

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (42) / 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

Pasquale Tridico – ekonomia

Mariusz Trojak – ekonomia

Marcin Zawicki – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny

Andrzej Sokołowski

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

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,
BazHum, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus, ProQuest

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Anna Kaniewska, Dorota Szmajda*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

tel. 12 293 75 60

www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

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

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

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

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

PUBLIC GOVERNANCE

4 (42) / 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

Pasquale Tridico – economics

Mariusz Trojak – economics

Marcin Zawicki – public policy science

Statistical Editor

Andrzej Sokolowski

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

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, BazHum, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Ultimate Business Source), ERIH Plus, ProQuest

ISSN 1898-3529

Graphic Design – *Agata Łankowska*

Copy Editing – *Anna Kaniewska, Dorota Szmajda*

Publisher

Małopolska School of Public Administration

Cracow University of Economics

ul. Rakowicka 27, 31-510 Krakow

phone: + (48) 122 937 560

www.msap.uek.krakow.pl

Publishing Partner

Scholar Scientific Publishing Company

ul. Wiślana 8, 00-317 Warsaw

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

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

Typesetting: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Printing and binding: MCP, Marki

Circulation: 300 egz.

Spis treści

János Kornai

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

Nora W. Veggeland

Conflicting administrative traditions – a political-economic perspective 23

Marcin Kocór

Skills shortages and mismatches on the Polish labour market and public
policy recommendations. 38

Andrzej Kozina

Negotiations within Firm-Idea 53

Marcin Kautsch

Nadzór właścicielski powiatów nad podmiotami leczniczymi 63

Anna Doś

Developing sustainable healthcare governance mechanisms to manage
public-private partnerships. 77

Olga Nosova

The effects of industrial policy on regional development in Ukraine 90

Wywiad

O przydatności ekonomii, celach polityki publicznej i znaczeniu filozofii ekonomii.
Wywiad z Danielem M. Hausmanem 102

„Zarządzanie Publiczne” 2017 – lista recenzentów 117

Contents

János Kornai

The system paradigm revisited: Clarification and additions
in the light of experiences in the post-socialist region – Part II. 7

Noralf Veggeland

Conflicting administrative traditions – a political-economic perspective 23

Marcin Kocór

Skills shortages and mismatches on the Polish labour market and public
policy recommendations. 38

Andrzej Kozina

Negotiations within Firm-Idea 53

Marcin Kautsch

Can the county authorities effectively supervise their health care units? 63

Anna Doś

Developing sustainable healthcare governance mechanisms to manage
public-private partnerships. 77

Olga Nosova

The effects of industrial policy on regional development in Ukraine 90

Interview

On the usefulness of economics, public policy goals and the importance of the philosophy
of economics. An interview with Daniel M. Hausman 102

„Public Governance” 2017 – reviewers. 118

János Kornai

Zrewidowany paradygmat systemowy. Wyjaśnienia i dodatkowe elementy w świetle doświadczeń państw postsocjalistycznych – część druga¹

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 w świetle typologii zbudowanej na podstawie dominujących form 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

2. Zróźnicowanie dwóch wielkich systemów, alternatywne formy polityki i rządów

Zróźnicowanie dwóch wielkich systemów

Chociaż idei kapitalizmu towarzyszyła bogata refleksja teoretyczna, to w teorii porównawczej

systemów słusznie zwrócono dużą uwagę na prace Petera A. Halla i Davida Soskice’a o róż-

¹ Jest to tłumaczenie drugiej części 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. Pierwsza część ukazała się w *Zarządzaniu Publicznym* 2017, 3(41), 7–18.

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 wcześ-

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

norodności tego systemu (pierwszy kompleksowy tom ich studiów zob. Hall, Soskice 2001). Była to płodna koncepcja, która dała początek szkole myślenia opartej na zasadzie: teraz można mówić o szerokim i wykonalnym *programie badawczym* służącym analizowaniu rodzajów kapitalizmu⁴.

Mimo że to przełomowe opracowanie omawiało różnorodne formy wyłącznie ustroju kapitalistycznego, to na zasadzie analogii można je zastosować również do systemu socjalistycznego. Żywą i wielowątkową debatę na temat alternatywnych „mechanizmów ekonomicznych” socjalizmu, różnych jego modeli i wielu możliwych dróg reformy, która wywiązała się przed zmianą systemową, można z pewnością nazwać rozprawą na temat odmian socjalizmu, chociaż słowa „odmiana” nie używano w takim znaczeniu. W tym świetle widzę wiele moich prac jako część programu badawczego dotyczącego „odmian systemów”, chociaż w tych, które mogę powołać, termin ten nie był stosowany przed ukazaniem się publikacji Halla i Soskice’a ani wiele lat później. W niniejszym opracowaniu zatem również będę stosował to użyteczne i nasuwające się wyrażenie.

Istnieje wiele rodzajów kryteriów podziału pozwalających na wyodrębnienie odmian każdego

niejszych 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 Adáma Kerényiego, który najbardziej mi pomógł swoimi inicjatywami i wyjątkowymi zdolnościami. Trudno byłoby mi porównywać bezcenną pomoc ze strony innych współpracowników, zatem po prostu wymienię ich nazwiska: Dóra Andrics, Réka Branyiczki, Rita Fancsovits, Péter Gedeon, 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.

⁴ Termin „program badawczy” wprowadził do teorii nauki Lakatos (1978) i jest on tu użyty w znaczeniu nadanym mu przez tego autora.

z obu wielkich systemów. Na przykład możliwe jest stworzenie typologii opartej na charakterystycznym rozdziale dochodów i bogactwa. Inna z kolei pozwala mierzyć, w jakim zakresie państwo ingeruje w gospodarkę i jakimi metodami. Hall i Soskice w swoich badaniach wysunęli te kryteria na czoło, wyłaniając dwie podstawowe przeciwstawne odmiany: liberalne gospodarki rynkowe i gospodarki z mechanizmem rynkowym poddanych koordynacji (*coordinated market economies*). Najlepszym przykładem pierwszej jest gospodarka Stanów Zjednoczonych, a drugiej Niemiec.

Baumol i in. (2007) wykorzystali inne kryteria w definiowaniu odmiennych typów, badając, czy inicjatywa prywatna i duch przedsiębiorstwa (*spirit of enterprise*) są silne czy słabe. W związku z tym zidentyfikowane przez siebie odmiany nazwali kapitalizmem przedsiębiorczym w odróżnieniu od kapitalizmu oligarchicznego czy państwowego (*state-run capitalism*).

Bohle i Greskovits (2012) także zaproponowali nową typologię kapitalizmu, wyodrębniając następujące kategorie: neoliberalny, ukształtowany neoliberalny (*embedded neo-liberal*) oraz neokorporacyjny.

Książka Acemoglu i Robinsona (2012) warła duży wpływ w środowisku. Autorzy zadali ekscytujące pytanie, dlaczego niektóre państwa ponoszą w punkcie zwrotnym klęski, a inne wygrywają. Za główny czynnik wyjaśniający uznali zaś charakter organizmu społecznego – inkluzywny bądź ekskluzywny. Jest to typologia o dużym potencjale wyjaśniającym, chociaż nie wyklucza ona uwzględniania innych czynników wpływu.

W dalszej części tego studium wykorzystuję inną typologię odmian, która nie zastępuje wymienionych powyżej, ale je uzupełnia. Podstawowym kryterium jest tu *forma polityczno-rządowa* (*politico-governmental form*). Nie jest to moje odkrycie. Zarówno politolodzy, jak i filozofowie polityki – począwszy od starożytnych greckich filozofów, przez Machiavellego, a na współczesnych kończąc – przywiązują dużą wagę do analizowania alternatywnych form władzy politycznej. Tak działa się zawsze w naukach politycznych i filozofii polityki. Przykro to powiedzieć, ale inne nauki społeczne, z ekonomią włącznie, zerwały z naukami politycznymi. Moje pierwsze

studium zatytułowane *The System Paradigm*, które powstało w 2000 roku, jedynie dotknęło relacji między polityką i ekonomią. Bez mała dwie dekady, które upłynęły od tego czasu, wiele mnie nauczyły, między innymi jak wielki jest wpływ struktur politycznych i idei politycznych oraz jak ważne dla zrozumienia transformacji społeczeństwa jest szczegółowe analizowanie biegu historii. Kiedy bada się „wielką” zmianę systemu, konieczne jest nie tylko dokonanie jej drobiazgowej analizy, ale również wiedza o tym, *jak* ta wielka zmiana – przejście od socjalizmu do kapitalizmu – się dokonała i jaki rodzaj formacji został zapoczątkowany. Zrozumienie tej zmiany mogłoby być wystarczającą motywacją do napisania niniejszego, drugiego opracowania na temat paradygmatu systemowego.

Demokracja, autokracja i dyktatura

Nauki polityczne dały początek wielu typologiom form polityczno-rządowych. W tej dyscyplinie również spotykamy zjawisko wzmiankowane poprzednio, polegające na tym, że autorzy mocno przywiązują się do własnych koncepcji systemów bądź do pewnych szkół myślenia, do których się zaliczają. Z powodów politycznych na kreowanie pomysłów i ich interpretację silny wpływ wywierają różnice w poglądach politycznych. Pod tym względem niniejsze opracowanie nie zamierza narzucać komukolwiek swojego systemu koncepcji. Chciałbym przede wszystkim wyjaśnić użyte przeze mnie terminy. Gdy już tego dokonam, nie będę mógł uniknąć argumentowania na ich korzyść, pokazywania przewag frazeologii, którą wykorzystuję⁵.

Typologia odmian, którą stosuję, wyróżnia ich trzy: demokrację, autokrację i dyktaturę. Cechy tych trzech typów przedstawione są w tabeli 2. Struktura i logika tabeli 2 podąża za tabelą 1, która wyróżniła dwa duże bloki: cech głównych i cech pobocznych. Powtarzanie jest nudne, ale niech mi będzie wolno zaakcentować to raz

⁵ Jak wskazano wcześniej, nie oczekuję, by inni wykorzystali mój aparat konceptualny. Jednak w tym momencie Don Kiszot zaczyna nacierać na wiatrak klarowności koncepcji w próżnej nadziei, że inni będą przekonani o przewagach koncepcji i wyrażen, które rekomenduję.

jeszcze: całość cech głównych zawiera minimalne warunki potrzebne do wydzielenia tych trzech form. Tabela 2 nie próbuje przedstawiać szczegółowego opisu. Przeciwnie, pokazuje wyłącznie cechy, które są wystarczające i konieczne dla zaistnienia jednej czy drugiej formy.

Cechy 1 i 2 po raz pierwszy zostały opracowane przez Schumpetera w książce *Kapitalizm, socjalizm i demokracja* (1942/2010), a następnie wykorzystane i dalej rozwijane przez Dahla (1983) i Huntingtona (1991)⁶. To podejście wyróżnia *proceduralną* stronę procesu politycznego i sprawowania władzy jako główną cechę demokracji. Demokracja nie potrzebuje likwidować tyrań, dokonywać przewrotu wojskowego czy wywoływać krwawych powstań. Istnieje bezkrwawy, pokojowy, cywilizowany proces obalania rządu: konkurencja między wieloma partiami, a następnie wybory przeprowadzane według określonych prawem zasad. W demokracji przegrywający uznaje swoją porażkę i gratuluje zwycięzcy.

Równoczesna obecność cechy 1 i 2 w tabeli 2 jest niezbędna i wystarczająca do oddzielenia demokracji od autokracji na końcu politycznego spektrum. Cechy 3 i 4 nie są do tego potrzebne, ponieważ w tym kontekście nie ma między nimi różnic. Jednakże aby odróżnić demokrację od dyktatury na drugim końcu politycznego spektrum, trzeba uwzględnić wszystkie cztery cechy główne. W tym przypadku cecha 3 wysuwa się na czoło: w autokracji występuje legalna opozycja, chociaż jest ona słaba; autokracja dopuszcza system wielopartyjny, podczas gdy dyktatura opiera się na systemie monopartyjnym⁷. Rozstrzygająca okazuje się tym razem cecha 4: terror i krwawy reżim systemu dyktatorskiego pociągający za sobą miliony istnień ludzkich. Dla porównania

⁶ Przywołując tych autorów, wykorzystałem wspomniane podejście w moim studium na temat zmian form polityczno-rządowych zachodzących w latach 1989–1990 (Kornai 2006), w czasie kiedy niewiele osób na Węgrzech dostrzegało możliwość odwoływania rządu (*voting out the government*) jako istotne kryterium demokracji.

⁷ W tym miejscu pomijam kilka partii, które wywodzą się z poprzedniego systemu wielopartyjnego w socjalistycznej Polsce, Niemczech wschodnich i Chinach. Zachowały one swoją partyjną naturę tylko formalnie, wspierając siłę partii komunistycznej i działając pod jej kontrolą.

Tabela 2. Cechy demokracji, autokracji i dyktatury

Demokracja	Autokracja	Dyktatura
<i>Cechy główne (primary characteristics)</i>		
1. Rząd może być usunięty zgodnie z pokojowymi i cywilizowanymi procedurami.	Rządu nie można usunąć zgodnie z pokojowymi i cywilizowanymi procedurami.	Rządu nie można usunąć zgodnie z pokojowymi i cywilizowanymi procedurami.
2. Instytucje gwarantujące sposób usuwania rządu są silne.	Instytucje gwarantujące sposób usuwania rządu są albo tylko formalne, albo słabe.	Nie istnieją instytucje gwarantujące sposób jego usuwania.
3. Istnieje legalna opozycja parlamentarna: wiele partii uczestniczy w wyborach.	Istnieje legalna opozycja parlamentarna: wiele partii uczestniczy w wyborach.	Brak legalnej opozycji parlamentarnej: tylko jedna partia uczestniczy w wyborach.
4. Nie występuje terror (więzienia w obozach pracy i egzekucje na dużą skalę).	Nie występuje terror (więzienia w obozach pracy i egzekucje na dużą skalę), ale okazjonalnie wykorzystuje się różne rodzaje przymusu (<i>coercion</i>) wobec politycznych adwersarzy (aresztowanie pod fałszywymi zarzutami czy nawet morderstwa polityczne).	Występuje terror (więzienia w obozach pracy i egzekucje na dużą skalę).
<i>Cechy poboczne (secondary characteristics)</i>		
5. Nie są stosowane środki represji wobec opozycji parlamentarnej.	Są stosowane środki represji wobec opozycji parlamentarnej.	Brak opozycji parlamentarnej.
6. Instytucje gwarantujące zachowanie równowagi politycznej (<i>checks and balances</i>) są aktywne i niezależne.	Instytucje gwarantujące zachowanie równowagi politycznej są słabe i nie są niezależne.	Nie utworzono instytucji, które miałyby działać jako gwarantujące zachowanie równowagi politycznej.
7. Relatywnie niewiele stanowisk jest obsadzanych przez rządzącą grupę polityków.	Rządząca grupa polityków obsadza swoimi ludźmi prawie wszystkie ważne stanowiska.	Rządząca grupa polityków obsadza swoimi ludźmi wszystkie ważne stanowiska.
8. Brak prawnych zapisów zakazujących sprzeciwów obywatelskich (<i>civil protest</i>); silne społeczeństwo obywatelskie.	Brak prawnych zapisów zakazujących sprzeciwów obywatelskich; słabe społeczeństwo obywatelskie.	Obywatelski protest przeciw rządowi jest zakazany przez prawo.
9. Zainteresowane osoby i ich organizacje biorą udział (w różnych formach i w różnym stopniu) w przygotowaniach procesu decyzyjnego (znaczący poziom partycypacji).	Istnieją ramy prawne partycypacji, ale w praktyce nie są one wykorzystywane.	Partycypacja nie jest nawet formalnie zapisana.
10. Prawnie gwarantowana jest wolność prasy i prawo to jest przestrzegane.	Wolność prasy ograniczana prawem i środkami ekonomicznymi.	Brak wolności prasy.

Źródło: opracowanie własne.

w warunkach uporządkowanej autokracji władza jest sprawowana prawie bezkrwawo⁸.

⁸ Putin aresztował kilkunastu oponentów politycznych, ale nie stosował tortur w celu wymuszania zeznań. Aresztowania i wieloletnie wyroki więzienia dokonywały się w sposób „legalny”, na mocy przepisów prawa i regulacji reżimu. Istnieje straszliwe podejrzenie, że osoby pozostające przy władzy mogły zlecać morderstwa opozycyjnych polityków i dziennikarzy, ale jakkolwiek nieludzko to zabrzmia, trzeba brać pod uwagę liczby, jeżeli dokonujemy porównań. Liczbę potajemnych zabójstw popełnionych przez rosyjską autokrację można wyrazić w setkach, podczas kiedy liczba osób, które straciły życie w okresie

Brak w odniesieniu do cech głównych rodzi pytanie, jak dalece dana forma odzwierciedla życzenia społeczeństwa. Ten aspekt został wyłączony z omawianych kryteriów z dwóch powodów. Przede wszystkim z uwagi na duże różnice między podejściem *opisowym* i *normatywnym*. Dociekania w niniejszym studium nie dotyczą tego, jaki mógłby być pożądaný opis demokracji. Nie twierdzi się również, że reżimy, które takich cech nie mają, nie zasługują na miano demokratycznych. Jest to tylko wskazanie, jakie terroru stalinowskiego, sięgała milionów, a skazanych na przymusową katorżniczą pracę – dziesiątek milionów.

cechy wyróżniają istniejące alternatywne formy polityczno-rządowe. Pozostając w ramach analizy opisowej, można zapytać, czy demokracje niezmiennie wyrażają wolę obywateli. To smutne, ale nie jest rzadkością sytuacja, kiedy autokratyczny tyran czy dyktator cieszy się autentycznym poparciem większości. Wystarczy pomyśleć tylko o masach Niemców rozczarowanych Republiką Weimarską i szczerze popierających Hitlera.

Do stworzenia listy czterech cech głównych i sześciu pobocznych zostały wykorzystane dwa kryteria (jak w tabeli 2). Każda cecha powinna być uwzględniona w przedstawieniu każdego typu. Innymi słowy, ma to być cecha *wspólna* dla wszystkich historycznych przypadków danej formy polityczno-rządowej. Inne kryterium polega na tym, że dana cecha powinna wyraźnie oddzielać od siebie typy alternatywne. Może się zdarzyć, że da się wskazać na jedną lub dwie cechy – bądź więcej – które spełniają obydwie kryteria. Może być również tak, że niektóre należałoby nieco inaczej opisać. Jestem otwarty na wszystkie propozycje w tym zakresie. Nie mogę pominąć dobrze wyartykułowanych związków między cechami głównymi i pobocznymi. W ramach tej interakcji efekt cech głównych jest silniejszy niż sił oddziałujących w przeciwną stronę – to cechy główne przesadzają o kierunku rozwoju każdego państwa.

Autokracja w tym paradygmacie nie jest nieostrą „trzecią drogą” pomiędzy demokracją i dyktaturą, ale ostro zidentyfikowanym *typem* w znaczeniu użytym przez Maxa Webera do określenia „typu idealnego”⁹. Jest to konstrukcja teoretyczna, która w moim podejściu jest odmienna od dwóch innych typów: demokracji i dyktatury.

Kiedy zacząłem stosować tę typologię w moich wcześniejszych pracach, wielokrotnie kwestionowano wyróżnienie akurat trzech typów. Odpowiadałem na ten zarzut, że liczba trzy nie ma dla mnie szczególnego znaczenia. Z przyjemnością przyjmę inne typologie obejmujące dwa lub cztery typy. Chodzi mi wyłącznie o identyfikację wyraźnie różniących się między sobą formacji.

⁹ Por. wcześniejszy przypis nr 9 (zamieszczony w pierwszej części artykułu, *Zarządzanie Publiczne* 2017, 3(41) (przyp. tłum.).

Doceniam to, że wielu badaczom społecznym lepiej pracuje się z konceptem „systemu”, który postrzega aktualne formy polityczno-rządowe jako „mieszankę” – każdy reżim wykazuje elementy demokracji i dyktatury, ale w różnych proporcjach. Nie chcę odwozić ich od takiego myślenia. Widzę, że jest to wygodne dla ich pomysłów, ale moje wymagają użycia silnie zarysowanych typów.

Niniejsze studium dotyczy tylko form polityczno-rządowych dominujących w regionie postsocjalistycznym, ale gdyby zostało poszerzone na cały świat, jasne by się stało, że autokrację jako typ można by z pożytkiem wykorzystać do analizy również innych regionów.

Jest wiele ważnych aspektów mających ogromne znaczenie dla przyszłości państw i jednostek, których nie uwzględniłem w swojej typologii trzech form polityczno-rządowych. Przykładem może tu posłużyć koncepcja nacjonalizmu i polityka z nim związana. Demokracja nie chroni przed nacjonalizmem: wystarczy tu wspomnieć przerażającą pierwszą wojnę światową. Przed jej wybuchem większość polityków po obu stronach, w tym kluczowe postacie demokracji francuskiej i brytyjskiej, zwiększała napięcie, a potem rozpoczęcie działań wojennych wywołało falę nacjonalistycznego zapału większości społeczeństw w obu demokracjach. Również państwa socjalistyczne, głoszące internacjonalistyczną ideę łączenia się robotników wszystkich krajów, nie były odporne na polityki nacjonalistyczne. Tu przykładem może być wojna chińsko-wietnamska 1979 roku. Wierzę w demokrację, ale nie uznaję jej za ideał. Można przywołać tu klasyczną uwagę Churchilla¹⁰: „Stwierdzono, że demokracja jest najgorszą formą rządu, jeśli nie liczyć wszystkich innych form, które od czasu do czasu wypróbowywano”¹¹. Ja postrzegam to jako szczególnie ważną zaletę, która, jeżeli jest rzeczywiście stosowana, pozwala usunąć rząd w cywilizowany sposób.

¹⁰ Często zdanie to przytaczane jest w skrótowym, wolnym tłumaczeniu jako: „Demokracja to najgorszy system, ale nie wymyślono nic lepszego” (przyp. tłum.).

¹¹ Cytat z mowy Churchilla z dnia 11 listopada 1947 r. za: Langworth (2013).

Twardość i miękkość autokracji i dyktatury

Wspólną cechą autokracji i dyktatury jest odgórna kontrola. Piramida hierarchiczna ma na szczycie jedną osobę – lidera, autokratę lub dyktatora, któremu nikt nie rozkazuje. W miarę poruszania się w dół piramidy osoby na każdym niższym poziomie zachowują się dwojako: podlegają szczeblowi wyższemu i dominują nad szczeblami niższymi (*domineering downwards*). Tylko na najniższym przestrzegają rozkazów, ale nie ma nikogo, kto może dominować.

Istnieje silna *tendencja centralizacji*, która odnosi się zarówno do autokracji, jak i dyktatury. Obydwa systemy podporządkowują władzy centralnej możliwie jak najwięcej aktywności i sfer.

Jest wiele sposobów zapewniania realizacji woli centrali: nagrody i kary, przede wszystkim faktycznie przyznawane rekompensaty i faktycznie stosowane kary, ale zastosowanie znajdują tu również obietnice i groźby. Działania ludzi są w dużym stopniu kształtowane przez wiarę, że bezwarunkowa lojalność pozwoli zdobyć przychyłność i obawę, a nielojalność będzie prowadzić do akcji odwetowych.

Miękkość czy twardość siły politycznej odnosi się ogólnie do natury stosowanych odgórnie środków przymusu. Popatrzmy na cechę 4 w tabeli 2. Jednym z czynników odróżniających autokrację od dyktatury jest to, że pierwsza nie stosuje krwawego terroru czy innych brutalnych środków represji. Moje pokolenie w okresie stalinowskim doświadczyło obydwu, kiedy obywatele lękali się nocnych hałasów: może to czarny samochód przyjeżdżający, by ich zabrać na tortury czy do obozu pracy bądź na szafot? To prosty test: jeżeli nasze życie jest zdominowane przez taki strach, to żyjemy w dyktaturze, ale jeżeli reżim nie budzi tak silnego lęku, to forma polityczno-rządowa jest „zaledwie” autokracją.

Warto również popatrzeć na *stopień miękkości i twardości* na różnych etapach danej formy polityczno-rządowej. Następstwo w historii może mieć różny charakter. Dyktatura Stalina była szczególnie surowa, ale epoka Breżniewa i Andropowa miała charakter bardziej miękkiej dyktatury; występowały w niej wszystkie cechy tej formacji, lecz z mniejszym rozlewem krwi czy nasileniem brutalnych represji.

Wielu Węgrowów czuje, że życie było łatwiejsze w epoce późnego Kádára aniżeli obecnie, pod trzecimi z kolei rządami Fideszu, który pełnię władzy przejął w 2014 roku. Z pewnością dla ludzi stroniących od polityki miękka, próchniejąca dyktatura jest przyjemniejsza i łatwiejsza do zniesienia niż twarda autokracja. Dla teorii porównawczej systemów jednak istotniejsze wydaje się wskazanie granic między autokracją i dyktaturą.

Autokracje wykazują tendencje do przekształcania się w dyktatury. Gdyby moje studium nie było ograniczone do migawek, gdyby mogło zaprezentować dynamikę historyczną jak w filmie, to dowiodłoby, że autokracja może przekształcać się w dyktaturę szybciej lub wolniej. Jednak jego celem nie jest pisanie historii, ale tworzenie typów z wykorzystaniem podejścia Webera. W takich granicach warto poprowadzić wyraźne rozróżnienie między autokracją i dyktaturą.

Związek między dwiema typologiami

Niniejsze studium wykorzystuje dwa rodzaje typologii. Związek między nimi przedstawiony jest w tabeli 3¹².

Tabela 3 ilustruje dwa ważne stwierdzenia. Demokracja nie uodpornia społeczeństwa na autokrację czy nawet dyktaturę, w które to formy może się ona przekształcić w wyniku kombinacji nieszczęśliwych okoliczności, jak to pokazują liczne przykłady z historii. Można wspomnieć

Tabela 3. Związek między dwoma rodzajami typologii

Forma rządów	Wielkie systemy	
	kapitalizm	socjalizm
Demokracja	możliwa	niemożliwa
Autokracja	możliwa	możliwa
Dyktatura	możliwa	możliwa

Źródło: opracowanie własne.

¹² Relację między rynkiem i demokracją analizuje Gedeon (2014). Jego aparat konceptualny różni się od mojego pod wieloma względami i nie ma tu miejsca, by je porównywać, ale wnioski jego i niniejszego studium w wielu miejscach się pokrywają.

tylko o jednym, najbardziej tragicznym – gdy demokracja weimarska okazała się bezbronna wobec siły dyktatury nazistów. Są również bardziej współczesne przykłady. Krótkotrwała demokracja rosyjska otworzyła po kilku latach drzwi dla autokracji Putina.

Jak powiedziano wcześniej, kapitalizm może funkcjonować bez demokracji, ale nie odwrotnie. Demokracja nie może funkcjonować bez kapitalizmu – „demokratyczny socjalizm” jest niemożliwy¹³.

Oczywiście takie stwierdzenie zależy od interpretacji użytych słów: określenie „niemożliwy” można zastosować wówczas, gdy terminy kapitalizm i socjalizm rozumiane są w sposób przedstawiony w tabeli 1, a demokracja – tak jak w tabeli 2.

Nie jest słuszne powiedzenie, że samo wprowadzenie systemu kapitalistycznego wystarcza do zbudowania na czas demokracji. Kapitalizm jest bowiem dla niej *koniecznym, ale niewystarczającym* warunkiem. Rzecz jasna, stwierdzenie, że demokracja nie jest możliwa w socjalizmie, zależy od tego, co rozumiemy przez słowa „na czas”. Czy chodzi o lata, dekady, czy może stulecia? W mojej ocenie Chiny mogą być postrzegane jako system kapitalistyczny, podczas kiedy ich forma polityczno-rządowa pozostaje dyktaturą. Mają system jednopartyjny, bez legalnej opozycji. Przejście od socjalizmu do kapitalizmu rozpoczęło się dekady temu, ale nie ma oznak świadczących o tym, że kraj ten choćby zbliża się do demokracji.

Teoria *systemu totalitarnego* łączona jest z pracami i nazwiskiem Hannah Arendt (Arendt 1951/2004). Jej podstawowa idea tylko w części pasuje do mojego systemu pojęć (*system of concepts*). Ostatni wiersz w tabeli 3 może być spójny ze słowami, których ona używa. Niemcy Hitlera i Rosja Stalina były najcięższymi i najbardziej okrutnymi dyktaturami. W tym zakresie prawidłowe jest zastosowanie do obydwu tego samego terminu. Były to bowiem państwa totalitarne, w których

sprawujący władzę nie cofali się przed sięgnięciem po wszelkie środki w celu jej utrzymania. Obydwa były również totalitarne ze względu na ingerencję we wszystkie aspekty życia, w tym sferę życia prywatnego, najbardziej osobistego: wychowanie dzieci, życie rodzinne, preferencje seksualne oraz kwestie wierzeń religijnych. Istniały jednak między nimi istotne różnice. W tym kontekście analitycznym nie uważam, że najważniejszą było to, która z tych dwóch ideologii była bardziej akceptowana pod względem etycznym czy od samego początku bardziej haniebna. Nie mierzę również różnic między nimi liczbą milionów ofiar, które obie pochłonęły. Zasadniczą różnicą jest to, że jedna funkcjonowała w ustroju kapitalistycznym, a druga w socjalistycznym. Jest to istotne nie tylko dla teorii systemów porównawczych (*comparative systems theory*), ale ze względu na wielką różnicę, jaką stanowiło dla życia ludzi.

Klasyfikacja państw postsocjalistycznych według typu form polityczno-rządowych

Wykorzystajmy teraz aparat konceptualny przedstawiony powyżej do krajów, które w 1987 roku były traktowane jako socjalistyczne, tzn. do regionu postsocjalistycznego. Na mapie świata prezentuje je rycina 3.

Demokracje zaznaczone są kolorem jasnoszarym, autokracje ciemnoszarym, dyktatury czarnym, a państwa, których nie można jednoznacznie sklasyfikować, oznaczone są ukośnymi kreskami¹⁴.

Przed komentowaniem zawartości mapy niech mi będzie wolno wspomnieć źródła, na podstawie których obie (ryc. 2, zob. część pierwsza studium, oraz ryc. 3) powstały.

