wyłącznie teksty w j. angielskim.

W związku z powyższym, począwszy od lipca 2017 r., redakcja nie będzie już przyjmować tekstów w j. polskim.

Zgłoszenia tekstów

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

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

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

Informacje o prawach autorskich

W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

Odwołanie się od decyzji Redakcji

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji redakcji. Autor nie podzielający decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiające, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej decyzji lub też kieruje tekst 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 odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów 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 jednoznaczoną 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:

Nazwisko1, 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) – obydwie 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

The Editors of *Zarządzanie Publiczne*/Public Governance wish to inform all Contributors that as of issue 2 (44) / 2018 of the quarterly, all the texts will be published in English only. Therefore as of July 2017, the Editors will cease to accept submissions in Polish.

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\(at\)uek.krakow.pl](mailto: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. CoreDRAW, 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 2017 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.