Wykorzystane zostały klasyfikacje z wielu znanych raportów międzynarodowych (Bertelsmann Stiftung 2016a, 2016b, 2016c; EBRD 2015a, 2015b, 2015c; Freedom House 2016a, 2016b;

¹³ Taki pomysł pojawił się w opracowaniach na temat socjalizmu kilkadziesiąt lat temu. Ja pozostawałem pod wpływem przede wszystkim Lindbloma (1977). Jego ujęcie różni się od przedstawianego w tym studium, ale końcowy wniosek jest taki sam: demokratyczny sposób sprawowania władzy nie może działać w systemie socjalistycznym.

¹⁴ Background Material 3 na mojej stronie internetowej przedstawia w formie tabelarycznej klasyfikację zastosowaną na obu mapach świata (rycina 2, zob. część pierwsza studium, i 3), zob. też Background Material 2 tamże. Można powiedzieć, że dwie mapy pokazują obrazowo to, co tabele ujmują w słowach.

World Economic Forum 2016a, 2016b, 2016c)¹⁵. W dużym stopniu, choć nie bezkrytycznie, zafaliliśmy powyższym klasyfikacjom, zatem nasze różnią się nieco od tych spotykanych w przywoływanych wyżej raportach. Innym źródłem jest bogata literatura analizująca pojedyncze państwa lub grupy państw; możliwe było wykorzystanie tylko jej części¹⁶.

Mapa świata, tak jak na rycinie 2 (z pierwszej części studium), daje współczesny, *statyczny*, a nie dynamiczny obraz, jaki mogłaby uchwycić taśma filmowa, pokazująca, kiedy i w jaki sposób dane państwo przechodziło od jednej formy polityczno-rządowej do innej. Zmiana ta w jednych krajach zachodziła gwałtownie, a w innych wolno i stopniowo. Również kierunek nie był niezmienny: czasami notowaliśmy nawroty. Pouczające byłoby pokazanie tempa zmian, ale wykraczałoby to znacznie poza ramy tego studium i wymagałoby obszernego podręcznika czy sążnistej książki na temat każdego państwa czy mniejszej lub większej ich grupy. Żałuję, że nie mam już na to siły, ale żywię nadzieję, że inni podejmą owo wielkie zadanie.

Chciałbym dodać kilka słów na temat niektórych państw. Rosja, jak wspomniano, w ciągu kilku lat po upadku Związku Radzieckiego rozwijała procedury rzeczywistego systemu wielopartyjnego i funkcjonowała jako liberalna demokracja parlamentarna. Jednak w pewnym momencie cofnęła się i stała autokracją nie wolną od ciężkich represji. Spośród państw poradzieckich trzy republiki bałtyckie, Gruzja, Mołdawia i Ukraina mogą być klasyfikowane jako demokracje. Pozostałe można postrzegać jako autokracje z jednym wyjątkiem: Turkmenistan zaliczany jest do dyktatur.

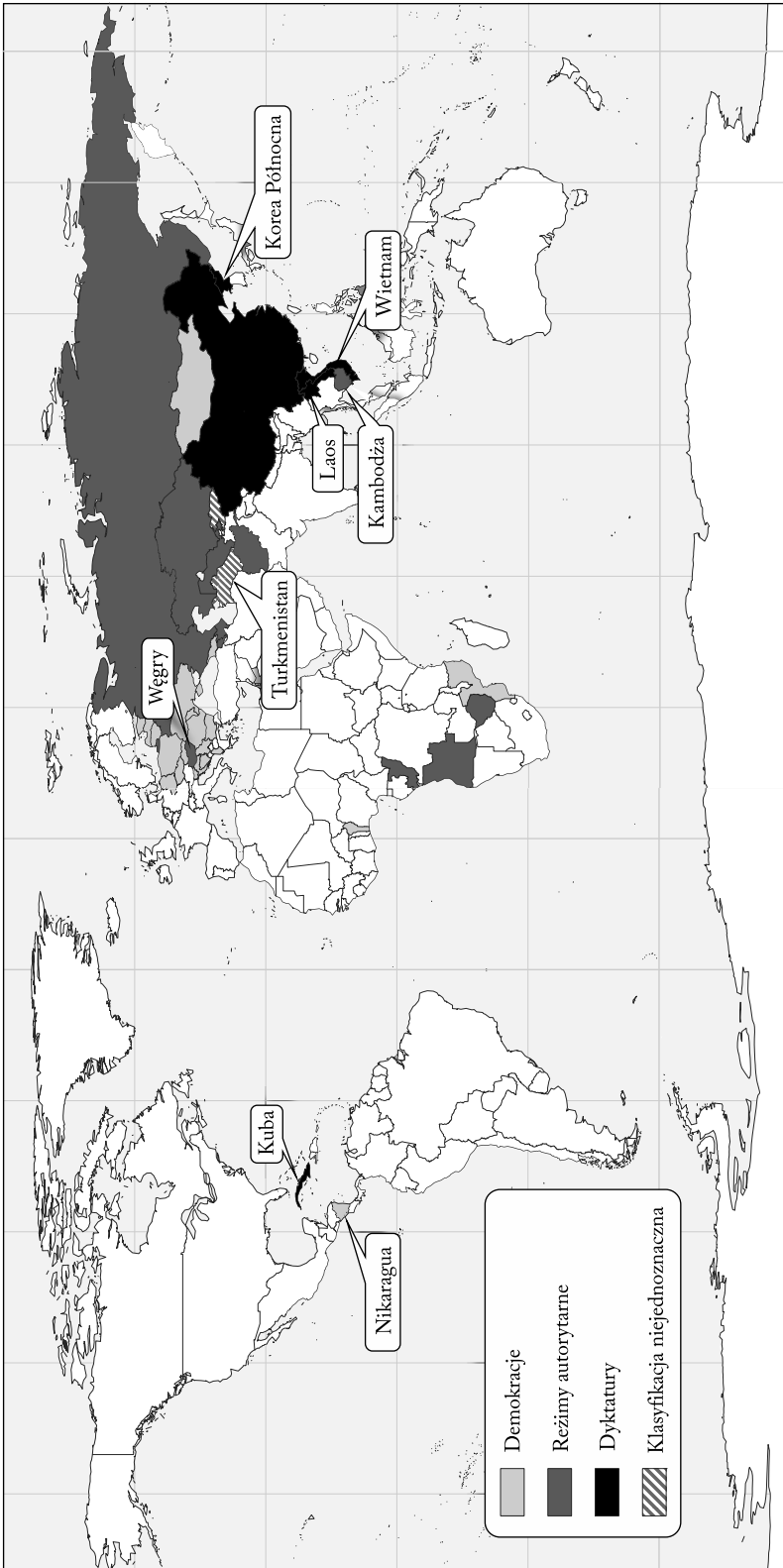
¹⁵ Klasyfikację państw postsocjalistycznych w raportach zawiera Background Material 4 na mojej stronie internetowej. Jestem wdzięczny Ádámowi Kerényiemu za jego ciężką, dyskretną pracę związaną z zamieszczaniem tych materiałów, jak również za użyteczne wskazówki dotyczące włączenia do mojego studium informacji zebranych z tak licznych baz danych.

¹⁶ Wybrane listy pozycji bibliograficznych z bogatej literatury przedmiotu na temat pojedynczych państw i ich grup oraz konkluzje formułowane na podstawie analizy tej części literatury są zgromadzone w archiwum autora.

Na temat formy polityczno-rządowej oraz gospodarki Chin toczy się szeroka i szczegółowa debata z udziałem Zachodu oraz podmiotów spoza Chińskiej Republiki Ludowej (Mainland China), w tym z Tajwanu i Hongkongu, które nie zostały w całości inkorporowane do Chińskiej Republiki Ludowej. Sporadycznie i tylko w granicach wyznaczonych przez cenzurę i autocenzurę dochodzą do tego głosy osób zamieszkujących Chińską Republikę Ludową. Niech mi będzie wolno wskazać na kilka opracowań z różnorodnej literatury: Pei (2006), Tsai (2007), Chen, Dickson (2008), Huang (2008), Schambaugh (2008), Xu (2011), McGregor (2012), King i in. (2013), Lardy (2014), Redding, Witt (2014), Székely-Doby (2014), Naughton, Tsai (2015), Csanádi (2016) oraz Schell (2016).

Według niektórych Chiny przez długi czas miały główne cechy systemu kapitalistycznego, chociaż rozmiar sektora publicznego pozostaje tam bardzo duży. Jeżeli zaś chodzi o formę polityczno-rządową, to we wszystkich aspektach pozostają one dyktaturą. Na pewien czas nieco ona zelżała, ale w ostatnich latach znów się umocniła. Główna siła polityczna przedstawia się jako partia komunistyczna, ale porzucono leninowski program forsowania własności państwowej i biurokratycznego porządku społecznego. Według innego spojrzenia Chiny dawno temu rozpoczęły przejście od socjalizmu do kapitalizmu i od dyktatury do demokracji, ale czynią to powoli i rozważnie. Proces ów zajmie dużo czasu, ale w końcu powstanie system kapitalistyczny. Ta interpretacja nie wyklucza możliwości wolnej transformacji w kierunku mniej represyjnych form polityczno-rządowych. Najwięksi optymiści oczekują, że końcem transformacji będzie demokracja. Wreszcie trzeci pogląd mówi o tym, że Chiny są unikatową formacją, pół socjalistyczną, pół kapitalistyczną. Wszystko to prowadzi do nowej formy polityczno-rządowej, której cechy różnią się od standardowych charakterystyk autokracji czy dyktatury – Chiny jako manifestacja „trzeciej drogi”. Ja akceptuję pierwsze podejście i tak też państwo to zostało zaznaczone na mapach świata (Kornai 2014a, 2014b).

Dwie mapy przedstawiają takie samo spojrzenie na Wietnam i Laos. Z kolei pewne skąpe informacje na temat Kambodży mogą wskazywać,



Rycina 3. Mapa świata, 2013–2015. Państwa postsocjalistyczne w podziale według typologii: „demokracja – autokracja – dyktatura”

że po okresie wyjątkowo bezwzględnej dyktatury stała się ona autokracją¹⁷.

Na rycinie 2 (zob. pierwsza część studium) pokazującej typologię „socjalizm *versus* kapitalizm” Kuba została zaklasyfikowana jako państwo przechodzące z socjalizmu do kapitalizmu, chociaż wykonała dopiero pierwsze kroki na tej drodze. W kraju nadal funkcjonuje system monopartyjny i opozycja nie może legalnie działać, dlatego na rycinie 3 został on włączony do dyktatur. Dyktatura ciągle trwa, chociaż złagodzona i nieco mniej represyjna, ale nie można wykluczyć, że forma polityczno-rządowa będzie podążać w kierunku autokracji czy nawet demokracji. Jest jednak możliwe, że nawet jeżeli nastąpi rozwój własności prywatnej i gospodarki rynkowej, pod względem formy polityczno-rządowej Kuba pozostanie dyktaturą.

Niektóre państwa regionu postsocjalistycznego zostały oznaczone ukośnymi kreskami wskazującymi na niepewność autora co do przypisania ich do określonych typów. Powodów tego może być kilka:

- a) państwo przeszło lub przechodzi przez konflikt zbrojny. Forma polityczno-rządowa może przyjmować postać demokracji, autokracji czy nawet dyktatury. Takie przypadki można znaleźć w Background Material 5 na mojej stronie internetowej¹⁸;
- b) islam jest dominującą religią w wielu państwach. W niektórych nie pozostawia śladów swojego wpływu na gospodarkę czy model polityczno-rządowy, ale w innych pojawia się specyficzna, teokratyczna forma polityki i rządu. Informacja na ten temat również pojawia się w Background Material 5. Nie czuję się wystarczająco obeznany ze światem islamu, dlatego te państwa pozostają problematyczne i zaznaczyłem je ukośnymi kreskami;
- c) na koniec są państwa postsocjalistyczne, które nie należą ani do a), ani do b) (nie da się

ich scharakteryzować przez pryzmat konfliktu zbrojnego czy siły politycznej islamu), ale niedostatek informacji uniemożliwia umieszczenie ich w mojej typologii, i z tego powodu zaznaczyłem je ukośnymi kreskami.

W obronie terminu autokracja

Między ekstremalnymi typami demokracji i dyktatury znajduje się typ pośredni, którego nie można określić żadnym z tych dwóch terminów. Istnieje co do tego szeroki konsensus między politologami i wyznawcami teorii systemów porównawczych. Jednakże nie ma takiego konsensusu w odniesieniu do kryteriów odróżniających demokrację od owego typu pośredniego. Podobnie trudno jest orzec, czy państwo jest typem pośrednim, czy dyktaturą. W ramach niniejszego studium pozostaje mi zatem zrobić to samo co w moich poprzednich pracach: przedstawić czytelnikom własne kryteria wyróżniania wspomnianych trzech typów. Kryteria te są podsumowane w tabeli 2. Czytelnicy mogą się z nimi zgodzić bądź nie, ale przynajmniej będzie jasne, w jaki sposób autor zdefiniował te trzy formy.

Wybór typów jest ściśle związany z ich nazwami. Wiele terminów używanych w sferze polityki ma otoczkę polityczną, co oznacza, że porzucamy sferę pozytywnego, niewartościującego opisu na rzecz normatywnej analizy, która prowadzi do sądów wartościujących. Nie chcę zamykać oczu na to zjawisko. Wykorzystanie autokracji jako typu pośredniego wyrasta po części z mojego systemu wartości i przekonań politycznych. Jestem demokratą pozbawionym iluzji. Pomimo jej ograniczeń i zagrożeń, jakie ze sobą niesie, oceniam ją najwyżej. Wielkim błędem ze strony wierzących w demokrację byłoby pozwolić na to, by słowo to było używane na określanie form rządów, których fundamentalna charakterystyka nie jest demokratyczna, i stanowczo się temu przeciwstawiam. Problemu nie można uniknąć przez określenie, co dla mnie oznacza coś tak cennego jak demokracja. Usuwam ze względów normatywnych takie kombinacje jak „ciasna demokracja” (*illiberal democracy*) czy „demokracja lidera” (*leader democracy*) i stosowanie ich uważam

¹⁷ Podobnie jak w odniesieniu do Chin, klasyfikowanie systemu w trzech państwach indochińskich może być dyskusyjne. Por. np. London (2014) oraz Benedict, Kerkvliet (2015).

¹⁸ Jestem wdzięczny Andrei Reményi za analizę Background Material 5 i kompilację tabeli 2.

za szkodliwe¹⁹. W tabeli 2 rozróżniam cechy demokracji i autokracji jako typów w ten sposób, żeby wyłączyć każdy rodzaj „ciasnej demokracji” czy „demokracji lidera” z tej kategorii.

Wiele osób nie używa już oficjalnej nomenklatury ideologii komunistycznej. Ona również wykorzystywała kwalifikatory. Dyktatura w systemie socjalistycznym była określana jako „demokracja ludowa”. Oznaczała rozszerzenie rzeczywistej demokracji jako opozycji wobec „demokracji burżuazyjnej”, która została odrzucona jako jedynie deklaracyjna, służąca burżuazji, a nie ludziom. Mój aparat konceptualny definiuje cechy demokracji w sposób, który nie wymaga przydawek (*grammatical attributes*).

Słabnąca „trzecia droga” demokratyzacji

Pozostawałem pod silnym wpływem prac Samuela P. Huntingtona, szczególnie *Trzeciej fali demokratyzacji* (Huntington 1991). Gdyby czytał on niniejsze studium, prawdopodobnie zarzuciłby mi statyczne i migawkowe ujęcie dwóch map świata. W jego podejściu historia musi być ujmowana w sposób dynamiczny. Gdybym miał siłę napisać książkę, to zawierałaby ona, oprócz innych kwestii, również dynamiczny opis procesów przekształceń w każdym państwie postsocjalistycznym. Niniejsze studium tego zadania nie spełni. Jak wskazywano wcześniej, przekazuję ujęcia statyczne (*snapshots*), które postrzegam jako ważne, użyteczne i inspirujące pomimo ich ograniczeń. Dostarczają one punktów zaczepienia do analizy dzięki *ostremu* oddzieleniu typów: systemu kapitalistycznego od socjalistycznego, demokratycznej formy polityczno-rządowej od

¹⁹ Wyrażenie „ciasna demokracja” zostało ukute przez Zakarię (1997), ale kiedy Viktor Orbán wykorzystał je do scharakteryzowania swojej formy polityczno-rządowej wprowadzanej na Węgrzech, podniósł się szeroki protest i autor odciął się od takiego użycia tego terminu (Zakaria 2014). Termin „demokracja lidera” pojawia się nawet w tytule studium Andrása Körösényiego (Körösényi 2003). Poszukiwania jego poprzedników w historii myśli wiodą do Maxa Webera i Carla Schmitta (Weber 1922/2007; Schmitt 1927–1932/1996). Innymi zasługującymi na uwagę pozycjami na temat granic i wariantów demokracji są: Krastev, Holmes (2012), Körösényi, Patakós (2015) oraz Szelényi, Csillag (2015).

autokracji i autokracji od dyktatury. Według mnie, to brak ostrych cech wyróżniających (*sharp distinctions*) prowadzi do wysoce dyskusyjnego czy wręcz błędnego plasowania państw postsocjalistycznych na rycinie Huntingtona (Huntington 1991, s. 11, rycina 1.1).

Stosownie do typologii tego studium, przed okresem 1989–1992 w Europie Środkowo-Wschodniej oraz państwach bałtyckich mieliśmy do czynienia z dyktaturą, chociaż w niektórych krajach represje nieco słabły. Wiatry wiały w kierunku demokracji, ale według moich rygorystycznych kryteriów minimalne warunki dla jej przyjęcia nie były spełnione. Natomiast Huntington zaliczył Węgry, Polskę, Niemcy wschodnie oraz państwa bałtyckie do grupy, do której dotarła pierwsza fala demokratyzacji²⁰, podczas gdy Bułgarię oraz Mongolię umieszcza on wśród państw włączonych w trzecią falę owego procesu.

Często przywoływaną metaforą jest szklanka w połowie pusta i w połowie pełna. Huntington cieszył się (jak to czyniły miliony, w tym rów-

Tabela 4. Rozkład alternatywnych form polityki i rządów w regionie postsocjalistycznym

	Procent	
	populacji regionu	powierzchni regionu
Demokracja	10,3	11,3
Autokracja	14,8	56,7
Dyktatura	68,4	26,1

Legenda: wartości zaokrąglone do jednego miejsca po przecinku pochodzą z Background Material 4, dostępnego na mojej stronie internetowej, i zostały wyliczone na podstawie Background Material 1 oraz 3 opublikowanych na tej samej stronie. Całkowite wartości w obu kolumnach są mniejsze niż 100 o odpowiednio 6,5% oraz 5,9%. Różnica wynika z tego, że niektórych państw wymienionych w Background Material 3 nie można było przypisać do żadnej z trzech grup – ich klasyfikacja została uznana za niepewną.

Źródło: opracowanie własne.

²⁰ Przypuszczam, że na rycinie Huntingtona błędnie zostało przedstawionych sześć państw. Z kontekstu wynika, że według *jego własnej periodyzacji* państwa te weszły na ścieżkę demokratyzacji nie podczas pierwszej, ale drugiej fali, która miała swój szczyt w roku 1962.

niez ja), że fala za falą państwa włączały się do grupy tych demokratycznych. Jesteśmy zadowoleni, że po kilku dekadach w szklance jest nieco więcej wody. Jednak gdy patrzy się na rycinę 3 przedstawiającą mapę świata z rozkładem form polityczno-rządowych, przykro jest widzieć państwa, w których szklanka jest w połowie czy nawet w trzech czwartych pusta. Upadł Związek Radziecki, terror Mao Zedonga się skończył, ale tylko jedną dziesiątą mieszkańców i obszaru regionu postsocjalistycznego można zaliczyć do świata demokracji. Te proporcje z nieco większą dokładnością przedstawiono w tabeli 4²¹.

Nie ma silnych sygnałów, że procesy demokracji się dokonują – trzecia fala Huntingtona wygasła. W rzeczywistości Węgry przeszły to, co Huntington nazywa „cofającą się falą” (*reverse wave*): demokracja, która funkcjonowała lepiej czy gorzej przez jedną lub dwie dekady, powróciła do autokracji²². Notowano wiele symptomów tego zjawiska. Od wyborów w 2016 roku²³ Polska wspólnie z Węgrami rozpoczęła psucie ważnych instytucji stabilizujących system polityczny i odchodzenie od demokracji i państwa prawa. Kto wie, ile innych państw będzie poddanych działaniu cofającej się fali²⁴.

²¹ Więcej szczegółowych danych jest dostępnych w Background Material 4 na mojej stronie internetowej.

²² Obraz cofającej się fali jest plastyczny, ale niedostatecznie dokładny. Kiedy fala zmierza w kierunku demokracji i kapitalistyczna gospodarka rynkowa ulega odwróceniu, nie powraca ona do miejsca, skąd wypłynęła. Nie ma znaków, że system komunistyczny został odbudowany. Specjaliści od transformacji lat 90. XX wieku ogólnie podzielali opinię, że z jajek można zrobić jajecznicę, ale nie odwrotnie.

²³ Wybory parlamentarne odbyły się w 2015 roku (przypr. red.).

²⁴ Lektura artykułu Katalin Balog, profesor filozofii pracującej w USA, a urodzonej na Węgrzech, w którym wykazuje ona analogie między zmianami na Węgrzech i „fenomenem Trumpa” w USA, skłania do namysłu (Balog 2016). Największym podobieństwem jest zmiana w dyskursie politycznym: zarówno w piśmie, jak i w wypowiedziach słownych, dyskusji społecznej, wystąpieniach polityków i artykułach prasowych zaakceptowana została proklamacja rasizmu, ksenofobii i nacjonalizmu (*national supremacy*). To buduje fundament dla odrotu od demokracji. Balog wskazuje na badanie Taub (2016), która analizuje umacnianie się amerykańskiego autorytaryzmu.

Empiryczne potwierdzenie map

Głównym celem tego studium jest przegląd mojego aparatu konceptualnego i wydzielenie w jego ramach dwóch typologii, jak również przedstawienie kryteriów wyróżniających różne typy. Nie ma „udowodnionych” koncepcji czy typologii. *Nie ma stwierdzeń*, czyje stanowisko można empirycznie potwierdzić lub zanegować. Aparat konceptualny i typologia są narzędziami używanymi przez badacza. Oczekuje się, że da się je wykorzystać i będą one pomocne w poznawaniu prawdy. Uważam, że nakreślony tutaj aparat spełnia te warunki, i mam nadzieję, że przekonam do tego jak najwięcej czytelników. Natomiast uogólnienia formułowane na podstawie mojego własnego systemu konceptów i typologii (dwie mapy, ryciny 2 i 3 w tekście, Background Material 2 i tabela umieszczona w Background Material 3 na mojej stronie internetowej) są *propozycjami*, które można odrzucić. Prezentacja każdego z państw na mapach może oddawać prawdziwy stan rzeczy albo w sposób poprawny, albo błędny (w świetle przyjętych kryteriów). Twierdzenia formułowane przez użycie koloru szarego lub czarnego mogą być prawdziwe lub fałszywe, możliwe do uzasadnienia lub nie i zastępowane innymi twierdzeniami.

Wiele organizacji międzynarodowych jest zaangażowanych w przygotowywanie raportów pokazujących, jak państwa radzą sobie z budowaniem instytucji dla kapitalistycznej gospodarki rynkowej, zapewnianiem praw obywatelskich czy do jakiego stopnia ich formy rządów mogą być uważane za demokratyczne, dyktatury bądź inne formacje. Każdy raport oparty jest na odmiennej metodologii wykorzystującej różne typologie i klasyfikacje. Niestety, nie znam żadnego studium, które by porównywało te raporty czy patrzyło krytycznie na ich metodologie. Ja i moi asystenci korzystaliśmy z materiałów z dwóch organizacji: Bertelsmann Stiftung (2016a, 2016b, 2016c) oraz Freedom House (2016a, 2016b). Chociaż wysoko oceniam ogromną i sumienną pracę badawczą oraz doceniam fakt, że raporty są nieodpłatnie dostępne dla polityków, ludzi mediów i badaczy, to nie zgadzam się pod wieloma względami z ich metodologiami, ramami

teoretycznymi i kryteriami²⁵. Niech mi będzie wolno wspomnieć o kilku²⁶.

Moje studium dokonuje kategoryzacji w inny sposób, tak by wytworzyć typologię form polityczno-rządowych. Jak już wspomniano, miejsce *główne* zajmuje Schumpeterowskie podejście proceduralne pokazujące, czy rząd może być odwołany w konsekwencji dobrze zdefiniowanych, cywilizowanych wyborów z udziałem wielu partii. To kryterium obejmuje stabilność instytucji gwarantujących zachowanie równowagi politycznej i efektywnej interwencji, stopień niezależności społeczeństwa obywatelskiego i niższych poziomów organizacji od rządu centralnego, relatywną siłę tendencji centralistycznych i decentralistycznych itp.

We wzmiankowanych raportach najbardziej mi brakuje właśnie tego, co stanowi jedną z głównych idei niniejszego studium: nie dostrzegają one, czy interakcja między konstytutywnymi zjawiskami antyrynkowymi lub antydemokratycznymi prowadzi do *koherentnego systemu*. Wykorzystując starożytnie wyrażenie Hegla, można powiedzieć, że raporty na temat wielu państw nie odnotowują punktu krytycznego, w którym wiele

²⁵ Przegląd raportów tworzonych przez organizacje międzynarodowe przedstawia Background Material 6 na mojej stronie internetowej. Zarówno Bertelsmann Stiftung, jak i Freedom House używają w raportach wskaźników ilościowych oraz denotacji jakościowych do przedstawienia sytuacji w badanym państwie. Klasyfikacje jakościowe Freedom House w całości związane są ze wskaźnikami ilościowymi. Pewne przedziały wskaźnika demokracji (DS, *democracy scores*) są przekształcane w kategorie jakościowe, na przykład wartość wskaźnika demokracji między 6,00 i 7,00 sygnalizuje „skonsolidowany reżim autorytarny” (*consolidated authoritarian regime*). Zatem całość ocen Freedom House nie składa się na typologię, ponieważ, jak zaznaczyłem, typologia podkreśla silną, uznawaną charakterystykę jakościową. Zamiast tego raport Freedom House podejmuje się całościowej *klasyfikacji* każdego państwa, dając każdej klasie nazwę. Jest to dopuszczalne od strony metodologii, ale odbiega od tego, co planuję ukazać w niniejszym studium. Dlatego podejmuję ten temat w przypisie, a nie w tekście zasadniczym, gdzie przedstawiałbym swój sceptyczny stosunek i krytyczne uwagi.

²⁶ W pełni rozumiem pragnienie autorów międzynarodowych raportów porównawczych, by włączać wskaźniki ilościowe do typów jakościowych, ale nie mogę odnieść się do zalet i wad ich użycia w niniejszym studium, które i bez tego jest nazbyt obszerne.

małych zmian ilościowych prowadzi do zmiany jakościowej. To tak, jakby student otrzymywał oceny swojej pracy od wielu różnych nauczycieli. W wielu przypadkach ja oceniam te zjawiska bardziej surowo, niż czynią to raporty Fundacji Bertelsmanna czy Freedom House²⁷.

Niech mi będzie wolno przywołać w tym miejscu tabelę 2, która porównuje trzy formy polityczno-rządowe, szczególnie cechę 7: Jakie pozycje zajmuje polityczna grupa rządząca wobec własnego społeczeństwa? Do jakiego poziomu może być wstrzymywana autonomia służby publicznej? Jaki jest udział osób z „politycznego nadania” (*political appointees*) wśród wszystkich funkcjonariuszy? Na papierze instytucja może wyglądać pozornie niezależnie, podczas gdy w praktyce bywa w całości kontrolowana przez osoby podporządkowane woli centrali. To zjawisko jest źle interpretowane lub niedocenione przez organizacje dokonujące porównań międzynarodowych, a ma kluczowe znaczenie dla procesów transformacji demokracji w autokrację czy wręcz w dyktaturę. Organizacje te pozostają pod wrażeniem zasad wyrażanych w formalnym przekazie, słowach wypowiedzianych publicznie (*public words*), nie są zaś świadome procesów podstawowej selekcji, w wyniku której lider oraz podporządkowani mu podwładni lokują swoich ludzi na wszystkich ważnych stanowiskach.

W tym miejscu rzadko porównywałem rygor czy pobłażliwość w formułowaniu ocen bez odniesienia do empirycznie podbudowanych sądów. Raporty zarówno Fundacji Bertelsmanna, jak i Freedom House dokonują rozważnych ocen (*careful assessments*) dzięki armii specjalistów, stosom dokumentów i dużym bankom solidnych danych. Armie takie nie stoją za moimi dwiema mapami świata: to tylko badanie kilku moich asystentów i moje własne analizy. Z należną skromnością i ostrożnością przedstawiam te kompilacje, wiedząc, że ocena każdego kraju może być

²⁷ Raporty Fundacji Bertelsmanna w swoich ocenach jakościowych nie używają terminu dyktatura, preferując pojęcie „twarda autokracja” (*hard-line autocracy*). Oczywiście mają prawo nazywać rzeczy, jak chcą, ale niefortunne jest pomijanie w ich słowniku tak szeroko wykorzystywanego i obrazowego określenia jak dyktatura. Nie ma wątpliwości, że mój żal z powodu takiego pominięcia wynika z silnych sądów wartościujących.

dyskusyjna. Wracając do wcześniejszej metafory: czuję, że nie jestem uprawniony do wystawiania stopni, od których nie ma odwołania.

Tłumaczenie: Jacek Klich

Bibliografia

- Acemoglu, D., Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail*. Danvers: Crown Publishing.
- Arendt, H. (1951/2004). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Schocken Books.
- Balog, K. (2016). An inconsistent triad: Trump, Sanders, Clinton, and the radical mismatch in the theater of politics. *Quarks Daily*, 13 czerwca, <http://www.3quarksdaily.com/3quarksdaily/2016/06/an-inconsistent-triad-sanders-clinton-trump-and-the-radical-mismatch-in-the-theater-of-politics-by-k.html>.
- Baumol, W.J., Litan, R.E., Schramm, C.J. (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven–London: Yale University Press.
- Benedict, J., Kerkvliet, T. (2015). Democracy and Vietnam. W: W. Coase (red.), *Handbook of Southeast Asian Democratization* (s. 426–441). Abington-on-Thames: Routledge.
- Bertelsmann Stiftung (2016a). *Transformation Index Methodology*, <http://www.bti-project.org/en/index/methodology/>.
- Bertelsmann Stiftung (2016b). *Codebook for Country Assessments*, http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/Codebook_BTI_2016.pdf.
- Bertelsmann Stiftung (2016c). *Bertelsmann Transformation Index Country Reports*, http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/BTI_2016_Scores.xlsx.
- Bohle, D., Greskovits, B. (2012). *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca–London: Cornell University Press.
- Chen, J., Dickson, B.J. (2008). Allies of the state: Democratic support and regime support among China's private entrepreneurs. *China Quarterly*, 196, 780–804.
- Csanádi, M. (2016). *China in between Varieties of Capitalism and Communism*. Budapest: Institute of Economics, Centre for Economics and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences.
- Dahl, R.A. (1983). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy versus Control*. New Haven: Yale University Press.
- EBRD (2015a). *Transition Indicators Methodology*, <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395237866249&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>.
- EBRD (2015b). *Country-level Transition Indicators*, <http://www.ebrd.com/what-we-do/economicresearch-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html>.
- EBRD (2015c). *Tic: Transition Indicators by Countries*, www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395245467784&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument.
- Freedom House (2016a). *Methodology*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2015/methodology>.
- Freedom House (2016b). *Nations in Transit – Country Reports*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2016/nit-2016-table-country-scores>.
- Gedeon, P. (2014). Piac és demokrácia: Barátok vagy ellenségek? (Market and Democracy: Friends or Enemies?). *Politikatudományi Szemle*, 23(1), 53–76.
- Hall, P.A., Soskice, D. (red.) (2001). *Variations of Capitalism and Institutional Complementarities of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics. Entrepreneurship and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman–London: University of Oklahoma Press.
- King, G., Pan, J., Roberts, M.E. (2013). How censorship in China allows government criticism but silences collective expression. *American Political Science Review*, 107(2), 1–18.
- Kornai, J. (2006). The great transformation of Central and Eastern Europe: Success and disappointment. *Economics of Transition*, 14(2), 207–244.
- Kornai, J. (2014a). Példaképünk: Kína? (Can China set us an example?). W: T. Kolosi, I.G. Tóth (red.), *Társadalmi Riport 2014* (s. 603–616). Budapest: TÁRKI Social Research Institute.
- Kornai, J. (2014b). Threatening dangers, [http://www.kornai-janos.hu/Kornai2014Threatening dangers.pdf](http://www.kornai-janos.hu/Kornai2014Threatening%20dangers.pdf). Oryginał po węgiersku: Fenyegető veszélyek. *Élet és Irodalom*, 58(21), 5.
- Körösenyi, A. (2003). Political representation in leader democracy. Government and Opposition, 40(3), 358–378.
- Körösenyi, A., Patkós, V. (2015). Liberális és illiberális populizmus (Liberal and illiberal populism). *Politikatudományi Szemle*, 24(2), 29–54.

- Krastev, I., Holmes, S. (2012). An autopsy of managed democracy. *Journal of Democracy*, 23(3), 33–45.
- Lakatos, I. (1978). *The Methodology of Scientific Research Programmes (Philosophical Papers, volume 1)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Langworth, R. (red.) (2013). *Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations*. London–New York: PublicAffairs.
- Lardy, N.R. (2014). *Markets over Mao: The Rise of Private Business in China*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Lindblom, Ch.E. (1977). *Politics and Markets. The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books.
- London, J. (red.) (2014). *Politics in Contemporary Vietnam: Party, State, and Authority Relations*. Houndmills, England: Palgrave-Macmillan.
- McGregor, J. (2012). *No Ancient Wisdom, No Followers: The Challenges of Chinese Authoritarian Capitalism*. Westport: Prospecta Press.
- Naughton, B., Tsai, K. (red.) (2015). *State Capitalism, Institutional Adaptation and the Chinese Miracle*. New York: Cambridge University Press.
- Pei, M. (2006). *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Redding, G., Witt, M.A. (2014). China: Authoritarian capitalism. W: G. Redding, M.A. Witt (red.), *The Oxford Handbook of Asian Business Systems* (s. 11–34). Oxford: Oxford University Press.
- Schambaugh, D.L. (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington: University of California Press.
- Schell, O. (2016). Crackdown in China: Worse and worse. *New York Review of Books*, 21 (kwiecień), 12–16.
- Schmitt, C. (1927–1932/1996). *The Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schumpeter, J.A. (1942/2010). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London–New York: Routledge.
- Sz. Bíró, Z. (2012). *Oroszország: válságos évek (Russia: Critical Years)*. Budapest: Russica Pannonica.
- Székely-Doby, A. (2014). A kínai reformfolyamat politikai gazdaságtani logikája (Political economic logic of the Chinese reform process). *Közgazdasági Szemle*, 61(12), 1397–1418.
- Szelényi, I., Csillag, T. (2015). Drifting from liberal democracy: Neo-conservative ideology of managed illiberal democratic capitalism in post-communist Europe. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 1(1), 18–48.
- Taub, A. (2016). The rise of American authoritarianism. *Vox*, 1 marca, <http://www.vox.com/2016/3/1/11127424/trump-authoritarianism>.
- Tsai, K. (2007). *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Weber, M. (1922/2007). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- World Economic Forum (2016a). *Appendix: Methodology and Computation of the Global Competitiveness Index 2015–2016*, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/>.
- World Economic Forum (2016b). *Global Competitiveness Report*, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.
- World Economic Forum (2016c). *The Global Competitiveness Index Historical Dataset, 2005–2015*, www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/GCI_Dataset_2006-2015.xlsx.
- Xu, C. (2011). The fundamental institutions of China's reforms and development. *Journal of Economic Literature*, 49(4), 1076–1151.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, listopad–grudzień, 22–43.
- Zakaria, F. (2014). The rise of Putinism. *Washington Post*, 31 lipca, http://www.washingtonpost.com/opinions/fareed-zakaria-the-rise-of-putinism/2014/07/31/2c9711d6-18e7-11e4-9e3b-7-f2f110c6265_story.html.

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

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

Noraly Veggeland

Conflicting administrative traditions – a political-economic perspective¹

Social policy formation does fundamentally rely on the outcome of the debate about the future of the European welfare state. From the perspective of the political-economic approach, social policy formation is a dependent variable for both the European integration policy and the national administrative traditions. However, the national state does not act in a sovereign manner either in relation to the European Union (EU) or to domestic member actors. All of them are confronted with the so-called “trilemma” aspect, a term first introduced by the US social scientist Torben Iversen (2005). In this paper, I follow up on his analysis and show the difficult choices that confront policy makers on the different administrative levels because of this trilemma and its trade-offs. New Public Management ideas are dominant and for the time being confront other ruling administrative social traditions of Western Europe. In this paper, I conclude that a European agreement on social choice, related to the overcome of trilemma, must be accomplished to save the welfare state model as we know it. The traditional Nordic welfare state model can serve as an example.

Keywords: trilemma, administrative traditions, trade-offs, European integration, interdependence, social network

“Spillover” processes

The study of international policy in traditional political science in the years following World War II had the tendency to use theories that explain integration in relation to the development of institutions and regulation of relationships through agreements between sovereign states [Rosamond 2000]. Also this study attempts to analyse the interdependencies between national state administration in European states and more complex nature of the structures of the European

Union, including the networks of regional, continental and global dimensions. The scope of the text is accordingly broad and takes the opportunity to refresh the perception on the concept of welfare state models, post-Fordism models as well as on decision-making dilemmas that lie in the heart of the this “trilemma” study. The intention of the analyst is to bring answers to research questions about the conditions of the democratic nation state under differentiated constitutional conditions and the law of free market forces.

The development of the Western welfare states in the 1950s and 1960s until the mid-1970s took place under highly favourable circumstances, aided by continuous growth in the economies, and governments were able to manage national budgetary control (Veggeland 2016, Tinbergen 1965). Political economic analyses, therefore, characteristically emphasised a national, state-centred perspective associated both with the techno-economic paradigm rooted in Keynesian state intervention and principles of effective demand and to the socio-institutional

Noraly Veggeland
Professor of Public Policy
Dept. of Economics and Organization Science
Inland Norway University of Applied Sciences
Postboks 400
2418 Elverum
Noraly.Veggeland@inn.no

¹ Background analysis related to this article is to be found in Noraly Veggeland, *Taming the Regulatory State: Politics and Ethics*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA 2009. In the actual article the author brings forward new research perspectives on public governance.

paradigm of the Weberian bureaucracy (Olsen 2005, Brunsson 2011).

This is particularly true of the realist school (Cini 2004). Realism claims that international politics is about interactions between self-interested states in an anarchic environment, where no supranational authority is capable of securing order and reducing risks. According to Neil Nugent (1999: 509), the theory “is centred on the view that nation states are the key actors in international affairs and the key political relations between states are channelled primarily via national governments”. Thus, realists have focused exclusively on governmental institutions and actors and their taming roles in internationalisation and transnational cooperation.

The same is true for advocates of the inter-governmentalist approach. They point out that there is significant evidence of inter-governmental bargaining and consensus-building techniques as dominant modes of policy making in many areas (Moravcsik 1993, 1998). They understand that, despite an anarchical environment, there is some potential for legal order based on international cooperation and binding agreements. It is especially true when governments enter negotiations and bargaining processes and reach legally binding agreements, and these establish order and favourable cooperative networks. The EU states are an example of such cooperation (Hoffmann 1966, Moravcsik 1998). This is the traditional community method of integration based on hard regulation; the method depends on bargaining processes and consensus building, with member state governments as actors. The output takes the forms of laws and regulations, and ever more authority gravitates to the supranational regime of the EU, which also becomes an independent actor of defined political areas in continuing bargaining processes. Inter-governmentalism is not only of relevance to EU’s regulatory politics (Veggeland 2016); it also refers to the type of decision making and partnership building that occurs within all international network organisations.

These theories of realism and inter-governmentalism, however, ignore central functional national actors such as financial agencies, regulatory arm’s-length administrations and other governmental bodies, private businesses and

NGOs, which act in transborder networks. Also subnational political administrative actors are ignored, such as municipalities and regions (Anderson 1994). In the global age, these extra-governmental actors take advantage of their beneficiaries’ networking abilities and thereby transfer their demand, expectations and their loyalties from the central government to the new centres (March and Olsen 2005, Veggeland 2013). Cross-border and transnational initiatives are taken, and agreements are settled out of the remit of the central government.

Consequently, the neo-functionalism strand, another dominant school of understanding integration and the development of network organisations, has extended the non-governmental perspective and recognised that political goals can only be realised if strategic thinking includes “beyond-government” actors, that is, socio-economic sectors, interest groups and acting individuals (Haas 1958, Nye 1971). Beyond governments, such actors cooperate in networks and develop themselves through the advancement of agreements and contracts not rooted in trust but in mistrust.² This advancement both of functional and benefit-making network extensions and of pressure for further integration of other sectors and interest groups is termed “functional spillover” processes.

The occurrence of “spillover” processes and the concomitant increase of mutual dependence between an increasingly number of actors has become predominant (Strøby Jensen 2004). The option the actors have for exiting partnerships, moreover, exacerbates these conditions of vulnerability. These conditions reflect the vulnerability of the decision-making processes of the European Community, which is “spilling-over” in the direction of an ever-closer Union. As elaborated by Ernst Haas and other scholars (Haas 1958; Wallace, Wallace and Polack 2005), the European integration commenced with an initial decision by six governments to place a certain sector, in this case coal and steel, under the authority of a common central authority, the institutions

² Mistrust, in this context, means a calculated risk option for withdrawal from the interest-based partnership cooperation.

of the Coal and Steel Union. There was enormous pressure to extend the authority of these institutions into neighbouring areas of policy, which ended up with the Treaty of Rome as a part of the first round. Thus, neo-functionalists predicted the expansion and deepening of European integration with an increasing number of member states and involving many other issues such as monetary policy and service industries. Despite the legally binding treaties and regulations, the neo-functional school understood that organisational dynamics entail vulnerability in the sense that the processes by themselves generate unforeseen consequences which may well not be acceptable for member states and extra-governmental actors. Nevertheless, in a taming perspective, the threat of the exit option may deliberately change the development path (Neyer 2002, Veggeland 2004).

Neo-functionalists think from the perspective of the economic base theory and typically link politics and social-institutional paradigms as a “functional spillover” from economics, that is, techno-economic paradigms. Functional economies tend to adopt functional institutions, and dysfunctional economies tend to adopt dysfunctional institutions. Using this neo-functional conceptualisation, we might identify the regulatory state order of institutions to be a “functional spillover” from monetarist and supply-side economics. If the international economic system of this kind becomes disordered, the regulatory institutional system will, accordingly, be put under immediate pressure for change (Sandholtz 1996).

Therefore, Joseph S. Nye (1971) defines functional “spillover” as a way of re-establishing the balance after an imbalance has arisen between political organisations and functional power connected with economic market forces. Functional “spillover” takes place when an inadequate state organisation undermines the effectiveness of politics and planning in different social sectors, just as the Keynesian state did in the 1970s. We may consider what is termed deregulation and re-regulation as consequences of the functional “spillover” from market-making and market-correcting policies (Scharpf 1999).

Political “spillover” occurs when national, subnational and supranational arm’s-length bodies, interest groups and other bodies create additional

pressure for a further extension of mutual cooperation networks; if these demands are not fulfilled, then cooperation is dissolved. The latter outcome is an indication of partnership vulnerability, rooted either in rational choices or in mistrust and conflict. Another outcome might realistically be the establishment of new regulatory bodies in order to provide necessary services, to control the rules of the game of cooperation or to correct the market through re-regulation. However, this latter solution should make governments and other stakeholders at all levels of decision making to think critically about the need to take into consideration the already existing numerous arm’s-length bodies (OECD 2002, Veggeland 2004). We have already encountered this phenomenon in the different forms of institutional modes of the regulatory state (Majone 1996).

The neo-functionalists have a pluralistic, but somewhat deterministic, view on network development and the attempts that participating actors make to regulate corporations, bargaining processes and agreement settlements. Probably because of the neo-functional tendency to regard “spillover” processes deterministically, what is underemphasised is the vulnerability of those “spillover” processes. What is missing here is the inter-governmentalist view that recognises that governments undertake certain activities that may cause friction or totally undermine further network developments and expansions (Pollack 2005). Further, neo-functionalists are also guilty of neglecting the “spillover” of regional and local political structures. In contrast, the liberal strand of inter-governmentalism, which includes a liberal theory of national bottom-up preference formation, recognises this phenomenon (Moravcsik 1998).

In our analysis above, we have tried to show how the state apparatus together with numerous other actors participates on national and transnational network arenas, creating agreement-based structures of governance as part of the regulatory state order. Public-public and public-private partnerships also operate in these arenas: they progress, but at the cost of generating vulnerability. This susceptibility partly reflects the increasing “hollowing-out” of traditional sovereignty of the European national state. At

a high political level, the pooling of national sovereignty in the EU is essential. However, equally important is the parallel movement at the national level, namely the pooling of state authority in partnerships and arm's-length governmental bodies and agencies.

The neo-functionalists have noted – and this is the essential point in a pluralistic perspective – that new industrial forms of organisation and arenas for regulation have been created as a consequence of functional and political “spillover” effects in the building of new economies. The new forms in the industrial sector reflect in some sense the function of fragmentations in the public sector. There has been a change in the market forms of production; the character of production has changed from Fordism to post-Fordism (Amin 1994). Fordism was intimately bound to Keynesian economy and the need for balance between an interventionist state and the business sector. Compacted, hierarchical organised businesses of mass-production confronted a monopoly-based hierarchical state, in a policy framework of scale. The hierarchical form represented at the time a stable mode of macroeconomic growth.

The transformation of this market form of production to Schumpeter-inspired post-Fordism occurred in the 1970s; the compact hierarchy structured was split into small, flexible, consumer-adapted business units. Commonly accepted is that the three theoretical approaches are linked together, each offering a somewhat different perspective and capturing the essential characteristics of the post-Fordist political economy (Amin 1994, Sable 1994). These are:

- 1) *The regulation approach* understands the transformation to post-Fordism as a somewhat parallels process of industrial fragmentation to the establishment of arm's-length bodies and agencies in the public sector. The reconstruction of the mother company into smaller branch firms inspired a belief in the principle of “steering without rowing” in the economic interest of more effective indirect management by means of the distant regulation of subsidiaries.
- 2) *The flexible specialisation and customer-adapted approach* understands this transformation as a fix for the demand for fast changes in pro-

duction, technology and internal organisation in order to satisfy customers. All of these are aimed to make the business more productive and competitive.

- 3) *The neo-Schumpeterian approach* understands the transformation as an adjustment of the “socio-institutional paradigm” in the business sector to the new “techno-economic paradigm” of the regulatory state. Aside from competition in the market, a diversity of smaller units delivering items and services to the mother company could encourage a “creative destruction” and industrial innovation.

Creative destruction and innovation in the business sector indicates risky but beneficial undertakings and dynamics in the growing economies. The vulnerability is attached to economic recessions in the sense of the threatening overall destruction. Smaller units delivering items and services to the mother company have their basis in the principle of “just-in-time” delivery in order to be effective organisations. Such a principle is by definition vulnerable. For example, a strike at one firm or an infrastructure failure at another will for a period of time disrupt the whole production cycle of these companies. A strike at one unit will negatively affect other workers' conditions elsewhere in the production chain, which raises ethical considerations. Vulnerability of this kind creates a need for wide-reaching regulations and measurements of goal achievement. Therefore, it can be said that Post-Fordism biases the building of the regulatory state.

Dependence, vulnerability and sensitivity

As a starting point, we may take those neo-functional network theories that do not allocate to the state a central position, as is the case with realists. Several scholars have elaborated the social-institutional paradigm of the weakened national state with regard to both dependence and interdependence effects caused by network mechanisms. As early as in 1971, Joseph S. Nye published the article “Comparing common markets: A revised neo-functional model”. Later, Nye together with Robert O. Keohane published *Power*

and Interdependence: World Politics in Transition (1977). Their theories are well-suited for throwing a new and better light upon the development of forms of interaction in networks, which were predominant in the 1980s and 1990s. They assert that the state acts in a sovereign manner neither in relation to international and domestic actors in the market nor in relation to political and administrative actors that have clearly acquired a position of relative autonomy within the state system. Two important concepts in this respect are “interdependence” and “network integration” with regard to partnership formations like the EU (Veggeland 2004).

Dependence means that one actor unilaterally becomes influenced by the actions of other actors. *Interdependence* refers to a situation of mutual dependence, as is the case in national and international arenas of network governance. Interdependence does not presume any likeness between the parties; instead, partnership formations based on bargaining will mean that power connected to political and knowledge-based resources favours one of the parties. Usually, the concept of interdependence only becomes defined descriptively, without an evaluation of its desirability. Nevertheless, interdependence may result in economic and social inequality, in the EU-language referred to as the “lack of economic and social cohesion” – belonging – between states, regions and social groups (Keating and Loughlin 1997). This also applies to the issue of social-institutional standards.

With reference to interdependence, Keohane and Nye (1977) proposed *sensitivity* and *vulnerability* as two dimensions of interaction, both of which need to be tamed. Nye later elaborated this notion further and suggested a “three-dimensional chess model” as a basic term of reference to high politics (2004). In the first dimension, strategic military concepts of power are developed, and in the middle, second dimension, techno-economic concepts define the competitive strength of the state. Lastly, in the third dimension, supranational networks of world-wide-web transactions expand the transmission of things such as money transfers, information and messages; there are also computer hackers and terrorist groups as well as corruption, unethical

investments, and pandemic and environmental threats. States play more or less successfully on all the three arenas of this chess model, but nevertheless a high degree of vulnerability and sensitivity dominates the game.

As a case in point, Nye critically puts the contemporary US into this game and makes an evaluation according to the framework of the three-dimensional chess model. The US dominates the military play dimension as a world superpower. Concerning the second area of play, other economic players like Europe or the EU, China, Japan and Russia, compete well and put pressure on the US economy. Furthermore, the contemporary US loan-driven economy makes this play-dimension vulnerable for reasons embedded in its own monetary system (a statement supported by: Lordon 2008). However, as a player in the bottom arena, the US is really in trouble and has turned out to become especially vulnerable, and we need only to mention the presence of international terrorist networks in this arena.

According to Nye, the US has not been playing this game well. The US has basically first and foremost played internationally and has tried to tame the top arena, that is, the dimension of military strength and forces. This had to turn out a strategy of failure; military power serves the chess player little in winning games related to the two other dimensions of the model, and especially not at the lowest dimension. Dependence, interdependence and “spillover” effects in the unbalanced chess games the contemporary US has been playing for years increase its vulnerability.

According to Nye, environmental problems belong to the dimension of the world-wide arena and respect no order. These problems do not heed the national or administrative boundaries. They are human-made but the disorder they create is connected to vulnerable natural ecosystems of interdependent elements, and ecosystems are complex and have their own boundaries – ranging from the local to the global scales. This is the physical side of environmental problems, but there is also a regulatory side. The problems have arisen partly as a result of many national and local political decisions and interventions without any overall planning and coordination, and partly

as a consequence of the many decisions taken by actors competing in the market, the middle dimension of the chess model. The environmental problems, which are created by both private and public activity, therefore, appear as a mixed-dimensional problem.

Dependence on natural goods and resources in relation to human existence and economy leads to regulatory interdependence between states, regions, organisations and businesses. The effects of the ecosystem create vulnerability where regulatory authorities, whose efforts are indispensable for a multidimensional winning game, are lacking. Without a rational overview of networks and mechanisms, environmental problems will expand and decreasing efficiency in the economic dimension will follow, thus further disturbing the international balance (if there happens to be any) in the defence and security dimension.

Damage caused by slippages of environmental waste management often crosses boundaries but can often be treated one-dimensionally. However, regulation and planning for sustainable development is not an issue that only affects the relationship between states; a pluralistic multidimensional perspective is necessary here, and it involves not just integrated cooperation between governments and economic actors; political actions and ethical behaviour are required at all levels – from the global to the local. The EU principle of subsidiarity, that is, devolution of the decision-making competence to the lowest possible level but high enough to be effective, formulated in the Maastricht Treaty of 1992, offers guidance to the multidimensional perspective. Consciousness of global environmental problems, along with processes of internationalisation in general, increases awareness of the complex, interdependent bonds and structures that exist between an indefinite number of global, national and local actors, and thereby a keener awareness of the sensitivity and vulnerability inherent in these connective formations.

As is commonly known, the complex economic enterprises of post-Fordism barely heed national and administrative boundaries in their market transactions (Amin 1994). A municipality, a region and a state are *sensitive* to the types of inter-

dependence created in the system of enterprises established on the basis of flexible specialisation and new technology. Still, because of the high level of dependence, the post-Fordist system of production turns out to be *vulnerable*. And vulnerability concerns not only the economic dimension and its relationships, but also the operations between states, regions and private actors in the growing global market, acknowledged by the European cooperative network, the EU.

Interdependence and vulnerability create a need for wide-reaching agreements and regulations. Regulatory measurement assumes coordinated political arenas of decisionmaking and implementation at all levels. The general framework of national and international laws, special laws, the use of management by objectives, benchmarking and the evaluation and comparison of output are all important. This applies to the sustainable development of modern communication and transport, the exploitation of both sea and land resources, industrial spillage and technological development in general. It narrows the “free room” in which each state, region, municipality and enterprise have when exercising their sovereignty.

Usually, pluralists do not operate with any clear distinction between domestic and foreign policy (Dahl-Eriksen 1997). On the contrary, the assertion is made that the division between inner and outer sovereignty is increasingly difficult to maintain in the light of processes of internationalisation. For planning and targeting sustainable development, this means that domestic planning must be integrated with international planning actions (Williams 1996, Veggeland 1996). Correspondingly, while authorities with legitimate power can sanction those who break agreements, these sanctions must be enforced on the different levels as an administrative consequence of political “spillover” effects.

A fundamental characteristic of the theories of interdependence is that they do not in principle regard the international system as a set of different national and regional economic and social systems. This view means giving up the belief in an anarchistic international system, where cooperation and institutional development only involve questions of security. The latter understanding

of the processes of internationalisation represents a natural development of the position advocated by realists and rationalists in political science, which asserts both that it is not possible to break with the principle of state sovereignty and that no global authority is capable of taming conflicts of interest and securing order (Cini 2004). Intervening in the domestic interests of the national state is forbidden by international law. Globalisation and interdependence in the sense of the networked society (Castells 1996) provides a foundation for changing these laws. New forms of regulation, based on the EU, can support this change without abandoning pluralistic and democratic forms of state. Further, new modes of interacting, cross-border planning and governance must be developed to match the new situation and the liabilities of sensitivity and vulnerability (Krasner 1983).

The search for security and safety

Through the history and different phases of European integration, at least three general models have been the foundations for matching social-institutional paradigms together with new structures in order to counteract repercussions of socio-institutional sensitivity, vulnerability and risks: the Continental, Anglo-Saxon and Nordic models, with their different administrative traditions (Knill 2001, Veggeland 2007).

From the launching of the European integration process and the adoption of the Treaty of Rome in the 1950s, and with the inner six Continental states, Germany, France, Italy and the three Benelux countries, as founder states, the Continental model naturally was dominant. This administrative tradition created a path-dependence of state-focused con-federalism and interventionism as a reflection of the Keynesian state (Millward 2000). From the Continental tradition came the policy inspiration to embrace European social partners, the European umbrella trade union (ETUC) and the private and public employers' interest organisations, respectively, Unice (now *BusinessEurope*) and CEEP, to the negotiation table (de Buck 2004). The goal was taming and correcting the integration process

by putting social concerns on the agenda. A sort of a Continental corporatist style was the result. The Maastricht Treaty from 1992 introduced the “social dimension” of the Community, with the expressed goal to create arenas for deliberative talks and thereby to reach consensus instead of conflict on social and labour-market issues. The Anglo-Saxon state, the UK, was exempted from the EU social dimension, and in 2008 the UK still remains outside this facet of EU policy.

The dominance of the Continental tradition lasted until the end of the 1980s (Urwin 1996). The adoption of the Single European Act in 1987 and the introduction of the Single European Market process one year later marked a fundamental contextual change (Austvik 2002; Wallace, Wallace and Pollack 2004). The strategies of minimising the state and marketising the public sector, of Anglo-Saxon origin, became dominant policies (Pollitt and Bouchaert 2004). Further, the member states decided to deregulate – and re-regulate – to create a territorially wider, borderless, single European market. The new regulatory state order of the EU took over. We might say that this caused the transformation of the social-institutional paradigm, much in accordance with the Anglo-Saxon social model and market-oriented administrative tradition.

How did such a transformation occur? When the United Kingdom joined the European Community (EC) in 1972 as a major member state, the global recessions, inflation, unemployment and stagflation had reached all the member states' shores. The crises biased and pressed forward change, or at least modification, of the technological and socio-institutional paradigms. The Anglo-Saxon model and the tradition of organising governance became dominant and changed the Community's method from state-focused con-federalism and interventionism and moved in the direction of the regulatory-state paradigm based on market-centred policies, modes of New Public Management and supply-side economics. The concept of the social dimension and the involvement of social partners in negotiations, along with sensitive issues like work conditions and social and labour-market reforms, were temporarily taken off the record (Koukiadis 2006).

During the 1990s, both the failure of the EU to compete in the global economy and the democratic and legitimacy deficit became central issues, threatening the core identity of the Union (Hayward and Menon 2003). And, when the Soviet Union collapsed, the political situation in Europe changed radically. The poor Eastern European states wanted a membership status in the “rich men’s club”, and the Amsterdam Treaty of 1997 the opened the door for them (Glenn 2004). Ten new states joined the Union in 2004, and two more in 2007, bringing with them heavy social and economic burdens that were expected and immediately felt. Reforms were necessary, and they were formulated, agreed on and implemented as socio-institutional changes. In our context of studying the social model, the Lisbon Process, launched in 2000, was to be a crossroad (Janssen 2005). The Lisbon Process was targeting the ambitious goal of making the EU the most competitive region globally.

Hence, there were at least at two important events during the spring of 2006. European political and administrative leaders discussed the modes of competitiveness and robust governance in relation to such models. Their explicit focus was on the Nordic welfare-state model and its regulatory approach to social security and on whether such a successful model that offered low socio-economic risk and vulnerability could be applied to other member states, especially those in distress (EU 2006). This idea motivated scholars to revisit the Nordic state-focused social model and participatory administrative tradition in a comparative perspective, to identify the essential characteristics of the paths of development coming from this model and to determine why the model is considered successful “in the global age” (Veggeland 2011, EPC 2005, Timonen 2004).

As mentioned above, the EU search for an innovative social model commenced when the European Council held its meeting on 23–24 March 2000 in Lisbon and agreed to set a new ten-year strategic goal for the European Union. The goal was to make the Union,

the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable eco-

nomical growth with more and better jobs and greater social cohesion.³

The Lisbon Process was launched. But, right from the start, critical voices made themselves heard, like “Lisbon’s single size does not fit all” (Mayhew 2005), meaning that the Lisbon process from the beginning was far too fixated on economic conditions for competitiveness and taming externalities at the expense of considerations of social security and welfare.

In short, the Nordic model seems to offer more than a “single-size” method in the pursuit of competitiveness (O’Sullivan 2005). The model seems to offer everything that European decision makers are looking for: highly competitive economies in conjunction with less social inequalities and the institutionalised taming of risks and regulations for job protection (EPC 2005, Kuhnle 2000). In the 2000s, this rather expensive welfare-state model appears to represent a multidimensional method with the potential to generate a successful road for the development of the future EU and for (some of) its member states.

Of course, all these things are extremely complicated. We need European-wide multidisciplinary comparative research to enhance the knowledge of what happens when social models travel across borders.

Welfare-state security and risks

As elaborated above, we may view innovation in the public sector not as accidental changes but as contextual changes. In the European context, it means that path-dependence, owing to different territorial social models, strongly influences such changes (Veggeland 2007). In close connection, another issue arises regarding innovation. New ways of making such changes, and transcending them, also occur when European social models interact across borders and trigger interpretations of new ideas that bias policy and institutional change. Interpretation theory makes explicit that there are at least two basic perspectives involved

³ The launch of the Lisbon Process might be seen as an economic preparation for the coming enlargements.

(Røvik 2007): the interpretation may be either contextual or out of context. In the former case, innovation is linked to already existing social models and traditions; path-dependence thus determines the norms, principles and values (Knill 2001). In the latter case, there is the simple copying and imitating of first- or second-order changes without taking account of domestic values, management ethics and steering traditions.

In general, regulatory innovation⁴ includes strategies for improving the management of risk and the pursuit of state legitimacy in the “risk society” (Beck 1992). Innovations in the way risk is moderated include threats to welfare, social security, labour market, social and human capital, gender discrimination or otherwise, environment, economy, national security, and so on (Taylor-Gooby 2004). Re-regulation, a term for new regulation aiming for the reduction of risk and taming purposes, is a term often used to express regulatory innovation, for example, providing social capital through market correction or the partnership approach (Scharpf 1999).

Some researchers have pointed out that the welfare state does not have its basis on “politics against the markets”, as is commonly assumed in the neo-liberal Anglo-Saxon tradition, but rather on the social-democratic mixed-economy approach, that is, “politics *with* markets” (Iversen 2005). We may add to this the postulation of “politics *by* the market” if we take into consideration how the principles of New Public Management (NPM) and Market-Type Mechanisms (MTMs) have penetrated the traditional Scandinavian welfare-state model and administrative tradition (Pollitt and Bouchaert 2004, Veggeland 2004) and constituted the current Nordic social model (Veggeland 2007). This change has innovatively formed and adapted social capital to a new stage of welfare-state performance. The three postulations seem reasonable, but we should qualify them with an answer to this question: which changes to the welfare state provides greater social capital to its citizens more than others?

⁴ Regulatory innovation is a dynamic part of the “regulatory state”, see G. Majone’s (1996, 1997) elaboration about the latter term.

Although it is popular to point out that the market, including global markets, interferes with the welfare state and vice versa, it is obvious that this interference occurs along different paths, depending on the actual social model of the states (Beetham et al. 2002). As mentioned in previous chapters, we have at least three general welfare state models in Europe, which link correspondingly to the three administrative and political traditions. Let us elaborate these somewhat further.

- **The Continental welfare-state model**, which is dominated by strong trade unions, is said to be of a *corporatist type* with a heavy regulated labour market. As discussed earlier, high job security and protection through industrial relations plays a key role (Koukiadis 2006). For this and other reasons, the corporatist welfare states are, in many ways, based on *politics against markets* more than other European states. Administrative rigidity and slow process of renewing social capital hamper the corporatist Continental welfare-state model. These features are not accidental but due to traditions and developments of institutional path-dependence (Knill 1999).
- **The Anglo-Saxon welfare-state model**, which is dominated by the adoption of market-centred policies, is said to be of a *liberal type*. The liberal welfare states use MTMs and independent agencies to provide welfare services. The labour market is sparsely regulated and has low job security and protection (EPC 2005). This welfare-state model more than others qualifies for the notion of *politics by markets*. With regard to innovation of social capital, the model is restricted by ideological resistance to changes from the first and second levels to the transcending third level, which concern the basic values and principles of neo-liberalism. Again, this occurs not accidentally but is a result of biases historically rooted in the liberal model, and we may best view it as a as institutional path-dependent development.
- **The Scandinavian/Nordic universal welfare-state model**, which is dominated by state-centred policies and high welfare expenses, is of the *universal type* (Veggeland (ed.) 2016). The universal welfare states offer universal social security and job-protection

arrangements. Further, it is a governmental responsibility to prioritise such labour-market tasks as life-long learning and the development of skills from another point of view, also elaborated in other chapters, the Nordic post-war labour market has become rather liberalised and the Market-Type Mechanism (MTM) of outsourcing is often put to use for the provision of welfare services (OECD 2005, Veggeland 2007). This makes the universal welfare-state model qualified for the notion of *politics with markets*.⁵ The public sector has selectively learned lessons especially from the Anglo-Saxon model, and in some parts of society the third-level of changes is reached, that is, innovative changes. This achievement concerns the concept of social capital, which has been renewed in the contemporary Nordic model. One example is how welfare politics has become connected to labour-market politics in an innovative way. The outcome has been the great social capital of “flexicurity”, i.e. interactive co-play between social security and active labour-market policies, which brings flexibility to the labour market and therewith competitive advantages in the global age (EPC 2005). As with the other models, the contemporary universal Nordic model of the welfare state has also taken its form owing to its historical welfare-state roots and institutional path-dependence (Olsen 2004).

One main reason why the Nordic model has been receiving renewed EU attention under the auspices of the Lisbon Process since 2000 is the belief in the social capital of flexicurity and other universal welfare state arrangements of the model (Europe’s World 2005). In a time when states and regions are more than ever competing globally and are intensively engaged in political and economic measures to maintain a high employment rate while trying to keep inflation and public expenses low, it is understandable that they are looking for innovative solutions (Iversen 2005, EPC 2005).

⁵ Torben Iversen (2005) discusses the notion of politics with markets, but explicitly does not link it to the Scandinavian welfare state. He probably also includes the Anglo-Saxon model or perhaps makes it a general notion. If so, I disagree.

Records of public budgets confirm over the years, however, that the Nordic welfare and social-security costs consequently represent a high burden on the public budget. Why, then, is this model so attractive? The answer may be very simple:

Social capital in the Nordic welfare-state model creates a high level of labour productivity. The labour productivity is generated through high degree of national employment, which means more than just “full employment” in the Keynesian sense. It means work, training or education for everybody irrespective of social groups, gender, ages and individual differences. The pay-off of this is the ability to afford expensive social security, which in turn results in the taming of social inequality that facilitates the renewal of the social capital of flexicurity in an ascending innovative circle.

The empirically based thesis is that universal job protection and social security shape the incentives workers have both for investing in particular market-attractive skills and life-long learning and for changing work and work-places without personal risk. Labour market flexibility is the innovative outcome of the Nordic active labour-market policies: education, lifelong learning, kindergartens that help women’s access to the labour market, and so on. Firms benefit from such flexibility and access to skills because they are critical for competitive advantage in knowledge-intensive economies. “Firms do not develop competitive advantages *in spite of* systems of social protection but *because of it*” (Iversen 2005: 74).

The European social-capital trade-offs

The welfare goals of a state need, of course, to be paid for if they are to be realised; social capital is an instrument to accomplish that realisation. Analytically, a neo-liberal perspective may view the building of social capital in modern states as basically directed by three goals: low inequality, low unemployment and low public expenses. These socio-economic goals are linked to three distinct policy choices that are characterised by a “trilemma”. This trilemma occurs because it is difficult to pursue successfully all three goals simultaneously as long as there are trade-offs

between them (Wren 2000). At this point, and before elaborating this statement further, there is a need to define and distinguish the notions of trilemma and trade-offs. For these purposes, I shall follow the work of Pollitt and Bouckaert (2004):

Trade-offs: where there is more than one desideratum or more than one problem to be alleviated, there will inevitably be the failure to attain other desiderata or the worsening of different problems. This is a situation, therefore, where decision makers are obliged to balance between different things that they very much wish to achieve but cannot possibly have them all at the same time – indeed, having more of one desirable thing entails having less of another. In the political world, appropriate choices often are those that essentially make the best out these unavoidable, constrained conditions with the guidance good governance grounded on a pragmatic approach. Yet, norms, values and traditions will affect these choices by making one set of options more preferable than the other. Governments thus tend to compromise the goal that is least ideologically important to them (Weaver 1986) in order to maximise the others in their struggle to retain their position of political superiority. We may take the following as an example. According to the perspective of historical institutionalism (Cini (ed.) 2004), if decision makers were to engineer the use of social capital as short-term instrumental capital, then the long-term perspectives aiming for sustainability and the supremacy of good governance values will often be insufficiently communicated.

Torben Iversen (2005) highlighted this ideological aspect of the trilemma arising from the challenges of the global age of keeping unemployment, inequalities and public expenses in check, in short, the ideological aspect involved in social-capital trade-offs. One strategy was to deregulate labour markets to reduce the power of employee unions and to increase wage flexibility. The governments of the Anglo-Saxon tradition, the US, the UK, New Zealand and Australia during the 1980s exemplified these neo-liberal policies. Another strategy was both to accept the consequences for employment resulting from

a compressed wage structure and to seek to limit the disruptive effects by discouraging the entry of women into and by facilitating the exiting from the labour market, the latter being primarily affecting the elderly through early retirement. This is the typical pattern of choice we find in some Continental European countries.

The final option was to accept the slow growth of employment in private-service sectors but simultaneously to pursue an expansive employment strategy through expansion of public-sector services in order to balance the effective demand in the framework of Keynes. This strategy also strove to improve the educational resources for younger people as a policy approach towards building social capital. The social-democratic governments in the Nordic countries, where the ideological tenor favoured the financing of higher public expenses by full employment and by high tax rates, often chose this option.

As we observe in this process of compromising goals and policies, social models, administrative traditions and path-dependency play essential roles for what decision makers consider being appropriate choices and how they implement their strategic thinking on social capital (Sverdrup 2007). We may argue that the trade-offs involved in European social-capital policy have this following inconsistency:

On the one hand, creating jobs and employment in the private-service sector is a positive strategy in that it does not disturb the budgetary balance; however, this strategy has certain trade-offs: lower wages, higher non-wage costs and the inducing of negative inequality in the sense of lowering the degree of employment in the population and thereby reducing work productivity. On the other hand, the strategy of generating service jobs in the public sector also has trade-offs; the strategy indeed pushes the limits of already constrained and overloaded budgets (OECD 2005).

Politicians in charge do have the obligation to make decisions. Concerning social capital, they look for a European model to minimise the trade-offs, that is, to find a model for flexible job creation, for social equality and for welfare, but all within a sustainable economy (Janssen 2005, Rasmussen Nyrup 2005). The overall goal was and is to make Europe the most competitive region

in the world, as was announced at the Lisbon summit meeting in 2000,⁶ but the trade-offs in social capital certainly challenge this goal.

European traditions of governance and trade-offs

In our context, we may briefly describe the trade-offs of equality-employment and public expenses of the European welfare-state models and paths in the framework of innovative social capital as the following (Veggeland 2007):

- **The trade-offs in the Liberal welfare-state model:** As pointed out before, the Anglo-Saxon administrative tradition weighs market solutions and regulatory measures and has the lessening of state intervention as an explicitly expressed objective for the service sector (Veggeland 2017). Universal welfare and health coverage are not guaranteed. The employer provides the workers' health and social insurance, while the government covers the health expenses for the poor and the elderly who fall outside this insurance system.
 - In this tradition, the response to the equality-employment trade-offs was to give job creation and labour-market flexibility priority while it reduced job protection and social security. The use of contracting workers reduced the power of unions and increased wage inequality during the 1980s. The politicians and economists believed in a flexible labour market that would make full the use of economic capacity and promote job creation, innovation and growth through a flexible labour market without fixed tariffs and expensive welfare services; the engineering of short-term social capital was part of this belief. For neo-liberal economists, market flexibility is the ultimate precondition and solution for increasing productivity and revitalising the European economy in a globally competitive world.

- **The trade-offs in the Corporatist welfare state:** The Continental administrative tradition depends on corporative solutions and state-interventionist measures. Health and social insurance are guaranteed, although the latter is a mixture of public and private institutional arrangements. Traditional welfare services are kept in the public domain as “services of general interest”. Trade unions are strong, but the problem is that there are too few jobs created. Reaching Hall's third-level institutional change did not, then, come through fast enough.
 - In this tradition, the response to the equality-employment trade-offs was to accept the employment consequences of a formal wage structure and hierarchical and rigid system of professionals, the latter of which also dominated the bargaining area. The labour market remained inflexible and the unemployment rate relatively high. Policies for social-capital building did not stand up to solutions that obstinately remained “policies against the market”.
- **The trade-offs in the Universal welfare state:** The Nordic administrative tradition relies on public institutional solutions with regard to social equality, interventionist measures, universal welfare services and public health and social insurance arrangements as goals and means for the building of social capital (Veggeland 2016). Institutional changes at Hall's three levels have created public innovations. Owing to the use of MTM in the public sectors such as outsourcing and contracting out arrangements and the selective reorganisation of public administration to Public-Law Agencies (PLAs) and Private-Law Bodies (PLBs), indirect governance by regulation has become common, and trade-union power has diminished since the 1980s (OECD 2002, Veggeland 2007, 2004).
 - In this tradition, the response to the equality-employment trade-offs was to accept sluggish employment growth in private services while expanding the public-service sector and public expenses, resulting in high taxes. The influence of professionals in the main bargaining arena was limited because Nordic

⁶ The Lisbon summit meeting announcement; also the conditions for participate in the European Monetary Union require economic sustainability of the member states.

unions, unlike unions in countries such as Germany and France, were sharply divided between blue- and white-collar workers. In addition, the governments took anticipatory measures for building human capital, such as life-long learning, adult education and continuous training, in order to adjust skills to the changing needs in both the private and public sectors. Close to 20 per cent of all adults (those between the ages of 25 and 65) participate in some kind of adult education every year, compared with an average of around 8 per cent for the EU as a whole. A rather flexible labour market has developed as a result of the implementation of this concept of social capital. The pay-off from the universal welfare state facilitates the general acceptance of the relatively high tax level.

The Nordic countries have a long shared history, and through years have experienced similar and common social and economic developments. The most common feature of their systems is a well-developed welfare state characterised by its universalism, which means both that all citizens are entitled to basic social benefits and job protection, and that there is high social spending, high taxes and a large public sector. They have succeeded in achieving a high degree of labour-market flexibility and are close to fulfilling one of the goals of the Lisbon Process of an overall employment rate of 70 per cent.

Employment policies lie at the heart of the Nordic countries labour-market policy, just as social-security policies lie at the heart of their welfare-state policy. The framework of the two policies is innovation and long-term social-capital building, such as flexicurity. Obviously, these policies pay off only when they are associated with low inequality and high public-welfare expenses and employment.

Even if they did not initiate the EU regulatory strategy, the Nordic EU member countries are very much comfortable with it – particularly its initial triple focus on the labour market, employment and social inclusion in a knowledge-based economy and under regulatory governance (Europe's world 2005). Actually, the similarity between the priorities of the Lisbon Process,

and the past and current actions of social-capital building in the Nordic countries, has led some to ask whether or not the Lisbon reform agenda was simply an ambitious attempt by these countries to put their welfare state policy in line *with the market*. The flexicurity model firmly has influenced European economic and social models (Janssen 2005).

This interpretation is unlikely the case. The launching of the process of comprehensive renewal by the participants in Lisbon in 2000 represented a collective recognition of the challenges the EU faces and the need for a common response that would be able to draw on the best elements and paths of each member state's social and economic models and administrative traditions. This means a consensus across different models, rather than the imposition of one single approach on all the others. Indeed, some feared that the Lisbon Reforms would represent the introduction of a divisive Anglo-Saxon model, far from a Scandinavian one, and would then be only partially successful. This fear led to unjustified concerns that the actual agenda for growth and jobs would disastrously lead to high inequality, that is, less social protection and the undermining of the role of the State. There was also the fear that the same standards were not always been applied to the large countries in the same way as the smaller ones.

Conclusions

We have clearly defined the difficult choices that confront European policy makers on the different administrative levels because of this trilemma and its trade-offs. New Public Management ideas have prevailed since the 1990s, and for the time being actually confront negatively the other ruling administrative social traditions of the EU states of Europe. A diversion from the study might be that a European agreement on social choice, related to neutralisation by regulation of the destructive mechanism of the trilemma, should politically be accomplished to save the universal national state of welfare as we know it. The traditional Nordic welfare state model has proved to be an example of preferences.

References

- Amin, A. (ed.) (1994). *Post-Fordism. A Reader*. Oxford UK: Blackwell Publishers.
- Anderson, P. (1994). The invention of the region, 1945–1990. Florence: *EUI Working Paper* EUI 94(2).
- Austvik, O.G. (2002). *Internasjonal handel og økonomisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Austvik, O.G. (2003). *Norwegian Natural Gas. Liberalization of the European Gas Market*. Oslo: Europa-programmet.
- Brunsson, N. (2011). *The Organization of Hypocrisy*. Copenhagen: Liber.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cini, M. (ed.) (2004). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Cini, M. (2004). Intergovernmentalism. In M. Cini (ed.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl-Eriksen, T. (1997). *Suverene stater og transnasjonale regioner*. HiF-rapport No. 6//1997, Alta.
- de Buck, P. (2004). The social dialogue and the role of social partners in the EEA, *EFTA Bulletin*. Brussels: EFTA, 73–78.
- EPC Working Paper (2005). *The Nordic Model: A Recipe for European Success?* European Policy Centre, Working Paper (20) 2005.
- Europe's World. The Only Europe-wide Policy Journal*. Autumn 2005.
- Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces – 1950–1957*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hoffmann, S. (1996). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95 (3), 862–915.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism. Democracy and Welfare*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janssen, D. (2005). Retreat or relaunch: Choices for the Lisbon agenda. *The Only Europe-wide Policy Journal*, Autumn 2005, 54–57.
- Keating, M., Loughlin, J. (eds.) (1997). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Keohane, R.O., Nye, J.S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown and Company.
- Knill, Ch. (2001). *The Europeanization of the National Administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koukiadis, I.D. (2006). *The Imminent Retirement of Socialism and the Hope of a New Social State*. Athens: The Epitheorisi Ergasiakon Scheseon.
- Krasner, S. (1983). Structural causes and regime consequences, regimes as intervening variables. In S. Krasner (ed.), *International Regimes*. London: Cornell University Press.
- March, J., Olsen, J.P. (2005). The Institutional dynamics of international political order, *Arena Working Papers* 98/5. Oslo: University of Oslo.
- Mayhew, A. (2005). Lisbon's single size doesn't fit all. *Europe's World*, Autumn 2005.
- Millward, A.S. (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 2 (2), 226–249.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice of Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: University College London Press.
- Nugent, N., Paterson, W. (2003). The political system of the European Union. In J. Hayward, A. Menon (eds), *Governing Europe* (pp. 92–109). Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J.S. (1971). Comparing common markets: A revised neo-functional model. In L.N. Lindberg, S.A. Scheingold (eds), *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, J.S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- OECD (2002). *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.
- Olsen, J.P. (2004). Europeanization. In M. Cini (ed.), *European Union Politics* (pp. 333–348). Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy? *Working Paper 10*. Arena University of Oslo.
- Pollack, M.A. (2005). Theorizing EU policy-making. In H. Wallace, W. Wallace, M.A. Polack (eds), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, N.P. (2005). What Lisbon has cached is political courage, *Europe's World*. Autumn 2005.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. London: MacMillan Press.

- Røvik, K.A. (2007). *Translasjoner og Trender. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skancke, M. (2003). Fiscal policy and petroleum fund management in Norway. In J. Davis, R. Ossowski, A. Fedelino (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Strøby Jensen, C. (2004). Neo-functionalism. In M. Cini (ed.), *European Union Politics* (pp. 80–92). Oxford: Oxford University Press.
- Sverdrup, U. (2007). Implementation. In P. Graziano, M.P. Vink (eds), *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Tinbergen, J. (1965). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Urwin, D.W. (1996). *The Community of Europe. The History of European Integration since 1945*. London: Longman.
- Veggeland, N. (2004). *The Competitive Society. How Democratic and Effective?* Kristiansand: Norwegian Academic Press.
- Veggeland, N. (2005). *Europapolitikk, innenrikspolitikk og kommunene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Veggeland, N. (2007). *Paths of Public Innovation in the Global Age. Lessons from Scandinavia*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Veggeland, N. (2013). *Essays on Regulatory Governance*. New York: Nova Science Publishers.
- Veggeland, N. (ed.) (2016). *The Current Nordic Welfare State Model*. New York: Nova Science Publishers.
- Veggeland, N. (2017). Invited editorial. The UK NPM reforms. *European Scientific Journal*, 13 (16)
- Weaver, R.K. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*. 6 (4), 371–398.

Sprzeczne tradycje administracyjne – perspektywa polityczno-gospodarcza

Tworzenie polityki społecznej zasadniczo zależy od wyników debaty na temat przyszłości państwa opiekuńczego w Europie. Z polityczno-gospodarczego punktu widzenia proces ten stanowi zmienną zależną zarówno od europejskiej polityki integracyjnej, jak i od krajowych tradycji administracyjnych. Państwa narodowe nie działają jednak w sposób całkowicie suwerenny ani wobec Unii Europejskiej, ani wobec interesariuszy krajowych, wszystkie stoją bowiem w obliczu tzw. trylematu (*trilemma*) – termin ten sformułował amerykański socjolog Torben Iversen (2005). W prezentowanym artykule nawiązuję do analiz tego autora i omawiam trudne wybory, przed jakimi stoją decydenci na różnych szczeblach administracji w związku z wymuszonymi przez wspomniany trylemat kompromisami. Póki co, dominujące idee nowego zarządzania publicznego współzawodniczą z innymi tradycjami administracyjnymi społeczeństw Europy Zachodniej. Na koniec, odwołując się do przykładu tradycyjnego skandynawskiego modelu państwa opiekuńczego, stwierdzam, że europejskie porozumienie w sprawie wyboru społecznego związane z przezwyciężeniem tego trylematu jest niezbędne, jeżeli mamy uratować znany nam model państwa opiekuńczego.

Słowa kluczowe: trylemat, tradycje administracyjne, kompromisy, integracja europejska, współzależność, sieci społeczne

Marcin Kocór

Skills shortages and mismatches on the Polish labour market and public policy recommendations

Studies from various countries indicate that one of the most important issues recently affecting the labour market is skills mismatch and skills shortage. This paper presents the results of imbalances on the Polish labour market in the period 2010–2014. The research took a unique approach by comparing data on positions and skills from both the demand and supply perspectives in order to deduce the impacts on skills shortage and skills mismatch. It examined a wider range of skills as compared to other similar approaches and further referred them to positions for which they were requested by employers. The findings were then juxtaposed with the opinions of job seekers for the same positions. Based on the results, the paper presents a set of recommendations for public policies designed to address those problems. The findings of this research are consistent with similar studies in other countries, thus emphasising the applicability of the method and the findings in a broader context.

Keywords: skills shortage, skills mismatch, labour market, public policy

Introduction

The first studies on skills development and its effect on labour market started with human capital theories in the early 1960s (Becker, 1994; Mincer, 1958). However, it quickly became apparent that these models looked at the labour market in a very simplistic way. They were inadequate in explaining the complexity of human capital and labour market relations. Contrary to initial assumptions, it turned out that the balance of supply and demand of human capital assets did not occur and there are different kinds of mismatches visible in the labour market. Over the following decades, a number of theories and models strived to offer a better explanation of those mismatches (Acemoglu, Autor 2011; Frank 1978; Haskel, Martin 2001; Kiersztyn 2013; McGuinness, Sloane 2011; Quintini 2011; Sattinger 1993; Sloane 2003; Sicherman, Galor 1990; Thurow 1975), but a lot of uncertainty remains.

Originally, the idea of labour market mismatches was a subject of interest of human capital managers and economists, but soon the meaning of skills and skills mismatches was acknowledged as a significant problem for the entire economy and became one of the main area of public policies dealing with labour market problems. Since the early 2000s, the skills mismatch problem has been one of the key issues of public policy in many countries (European Commission 2008; OECD 2012a; CEDEFOP 2010, 2015a; World Bank 2012), and the proposed solutions seem to be insufficient to balance the labour market and ensure economic development.

The growing interest in skills mismatch has led to studies and theories focused on different effects of that labour market phenomenon, including a variety of social and economic fields such as the decreasing productivity of companies and its impact on the economy (Haskel, Martin 1996; Nickell, Nicolitsas 1997; Tether et al. 2005), lack of job satisfaction and decreased well-being (Badillo-Amador, Vila 2008; Battu et al. 1999; Friedland, Price 2003), hampering economic and social development (Acemoglu, Autor 2011), decreasing wages of individuals and increasing

Marcin Kocór
Institute of Sociology
Jagiellonian University in Cracow
30-044 Kraków, ul. Grodzka 52, p. 68
e-mail: marcin.kocor@uj.edu.pl

cost of investments in training for individuals, companies and governments (Bennett, McGuinness 2009), as well as increasing unemployment rates (CEDEFOP 2015c; Manacorda, Petrongolo 1999; Thisse, Zenou 2000). These effects of skills mismatches on the economy and society are very important for their understanding and, using the best available knowledge, should be addressed by policy makers and employers as well.

Unfortunately, skills mismatch is only a recent research topic in Poland. Even though vast data related to the labour market are continuously gathered by public statistics agencies, none of them is particularly useful for diagnosing potential skills mismatches. Labour market institutions such as the Central Statistical Office (GUS) or Voivodship Labour Offices collect data on the main economic indicators (e.g. unemployment rate, recruitment needs of employers), but there is no information about skills needs or skills assets available on the Polish market, necessary to assess skills mismatches. Only recently, a few research projects have focused on skills measurement, which has allowed for a more complex analysis of skills mismatch problems (Chłoń-Domińczak, Żurawski 2017; Górniak 2011; IBE 2013a, 2017).¹

Hence, the main goal of article is, given the lack of sufficient data showing skills mismatches for the Polish labour market, to explore this field and present some general information. Overall, the general indicators of the Polish economy have been optimistic (decreasing employment rate and increasing economic development), indicating that the Polish labour market may be performing better. However, the innovation rate of Polish companies is still one of the lowest amongst the EU countries (Nieć 2015). Undercapitalisation of firms hampers better performance and investments (Białek-Jaworska, Ziemiński, Zięba 2016). Adequate human capital assets seem one of the potential solutions for such problems (OECD 2012a). Based on the results of the “Study of Human Capital” (SHC) project, we know that a lot

of Polish employers have experienced recruitment problems, and the main reason cited is the lack of needed skills (Kocór, Strzebońska, Dawid-Sawicka 2015). Since Polish employers have mostly used the so-called screening strategy of searching for employees (preferring candidates with adequate skills for a given job position rather than employing people with general skills and developing their skills for the job position later), requirement problems seem to be even more important (Szczycka, Turek, Worek 2014b). Additionally, both employers and employees invest and participate in training relatively less frequently in comparison to more developed countries, which is a particularly disturbing trait of the Polish labour market (Szczycka, Turek, Worek 2014a). Finally, Polish employers sometimes have a low recognition of the skills needs of their own institutions and organisations, which impedes their activities and precludes a better use of skills assets (IBE 2013b).

Taking into account these general conclusions that we drew following five years of research in the period 2010–2014, it seems legitimate to state that the skills mismatch is at least a significant, if not a major, problem of the Polish labour market. It is, therefore, important to understand the problem of skills mismatch on the Polish labour market and further monitor changes in this field.

Identifying and characterising the problems affecting the Polish labour market should be complemented by measures to avoid such problems. As skills mismatch seems to be persistent in the recent years, it is worth proposing some countermeasures to this problem. This article, therefore, is also an insight into the public policies coping with different types of mismatches in the labour market, and its second part addresses such policy issues. Notably, the literature still lacks specific courses of action or public policies (Desjardins, Rubenson 2011; Quintini 2011), and this paper may shed a new light on the topic.

Before presenting the main findings concerning labour market mismatches, the paper briefly defines all the concepts used in the project in both theoretical and methodological contexts. It then summarises the results with regards to skills shortage and skills mismatch experienced in Poland. Finally, the findings will be juxtaposed with recommended policy measurement dealing

¹ The second round of the Study of Human Capital project is currently continuing till 2023 (<https://biznesdlaedukacji.parp.gov.pl/badania/bkl>) and another project focused on sectoral skills and qualifications started in 2016 (http://badaniesektorowe.pl/?page_id=85).

with imbalances in the labour market, which will be discussed in Polish context.

Different types of mismatch

The conceptual dimension of the skills mismatch in the labour market is fairly accurate, although the application of these concepts is still challenged in many ways. When mentioning mismatch, usually either of two things are implied: lack of employees with specific skills required on the labour market (skills shortage) or an inadequate skills level held by the employees or job candidates (skills mismatch) (CEDEFOP 2010; McGuinness 2006; Quinti 2011). In both cases, demands of the labour market (needs of employers) are compared with skills assets available in the labour market (employees skills as well as skills of students, unemployed and inactive people who are trying to enter that market). With regards to skills shortage, employers cannot find the right people with the required skills, and skills mismatch occurs when the skills of employees or job candidates do not meet the requirements of the employers. Of course, both of these mismatches are related: the lack of employees with specific skills necessitates the employment of people with skills lower than required (or, in some situations, higher than those expectations).

Apart from theory, measurement methods of the mismatch are considerably more confusing. The main reason behind this is the lack of precision and of a validated approach to measure skills mismatch. When it comes to skill shortage, it is quite simple: this mismatch is often taken as the number of employers declaring difficulty in finding suitable candidates (with the required skills) for a given job position. In order to obtain a more precise measurement of skills shortages, sometimes employers are interviewed for the exact number of vacancies caused by the lack of candidates with specific skills. Compared to this, the measurement of skills mismatch is more complex and, therefore, there is some confusion as regards the meaning of such mismatch. As mentioned above, its meaning is simply the difference in the employers' expectations of the skills required for given positions and

the level of those skills possessed by the employees or candidates for the job. Very often, the problem is the lack of such data about the skills required and the skills possessed and, therefore, an analysis of skills mismatch is usually based on the difference of qualifications or education levels (qualification/education mismatch).² In such a case, the education level or qualifications of employees or candidates are taken as indicators of skills. In this approach, mismatch is understood as a simple difference in the education level or qualifications. These kinds of analyses are the most common attempts to delineate the mismatches on the labour market (CEDEFOP 2012; Hartog 2000; Desjardins, Rubenson 2011). Unfortunately, such results give inaccurate answers as to the causes and effects of skills mismatch. Recently, an increased criticism of this method has been visible, and it is argued that the levels of education or qualifications are only formal certificates and do not indicate specific skills. A literature review of recent research results shows a significant skills heteronomy within the same levels of education and qualifications, which demonstrates a bias in this method of skills measurement (Chevalier 2003; Desjardins, Rubenson 2011).

With the recognised need for a new approach, researchers are trying to determine skills mismatch based on measurements of objective skills such as numeracy and literacy skills, using the results of the well-recognised, and assumed to be accurate, Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) (Desjardins 2004; Desjardins, Rubenson 2011; OECD/Statistic Canada 2005; Reder 2009). While these analyses of skills mismatch are more accurate because they are based on the actual levels of skills, there are two big constraints that must be pointed out. First, the approach to measure skills mismatch does not take into account employers' expectations for literacy and numeracy as they are difficult to evaluate. Second, skills mismatch is defined with respect to two skills only – literacy and numeracy – and leaves out a number of important employees' characteristics such as interpersonal or cognitive skills, which

² Education mismatch is sometimes defined as a vertical mismatch (Desjardins, Rubenson 2011).

are considered to be particularly important for task performance but which are also difficult to acquire (Manpower 2013, 2015; World Bank, OECD 2012a).

In the SHC project carried out in Poland, a different approach was adopted. For research purposes, the used skills classification covered 12 of the most important skills, knowledge and attitudes essential for performing tasks at different positions (more details in: Strzebońska, Dobrzyńska 2011). Employers were asked about their requirements concerning each of those 12 skills levels individually for any specific vacancy/vacant job position. In a parallel study, candidates seeking a position were asked about their self-assessment of the same 12 skills.³ In both questionnaires – for employers and employees – similar 5-point scales were applied. However, the scales were adapted to the different contexts in which employers and job seekers were operating – i.e. employers were asked to estimate how a given skill is important for performing a task at the job position they were recruiting for, whereas employees and job seekers were asked about their self-assessment of a given skill. There are two possible limitations of this approach: use of subjective opinions of employers and candidates' self-assessment of skills, as well as the use of only generic skills definitions. Nevertheless, the findings from the five-year study proved highly accurate and useful, which allowed for the presentation of strategies to deal with the skills mismatch problem.

Skills shortages and skills mismatch in Poland

To present one of the main problems of the Polish labour market, it is necessary to start with a general description of the condition of that market from the demand perspective of the employers. Based on five years of SHC research,⁴ it was apparent that Polish employers'

recruitment needs were relatively stable throughout the period of 2010–2014. On average, only 16% of firms and institutions were looking for employees (Kocór, Strzebońska, Dawid-Sawicka 2015). To put it in a broader international context, this finding can be compared with employment needs in other countries (developed and developing ones) over the same time period, e.g. in the USA, 15% employers were looking for workers, 8% in Germany, 4% in Spain, and a significantly higher demand was witnessed only in rapidly developing countries like India, where 41% of employers declared that they were searching for employees (Manpower 2014). Apparently, a relatively low demand for workforce is not an exclusive problem of the Polish labour market.

The demand for employees is also influenced by the general sectoral structure of the Polish economy. The three most needed occupational categories were skilled workers (particularly construction workers), operators and assemblers (mostly drivers), professionals and professional associates (doctors and nurses, economy and management professionals, IT professionals) and sale and service workers (sellers, hairdressers and cooks) (Kocór, Strzebońska, Dawid-Sawicka 2015). Comparing this demand with the capabilities of the labour market, i.e. people seeking employment in those professions, employee shortages were visible in two sectors over the time period concerned: professionals, and skilled workers and operators. At the same time, the number of available unskilled workers, and sales and service workers, exceeded employers' demand for those professions (Czarnik, Kocór 2015).

Information about the imbalances in demand and supply of job positions is an important characteristic of the labour market and shows potential problems, but does not indicate skills shortages. To draw such a conclusion, it is necessary to include additional information

of Poles, students and pupils, training firms and organisations. In this paper, all the analyses are based on data from employers and adult population of Poles. The sample sizes of employers were: $n_{2010}=15\ 841$, $n_{2011}=16\ 159$, $n_{2012}=16\ 000$, $n_{2013}=16\ 005$, $n_{2014}=16\ 013$. And, in the case of adult Poles' population: $n_{2010}=17\ 904$, $n_{2011}=17\ 782$, $n_{2012}=17\ 600$, $n_{2013}=17\ 600$, $n_{2014}=17\ 674$.

³ Similar approaches are used in the O*NET research conducted by the U.S. Department of Labor, Employment Training Administration and, in the case of skills, profile models used by research and HR consultancy companies.

⁴ During the period of 2010–2014, five rounds of research were conducted, including employers, adult population

on the sources of recruitment difficulties. According to the findings from the employer survey, 75% of respondents who were looking for employees experienced problems in finding appropriate people for the job. The scale of requirement difficulties of Polish employers is even bigger than that in other countries. According to a Manpower study (2014), globally 36% of employers face similar problems with finding appropriate candidates. When employers were investigated in-depth on the main reasons of recruitment difficulties, they pointed out the lack of necessary skills for the job position they offered. Table 1 presents opinions of employers stating they had problems finding candidates with the necessary skills (the ISCO08 classification of occupations is used).

Employers looking for workforce experienced difficulties in finding employees in the same occupation groups consistently throughout the entire study period from 2010 to 2014, namely: skilled workers (including operators and assemblers), professionals and associate professionals (particularly: physics, mathematics and technical professionals, health professionals, information and communication technology

specialists, business and administration professionals and associate professionals related to the relevant fields), and sales and services workers. The significant lack of people with the required skills in these occupations needs to be investigated to find out what kind of skills employers need for these particular jobs. It can be detailed by aggregating employers' opinions about the skills level that was wanted for any position within those job categories (during the survey, the employers were asked to rate how important a specific skill is for the position they were recruiting for). In general, as shown in Table 2, regardless of the job position, three categories of skills were most important: interpersonal (defined as cooperation with the group, good communication and interpersonal skills), self-organising (related to self-organising capabilities, initiative and decision-taking and resistance to stress) and availability. In the case of more specialised positions (professionals and associates), those skills were perceived as more important. Another observation was the visible division of skills requirements with regard to white-collar and blue-collar categories of employees. Candidates with rigorous intellectual positions

Table 1. Skills shortages as percentages of employers who had requirement difficulties because of the lack of sufficient skills

Occupation	2010	2011	2012	2013	2014
Managers	3%	3%	4%	2%	6%
Professionals	27%	18%	19%	20%	21%
Technicians and associate professionals	19%	16%	18%	15%	17%
Clerical support workers	6%	5%	3%	5%	6%
Service and sales workers	20%	27%	24%	19%	18%
Crafts and related trades workers	25%	35%	39%	35%	35%
Plant and machine operators and assemblers	11%	12%	9%	13%	9%
Elementary occupations	4%	2%	2%	7%	7%
Employers declaring requirement problems*	80%	78%	76%	75%	75%
N	660	572	966	870	999

* Percentage of those employers who searched for employees.

Source: SHC – Employer Study 2010–2014.

Table 2. Skills expectations declared by employers for candidates for specific job positions (5-point scales, where 0 stands for “skill is not needed for this job” and 4 – “skill is very important for this job”)

Skills	Professionals	Associate professionals	Service and sales workers	Crafts and related trades workers	Operators and assemblers	Overall
Interpersonal	3.11	3.12	3.06	2.23	2.43	2.75
Self-organising	3.06	3.08	2.58	2.32	2.32	2.64
Availability	2.52	2.45	2.41	2.25	2.72	2.43
Language	2.92	2.76	2.52	1.7	1.9	2.35
Cognitive	2.71	2.56	1.76	1.44	1.36	1.92
Physical	1.22	1.44	1.9	2.43	2.41	1.91
Computer	2.72	2.57	1.48	0.72	0.69	1.58
Mathematical	1.64	2.11	1.57	1.33	1.24	1.56
Managerial	1.18	1.11	1.07	0.97	0.71	1.05
Technical	0.58	0.72	0.42	1.62	1.73	1
Office	1.44	1.68	0.87	0.26	0.29	0.9
Artistic	1.18	0.78	1.09	0.72	0.22	0.79
N	2230	1578	2325	3231	1555	10919

Source: SHC – Employer Study 2010–2014.

are expected to have higher levels of language, cognitive and computer skills (with the exception of sales and service workers). In the case of physical workers, more attention is paid to physical fitness and, to a certain extent, technical skills.

In the approach used in the SHC project, both the employers and the working-age respondents, including the unemployed, were asked questions regarding the 12-skills set. In the analysis presented below, the responses of only inactive job seekers were included, i.e. people who were not employed and were looking for a job in a given occupation, offering their skills on labour market. Employers were asked about the level of skills expected from candidates for specific positions, and the job-seekers were asked to self-assess their competences. Because both groups defined the individual skills in an identical manner, and almost identical formats for the response scales were used, it is possible to compare the skills

profiles for specific positions with the skills profiles of the people applying for a given type of work. Such comparison can be done in several ways, each of them underscoring a different aspect of the “mismatch” (for details see: Czarnik, Kocór 2015). This paper presents double centred results (in the occupational categories and skills), which take into account both the importance of a given skill in a given occupation, versus other skills, and also its importance in a given occupation as compared to other occupations. In this calculation, the zero value denotes the average level of self-assessment/requirements, for all skills and occupations analysed together. The results of such balances are used as indicators of skills mismatch, and the data are presented in Table 3.

The doubly centred data show a clear polarisation of white-collar and blue-collar occupations in terms of physical fitness and computer skills. In white-collar occupations, physical fitness is

Table 3. Balance of skills as difference between self-assessment and requirements (data centred with respect to occupational categories and skills)

	Interpersonal	Self-organising	Availability	Language	Cognitive	Physical	Computer	Mathematical	Managerial	Technical	Office	Artistic	Total
Professionals	-0.25	-0.13	-0.16	-0.12	0.55	-0.27	-0.31	0.17	0.03	0.26	0.20	0.03	0.00
Associate professionals	-0.22	-0.14	-0.04	-0.06	0.48	-0.32	-0.28	-0.15	0.28	0.33	-0.19	0.29	0.00
Clerical support workers	-0.29	-0.06	0.21	-0.14	0.50	0.05	-0.36	-0.13	-0.07	0.32	-0.40	0.39	0.00
Service and sales workers	-0.26	0.05	-0.07	-0.11	-0.05	0.16	0.19	0.04	0.11	-0.03	0.15	-0.18	0.00
Crafts and related trades workers	0.32	0.07	0.11	0.29	-0.52	0.15	0.26	-0.05	-0.15	-0.31	0.04	-0.19	0.00
Operators and assemblers	0.06	0.10	-0.35	0.15	-0.52	0.26	0.47	-0.01	-0.22	0.01	-0.01	0.05	0.00
Elementary occupations	0.21	0.02	-0.17	0.24	-0.80	0.15	0.48	0.11	0.02	-0.19	0.00	-0.06	0.00
Total	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Source: SHC – Population Study 2010–2014 and SHC – Employer Study 2010–2014.

less necessary than other skills. It is also relatively less necessary than in other occupations – hence, there is a clear surplus of physical fitness in these occupations. The issue with computer skills is just the reverse – they are relatively important compared to other skills for white-collar occupations, as well as more necessary than in different types of occupations – hence their shortage. According to the same rule, but in reverse, there is a shortage of physical fitness and surplus of computer skills in the case of blue-collar occupations. It is possible to observe, in the case of white-collar occupations (including trade and services), a special deficiency of interpersonal skills, and also (not including trade and services) – a deficiency of self-organisational competences. On the other hand, white-collar occupations display a relative surplus of self-assessment regarding managerial skills. The balance of cognitive skills is positive only in the categories of professionals and associate professionals, and of office skills –

only among associate professionals and clerical employees. In the case of professionals, the surplus of cognitive skills juxtaposed with the need for such skills declared by employers searching for candidates in those occupations, may be profitable in the labour market.

An analysis of skills mismatches showed that the structure of employers' demand for skills in various occupations roughly matches the structure of skills self-assessment of people seeking work in particular occupations. Usually, job-seekers rate their skills above the level of requirements typical for the given occupations. Irrespective of the occupation, the employers underscore their demand for interpersonal and self-organisational skills – and here the largest mismatch compared with job seekers can be seen. Potential problems are revealed especially in those areas where employers have a demand for specific occupations. Particular attention is devoted to specific skills – on one hand, computer

and cognitive skills in the case of professionals, technicians and associate professionals; and on the other hand, physical fitness in the case of blue-collar occupations.

Summarising this brief presentation of the research conducted in period 2010–2014, it should be stated that, despite quite a stable situation on the Polish labour market, three main problems affecting employers in Poland should be pointed out:

Skills shortage

Information collected on the demand for specific employees and their availability on the labour market shows that, on the one hand, there is a lack of qualified white-collar and blue-collar workers (professionals and middle-level staff and skilled workers, operators and assemblers) and, on the other hand, there is a surplus of unskilled blue-collar and white-collar workers in case of salespeople and office workers. The sectoral structure of the Polish economy – with the growing share of services sector and a stable industrial sector – requires that workers be secured in these categories in which the employers indicate deficiencies. For employers, ensuring proper staff for current needs may be an impulse for development and therefore may consequently contribute to the improvement of the situation of the Polish economy.

Difficulties with finding appropriate staff

Significant recruitment difficulties reported by employers do not result from the existing shortage of employees in the most sought-after professions. Lack of people applying for various jobs was rarely mentioned by employers. However, they frequently complained about the deficiencies of candidates for work, and their lack of the relevant skills, experience and motivation to work.

Skills mismatch

Employers have quite specific skills requirements on the general level. Actually, in spite

of the profession, in addition to specific skills necessary to perform tasks – employers consider self-organisational and interpersonal skills as the most useful. These are commonly missing – in the opinions of the employers themselves, and in their requirements and self-assessment of job seekers. What is more, employers, when asked about the need to the skills development of the employed, also pointed to the need to develop the three most important categories of skills.

Public policies in the field of skills mismatch

Before making recommendations for effective public policies likely to cope with skills mismatch in the labour market, it is necessary to briefly outline the existing solutions in that regard. Due to the consequences of skills mismatch, there are numerous strategies and public policies to deal with this problem. As an interpretation of the different approaches used for reducing skills mismatch, it is recommended to adopt the OECD document *Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skills Policies* (2012a). According to these guidelines, action should be taken in three broad aspects, which will be now developed and briefly discussed.

Developing relevant skills

Such activities can be most effective when it comes to reduction of the skills mismatch. They should be focused on the following areas:

1. Encouraging and facilitating lifelong learning

First of all, it is necessary to determine the changes of the labour market demand for skills to be able to plan skills development in advance. It is especially important in the changing economic environment, which makes the specialist competences increasingly important. When planning skills development activities, it should be noted that they do not have to be publicly funded. Employers may be equally interested in investing in human capital. However, a positive climate

should be created, allowing individuals to participate in lifelong learning, e.g. by showing why it is beneficial to employers, employees and society. The role of the government is to create adequate financial incentives (e.g. tax credits) allowing for skills development of employers and individuals.

2. Facilitating migration of people with relevant skills

In many cases, the way to reduce the skills mismatch is employment of suitably qualified foreigners. While offering higher education opportunities for people from abroad, it is recommended to consider what will happen to them after they finish their education and how to encourage and facilitate their stay in the country they studied in. On the other hand, people who prefer to return to the country of origin should be assisted in their plans. They facilitate the transfer of skills which may, in the future, result in the provision of additional workers; not without significance is the fact that they often maintain business relations with the country of graduation.

3. Promotion of international skills development policies

Employers today more and more often operate in a global labour market and have to use skills resources of other countries. That is why programmes improving international skills are worth considering.

Activating unexploited skills resources

Such actions are less effective in reducing the skills mismatch than development of respective competences. Often, however, by activating the existing skills resources (e.g. of the elderly, inactive people), a good result can be obtained without incurring such high costs. In this respect, two areas should be thoroughly considered:

1. Encouraging people to offer their competences on the labour market

To be able at all to take any action, we must first determine the categories of individuals who have relevant skills and can re-enter the labour

market (e.g. women working as housewives, people with disabilities). Then, a system of appropriate incentives can be scheduled to allow the return of such people onto the labour market. For example, the introduction of flexible forms of employment may be an alternative to costly maternity welfare systems. In addition to economic incentives, it is important to ensure that non-economic barriers barring entry/re-entry to the labour market are removed.

2. Maintaining people with skills on the labour market

Older people – despite lower levels of certain competences (mainly physical ones) – are still valuable employees, often with higher skills than young people, due to their experience. Therefore, they should work as active employees as long as possible. For this purpose, it is necessary to extend the retirement age, reducing early retirement and the existing financial encouragements. Other solutions are also worth considering, e.g. financial (additional bonuses) and additional training that allows maintaining productivity of older employees. Another negative phenomenon in this field is brain drain, which causes the outflow of highly qualified workers (drainage can occur in an international and national context – from less developed regions to urban centres). For this purpose, in addition to financial incentives, it is possible to improve the operating conditions or use incentives to stay or introduce mandatory internships for higher education graduates.

Putting skills resources into effective use

This set of proposed actions concerns the employers themselves and their actions providing employees with skills better tailored to their needs. However, in the whole range of the strategies involved, these happen to be rated as relatively less effective in reducing the problem of skills mismatch. Skills mismatch cannot be reduced without a proper diagnosis of skills demand by employers, which is particularly important for SMEs. These tasks can include: promoting a greater involvement of employers in the development of competencies, greater job flexibility,

encouragement of innovation development and aid in better alignment of business strategies with the development of competencies.

The solutions proposed by the OECD are both universal and practical. What is more – they take into consideration the complex perspective of skills mismatches and try to use all possible means to solve them (see the box below). They are a set of recommendations for different labour market users – both employers and employees (active or potential), the authorities at different levels (from the local to the central) and supporting institutions and labour market environment institutions (educational system, training institutions, various NGOs, trade unions). Therefore, even if some of these solutions do not find reference to the results of the HSC, it is worth having them in mind.

Recommendations for designing skills mismatch countermeasure public policy

Based on the SHC results, it is worth formulating some recommendations for both policy makers who can influence the labour market, employers operating on this market and ordinary working people, but also those trying to find a job. Due to the nature of the problems identified above, these recommendations should be divided into three groups, focusing on those related to the skills mismatch, which, as has been proved, is a real problem of the Polish labour market.

Skills mismatch identified on the Polish labour market based on the SHC data is related to two general categories of skills – professional, i.e. specific for each position, and generic (also called soft), which are required in every job. Dealing with the problem of insufficient professional skills requires, above all, the recognition of missing skills in each job and then drawing attention to these skills both during formal and non-formal education. Improved training of professional skills cannot do without the involvement of the employers themselves, who should help to design curricula and training plans to ensure the achievement of professional skills most suited to their needs. Positive examples of business cooperation with universities are projects jointly

implemented under the Operational Programme Innovative Economy or funded by National Centre for Research and Development. However, at high school level, these examples of cooperation with entrepreneurs include VET centres operating within the education system, with the aim of establishing of such cooperation. These types of solutions should be continued in the future and an extension of the cooperation should be considered, using developed good practices in this area (see the box below).

Good practices in business-education cooperation

Within the framework of the project “Business for Education” a list of best practices was compiled in the form of activities that can be carried out between business and the education sector, aimed to increase the skills of students. These activities can be divided into two categories.

1. At universities

Employers – with the consent and sometimes encouragement from the higher education institutions – may be engaged in: consultation of curricula and methods of evaluating learning outcomes; running courses; sponsoring of courses and other university activities related to skills training; collaboration with academic career offices; R&D cooperation; supporting students as part of their scientific work.

2. In enterprises

Undertaking activities in enterprises is definitely easier for employers. Skills can be developed via such activities as: internships, training programmes, competitions and scholarships, cooperation with schools in recruitment.

Business for Education, PARP 2014

In the case of generic skills mismatch – mainly self-organisational and interpersonal skills – providing employees and job applicants with these skills is not easy. This is due to the fact that such skills are difficult to develop during the processes of learning (formal or not) and require a greater emphasis on e.g. project teaching methods and developing problem-solving skills through teamwork. For this purpose, it is necessary

to develop suitable materials for teachers and support them and train their teaching techniques in this regard. In addition, it is necessary to assess the extent to which soft skills are recognised as part of the school curriculum (skills such as: cooperation in teams, communication, self-organisation, initiative, self-reliance, but also punctuality) and, after the evaluation of results, possibly modify these programmes to improve education in this field.

As a final recommendation related to skills mismatch formulated on the basis of the results of the SHC study, we should refer to strategies designed to deal with this problem, briefly discussed in the previous chapter. Most of the conclusions agree with these recommendations. However, reducing skills mismatches and, as result, improving the situation of the labour market, requires broader systemic solutions – as in the model proposed by the OECD and WEF. Issues such as dissemination of lifelong learning, activating certain categories of people excluded from the labour market, prolonging the activity of the elderly or facilitating young people's entering into this market are all very important and they are discussed in the other chapters of this paper.

It is necessary, however, to highlight one of the proposed strategies for skills development – supporting high-level skills and innovation. In Poland, there is still plenty to do in that regard, to escape from the trap experienced by Portugal or Greece, where the development of infrastructure was not accompanied by the development of highly innovative sectors of the market. The sectoral structure of the Polish economy is visibly dominated by services and industry, but lacks companies concentrating on high technologies, the most rapid development being experienced by companies providing subcontracting services, often for international actors. In the short term, it is beneficial for the Polish economy and society, but in the long run it can impair our country's standing in the global system and lead to stagnation.

It should be clear that it is impossible to perfectly match the labour supply and demand. However, taking into account the declarations of employers, the Polish labour market clearly lacks skilled white-collar workers (specialists)

and blue-collar workers (labourers, operators and assemblers). In the case of specialists, it is a serious problem due to the cost and time needed for education – especially if one takes into account jobs in which there is a lack of specialists – medical doctors and IT specialists. When it comes to medical doctors, Poland has the smallest rate of medical practitioners per 1000 inhabitants of all EU countries (OECD 2012b). In addition, due to ageing and frequent migrations related to this occupational category (according to the data of the Supreme Chamber of Physicians and Dentists, the average age of consultants and dentists is more than 54 years), their number is decreasing. The unfavourable situation in the health care sector is partly responsible for this. Therefore, any actions taken should include both the system of training for this profession, as well as healthcare reform so that an improved situation of the sector could be an incentive for more young people to train in this field. Otherwise, a further collapse of the healthcare system is a threat, and soon the only chance will be to bring physicians and medical personnel from the developing countries, and train candidates from such countries.

When it comes to IT professionals, a greater demand for such specialists is partly caused by increased demand for such jobs. While some IT specialists decide to migrate due to better financial conditions offered in the Western countries, their relatively good salary at home does not cause a significant outflow in this category of professionals as is the case with medical doctors. Having the anticipated development of the IT sector in mind, the conditions for high-level education of professionals in this field must be created, and it is important to take adequate preparatory measures also at lower levels of the education system.

As regards the situation of women on the labour market, it is worth mentioning how employers' preferences influence their employment. Gender is very often a vital determinant in the recruitment process, but in most cases this mechanism is unrelated to prejudice. In the case of physical work positions, men are more likely to be employed, while the gender of candidates is rather irrelevant for jobs that require mental work. Therefore, a positive signal for all women is that improved

skills and good education can guarantee them a good job.

As regards the shortage of skilled workers, operators and assemblers, unfortunately there is no simple solution. Enrolment rates for vocational schools and technical schools in mid-2000 increased, as compared to the beginning of the systemic transition, but the System of Education Information (SIO) data show that the number of young people choosing such schools (vocational and technical schools) remains at a fairly constant level (approximately 14% and 30% of young people aged 16–18 years). Shortages of skilled workers are mainly associated with the brain drain of such workers by Western European markets, where commercial prospects are much more favourable than at home. Therefore, increasing the supply of workers in these occupations will cause a risk that any activities in this field will train workers for employers outside Poland. Tapping the potential in the form of a considerable surplus of unskilled workers seems a less risky solution. Further training and providing unskilled workers with the skills necessary to work at more demanding positions would be less time-consuming and costly, but there is always a risk that such people, after gaining experience and qualifications, will decide to emigrate due to better salaries. It should be noted that such training programmes should be carried out with greater involvement on the part of employers, which could further reduce the required measures and also provide such employees with the skills most required in the labour market.

Employment growth in Poland and the declarations of employers in this regard point to a slowly growing trend, comparable to the other EU countries. Nevertheless, it is necessary to consider the contribution to higher employment and economic growth. For employers, the reasons for limiting the growth of employment are often fiscal and legal solutions: excessive economic regulation, excessive fiscal stringency and non-wage labour costs. These difficulties affect mainly smaller employers, the prevalent type of business entities. Therefore, it is reasonable to say that easing these restrictions would contribute significantly to the development of SMEs, enterprises that

are very important for the overall economy. In light of the alarming figures about the increasing number of Polish entrepreneurs moving their business abroad, it is absolutely necessary to take such urgent steps as simplification of law and simplification of taxes for employers.

Conclusions

The results describing the problems of the Polish labour market presented in this paper show that the two important issues in this market from the human capital perspective were: lack of employees in certain occupations and skills mismatch. A detailed comparison of the Polish data with international data helps to draw the conclusion that this is not exclusively a Polish problem but one that is more global in nature (Australian Jobs 2017; CEDEFOP 2015b; Daniels 2007, Manpower 2013, 2015; UKCES 2016). These conclusions make it apparent that employers in many countries all over the world experience difficulties with the shortage of employees in two general categories: skilled workers and professionals. One of the main reasons for such a shortage is the lack of required skills. The same data shows that skills shortages and skills mismatches are mostly due to lack of specific occupational skills as well as more general, self-organising and interpersonal skills. The findings from Poland and from other countries make it evident that the problems presented in this paper have been felt at least for the last decade. Despite many efforts and public policies developed to deal with such issues, the problems still continue to persist.

In addition to unemployment rates, skills mismatch may affect different aspects of the labour market. However, the goal of this paper is not to discuss all those aspects in detail, but rather to show a general picture of skills mismatch in Poland, start a more systematic debate on this problem, including all the labour market stakeholders. Thus, the paper is part of a broader research and public policy approach identifying problems of modern labour markets from the human capital perspective. The presented findings refer to the specific situation of Central and

Eastern Europe, e.g. progressive socio-economic transformation, convergence towards the developed countries and integration with the structures of the European Union. Some of the discussed issues are a direct consequence of these processes. Nevertheless, the proposed solutions may be worth considering when planning public actions aimed at improving the labour market situation in other countries.

References

- Acemoglu, D., Autor, D. (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. *Handbook of Labor Economics*, 4(B), 1043–1171.
- Australian Jobs 2017* (2017). Australian Government, The Department of Employment.
- Badillo-Amador, L., Vila, L.E. (2008). *Education and Skill Mismatches: Wage and Job Satisfaction Consequences*. Cartagena: Polytechnic University of Cartagena.
- Battu, H., Belfield, C.R., Sloane, P.J. (1999). Overeducation among graduates: A cohort view. *Education Economics*, 17 (1), 21–38.
- Becker, G.S. (1994). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bennett, J., McGuinness, S. (2009). Assessing the impact of skill shortages on the productivity performance of high-tech firms in Northern Ireland. *Applied Economics*, 41 (6), 727–737.
- Białek-Jaworska, A., Ziemiński, M., Zięba, D. (2016). *Innowacyjność polskich przedsiębiorstw. Działalność badawczo-rozwojowa i współpraca nauki z biznesem*. Warsaw: Polska Rada Biznesu, DELab.
- CEDEFOP (2010). *The Skill Matching Challenge. Analysing Skill Mismatch and Policy Implications*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CEDEFOP (2015a). *Skills, Qualifications and Jobs in the EU: The Making of a Perfect Match? Evidence from Cedefop's European Skills and Jobs Survey*. CEDEFOP reference series No. 103. Luxembourg: Publications Office.
- CEDEFOP (2015b). *Skill Shortages and Gaps in European Enterprises: Striking a Balance Between Vocational Education and Training and the Labour Market*. CEDEFOP reference series No. 102. Luxembourg: Publications Office.
- CEDEFOP (2015c). *Tackling Unemployment While Addressing Skill Mismatch: Lessons From Policy and Practice in European Union Countries*. CEDEFOP research paper No. 46. Luxembourg: Publications Office.
- Chłoń-Domińczak, A., Żurawski, A. (2017). *Measuring Skills Mismatches Revisited – Introducing Sectoral Approach*. IBS Working Paper 03/2017. Warsaw: Instytut Badań Strukturalnych.
- Daniels, R.C. (2007). *Skills Shortages in South Africa: A Literature Review*. Development Policy Research Unit, DPRU Working Paper 07/121.
- Chevalier, A. (2003). Measuring over-education. *Economica*, 70, 509–553.
- Czarnik Sz., Kocór, M. (2015). Occupations and competences – confrontation of supply and demand. In J. Górnjak (ed.), *The Hidden Human Capital – Additional Capacities of the Polish Labour Market* (pp. 17–36). Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.
- Desjardins, R. (2004). Determinants of literacy proficiency: A lifelong-lifewide learning perspective. *International Journal of Educational Research*, 39 (3), 205–245.
- Desjardins, R., Rubenson, K. (2011). *An Analysis of Skill Mismatch Using Direct Measures of Skills*. OECD Education Working Papers No. 63. Paris: OECD Publishing.
- European Commission (2008). *The Bordeaux Communiqué on Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training*. Communiqué of the European Ministers for Vocational Education and Training, the European Social Partners and the European Commission, meeting in Bordeaux on 26 November 2008 to review the priorities and strategies of the Copenhagen process. Brussels: European Commission. Retrieved from: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learningpolicy/doc/bordeaux_en.pdf [20.08.2016].
- Frank, R.H. (1978). Why women earn less: The theory and estimation of differential overqualification. *American Economic Review*, 68 (3), 360–373.
- Friedland, D.S., Price, R.H. (2003). Underemployment: Consequences for the health and well-being of workers. *American Journal of Community Psychology*, 32 (1–2), 33–45.
- Hartog, J., (2000). Over-education and earnings: Where are we and where should we go? *Economics of Education Review*, 19, 131–147.
- Górnjak, J. (ed.) (2011). *Study of Human Capital in Poland. Report Concluding the 1st Round of the Study Conducted in 2010*. Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.
- Haskel, J., Martin, C. (1996). Skill shortages, productivity growth and wage inflation. In A. Booth,

- D. Snower (eds), *Acquiring Skills: Market Failures: Their Symptoms and Policy Responses* (pp. 147-174). Cambridge: University Press.
- Haskel, J., Martin, C. (2001). Technology, wages and skill shortages: Evidence from UK micro data. *Oxford Economic Papers*, 53 (4), 642–658.
- IBE (2013a). *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*. Warsaw: Instytut Badań Edukacyjnych.
- IBE (2013b). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w oparciu o kompetencje. Perspektywa uczenia się przez całe życie*. Warsaw: Instytut Badań Edukacyjnych.
- IBE (2017). *Polska Rama Kwalifikacji. Wiedza, umiejętności, kompetencje społeczne*. Warsaw: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Kiersztyn, A. (2013). Stuck in mismatch? The persistence of overeducation during twenty years of post-communist transition in Poland. *Economics of Education Review*, 32, 78–91.
- Kocór, M., Strzebońska, A., Dawid-Sawicka, M. (2015). *Rynek pracy widziany oczami pracodawców*. Warsaw: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Manacorda, M., Petrongolo, B. (1999). Skill mismatch and unemployment in OECD countries. *Economica*, 66, 181–207.
- Manpower (2012). *Talent Shortage Survey. Research Results*. Manpower Group.
- Manpower (2014). *Manpower Employment Outlook Survey. Q2 2014*. Manpower Group.
- Manpower (2015). *Talent Shortage Survey. Research Results*. Manpower Group.
- McGuinness, S.; Bennett, J. (2006). Examining the link between skill shortages, training composition and productivity levels in the Northern Ireland construction industry. *International Journal of Human Resource Management*, 17 (2), 265–279.
- McGuinness, S., Sloane, P. J. (2011). Labour market mismatch among UK graduates: An analysis using REFLEX data. *Economics of Education Review*, 30 (1), 130–145.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66, 281–302.
- Nieć, M. (2015). Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce na tle krajów Europy. In P. Zadura-Lichota (ed), *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności* (pp. 11-45). Warsaw: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB.
- Nickell, S., Nicolitsas, D. (1997). *Human Capital, Investment and Innovation: What Are the Connections?* London: Centre for Economic Performance, Discussion paper No. 20.
- OECD (2012a). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2012b). *Health at a Glance: Europe 2012*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/Statistics Canada (2005). *Learning a Living: First Report of the Adult Literacy and Lifeskills Survey*. Paris and Ottawa: OECD Publishing.
- PARP (2014). *Biznes dla edukacji. Raport specjalny dotyczący współpracy biznesu i edukacji w Polsce*. Warsaw: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Quintini, G. (2011). *Over-Qualified or Under-Skilled: A Review of Existing Literature*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 121. Paris: OECD Publishing.
- Reder, S. (2009). The development of adult literacy and numeracy in adult life. In S. Reder, J. Bynner (eds), *Tracking Adult Literacy and Numeracy Skills: Findings from Longitudinal Research* (pp. 59-84). New York: Routledge.
- Sattinger, M. (1993). Assignment models of the distribution of earnings. *Journal of Economic Literature*, 31, 831–880.
- Sicherman, N., Galor, O. (1990). A theory of career mobility. *Journal of Political Economy*, 98 (1), 169–192.
- Sloane, P.J. (2003). Much ado about nothing? What does the overeducation literature really tell us? In F. Büchel et al. (eds), *Overeducation in Europe: Current Issues in Theory and Policy* (pp. 11-48). Cheltenham: Edward Elgar.
- Szczucka, A., Turek, K., Worek, B. (2014b). *Rozwijanie kompetencji przez dorosłych Polaków. Na podstawie badań instytucji i firm szkoleniowych, pracodawców i ludności zrealizowanych w 2013 roku w ramach IV edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego. Edukacja a rynek pracy – tom V*. Warsaw: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Szczucka, A., Turek, K., Worek, B. (2014b). Trailing behind Europe – the conditions and strategies for development of competences of adult Poles. In J. Górniak (ed.), *Competencies of Poles Vis-à-Vis the Needs of the Polish Economy. Key Results of the Fourth Round of the BKL Study in 2013* (pp. 66-112). Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.
- Strzebońska A., Dobrzyńska, M. (2011). Competencies as an indication of human capital. In J. Górniak (ed.), *Study of Human Capital in Poland. Report*

Concluding the 1st Round of the Study Conducted in 2010 (pp. 25-38). Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development.

Tether, B. Mina, A., Consoli, D., Gagliardi, D. (2005). *A Literature Review on Skills and Innovation: How Does Successful Innovation Impact on the Demand for Skills and How Do Skills Drive Innovation?* Manchester: ESRC – Centre for Research on Innovation and Competition.

Thisse, J-F., Zenou, Y. (2000). Skill mismatch and unemployment. *Economics Letters*, 69, 415–420.

Thurow, L.C. (1975). *Generating Inequality*. New York: Basic Books.

UKCES (2016). *Employer Skills Survey 2015: UK Results*. London: UK Commission for Employment and Skills.

World Bank (2012). *World Development Report 2013: Jobs*. Washington, DC: World Bank.

Niedobory kompetencyjne i niedopasowania na polskim rynku pracy a rekomendacje dla polityki publicznej

Badania w różnych krajach pokazują, że jednym z ważniejszych problemów dotyczących rynku pracy są w ostatnim czasie niedopasowanie i niedobory kompetencyjne. Autor przedstawia w pierwszej kolejności dane dotyczące niedopasowania polskiego rynku pracy w latach 2010–2014. Przy czym w analizach wykorzystano unikatowe podejście łączące informacje o wymaganiach pracodawców i kompetencjach dostępnych na rynku pracy, odnosząc się przy tym do większej liczby kompetencji niż w innych badaniach. Na podstawie przedstawionych wyników w drugiej części artykułu przedstawione zostały rekomendacje dotyczące zaprojektowania polityk publicznych w celu radzenia sobie z niedopasowaniami na rynku pracy.

Słowa kluczowe: niedobory kompetencyjne, niedopasowanie kompetencyjne, rynek pracy, polityki publiczne

Andrzej Kozina

Negotiations within Firm-Idea

In a Firm-Idea company, a specific institutional model of organisation and performance, and all kinds of processes, including negotiations, are conducted differently than in a traditional company. Therefore, the objective of the paper is to characterise negotiation processes pursued in Firm-Idea companies through a comparative analysis of the literature and the author's original ideas. Specific features of idea-negotiations are distinguished based on typical, general concepts of negotiations. Their three substantial dimensions are described, i.e. values, relations and cooperation. In effect, the paper offers a comprehensive description of negotiations viewed as an efficient tool useful in different types of processes in Firm-Idea companies.

Keywords: (business) negotiations, Firm-Idea company, idea-negotiations

The objective of the paper is to characterise negotiation processes in a specific type of organisation, the so-called "Firm-Idea" company, a specific concept (model) of contemporary corporate performance based on a new approach to values in business (Hausner, Zmysłony 2015). The paper is theoretical and methodological in nature since it focuses on developing the author's concept of such negotiations, subsequently named shortly "idea-negotiations". Although the authors of the discussed corporate model did not distinguish negotiations as one of substantial processes within that model, it seems that such a process in a sense occurs in the context of other activities and determines their effective performance.

The features of idea-negotiations have been distinguished on the basis of general major interpretations of negotiations, a comparative analysis of the literature and the works in which a synthesis of those interpretations was provided (Lewicki et al. 2005; Kozina 2012). Those interpretations are presented in the next part of the paper. Then,

in its three subsequent parts, the three key dimensions of idea-negotiations are characterised, i.e. values, relationships and cooperation. In the closing section, the concept is summarised and the directions of further research are outlined.¹

The Firm-Idea company as a negotiating party and the environment

On the one hand, negotiations in all kinds of organisations, also in Firm-Idea companies, emerge from their nature of a particular type of a social group accomplishing specific objectives. Therefore, we should examine both the negotiations for which a firm constitutes their environment and those in which it participates, because negotiations may be conducted either between the firm's internal stakeholders, e.g. employers and employees, owners and managers, etc., or by its representatives with external partners, e.g. suppliers, clients, contractors and so on. Negotiations constitute an efficient tool for managing an organisation, in particular for

Andrzej Kozina
Department of Public Administration
Cracow University of Economics
ul. Rakowicka 27
37-510 Kraków
kozinaa@uek.krakow.pl

¹ The publication was financed from the resources allocated to the Faculty of Public Economy and Administration, Cracow University of Economics, under the grant for the maintenance of the research potential.

cooperation and conflict resolution in all ventures focused on increasing effectiveness of operation.

On the other hand, Firm-Idea companies are organisations of a special character, therefore the features of both their internal and external negotiation processes are unique, different from other negotiations typical for traditional organisations. Therefore, the general concept of the Firm-Idea company should be presented and its substantial features identified as determinants of negotiations conducted by it based on the work of the concept's authors (Hausner, Zmysłony 2015).

It could be said that the Firm-Idea company is a very specific business concept, in other words, an organisational model, based on the two fundamental assumptions:

1. Human behaviours, including business ones, have a cultural foundation. In that sense, economy is also a culture, i.e. an area of axiologically saturated communication and cooperation.
2. The meaning of a particular activity cannot be extracted from the activity itself, but may be expressed by the development trajectory of the entity undertaking that activity, no matter whether it is an individual or an organisation, also a business one. In order to make the company's activities sensible, the company must have its own idea, a system of values stemming from its "life trajectory", which determines its future directions of operation (Hausner, Zmysłony 2015).

From the perspective of negotiations, the emphasis on communication, cooperation and values is a very important issue within the above presented assumptions.

Assuming that a broader description of the Firm-Idea concept is not required, being described thoroughly in the cited source, it is only necessary to present its substantial features, crucial from the point of view of negotiations conducted in accordance with this concept (Biga 2017).

1. Co-generation of values.
2. Use of market mechanisms.
3. Focus on relationships.
4. Values seen from a dual perspective: the firm as an institution and the firm as an organisation.
5. Economy as a culture.

6. Negation of the opportunistic market game.
7. Departure from quarterly capitalism.
8. Key role of soft capitals.
9. Development spiral.
10. Non-commercialisation of all symptoms of human activity.

An analysis of these features shows that the organisational model in question has typical attributes of business organisations, while reducing the negative phenomena that occur in such organisations. As it is aptly stressed by the authors of the discussed concept, the essential question is whether breaking the ties between the market and the values is inevitable and is caused by the nature of the market or whether it is consequence of a particular, capitalistic model of market-oriented economy in which there are no limits for the commercialisation of goods (Hausner, Zmysłony 2015). Intangible assets in particular are very important from the point of view of negotiations as an essential object of consideration since they both demonstrate the crucial role of values, and stress the significance of relationships, both internal and external.

Based on the statements and interpretations of negotiations presented above, it is possible to extract their features typical of Firm-Idea companies.

Specific features of idea-negotiations

Defining negotiations will help to identify their universal features and determine their characteristics specific for the area of interest, i.e. the negotiation processes in Firm-Idea companies. In the literature, negotiations are usually interpreted as a process, a method of managing conflict and reaching agreement, as interdependence between the parties involved and as decision making, communicating, exchanging and creating values (Lewicki et al. 2005; Kozina 2012). Most important is the concept of negotiations understood as an interactive decision-making process, because such a concept is closest to the nature of an organisation as both a specific negotiation environment and a party involved in the negotiation process.

The above interpretations of the analysed notion were related to the specific nature of idea-

Table 1. Interpretations and features of idea-negotiations

Interpretations	Sample definitions	Features of idea-negotiations
Process – a complex activity spread over time, comprising a chain of subprocesses, phases (stages) and detailed actions, accomplished in a sequence, parallel and/or periodically. The most general and common way of defining negotiations.	Negotiation is a process, not a unitary skill (Fowler 2001). Most of the definitions are listed below. Negotiation process as a whole comprises three partial processes: planning – providing conditions for negotiations; conducting – reaching agreement; summation – making a deal and evaluating negotiations.	The Firm-Idea concept does not deal directly with process management. In the structure appropriate for such a firm, organisations do not tend to formalise their processes. It is a structure with great flexibility and ability to self-organise, based on teamwork, direct and multidirectional coordination. All types of processes, including negotiations, are varied and performed spontaneously, reflexively, in those areas where problems requiring the application of an adequate process arise. In each type of organisation, also in Firm-Idea companies, negotiation processes are ancillary in nature. At the same time, negotiations do not tend to be structured easily due to their nature. It is rather difficult to programme and formalise them via procedures. The models of negotiations are usually too simplified.
Method (way, form, mean) of managing conflict between the parties (resolving it), aimed at achieving their own goals and obtaining the best results. Searching for the solutions to one or more divergent issues (competitive dimension of negotiations).	Negotiations are a subset of social relationships comprising conflict solving (Rubin, Brown 1975). The sequence of mutual moves throughout which the parties aim to achieve a profitable solution to a partial conflict of interests (Nęcki 2002). Conflict is simply a condition or a reason for negotiation (Kennedy 1998).	In Firm-Idea companies, as in all organisations, numerous and various conflicts occur between the stakeholders as a result of a great deal of interactions among them. The parties have divergent goals and different opinions on particular issues included in the scope of the negotiations. Contradictions also apply to values, principles, expectations, ideas, etc., which form the emotional context of the negotiations, requiring identification because of their considerable impact on substantive issues. Conflicts are resolved on a regular basis, at the moment they occur, with their respective parties being responsible for managing them. The positive features of conflicts are highlighted, especially their motivational role and the stimulation of changes that improve organisational performance.
Method of reaching agreement – considers the intended result of negotiations profitable for their parties, i.e. satisfying their needs. That interpretation is the necessary “logical supplement” to the previous interpretation, exposing divergent interests (cooperative dimension of negotiations).	The underlying factor for all negotiations is striving to ensure mutual gains, i.e. reaching an agreement which is more beneficial than the lack of it (Samuelson, Marks 1998). Negotiations are the communication process of the parties when they expect that an agreement may provide greater benefits than acting without it (Dąbrowski 1991).	The participants in idea-negotiations also have common goals, of a fundamental character, expressed as mutual striving for the success and development of an organisation. By definition, the parties are interested in the effects (either material or non-material) of the actions which are important for them, and their interaction is necessary to achieve the desired level of organisational effectiveness. This, in turn, requires making appropriate (implicit and explicit) contracts expressing the terms and principles of cooperation. The conflict resolution process discussed above is used to reach an agreement. In addition, there is a need for coordination between the teams, based on strong leadership.
Mutual dependence of the parties – the interaction of the cooperative and competitive dimensions, i.e. coexistence of shared and contradictory objectives of the parties. None of them can achieve their goals on their own and simultaneously each of them can help the other ones to accomplish their goals.	Negotiations are deliberate interactions of two or more complex social units which attempt to define or redefine the terms of their interdependence (Walton, McKersie 1965). It is a reciprocal communication process to reach an agreement when you and the other party have certain interests, some of which are shared and some conflicting (Fisher, Ury, Patton 2000).	Interactions between the Firm-Idea company stakeholders are generally positive, but at the same time numerous, multifaceted, symmetric and asymmetric, stronger and weaker, incidental and regular, etc. Therefore, they are difficult to be identified and established. In terms of internal dependencies and interactions with the environment, a Firm-Idea company strives to develop and maintain partnerships based on mutual trust and benefits for all the parties. Thus, the discussed interpretation of idea-negotiations expresses the desire of the partners to achieve a mutually profitable result, which is conditioned by the need to resolve the conflict between them.

Table 1 – continued

Interpretations	Sample definitions	Features of idea-negotiations
Interactive decision-making process – at first the parties independently formulate alternative solutions to the discussed issues and the criteria for the evaluation of those solutions. Then the parties agree on the solutions and criteria, reaching a joint decision.	Negotiations are a process in which opposing positions are combined in a joint decision (Zartman 1994). An interpersonal decision-making process by which two or more people agree how to allocate scarce resources (Thompson 2001)	Due to a high degree of integration of the elements of Firm-Idea companies and numerous interactions between them, many decision-making problems of varying importance are solved in negotiations. When formulating solutions to problems, those options are considered that will make it possible to reach the shared and individual goals of the stakeholders to the greatest possible extent. The values shared by them are the basis for formulating assessment criteria for the analysed options. Decision making is decentralised, implemented in problem areas by managers and internal experts.
Communication process – reciprocal exchange of information, “penetrating” the negotiation process, i.e. all the parties’ activities, from initial presentation of their positions, throughout trading offers, persuading one another, clarifying objections, etc., to making the final deal and drafting the contract.	Negotiations depend on communication (Nierenberg 1994). Reciprocal communication process, specified in the aforementioned definitions (Dąbrowski 1991; Fisher, Ury, Patton 2000).	In Firm-Idea companies, all employees have unlimited, real-time access to all information. Transparency of communication allows everybody to suggest how better to achieve the goals of the organisation. The data necessary for carrying out the activities are open and available to everyone. In the negotiation planning process, information must be gathered on important dimensions and parameters of the negotiations, i.e. partners, scope and context (defined by the specific nature of activities, processes and projects associated with the negotiations) and the environment. In the negotiation process, typical forms of communication are used, i.e. offers, questions and answers, arguments and counterarguments. The evaluation of the negotiations takes into account the data necessary to conclude the contract (in terms of particular issues) and assess the entire process in terms of effects, tools, relationships and the process itself.
Process of mutual exchange – considers either material or non-material values on the agreed terms. That interpretation is closely related to the previous one, because communication process constitutes the form of trading both information itself and data on the resources.	Negotiation is the primary way to get from others what we want (Fisher, Ury, Patton 2000). This is a tool by which we seek conditions for getting what we want from someone who wants something from us, whereas the exchange itself is a way of making decisions through negotiation (Kennedy 1998).	Although the Firm-Idea concept does not directly address the issue of exchange, based on other characteristics of such organisations the following theses can be formulated. The exchange between the negotiating parties pertains to all kinds of negotiating issues and focuses on allocating (reallocating) the shared resources. Such exchange encompasses all types of resources and, by definition, it should be equivalent, which can be achieved by mutual agreement and adequate concessions. It is driven by the differences in the hierarchy of goals of the parties, i.e. one party seeks to acquire significant resources and values, giving in return resources or values which are less important for it but significant for the other party. The exchange covers tangible and intangible resources, i.e. ideas and concepts.
The process of creating common values – interdependence between the parties – and the process of mutual exchange in negotiations allow the parties to reach common benefits, which would not be possible without negotiations. This the rationale for the two previous interpretations of negotiations.	Negotiations are conducted for two reasons: to create something new that neither party would be able to do itself, or to solve a problem or dispute which causes the discrepancy between the parties (Lewicki et al. 2005). Value creation in the negotiation process is possible when one party has something to offer that is not very worthwhile for that party, but represents a great value for the other party – and vice versa (Samuelson, Marks 1998).	Creating values in idea-negotiations is their most important aspect, expressed mainly by creating model (standard) solutions concerning the performed activities. The values are based on accepted and shared social norms and a management philosophy that shapes the partners’ relationships. This helps to multiply the relational capital (both internal and external), and to consolidate the image of an organisation that takes care of the relationships with employees and their well-being. In effect, the sense of justice and partnership is strengthened. Common values developed through negotiations represent a synergic effect of the parties’ interaction. They are distinct values translated into direct and basic principles of acceptable and unacceptable employee behaviours.

Source: author’s own elaboration based on (Lewicki et al. 2005, Kozina 2012, Rządca 2003).

negotiations and put in a sequence according to their logical implications, first presenting the statements reflecting the essence of every interpretation, then quoting sample definitions and, finally, characterising each interpretation in the context of idea-negotiations (Table 1).

It can be easily seen from Table 1 that, just as in every kind of socio-economic negotiations, idea-negotiations are complex and multidimensional. Their peculiarity lies in the fact that their features distinguished on the basis of the definitions of negotiations presented in Table 1-take on a specific form that is adequate to the essence and nature of Firm-Idea companies. This is expressed primarily by the occurrence of three important dimensions in idea-negotiations: values, relationships and interactions. They are, therefore, an extension of the concept of idea-negotiations. Those three dimensions are described below.

The value dimension of idea-negotiations

As mentioned above, one of the crucial aspects of interpreting negotiations is treating them as a value creating process. By exchanging values, each party loses a little but gains a lot. This is possible thanks to the differences in value assessment that can, as a source of added value, concern interests, opinions, risk tolerance and time preference (Lax, Sebenius 1986).

Creating value by negotiations means accepting the arrangements that make an agreement more beneficial for the parties than the division of resources which are at the negotiators' disposal. Professional negotiators often try to increase the benefit package that the parties have to share among themselves by discovering potential additional benefits that the expected agreement can bring to the parties. As a result, the sum of the pieces of the proverbial cake which they take away from the negotiating table is greater than the cake placed on the table at the start of the conversation. This is what the value creation process is about in negotiations (Stanek 2016).

The quoted author distinguished the following means whereby that process is performed:

1. Common interests.
2. Reducing operational costs.
3. Reducing problems with the completion of assignments.
4. Diverse priorities.
5. Different expectations concerning timeframes.
6. Diverse predictions.
7. Different levels of risk tolerance.
8. Varied possibilities.

The analysed dimension of idea-negotiations is also reflected in the classic concept related to negotiations, the so-called "added-value negotiating" (Albrecht, Albrecht 1993). The ground rules to keep in mind as you use that concept are as follows:

1. Never make just one offer, always propose at least two deals, preferably more.
2. Listen carefully, understand the other party's interest clearly.
3. Do not personalise or emotionalise the process.
4. Take confidence in your veto power, you can always say no.
5. Trust the process, beware of shortcuts.
6. Do not expect perfect results every time. Some negotiating sessions will go more smoothly than others.
7. Model openness and compliance and act as if you expected the other party to do the same.
8. No piecemeal negotiating, work from the big picture, not one item at a time.
9. No power ploys, dirty tricks or other manipulative traps or tactics.
10. No cherry-picking – each deal stands or falls on its own merits. Do not allow the other party to pick the best parts from all the deals in order to make a new one.

The added-value negotiating method itself comprises the following steps (Albrecht, Albrecht 1993):

1. Clarify interests.
2. Identify options.
3. Design deal packages.
4. Select the best deal.
5. Perfect the deal.

The relational dimension of idea-negotiations

In a broad sense, the notion of relations between the negotiating parties, i.e. the organisation and its external stakeholders (or their representatives),

means all kinds of interactions, relationships, dependences, connections, etc., between the parties. However, it is expedient to narrow the notion under consideration to those relationships that are relevant for the attainment of the objectives of specific negotiations. These are

Table 2. Major principles of strategic partnership in negotiations

Name of principle	Characteristics of recommended procedure
Reciprocity	All partners respond favourably to positive reactions and actions of others. They avoid negative moves, referring to the similarity of situations in which they are together, according to the old saying “do not do to another person what is not pleasant to you”. They help one another to perform their activities, particularly in difficult or crisis situations, especially in relations with other stakeholders, to strengthen their bargaining power and credibility e.g. by supporting offers, lending loans, ensuring guarantees, securing contracts, providing references, etc. The partners broadly perceive their roles in synergy and going beyond limited, detailed goals of particular negotiations.
Equilibrium (complementarity and separation)	On the one hand, two important issues, i.e. substantive problem solving and establishing mutual relations, favourably impact each other. They ensure positive feedback throughout the negotiation process. On the other hand, both issues need to be viewed separately since the effective solution to one should not have a negative impact on the other. It is unacceptable to reach an unfavourable agreement in order to maintain a positive relationship with the partner or to damage the mutual relationship by seeking immediate benefits at the partner's expense.
Strategic orientation (prospective-ness and continuity)	Individual negotiations should only be a stage of long-term cooperation or strategic partnership based on mutual trust. While setting the objectives of specific negotiations, more general goals of the company stemming from its vision and mission statements should be kept in mind as an important point of reference. It may happen that in a given negotiating situation the desired profits are not obtained, or even a substantial loss is suffered. However, at the same time the organisation establishes or develops a beneficial relationship with its partner that can bring significant profits in the future, significantly outweighing the loss suffered in the short term.
Selectivity	Companies should shape positive relationships only with selected partners. In this case, stakeholder analysis is helpful in identifying which relationships are important to the organisation. In addition, hastily setting too many and/or unrestricted relationships can expose the organisation to the risk of squandering its resources.
Credibility	This principle is based on mutual trust. The strategic partners do not commit unlawful or unethical actions against themselves, including the so-called half-truths or selectivity in communication. They are honest, truthful and predictable. They do not fail. They know what they can expect and they do not surprise one another in the negative sense of this word.
Openness and symmetry of information	There are no communication barriers between the negotiation partners. All the relevant data flows freely and without limitation. The information exchanged is authentic, reliable (from proven sources), delivered in a timely manner and in the right amount and quality to the right recipients. The communication channels are sufficiently expensive. There are no delays, gaps or falsifications of data. Partners are “well informed” and safe as far as information is concerned.
Flexibility	Offering many opportunities for beneficial solutions to the negotiation partners. They should be adequate for the conditions of operation and cooperation so that, in the event of a possible failure to establish a favourable relationship with one partner, the opportunity to win other allies could be created. A fair and comprehensive analysis of the negotiating situation should, therefore, be carried out in a broad context, especially in the conditions of the market which require a substantial negotiating experience.
Support	Mutual support of the partners in establishing and maintaining a good relationship with other stakeholders so as to create networks of collaborating organisations. There should be similar support activities as with the principle of reciprocity in order to win new associates or even allies for our present partner. Strategic partnership should ensure a kind of “transitivity” through the mutual “attraction” of the partners with the ability to cooperate, conclude coalitions, create alliances, and with expertise in this area. Trusted strategic partners are simply more attractive and credible to others.

Source: author's own elaboration.

mainly positive relationships aimed to foster an agreement. In practice, such relationships are developed and perpetuated by common experiences arising from such negotiations, many effects of which are usually viewed by their parties as mutually beneficial. These relations may even have the nature of a very close partnership in a strategic dimension based on mutual trust (Ertel 2005; Greenhalgh 2001). Their presence makes it much easier for representatives of an organisation to engage in further negotiations with the partners with whom they interact in such a way.

In all types of negotiations in a company, a major problem appears, already addressed in the classical work (Walton, McKersie 1965) and termed “attitudinal structuring”. It refers to the need to take into account two kinds of issues: a given transaction and the existing and future relationships with the partner. It occurs because the significance of good relationships changes the way people behave while trying to start negotiations. The main reasons for the importance of those relationships are the expectations of future transactions of a significant value and of reciprocity from the other party as well as the fact that good relationships generate mutual trust. All negotiations should, therefore, be viewed from the point of view of both issues, i.e. substantive and relational ones. They should be considered as related and disconnected at the same time (Ertel 2005). In addition, it is necessary to assess the relevance of both issues from the point of view of the objectives of an organisation as a whole and of the particular task, project, process, etc., that the negotiation serves. The most important principles of establishing partnership in negotiations are described in Table 2.

It seems that all the principles outlined in Table 2 are very important, and it is not possible or expedient to establish their hierarchy. In practice, however, they may differ in the degree of difficulty during implementation. It must be stressed that the application of these principles is not easy and requires a great deal of perseverance and consistency. It is important not only to establish partnership relationships but also to sustain them. This is not a singular event, but

a long-lasting, complex process which involves a series of activities that consolidate the mutually beneficial and lasting relationships. It should also be added that mutual relations between the partners are important in the entire negotiating process. In the planning subprocess, they are the basis for analysing the bargaining power of the parties, setting the objectives and inventing the negotiation strategies. In the subprocess of conducting negotiations, establishing and developing the relationships take place, either positive or negative ones. Finally, those relations are one of the important dimensions of evaluating the negotiation process, especially when defining its criteria.

The cooperative dimension of idea-negotiations

The third key dimension of idea-negotiations is the application of a strategy or negotiation style aimed at seeking mutual benefits for their parties through their effective co-operation, while simultaneously rejecting competition concerning the perception of a given situation and the negotiators’ activities. Examples of such concepts of conducting negotiations which are relevant to the Firm-Idea concept are summarised in Table 3.

It should be emphasised that, in the negotiation practice, we often deal with mixed, intermediate tools, i.e. negotiation strategies and styles that balance the continuum between cooperation and competition. It is often difficult to foresee all the important determinants of effective negotiating tools.

Moreover, it should be added that the application of a negotiation strategy or style of cooperation is a necessary prerequisite, yet insufficient to succeed in negotiations. There is no certainty as to how the other party (or other parties) will behave. A sufficient condition for effective cooperation is the common desire of the parties to achieve mutually beneficial solutions to the problems in question.

Table 3. General concepts of negotiations focused on cooperation

Classic cooperative strategy (Kozina 2012)	Principled negotiation style (Fisher, Ury, Patton 2000)	Collaborating (as conflict resolution strategy) (Thomas 1976)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Participants – sole partners. 2. Interests and objective – not conflicting (common, compatible) or different (separate) of diverse hierarchy, interdependent and focused on agreement. 3. Resources – unlimited (changeable), can be increased by seeking new, creative solutions. 4. Relations – mutual trust of the parties, depending on long-lasting, positive interactions. 5. Motives – aimed at maximising mutual gains; focus is placed on interests. 6. Effects – win/win – satisfaction of all the parties, the condition for the implementation of the final deal is the mutual agreement of the parties, although difficult to reach. 7. Process – creative problem solving by: <ul style="list-style-type: none"> – identifying the interests of the parties (informing about one’s needs and interests), – problem structuring adequate for the parties’ interests, – creating options to solve arising problems, – selecting the criteria to evaluate those options, – formulating variants of the agreement, – reaching an agreement by the selecting the best option and improving it. 8. Technicalities – integrative (cooperative) ones, constructive and creative actions based on mutual trust and open exchange of information. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participants are problem solvers. 2. The goal is a sensible outcome reached efficiently and amicably. 3. Separate the people from the problem. 4. Be soft on the people and hard on the problem. 5. Proceed independently of trust. 6. Focus on interests, not on positions. 7. Explore interests. 8. Avoid having a bottom line. 9. Invent options for mutual gain. 10. Develop multiple options to choose from (decide later). 11. Insist on using objective criteria. 12. Try to reach a result based on standards independent of will. 13. Reason and be open to reason. 14. Yield to principle, not to pressure. 	<p>Each of the parties accepts the goals of the others and the partners work together to achieve the same goals, solving the problems that may arise. It is a strategy of seeking solutions acceptable to all the sides of the conflict. Through direct and open communication and exchange of views, an alternative solution integrating all the parties is developed, and is better than their original propositions. Such a course of action helps the partners to focus on solving a common problem rather than defeating the opponent. This method favours determined, collective undertakings rather than aggressive actions. Both differences and similarities can be presented in a calm, uncompromising atmosphere. The agreement to be reached is a consensus, defined as a common position accomplished by a cooperative group of people of different views, under the conditions that allow everyone to influence the decisions. Such an agreement does not necessarily have to be unanimous because the ideal is too difficult to achieve. Differences of opinion are a source of valuable information, help clarify problems and force the parties to seek better solutions. It is also the most difficult method of resolving conflicts, which requires considerable interpersonal skills and a skilful use of the time factor. In the process of resolving conflicts by using this strategy, it is necessary to permanently and patiently explain the shared and divergent goals of the parties, the obstacles that impede their implementation and the causes of the conflicts, as well as their potential consequences. It is also necessary to creatively generate possible solutions to conflicts and to choose the options that will satisfy all of the participants. Detailed rules and procedures should be developed to ensure that these activities are carried out effectively.</p>

Source: author’s own elaboration.

Summary

In summary, it should be stressed that the proposed concept of idea-negotiations, taking into account three important dimensions, i.e. values, relationships and cooperation, can be used as a useful tool for managing Firm-Idea

companies, especially for identifying, analysing and implementing negotiating processes necessary to achieve their goals. Moreover, the proposed concept may contribute to the creation of a specific “negotiation management model” in Firm-Idea companies, and indirectly to the concretisation of the general concept of such an organisation.

It is also worth summarising the specific features of the idea-negotiations. First of all, many varied negotiation processes occur in a Firm-Idea company, although their formalisation is not necessary, let alone possible. There is an immediate and spontaneous need for conflicts to be resolved directly, and independently, in the places where they arise by the involved parties, possibly assisted by internal mediators. Moreover, a sort of spontaneous, natural desire to communicate effectively in the event of any disputes may be observed. In addition, mutual relationships between the negotiating parties are characterised by spontaneity, directness and partnership, both internal and external. Decision making in negotiations is situational and is carried out by each participant as experts and internal decision makers. This is accompanied by unlimited, multidirectional and open exchange of information and direct and multilateral communication during negotiations as well as by the universality and equivalence of mutual exchange, both material and non-material. Finally, the key values in the negotiation processes play a fundamental value, and are shared and co-created by all the employees.

On the other hand, it should be emphasised that the discussed concept is only a preliminary presentation of the concept of idea-negotiations, with further research being planned by the author. It is also necessary to compare methods of identification and analysis of idea-negotiations, both new and borrowed from other areas of management sciences. Comparative empirical research is also planned in Firm-Idea organisations in order to test the concept in practice.

References

- Albrecht, K., Albrecht, S. (1993). *Added Value Negotiating. The Breakthrough Method for Building Balanced Deals*. Homewood: Business One, Irwin.
- Biga B. (2017). *Firma-Idea. Nowe podejście do wartości w biznesie – wprowadzenie do debaty na ten temat*. Zakopane: 45 Sympozjum GAP (unpublished presentation).
- Dąbrowski, P.J. (1991). *Praktyczna teoria negocjacji*. Warsaw: Sorbog.
- Ertel, D. (2005). *Negocjacje jako źródło przewagi konkurencyjnej*. In *Negocjacje i rozwiązywanie konfliktów*. Gliwice: Wydawnictwo Helion.
- Fisher, R., Ury, W., Patton, B. (2000). *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się*. Warsaw: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Fowler, A. (2001). *Jak skutecznie negocjować*. Warsaw: Peti.
- Greenhalgh, L. (2001). *Managing Strategic Relationships: The Key to Business Success*. New York: The Free Press.
- Hausner, J., Zmysłony, M. (2015). *Firma-Idea. Nowe podejście do wartości w biznesie*. Sopot: Agencja Artystyczna GAP.
- Kennedy, G. (1998). *Negocjator*. Warsaw: Studio EMKA.
- Kozina, A. (2012). *Planowanie negocjacji w przedsiębiorstwie*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Lax, D.A., Sebenius, J.K. (1986). *The Manager As Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: The Free Press.
- Lewicki, R.J., Saunders, D.M., Barry, B., Minton, J.W. (2005). *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla trenerów i menedżerów*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Negocjacje. Harvard Business Essentials* (2005). Konstancin-Jeziorna: MT Biznes Ltd.
- Nęcki, Z. (2000). *Negocjacje w biznesie*. Kraków: Antykwa.
- Nierenberg, G.I. (1994). *Sztuka negocjacji jako metoda osiągnięcia celu*. Warsaw: Studio EMKA.
- Rubin, J., Brown, B. (1975). *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*. New York: Academic Press.
- Samuelson, W.F., Marks, S.G. (1998). *Ekonomia menedżerska*. Warsaw: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Stanek, I. (2016), *8 sposobów tworzenia wartości w negocjacjach (także w sporze)*. Retrieved from: <http://www.igorstanek.pl/2016/8-sposobow-tworzenia-wartosci-w-negocjacjach-takze-w-sporze/>.
- Thomas, K.W. (1976). *Conflict and Conflict Management*. In *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, M.D. Dunette (ed.), Chicago: Rand McNally.
- Thompson, L.L. (2001). *The Mind and Heart of the Negotiator*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Walton, R.E., McKersie, R.B. (1965). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social*

Interaction System. New York: McGraw-Hill Book Company.

Zartman, W.I. (ed.) (1994). *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Negocjacje w Firmie-Idei

W Firmie-Idei jako specyficznym modelu organizacji i funkcjonowania instytucji wszelkiego rodzaju procesy, także negocjacyjne są realizowane w odmienny sposób niż w tradycyjnej firmie. Celem artykułu jest zatem scharakteryzowanie procesów negocjacyjnych realizowanych w Firmie-Idei. Dla realizacji tego celu wykorzystano analizę porównawczą literatury przedmiotu oraz oryginalne koncepcje autora. Wyodrębniono specyficzne cechy idea-negocjacji, opierając się na typowych, ogólnych interpretacjach pojęcia negocjacji. Opisano ich trzy zasadnicze wymiary, tj. wartości, relacje i współdziałanie. W efekcie uzyskano ich wszechstronny opis jako skutecznych narzędzi przydatnych do realizacji różnego typu procesów w Firmie-Idei.

Słowa kluczowe: negocjacje (gospodarcze), Firma-Idea, idea-negocjacje

Marcin Kautsch

Nadzór właścicielski powiatów nad podmiotami leczniczymi

W niniejszym artykule opisano wyniki badania dotyczącego nadzoru sprawowanego przez powiaty nad podległymi im podmiotami leczniczymi (szpitalami). Działania, jakie w tym zakresie podejmują powiaty, można uznać za niewystarczające. Mimo deklaracji dotyczących rozbudowanych struktur administracyjnych odpowiedzialnych za nadzór nie mają one wiedzy nie tylko na temat procesów zarządczych stosowanych w podległych im podmiotach, ale i stanu ich finansów. To, co powiaty nazywają nadzorem, polega w dużym stopniu na kontroli – wyrywkowej i formalnej. Luka informacyjna między nadzorującym a nadzorowanym jest na tyle duża, że istotnie wpływa na możliwość sprawowania przez powiaty nadzoru nad podległymi im podmiotami.

Słowa kluczowe: szpitale, nadzór właścicielski, samorząd terytorialny

Wstęp

Ochrona zdrowia należy do dziedzin niezwykle krytycznie ocenianych przez społeczeństwo, a odsetek osób niezadowolonych z jej funkcjonowania wzrasta (PAP 2016). Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (sp zoz), mimo pewnego spadku w ostatnich latach, nadal utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie (Ministerstwo Zdrowia 2016), chociaż część szpitali (bo ich w największym stopniu dotyczy problem zadłużenia) dobrze sobie radzi w systemie ochrony zdrowia (Magellan 2014). Na zadłużenie wpływa szereg czynników, aczkolwiek za najistotniejszy uznawane jest zarządzanie (Malinowska-Misiąg, Misiąg, Tomalak 2008). Szpitale powiatowe na tle innych radzą sobie nie najlepiej. Mają problemy z pozyskaniem kadry (Izdebska 2013; Lipiec 2013), co wpływa na możliwość świadczenia usług lepiej wycenianych przez Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), dynamika ich przychodów jest stosunkowo niska, a te

podległe miastom na prawach powiatu odnotowują wysoki przyrost kosztów (Magellan 2015). Powyższa sytuacja powinna wymusić wzmoczony nadzór nad ww. podmiotami – nie tylko kontrolę, ale i władczą interwencję w ich działalność (Chmielnicki 2003); w tym celu władze powiatu muszą dysponować odpowiednimi strukturami i narzędziami. Wspomniane niezadowolenie i zadłużenie rodzi pytanie o jakość nadzoru: co nadzorujący wiedzą o podległych podmiotach, jakie tworzą w tym celu systemy monitorowania, kto odpowiada za te procesy. Odpowiedź na nie jest niezbędna, by rzetelnie wypełniać obowiązki związane z nadzorem, eliminować zdarzenia niepożądane, poprawiać efektywność działania i zarządzania, czyli skutecznie wykorzystywać prawa właścicielskie (Bąk 2013).

Zasadniczo zgodnie z zapisami ustawy o działalności leczniczej¹ podmiot leczniczy może być prowadzony w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub spółki kapitałowej. Zmiana sposobu prowadzenia dawnego Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą sprawia, że trudno jest precyzyjnie określić, ile powiatów jest podmiotami tworzącymi lub właścicielami ww. podmiotów leczniczych. Można na-

Marcin Kautsch
Instytut Zdrowia Publicznego
Wydział Nauk o Zdrowiu
Uniwersytet Jagielloński – Collegium Medicum
ul. Grzegorzewska 20
31-531 Kraków
e-mail: mxkautsc@wp.pl

¹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. 2011 Nr 112, poz. 654.

tomiast stwierdzić, że w 2015 roku w Polsce były 254 podmioty lecznicze działające w formie sp zoz lub spółki kapitałowej, które podlegały samorządowi stopnia powiatowego (Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą 2015). Powiaty mogą mieć więcej niż jeden podmiot leczniczy. Biorąc pod uwagę, że od roku 2015 nie nastąpiły w tym zakresie znaczące zmiany, można więc przyjąć, że w Polsce ponad 200 jednostek powiatowych (w tym miast na prawach powiatu) prowadzi nadzór nad podmiotami leczniczymi.

Nie ma jednego wzorca nadzoru nad szpitalami. Można jednak wskazać na główne zadania nadzoru właścicielskiego, tj. ochronę interesów właścicieli, minimalizację ryzyka oraz zapewnianie odpowiednich zwrotów z inwestycji (Ministerstwo Skarbu Państwa 2005), co w przypadku ochrony zdrowia można interpretować jako efektywne funkcjonowanie podległego podmiotu leczniczego. W tym celu niezbędne są drożne systemy zbierania informacji – dające wgląd w stan podległego podmiotu.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja wniosków płynących z badań dotyczących struktur i narzędzi nadzoru stosowanych przez powiaty biorące udział w programie „Innowacyjna i sprawna administracja” opisanym poniżej (w świetle odwołania się do teorii agencji), a przede wszystkim wskazanie na kwestię luki informacyjnej, jaka powstaje między jednostką sprawującą nadzór a podmiotem jej podległym.

Metoda

Przy opracowaniu niniejszego artykułu posłużono się przeglądem dostępnej literatury, przeanalizowano także akty prawne regulujące nadzór nad podmiotami leczniczymi. Oparto się też na pracach, jakie autor wykonał na zlecenie Związku Powiatów Polskich (ZPP) w ramach projektu „Innowacyjna i sprawna administracja źródłem sukcesu w gospodarce opartej na wiedzy”², realizowanego przez tę organizację.

² Projekt „Innowacyjna i sprawna administracja źródłem sukcesu w gospodarce opartej na wiedzy” współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu V. Dobre rządzenie Działania 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji sa-

W ramach ww. zlecenia podjęto prace, których celem było wdrożenie instrumentów nadzoru nad podmiotami leczniczymi (szpitalami).

Do udziału w projekcie zgłosiło się 12 jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmina wiejska, która nie jest organem tworzącym żadnego podmiotu leczniczego, w związku z czym nie prowadzi nad nim nadzoru – podobnie jak dwa inne powiaty, uczestnicy projektu.

Zgodnie z założeniami projektu, w początkowym jego etapie (I/II kw. 2013) do jednostek wysłano uzgodnioną ze zleceniodawcą ankietę (składającą się z pytań zamkniętych i otwartych); za jej pomocą miano określić, jak realizowany jest nadzór nad podmiotami leczniczymi, dla których organem tworzącym lub właścicielem są ww. jednostki. Pytania dotyczyły poziomu wiedzy jednostek samorządu terytorialnego (JST) na temat funkcjonowania podległych im podmiotów, tego, jak przedstawiają się w ww. jednostkach struktury nadzoru, kto pełni tę funkcję i jakie narzędzia nadzoru są stosowane.

Na ankietę nie odpowiedział jeden powiat. Dlatego też w dalszej części przedstawiono wyniki dla tych jednostek, które prowadzą nadzór nad podmiotami leczniczymi i które udzieliły odpowiedzi (8 jednostek).

Odpowiedzi otrzymywano ze sporym opóźnieniem, stosunkowo wiele jednostek pominęło niektóre pytania, część odpowiedzi nie odnosiła się do zadanych pytań.

Stosunkowo mała próba szpitali, jakie wzięły udział we wspomnianym projekcie, skłaniałaby do traktowania badań jako studium przypadku (przypadków). Jednocześnie, uwzględniając zaprezentowane poniżej wnioski płynące z analizy literatury, które potwierdzają tezy stawiane w artykule, można stwierdzić, że wyniki uzyskane przez autora mogą oddawać skalę problemu dotyczącego nadzoru właścicielskiego nad szpitalami w Polsce. Powyższy wniosek powinien stać się przedmiotem dalszych badań, które mogłyby w pełni zweryfikować omawiane tu wyniki.

morządowej Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Definicja i prawne ramy nadzoru

Literatura na temat nadzoru odwołuje się do teorii agencji (Aluchna 2014; Koziół 2008; Wojtyła 2005). Wskazuje się na to, że właściciel nie ma możliwości codziennego śledzenia działań zarządzających, w wyniku czego pojawia się asymetria informacji (luka informacyjna) między zarządzającymi a pryncypałami (Jensen, Meckling 1976). Powoduje to konieczność ochrony interesu właścicieli dzięki odpowiedniemu systemowi monitorowania realizacji celów i zadań jednostki nadzorowanej (Szostak 2010), do czego niezbędny jest sprawny system przekazywania informacji organowi nadzorującemu.

Zasady te powinny być stosowane także w wypadku jednostek publicznych, tam, gdzie występuje wspomniany brak możliwości śledzenia działań zarządzających kierownictwa ww. jednostek. Zasady te można opracować np. na podstawie wytycznych OECD (Ministerstwo Skarbu Państwa 2005), czy też tych obowiązujących w odniesieniu do spółek, w których skarbu państwa ma swój udział (Ministerstwo Skarbu Państwa 2013). W związku z brakiem wzorców dotyczących nadzoru nad podmiotami podległymi samorządowi terytorialnemu wskazuje się, że JST powinny stosować wzmiankowane zasady wobec ww. podmiotów oraz zatrudniać do nadzoru profesjonalnych urzędników (Portal Samorządowy 2015).

Kwestie dotyczące kontroli i nadzoru nad podmiotami leczniczymi zawiera przywoływana ustawa o działalności leczniczej. Przepisy regulujące nadzór sprowadzają się do jednego artykułu (121) mówiącego, kto ma go sprawować (podmiot tworzący) i co ma być przedmiotem nadzoru (zgodność działań podmiotu z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym), czego podmiot tworzący może żądać (informacji, wyjaśnień oraz dokumentów) i co kontrolować (działalność podmiotu podległego) oraz co zrobić w wypadku stwierdzenia niezgodnych z prawem działań kierownika (wstrzymać ich wykonanie oraz zobowiązać kierownika do ich zmiany lub cofnięcia). Pozostałe zapisy w omawianym artykule oraz dalszych dotyczą wyłącznie kontroli.

Wspomniana ustawa istotnie zmieniła regulacje w omawianym zakresie. Na jej podstawie (w 2012 roku) wydano rozporządzenie w sprawie

sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych³, które faktycznie mówi tylko o kontroli. Wcześniej obowiązywało natomiast rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad sp zoz⁴, w którym – choć niezbyt szczegółowo – opisano nadzór. Powyższe wskazuje na zawężenie pojęcia nadzoru i brak aktu wykonawczego do ww. ustawy *explicite* odwołującego się do tego, jak nadzór ma wyglądać (przy szczegółowym opisie kontroli). Rabej stwierdza, że w rozporządzeniu z 2012 roku posłużono się podobnie ogólnymi pojęciami jak w ustawie o finansach publicznych. Zdaniem przywoływanej autorki przysparza to podmiotom sprawującym nadzór poważnych problemów ze sformułowaniem wniosków dotyczących celowości i rzetelności wydatkowania środków publicznych (Rabej 2013). Jest to o tyle istotne, że zapisy w ustawie o działalności leczniczej nakładają na podmiot tworzący dużo poważniejsze obciążenia związane z powstaniem ujemnego wyniku finansowego podległego zakładu opieki zdrowotnej, niż było to przyjęte wcześniej.

Rozwiązania dotyczące nadzoru nad jednostkami przekształconymi można znaleźć w Kodeksie spółek handlowych (k.s.h.)⁵. W związku z różnymi typami spółek są one opisane w różnych rozdziałach ww. aktu prawnego, wskazując radę nadzorczą jako organ sprawujący nadzór nad działalnością spółki.

Analiza literatury wyraźnie wskazuje, że nadzór właścicielski zdecydowanie wykracza poza ramy zarysowane powyżej. Nadzór to nie tylko kontrola, ale i możliwość „władczego oddziaływania” na podległy podmiot. Musi on też, poza egzekwowaniem praw własnościowych (czyli głównie dotyczących sytuacji ekonomicznej), uwzględniać relacje, jakie organizacja buduje z innymi interesariuszami, np. pracownikami, dostawcami, klien-

³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych, Dz.U. poz. 1509.

⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego, Dz.U. Nr 94, poz. 1097 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037).

tami, związkami zawodowymi (Lis, Sterniczuk 2005). Nadzór ma tworzyć zbiór zasad, które powinny zapewniać kształtowanie przejrzystych relacji i podziału obowiązków pomiędzy organami spółki (Białkowski 2011) czy – jak w przypadku omawianych jednostek – także sp zoz.

Nie sposób określić, ile osób faktycznie zajmuje się nadzorem nad podmiotami leczniczymi, i to w sposób systematyczny, co byłoby wymagane. Prowadzenie nadzoru nad szpitalami wymaga zatrudnienia co najmniej dwóch–trzech specjalistów wysokiej klasy oddelegowanych wyłącznie do ww. czynności (Wójtowicz 2012), na co powiaty nie mogą sobie pozwolić wobec rosnącej liczby zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację (Wojciechowski i in. 2014). W odniesieniu do ochrony zdrowia obecną sytuację dobrze ilustruje cytat odnoszący się do możliwości JST: „Nader skromne w stosunku do zakresu odpowiedzialności są instrumenty prowadzenia polityki zdrowotnej” (Bober i in. 2013).

Słabość nadzoru właścicielskiego w ochronie zdrowia celnie określił Klich (2015), podając (m.in.) następujące przykłady dysfunkcji:

- „błędna polityka kadrowa w obsadzaniu stanowisk kierowniczych w zakładach: brak stosownych kompetencji menedżerskich u osób kierujących zakładami;
- brak skutecznych bodźców dla kierowników sp zoz-ów (odejście od kontraktów menedżerskich);
- brak staranności i planów kontroli sp zoz-ów;
- brak dostatecznie precyzyjnych narzędzi pozyskiwania informacji medycznych i ekonomicznych z samodzielnych zakładów”.

Autor ten stwierdza też, że relacje: podmiot tworzący – sp zoz mierzone zakresem i skutecznością kontroli należy uznać za niepoprawne.

Ogólną krytykę jakości nadzoru sprawowanego przez organy samorządu terytorialnego można znaleźć w różnych źródłach (Barwacz 2012; Modzelewski 2009; Gabrys i in. 2012; Najwyższa Izba Kontroli 2013a). Odwołując się do powyższych stwierdzeń, a także mając na uwadze wyniki badania przedstawione w dalszej części artykułu, warto przytoczyć opinię Najwyższej Izby Kontroli na temat niedostatecznego nadzoru nad spółkami komunalnymi (Najwyższa Izba Kontroli 2013b).

Mówi ona, że: „Gminy nie opracowały spójnej i kompleksowej polityki właścicielskiej w stosunku do spółek, w których posiadały udziały, oraz przejrzystych zasad nadzoru”, co skutkuje stratami w ww. spółkach. Oczywiście, zysk nie jest podstawowym celem ich działalności (tak jak w przypadku szpitali publicznych), jednak powinny się one bilansować. Większość badanych przez NIK miast „nie posiadała nawet stosownych komórek organizacyjnych do sprawowania nadzoru właścicielskiego. Nie określono również zasad współpracy z organami tych spółek. Niektóre z miast w ogóle nie wiedziały, co dzieje się w podległych im podmiotach”. NIK podkreśla, że samorzady te „nie określiły stojących przed spółkami celów społecznych i ekonomicznych (...) ani strategii, w jakim zakresie zaangażują się kapitałowo w spółkę. W efekcie nadzór właścicielski sprowadzał się często do czynności czysto formalnych – powoływania i odwoływania członków organów spółek oraz zatwierdzania rocznych sprawozdań z ich działalności. Gminy nie reagowały też dostatecznie szybko na ujemne wyniki finansowe spółek”.

Podobnie krytyczne opinie dotyczące nadzoru nad spółkami komunalnymi formułuje Wojciechowski, wskazując na jego nieefektywność, słabość, niespójność i formalny charakter, a zatem prowadzenie go tylko z perspektywy legalności (Portal Samorządowy 2015).

Wyniki badania

W tabelach poniżej zaprezentowano wyniki badania opisanego w części metodologicznej. Przedstawiono odpowiedzi badanych jednostek zgodnie z tym, jak zostały udzielone, choć ich część może sugerować nieznaną osobę przez osoby wypełniające ankietę. Powiaty zostały oznaczone cyframi rzymskimi. Jak wspomniano, część ankiet zawierała braki. Jeżeli powiaty nie udzieliły odpowiedzi na dane pytanie, wówczas ich nie uwzględniano. Natomiast wliczano te jednostki przy określaniu odsetka wszystkich odpowiedzi⁶.

⁶ Jak wspomniano w części metodologicznej, próba powiatów, które wzięły udział w opisywanym projekcie, była stosunkowo mało liczna. Powyższe skłaniałoby do

Tabela 1. Zadania z zakresu ochrony zdrowia realizowane przez badane powiaty

Zadanie	Powiaty								Suma	Odsetek (%)
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
Powiat jako właściciel	X	X	X	X	X	X	X	X	8	100
Określanie priorytetów w zakresie lokalnej polityki zdrowotnej	X			X	X	X		X	5	63
Zadania z zakresu ochrony i promocji zdrowia	X	X	X	X	X	X	X	X	8	100
Oddziaływanie na inne czynniki zdrowotności i zdrowie środowiskowe	X						X		2	25
Wpływ na działalność instytucji ubezpieczeń zdrowotnych (NFZ)									0	0
Profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych	X			X			X		3	38
Usługi opiekuńcze dla osób z zaburzeniami psychicznymi	X		X				X		3	38
Zadania związane z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych	X		X	X	X	X	X		6	75
Inne									0	0

Źródło: opracowanie własne.

Na początku badania starano się ustalić, jakie zadania z zakresu ochrony zdrowia realizowane są przez badane powiaty. W tabeli 1 przedstawiono wyniki odpowiedzi na to pytanie.

Powiat I zadeklarował, że nie jest właścicielem żadnego podmiotu prowadzącego działalność leczniczą. Argumentował to tym, że dokonał „przekształcenia samodzielnego zakładu opieki zdrowotnej (sp zoz) w spółkę prawa handlowego ze 100% udziałem powiatu. Spółka ta działa na podstawie przepisów k.s.h. Nadzór sprawowany jest przez Radę Nadzorczą i jedynego wspólnika

traktowania badań bardziej jako studium przypadku (przypadków). Jednocześnie zgodność uzyskanych wyników z wnioskami płynącymi z analizy literatury przedmiotu zaprezentowanymi w niniejszym artykule pozwala na pewne – ostrożne – uogólnienia. Mając świadomość powyższych ograniczeń, zdecydowano się na podawanie wyników uzyskanych przez poszczególne powiaty także z uwzględnieniem wartości procentowych. Powyższe wartości należy jednak traktować jako ilustrację wyników badania (co zostało podkreślone w tytułach tabel), które powinny zostać zweryfikowane w dalszych analizach.

na podstawie artykułu 212 k.s.h. Powiat jest współnikiem zoz, a nie podmiotem tworzącym w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej, stąd też nie przysługują mu uprawnienia nadzorcze wskazane w tych przepisach i objęte ankietą”. Mimo udzielenia tej odpowiedzi uznano, że powiat jest właścicielem podmiotu prowadzącego działalność leczniczą, i umieszczono taką odpowiedź w tabeli 1, co jest tym bardziej uzasadnione, że powiat I, odpowiadając na dalsze pytania, potwierdził sprawowanie nadzoru. Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, że wszystkie powiaty zadeklarowały, iż są podmiotami tworzącymi lub właścicielami podmiotów leczniczych, 75% realizuje zadania związane z rehabilitacją zawodową osób niepełnosprawnych, 25% prowadzi oddziaływanie na inne czynniki zdrowotności i zdrowie środowiskowe, a żaden nie stara się wpływać na działalność Narodowego Funduszu Zdrowia.

Aby zrozumieć, jak kwestie ochrony zdrowia wpisane są w długofalowe działania badanych

powiatów, zapytano o posiadanie przez nie strategii dotyczącej ochrony zdrowia, wyznaczenie w niej celów oraz założenie zasileń finansowych, wspierających realizację tych celów (tabela 2).

63% badanych zadeklarowało, że posiada dokument o charakterze strategicznym dotyczący ochrony zdrowia, 50% wyznaczyło cele w ww. dokumencie, 38% oświadczyło, że opracowało plan

finansowy realizacji ww. celów, a 25% określiło cele w sposób mierzalny. Analiza dokumentów strategicznych (tych powiatów, które je udostępniły) pokazuje, że są one bardzo ogólnikowe, treści w nich zawarte można określić mianem myślenia życzeniowego, brakuje też potwierdzenia deklarowanego wsparcia finansowego zaplanowanych celów.

Tabela 2. Strategie i cele dotyczące ochrony zdrowia w badanych powiatach

	Powiaty					Suma	Odsetek (%)
	II	IV	V	VI	VII		
Czy jednostka ma dokument strategiczny dotyczący ochrony zdrowia?	X	X	X	X	X	5	63
Czy dokument ten zawiera wyznaczone cele długoterminowe (powyżej 3 lat)?	X		X	X	X	4	50
Czy dokument ten zawiera wyznaczone cele krótkoterminowe (poniżej 3 lat)?	X		X	X	X	4	50
O ile wyznaczono cele, wskazane powyżej, to czy dokument ten zawiera plan finansowy niezbędny do realizacji ww. celów?			X	X	X	3	38
Czy cele (krótko- bądź długoterminowe) są określone w sposób mierzalny poprzez wskaźniki i mierniki?	X			X		2	25

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Komórki/stanowiska/osoby/organy, w których kompetencjach mieszczą się zadania z zakresu nadzoru nad podmiotami leczniczymi w badanych powiatach

Powiat	Komórki/stanowiska/osoby/organy, w których kompetencjach mieszczą się zadania z zakresu nadzoru nad podmiotami leczniczymi
I	1 wydział
II	3 wydziały, zarząd powiatu, rada powiatu
III	1 wydział, stanowisko podległe staroście
IV	1 wydział
V	1 wydział, etatowy członek zarządu
VI	1 wydział
VII	stanowisko podległe skarbnikowi

Źródło: opracowanie własne.

Funkcje nadzorcze nad podległymi podmiotami wykonywane za pośrednictwem starostwa powiatowego sprawuje zarząd powiatu (przez stosowny wydział), natomiast w spółkach – rada nadzorcza. Odpowiedzi, których jednostki udzieliły na pytanie dotyczące tego, kto sprawuje nadzór w badanych powiatach, przedstawiono w tabeli 3.

Udzielone odpowiedzi wskazują, że zazwyczaj nadzór nad podmiotami leczniczymi sprawuje wybrany wydział. Jeden z powiatów (II) zadeklarował, że zajmują się tym trzy wydziały, a także zarząd powiatu i rada powiatu. W przypadku powiatu VII zadanie to leży w kompetencjach samodzielnego stanowiska, które podlega skarbnikowi powiatu. Tylko w jednym przypadku funkcję tę sprawuje wydział, którego sama nazwa (choć nazwa nie przesądza o zakresie działania) – Nadzoru Właścicielskiego i Zdrowia –

wskazuje na to, iż został powołany do nadzoru nad sprawami związanymi z ochroną zdrowia. Za kuriozalne należy uznać, że działa on w powiecie I, który zadeklarował, że nie prowadzi nadzoru nad żadnym podmiotem leczniczym. W większości pozostałych wydziałów nadzorujące podmioty lecznicze mają bardzo szeroki zakres działań. Natomiast w przypadku powiatu II można mówić o „nadmiarze szczęścia” – nadzór leży w kompetencjach bardzo wielu komórek, co budzi wątpliwości dotyczące możliwości i racjonalności jego sprawowania w ten sposób.

Omówiona powyżej kwestia powiązana jest z odpowiedzialnością za prowadzenie nadzoru. W tym przypadku większość jednostek wskazała pojedynczą osobę (najczęściej starostę). Jednak i tym razem pojawiły się powiaty (I i III), w których rozproszono odpowiedzialność za nadzór i wymieniano kilka osób/komórek/institucji, co pokazano w tabeli 4.

Rozproszenie odpowiedzialności może prowadzić do jej rozmycia. W tej sytuacji obawy muszą budzić deklaracje, że kilka komórek/osób jest odpowiedzialnych za nadzór. W wypełnionej przez powiat I ankiecie pojawiły się braki w danych, błędne dane, a powiat ten zadeklarował, że nie ma dokumentu strategicznego dotyczącego ochrony zdrowia. Identycznie wygląda sytuacja w przypadku powiatu III, dodatkowo jeden z podległych mu podmiotów prowadzących

działalność leczniczą zbilansował się dopiero w roku 2012, drugi miał ujemny wynik finansowy w trzech latach poprzedzających badanie, który był także planowany na rok 2013. Dane finansowe⁷ dotyczące podmiotów podległych dwóm wspomnianym powiatom nie różnią się znacząco od tych, które opisywały sytuację pozostałych. Wielość osób/komórek odpowiedzialnych za nadzór nie sprawiła więc, że nadzorowane podmioty uzyskiwały lepsze wyniki od tych, za których nadzór odpowiadały pojedyncze osoby/komórki. Oczywiście, wobec tak małej próby nie sposób wyciągać jednoznacznych wniosków, jednak uzyskane wyniki mogą stanowić interesujący punkt wyjścia do dalszych badań.

Powiaty zostały też poproszone o podanie informacji na temat działań związanych z inwestycjami prowadzonymi przez podległe podmioty lecznicze oraz stosowanych kryteriów doboru kadry w ww. podmiotach. W tabelach poniżej zamieszczono i omówiono odpowiedzi udzielone przez powiaty.

Analiza treści udzielonych odpowiedzi wskazuje na sprawowanie przez większość powiatów nadzoru nad omawianą dziedziną do kwestii informowania jednostki nadrzędnej i kontroli, a jednostka II ujawniła, że (*de facto*) takich działań w ogóle nie prowadzi. Poza powiatami I i VII nie wskazano w zasadzie na żadne działania analityczne towarzyszące inwestycjom ani wytyczne formułowane przez organ właścicielski w tym zakresie.

W omawianym pytaniu powiaty odwoływały się do obowiązujących przepisów (ustawa o działalności leczniczej), które regulują sposób powoływania osób na stanowiska kierownicze, nie przedstawiły jednak kryteriów, jakimi kierują się przy tym doborze, mimo że o nie pytano.

Chcąc zweryfikować wiedzę badanych powiatów nt. nadzorowanych podmiotów, poproszono o wskazanie/wymienienie narzędzi zarządczych, jakimi posługują się podległe im podmioty. Wyniki przedstawiono w tabelach poniżej.

Większość powiatów nie odpowiedziała na to pytanie. Z tych, które to zrobiły, tylko VI udzielił odpowiedzi w sposób pokazujący, że ma

Tabela 4. Osoba/komórka odpowiedzialna za prowadzenie nadzoru w badanych powiatach

Powiat	Osoba/komórka odpowiedzialna za prowadzenie nadzoru
I	rada nadzorcza spółki, prezydent miasta, pierwszy zastępca prezydenta miasta, naczelnik wydziału
II	starosta
III	naczelnik wydziału, samodzielny referent, inspektor, stanowisko ds. kontroli
IV	wicestarosta
V	etatowy członek zarządu
VI	starosta
VII	starosta

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Z uwagi na brak miejsca w artykule nie przedstawiono szczegółowych danych na ten temat.

Tabela 5. Działania nadzorcze prowadzone przez analizowane powiaty w związku z inwestycjami oraz monitorowaniem stanu infrastruktury podległych podmiotów

Powiat	Działania nadzorcze
I	Powołano się na umowę spółki, która określa kompetencje rady nadzorczej oraz zgromadzenia wspólników w zakresie wyrażania zgody na inwestycje.
II	-
III	Kontrola w zakresie: celowości wydatkowania przekazanych środków oraz oceny prawidłowości dokonywania rozliczeń finansowych.
IV	Stan infrastruktury jest monitorowany na bieżąco przez zarząd powiatu. Dyrektor szpitala uczestniczy w posiedzeniach zarządu w sprawach dotyczących szpitala.
V	Informowanie na bieżąco zarządu powiatu na temat inwestycji oraz stanu infrastruktury.
VI	Zabezpieczenie środków finansowanych na inwestycje w planie inwestycyjnym. Stan infrastruktury szpitala monitoruje Komisja Zdrowia, Spraw Społecznych i Ochrony Praw Konsumenta Rady Powiatu. Przyjęcie przez radę powiatu strategii szpitala na lata 2012–2015, a potem składanie sprawozdań z jej realizacji.
VII	W miarę potrzeb dyrekcja szpitala przedstawia sprawozdania z działalności zarządowi powiatu, radzie powiatu, komisji zdrowia, komisji budżetowej, komisji rewizyjnej.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Kryteria doboru kadry stosowane przez analizowane powiaty przy ogłaszaniu konkursu na stanowiska kierownicze w podległych podmiotach

Powiat	Kryteria doboru kadry
I	-
II	Ostatni dyrektor został powołany bez ogłaszania konkursu.
III	Zgodnie z przepisami.
IV	Zgodnie z przepisami.
V	Zgodnie z przepisami. Kandydat winien ustosunkować się do strategii szpitala i wskazać sposoby podnoszenia jakości opieki medycznej.
VI	Zgodnie z przepisami.
VII	Zgodnie z przepisami.

Źródło: opracowanie własne.

pewną wiedzę o tym, jak zarządzany jest podległy mu szpital. Powiat IV przesłał dużą liczbę regulaminów i wyciągi ze statutu podległego podmiotu, a odpowiedź V brzmiała „strategia”. Wskazuje to, że powiatom brak znajomości narzędzi i praktyk zarządczych stosowanych przez podległe podmioty.

Podobnie wyglądają odpowiedzi na pytanie dotyczące jakości (tabela 8). Dwa powiaty (VI i VIII) zdają sobie sprawę, jakie działania w omawianym zakresie podejmowane są przez ich szpitale. Dwa (IV i V) zadeklarowały, że nie na ten temat nie wiedzą.

Braki odpowiedzi i odpowiedzi udzielone na pytanie o zarządzanie ryzykiem w podległych podmiotach sugerują, że powiaty sprawujące nadzór nie wiedzą, jak wygląda ono w podległych podmiotach.

Podobnie niewielką wiedzę (brak wiedzy) mają powiaty na temat nadzoru finansowego prowadzonego przez podległe im podmioty. Zaledwie trzy udzieliły odpowiedzi na to pytanie (czwarty stwierdził, że nie wie nic na ten temat). Wszystkie wymieniły przy tym wyłącznie fakt badania sprawozdań podległych im podmiotów przez biegłego rewidenta. Jeden powiat wskazał na posiadanie przez szpital certyfikatu ISO i związane z nim prowadzenie audytu, choć niekoniecznie może on mieć wymiar finansowy.

Powiaty poproszono o podstawowe dane opisujące stan finansów w podległych im podmiotach (8 analizowanym jednostkom podlegało 10 podmiotów) w latach 2010–2013. Kwestie te można uznać za absolutnie podstawowe zarówno

Tabela 7. Wiedza badanych powiatów na temat narzędzi i praktyk stosowanych przez podległe podmioty w zakresie zarządzania

Powiat	Praktyki zarządcze stosowane przez podmioty
IV	(Przedstawiono obszernie fragmenty ze statutu i regulaminów)
V	strategia
VI	Szpital posiada: statut, regulamin organizacyjny, strategię na lata 2012–2015, system Elektronicznej Weryfikacji Uprawnień Świadczeniobiorców, plan finansowy i inwestycyjny, są stosowane standardy medyczne zgodne z aktualnymi przepisami prawnymi. Ponadto przy szpitalu działa pięć związków zawodowych.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Wiedza badanych powiatów na temat narzędzi i praktyk stosowanych przez podległe podmioty w zakresie jakości

Powiat	Jakość świadczeń oferowanych przez podmiot
IV	-
V	Brak
VI	Szpital posiada Certyfikat Jakości ISO 9000. Zostało przeprowadzone badanie satysfakcji pacjenta oraz sporządzona lista oczekujących na świadczenia lecznicze.
VIII	W szpitalu powołano funkcję pełnomocnika ds. praw pacjenta. (Wymieniono szczegółowo certyfikaty szpitala [w tym odnawiane ISO 9000] i miejsca, jakie zajmował w rankingu Rzeczypospolitej Bezpieczny Szpital)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 9. Wiedza badanych powiatów na temat narzędzi i praktyk stosowanych przez podległe podmioty w dziedzinie zarządzania ryzykiem

Powiat	Zarządzanie ryzykiem w podmiocie
IV	-
V	Brak
VI	Zgodnie z ustawą o działalności leczniczej – odpowiedzialność za zarządzanie podmiotem leczniczym ponosi kierownik szpitala.
VIII	Istnieje procedura zarządzania ryzykiem. Ryzyko jest podejmowane zwłaszcza w okresie kontraktowania usług w NFZ. Ryzyko dla szpitala stanowi także płynność finansowa, a także ewentualne pozwy pacjentów lub kontrahentów szpitala.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Wiedza badanych powiatów na temat narzędzi i praktyk stosowanych przez podległe podmioty w zakresie nadzoru finansowego

Powiat	Nadzór finansowy
IV	Co roku rada społeczna podejmuje uchwałę w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego. Dokonywany jest wybór biegłego rewidenta przeprowadzającego badanie sprawozdania finansowego.
V	Badanie sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta.
VI	W szpitalu jest obsadzone stanowisko dyrektora ekonomicznego. Dokonuje się wyboru biegłego rewidenta, przeprowadzającego badanie sprawozdania finansowego, które jest zatwierdzane przez radę powiatu. W ramach posiadanego Certyfikatu Jakości ISO jest wykonywany audyt.
VII	-

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 11. Dane finansowe nt. podmiotów leczniczych nadzorowanych przez badane powiaty będące w posiadaniu tychże jednostek

	2010	2011	2012	2013	% całości
Wynik finansowy netto	9	9	7	5	75
Koszty działalności operacyjnej	8	8	7	4	68
Przychody ze sprzedaży	9	8	7	5	73
Aktywa trwałe	9	9	7	1	65
Aktywa obrotowe	8	8	7	1	60
Kapitał (fundusz) własny	9	9	7	1	65
Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	9	9	7	1	65
Zobowiązania wymagalne	8	9	7	1	63
Wartość brutto środków trwałych	7	7	4	1	48
Wartość netto środków trwałych	8	8	7	1	60
% całości	84	84	67	21	-

Źródło: opracowanie własne.

dla zarządzania organizacją, jak i dla nadzoru nad nią. Szczegółowe informacje dotyczące posiadanych przez powiaty danych na ten temat zawiera tabela 11.

Dane za lata 2010–2011 można uznać za niekompletne. Dla roku 2012 powiaty podały ok. 2/3 danych, o które proszono, a dla 2013 – zaledwie 1/5. To ostatnie można przypisać temu, że nie wszystkie dokumenty za wspomniany rok mogły już być dostępne. Badanie było prowadzone w I i II kwartale 2013 roku, dane dotyczące planu finansowego na ten rok (a takie też można było podać) powinny więc już być dostępne w powiatach, które prowadzą nadzór nad podmiotami leczniczymi. Najbardziej kompletne były dane dotyczące wyniku finansowego netto oraz przychodów ze sprzedaży, najmniej – te odnoszące się do wartości brutto środków trwałych. Dodatkowo dla 4 z 10 (40%) podmiotów podano identyczne liczby dla wartości brutto i netto środków trwałych.

Podsumowanie

Z pewnością próba, na której przeprowadzono badanie, była mało liczna. Jednocześnie ogólna

sytuacja w sektorze (niezadowolenie, zadłużenie), braki strategii dotyczących zdrowia (lub ich niska jakość), braki danych z podmiotów nadzorowanych, zła sytuacja finansowa tych ostatnich, występowanie podobnych zjawisk w gminnych spółkach komunalnych i słaby (formalny) nadzór nad nimi pokazują pewien spójny obraz. Należy też odnotować, że jednostki, które zadeklarowały chęć wzięcia udziału w opisywanym projekcie, trzeba uznać za bardziej otwarte, mające mniejsze obawy przed zmianą, chcące się czegoś nauczyć. Można więc w sumie uważać je za „ponadprzeciętne”.

Analiza zebranego materiału pozwala na skonstatowanie, że badane powiaty mają bardzo ograniczoną wiedzę na temat sytuacji podległych sobie podmiotów, mimo iż często (jak deklarują) nadzór nad nimi sprawowany jest przez wiele organów, komórek i osób. W dużym stopniu to, co nazywane jest przez nie nadzorem, polega na kontroli – wyrywkowej i formalnej.

W nadzorze nie chodzi wyłącznie o kwestie proceduralne, lecz także o wpływ na działania podmiotu nadzorowanego. Przykładem, który dobrze ilustruje konsekwencje braku zrozumie-

nia dla powyższego, jest badanie sprawozdań finansowych podmiotów przez biegłego rewidenta, którą to czynność zadeklarowały powiaty. Doświadczenia autora oraz dane uzyskane w badaniu pokazują, że organy właścicielskie, wywiązując się z zapisów ustawy o rachunkowości⁸, zatrudniają biegłego rewidenta, który wydaje opinię o sprawozdaniu finansowym badanego podmiotu (szpitala). Jednak opinia ta dotyczy tego, czy sprawozdanie jest zgodne z zastosowanymi zasadami rachunkowości oraz czy rzetelnie i jasno przedstawia ono sytuację majątkową i finansową, jak też wynik finansowy danego podmiotu (art. 65 pkt 1 ww. ustawy). Pozytywna opinia biegłego rewidenta oznacza zatem jedynie to, że przygotowane przez jednostkę sprawozdanie jest zgodne z ustawą, np. prawidłowo księguje ona pogarszający się wynik finansowy i rosnące zadłużenie. Biegły nie określa natomiast, czy działalność podmiotu jest prowadzona racjonalnie i efektywnie, czy jednostka ma wyznaczone cele i czy jej działalność zmierza do ich osiągnięcia (do czego, notabene, w pewnym stopniu nawiązywało przywoływane, już nieobowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia z 1999 roku). W tym zakresie oceny powinien dokonywać samodzielnie właściciel. Opinia rewidenta odpowiada więc na pytanie: „Czy badany podmiot wykonuje właściwie określone czynności?”. Nie mówi nic na temat tego, czy wykonuje on czynności właściwe. Odwoływanie się przez badane jednostki jedynie do wspomnianego badania – bez wskazania na działania, jakie są podejmowane w konsekwencji uzyskanych efektów, a także złych wyników finansowych podmiotów podległych – może sugerować, że analizowane powiaty nie mają wiedzy na temat tego, czym jest owo badanie, skoro uznają fakt jego przeprowadzenia za wystarczający dla prowadzenia nadzoru. Najwyraźniej jednostki samorządu terytorialnego uspokoje tym, że mają opinię biegłego rewidenta, nie podejmują trudu uzyskania podstawowych danych finansowych nadzorowanych szpitali (co pokazały braki w posiadanych przez nie danych nt. szpitali), nie wspominając o bardziej dogłębnej wiedzy

o sposobie zarządzania podległym podmiotem, jakości świadczeń przezeń wykonywanych itd.

Na brak zainteresowania sytuacją finansową szpitali powiatowych wskazuje STRATERA MED⁹, stwierdzając, że średnio 58% podmiotów tworzących monitoruje średnie terminy płatności dla dostawców realizowane przez podległy sp zoz, natomiast czyni to zaledwie 37% powiatów. Powiaty najrzadziej też (25% wobec średniej w badaniu 67%) wpływają na terminowość regulowania zobowiązań podległych sobie podmiotów, co zdaniem przedstawicielki Związku Powiatów Polskich jest efektem niedoborów kadrowych (w powiatach) oraz braku świadomości właścicieli (Komańska 2016).

Braki wiedzy JST na temat stanu finansów podległych im podmiotów skłaniają do zadania pytania dotyczącego wypełniania funkcji nadzorczych przez te jednostki. Mimo zapisów ustawowych, które nakazują kontrolę nad finansami, wskazanej w badaniu mnogości komórek/stanowisk prowadzących nadzór, deklarowanych przez wiele powiatów częstych kontroli tej dziedziny, jednostki te nie mają wiedzy na temat tego, jak owe finanse wyglądają, a znaczny odsetek respondentów nie rozróżnia też wartości brutto i netto środków trwałych. W tym miejscu można ponownie odwołać się do Klicha (2015), który wskazywał, że jednostkom brak dostatecznie precyzyjnych narzędzi pozyskiwania informacji medycznych i ekonomicznych z podległych zakładów.

W badanej grupie (poza jednym przypadkiem) nadzór nad szpitalami spoczywał na wydziałach o bardzo szerokim zakresie odpowiedzialności. Można przypuszczać, że podległymi podmiotami zajmują się w powiatach pojedyncze osoby, i to zmuszone poświęcać część swojego czasu na inne obowiązki. Być może powiaty, starając się jakoś kompensować te braki, przekazują odpowiedzialność za nadzór wielu różnym organom/osobom/komórkom (ilość ma zastąpić jakość?). Jak pokazują uzyskane wyniki, nie przynosi to oczekiwanych efektów.

⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości z późn. zmianami, Dz.U. 1994 Nr 121, poz. 591.

⁹ STRATERA MED – Związek Pracodawców na rzecz Równości Stron w Postępowaniach o Zamówienia Publiczne.

W świetle powyższych stwierdzeń trudno się dziwić, że podmioty lecznicze są stale zadłużone. Z pewnością nie wynika to jedynie z niskiej jakości nadzoru, lecz także z gorszego finansowania szpitali powiatowych, wspomnianych problemów, jakie mają ww. jednostki w pozyskiwaniu kadry (uniemożliwiających wykonywanie bardziej opłacalnych procedur medycznych), a także niedostosowania struktur podmiotów leczniczych do wymogów otoczenia. Trudno jednak przecenić znaczenie oddziaływania organów właścicielskich na efektywność finansową szpitali (Krzeczewski 2014). Wspomniany brak podstawowej wiedzy na temat podległych podmiotów oznacza *de facto* brak nadzoru nad nimi. A właśnie brak odpowiedniego nadzoru właścicielskiego oraz złe zarządzanie zakładami opieki zdrowotnej wskazywało Ministerstwo Zdrowia (2005) w 2005 roku jako przyczyny zadłużania zakładów. Jak widać, problem ten nie został wciąż rozwiązany, bo nadzór (a nawet sama kontrola) nie jest prowadzony w sposób skuteczny, do czego z pewnością przyczyniają się konstrukcja samego systemu i kompetencje powiatów w dziedzinie ochrony zdrowia (Bober i in. 2013; Klich 2015).

Wnioski

Przedstawione w niniejszym artykule argumenty (z zastrzeżeniem ograniczeń związanych z liczebnością badanej próby) pozwalają na stwierdzenie, że:

- Proces, który w nomenklaturze powiatów nosi miano nadzoru, ogranicza się do wyrywkowej i formalnej kontroli.
- Formalnie (teoretycznie) nadzór nad podmiotami leczniczymi sprawowany jest w powiatach przez wiele organów, komórek i osób. Struktury te zazwyczaj mają w ramach swoich obowiązków znacznie szerszy (niż ochrona zdrowia) zakres odpowiedzialności.
- Mimo tak rozbudowanego systemu (struktur) powiaty nie pozyskują z podległych zakładów informacji niezbędnych do prawidłowego sprawowania nadzoru (w tym władczego oddziaływania na podległy podmiot).
- Powiaty mają więc bardzo ograniczoną wiedzę na temat sytuacji podległych sobie podmiotów,

zarówno jeżeli chodzi o kwestie finansowe, jak i zarządcze, nie wykazują też zainteresowania sytuacją finansową ww. podmiotów.

- Problem ten jest widoczny w Polsce od bardzo dawna.

Powyższe obserwacje potwierdzają więc, że luka informacyjna, na której istnienie wskazuje przywoływana teoria agencji i której minimalizowanie jest zadaniem nadzoru, najwyraźniej nie jest zasypywana.

Bibliografia

- Aluchna, M. (2014). Nadzór właścicielski. W: M. Jarosiński, S. Winch, *Zarządzanie podmiotami leczniczymi przekształcanymi w spółki prawa handlowego* (s. 29–42). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Barwacz, K. (2012). Problemy nadzoru właścicielskiego samorządowych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 21 (2), 26–38.
- Bąk, B. (2013). Wpływ wdrożenia zasad nadzoru właścicielskiego na zarządzanie grupą kapitałową. *Zarządzanie i Finanse*, 11 (2, cz. 6), 358–370.
- Białkowski, M. (2011). Nadzór korporacyjny nad spółkami kapitałowymi. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 638: *Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw – Mikrofirma 2011. Tworzenie i zarządzanie*, s. 25.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Chmielnicki, P. (2003). Klasyfikacja środków nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. *Prawo i Medycyna*, 1 (13 Vol. 5).
- Gabryś, M., Lang, J., Łaszek, A., Pawłowska, D. (2012). Ile osób zatrudnia państwo polskie?. *Analiza FOR*, 14/2012, 19 lipca 2012.
- Izdebska, I. (2013). *Brakuje lekarzy w powiatowych szpitalach*, <http://wiadomosci.onet.pl/lublin/brakuje-lekarzy-w-powiatowych-szpitalach/hzt49> [dostęp: 13.08.2016].
- Jensen, M., Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and

ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360.

Klich, J. (2015). Dualne otoczenie organizacji opieki zdrowotnej. W: M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania* (s. 72–73), 2 wydanie rozszerzone. Warszawa: Wolters Kluwer.

Komańska, B. (2016). *Czy właściciele szpitali są zainteresowani ich sytuacją finansową?*, <http://stratemed.biuroprasowe.pl/22623/czy-wlasciciele-szpitali-sa-zainteresowani-ich-sytuacja-finansowa> [dostęp: 15.08.2016].

Kozioł, L. (2008). Problemy ładu korporacyjnego w sektorze prywatnym i publicznym. *Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe*, 6.

Krzeczewski, B. (2014). Wpływ organu założycielskiego na efektywność finansową szpitali w województwie łódzkim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802: Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 65, 1–13.

Lipiec, K. (2013). *Interpelacja nr 23219 do prezesa Rady Ministrów w sprawie sytuacji w szpitalach powiatowych woj. świętokrzyskiego*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=56F0606E> [dostęp: 13.08.2016].

Lis, K., Sterniczuk, H. (2005). *Nadzór korporacyjny*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Magellan (2014). *Sytuacja finansowa szpitali w Polsce. Edycja 2014*, http://www.magellansa.pl/Portals/1/Files/Raporty%20rynkowe/Raport_Sytuacja%20finansowa%20szpitali%20w%20Polsce.pdf [dostęp: 7.03.2015].

Magellan (2015). *Sytuacja finansowa szpitali publicznych w Polsce. Edycja 2015*, http://www.magellansa.pl/Portals/1/Files/Raport_Sytuacja%20finansowa%20szpitali_edycja%202015.pdf [dostęp: 13.08.2016].

Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W., Tomalak, M. (2008). *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach* (118–119). Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Ministerstwo Skarbu Państwa (2005). *Wytuczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwie publicznym*. Warszawa.

Ministerstwo Skarbu Państwa (2013). *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*. Warszawa.

Ministerstwo Zdrowia (2016). *Zadłużenie SPZOZ*, <http://www.mz.gov.pl/system-ochrony-zdrowia/organizacja-ochrony-zdrowia/zadluzenie-spzoz/> [dostęp: 12.08.2016].

Ministerstwo Zdrowia (2005). *Strategia rozwoju ochrony zdrowia w Polsce 2007–2013*. Warszawa, <http://>

www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr/2/dokumenty%20strategiczne/strategia%20rozwoju%20ochrony%20zdrowia%20w%20polsce.pdf [dostęp: 24.01.2015].

Modzelewski, P. (2009). *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*. Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.

Najwyższa Izba Kontroli (2013a). *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku*. Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli (2013b). *Informacja o wynikach kontroli – Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*, LLO-4101-013-00/2013 Nr ewid. 162/2014/P/13/160/LLO. Warszawa.

PAP (2016). *CBOS: 74 proc. Polaków niezadowolonych z opieki zdrowotnej*, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,603282,cbos-74-proc-polakow-niezadowolonych-z-opieki-zdrowotnej.html> [dostęp: 13.08.2016].

Portal Samorządowy (2015). *Samorzady nie mają nadzoru nad spółkami komunalnymi*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-nie-maja-nadzoru-nad-spolkami-komunalnymi,68636.html> [dostęp: 13.08.2016].

Rabiej, U. (2013). Zadania samorządu powiatu jako organu założycielskiego w zakresie gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. W: J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21–22 listopada 2013 r. (345–360). Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41668> [dostęp: 13.08.2016].

Rejestr Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą, <https://rpwdl.csioz.gov.pl/> [dostęp: 9.01.2015].

Szostak, R. (2010). Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna. *Kontrola Państwowa, LV*, 5 (334).

Wojciechowski, E., Podgórnjak-Krzykacz, A., Dolewka, Z., Wojciechowski, M. (2014). *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*. Łódź: Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych.

Wojtyna, A. (red.) (2005). *Instytucjonalne problemy transformacji gospodarki w świetle teorii agencji*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Wójtowicz, M. (2012). *Antypowiatowy. Ogólnopolski Przegląd Medyczny*, 6, 6.

Can the county authorities effectively supervise their health care units?

This article describes the results of a survey on the supervision by the counties on the subordinated therapeutic entities (hospitals). Action taken by counties in this area can be considered as insufficient. Despite the declarations of complex administrative structures responsible for the supervision, counties do not have the knowledge not only about the management processes used in the subordinate entities, but also the state of their finances. What counties call a supervision is to a large extent a control – sampling and formal. Information gap between the supervisor and the supervised is so large, that significantly affect the ability of supervision by the counties on the subordinated entities.

Keywords: hospitals, corporate governance, local government

Anna Doś

Developing sustainable healthcare governance mechanisms to manage public-private partnerships

Background: Despite a growing body of research literature focused on public-private partnerships (PPPs) in healthcare, some critical issues still seem to be insufficiently investigated, especially due to the frequent lack of clarity in defining the goals for healthcare management and to an oversimplified framework for analysing PPPs. Resolving conflicts of interest between diverse PPP stakeholders in healthcare requires special attention. Effective solutions in this area are not well known in Central and Eastern Europe countries, which are trying to modernise their healthcare systems.

Aims: The purpose of this article is threefold. Firstly, it is to establish an appropriate understanding of healthcare sustainability, currently understood as the ultimate goal for healthcare management. Secondly, it is to shift the context for analysing the performance of PPPs from a purely financial to a wider and well-framed one, comprising the pillars of healthcare sustainability. Thirdly, it is to identify the governance mechanisms intended to improve the impact of PPPs on healthcare sustainability.

Methods: The methods employed include a broad conceptual analysis of the international literature as well as external online desk research of the materials published by PPP consortia, financial institutions and public authorities engaged in managing PPPs for healthcare in Europe.

Results: Healthcare sustainability is a complex, multifaceted and multi-pillar problem. PPPs can enhance, or damage, all healthcare sustainability pillars due to a complex conflict of interest between the parties involved. Embedding certain governance mechanisms in PPP contracting and management is necessary to foster both financial and non-financial sustainability in healthcare provided via PPPs. Some countries and some PPPs have managed to develop suitable mechanisms to govern the conflicting goals in healthcare management.

Conclusions: The mechanisms governing PPPs can be programmed as sustainability drivers to improve the resilience of healthcare to the benefit of all stakeholder groups, including capital providers, society and the government. The experiences of PPPs in healthcare operating in the European context may inspire an appropriate design of the PPP framework and PPP contracts.

Keywords: healthcare project management, healthcare stakeholders, healthcare durability

1. Introduction

During the last decades, there has been a sharp rise, predominantly in Europe, in PPPs delivering healthcare infrastructure and facility management. However, although the increase in the number and scope of PPPs for healthcare is mirrored by an increasing number of publications, some important questions remain unanswered. One

compelling issue is the number of tensions between the goals and conflicts of interest between diverse stakeholders. Approaching the issue requires understanding of a problem, which is at stake. Discussion on the benefits of PPPs is atomized and not enough attention is paid to the benefits for the healthcare itself since the focus on PPPs' performance is usually very narrow. This paper discusses PPPs for healthcare, shifting the context for the analysis of PPPs' performance from purely financial to a wider and well-framed one comprising healthcare sustainability pillars. This allows escaping overreliance on financial metrics such as e.g. value for money in the evaluation of PPPs for healthcare, which may produce imbalanced results

Anna Doś
Faculty of Finance and Insurance
University of Economics in Katowice
ul. 1 Maja 50
40-287 Katowice
anna.dos@ue.katowice.pl

for different types of the stakeholders involved. Another important underinvestigated issue is how the partners' goals conflict or are mutually reinforced, thus affecting the project outcomes. The purpose-based framework is adopted to analyse how PPPs may affect the financial and social pillars of healthcare sustainability pillars. The governance mechanisms in PPPs for healthcare are then examined to identify best practices to support PPPs for healthcare sustainability. The examples of best practices provided in the paper include legal and institutional frameworks as well as specific PPP projects.

2. Sustainability in healthcare

The desirable healthcare system is often referred to as “sustainable”, and “sustainability” is contemporarily the key word to describe the goal of reforms, policies and innovations in healthcare management (e.g. ESG, 2015). The review of the literature shows three main trends in which “sustainability in healthcare” is defined.

The first trend is strictly connected with the classic definition of “sustainable development” provided in the Brundtland Report (UN, 1987), which states that sustainable development is the “development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. It is generally accepted that sustainable development requires convergence between the three pillars: economic development, social equity and environmental protection. For this reason, the studies by Capolongo et al. (2015) or Boone (2012) and many others examine **healthcare sustainability** in the context of **balancing three goals: natural environment conservation, social responsibility and economic efficiency**. The goals are explicit for healthcare since the social outcomes (health) are the priority, the healthcare environmental footprint is heavier than that of many other industries (Rodriguez-Mozaz et al. 2015), and healthcare financial efficiency gains extraordinary attention in the times of budgetary constraints. Some studies reduce the problem of sustainable healthcare management to sustainable healthcare infrastructure management, that is an appropriate

design and construction of hospitals, which ensures a balance between the three pillars mentioned above (e.g. Phiri, Chen 2014, Buffoli et al. 2015).

The described strand of healthcare management literature is definitely underpinned not only by the Brundtland report, but also by a vast body of literature on corporate sustainability. The literature provides a set of significant advancements in the analysis of sustainability on the micro-scale (organisations), including: well-developed terminology, expanded theoretical frames (the stakeholder theory, corporate governance, corporate social responsibility and risk management) and well-tested tools and procedures (e.g. life cycle assessment, sustainability reporting, social and environmental accounting, balanced scorecard, etc.).

Nevertheless, despite its incontestable achievements, the advancements in organisational sustainability literature are not massively translated into **healthcare management literature**, and the representatives of the former trend remain relatively rare.

In the healthcare management literature, the concept of “healthcare sustainability” has been developed based on the specificity of the sector, which is characterised by a strong requirement for the certainty of healthcare provision rather than on the general prerequisites for sustainability. The well-developed strand of the healthcare management literature defines “sustainability in healthcare” as continuation (durability) of programmes or innovations introduced into the system (Pluye et al. 2004; Stirman et al. 2012; Proctor et al. 2015). In this context, **sustainability in healthcare is understood as persistence, routinisation, survival and viability**. Importantly, such an understanding of “healthcare sustainability” coincides to some extent with the classic definition of sustainable development. Since there is a need to protect the interests of the future generations, the viability of healthcare provision in the long term is crucial.

The studies examined by Pluye et al. (2004) and Stirman et al. (2012) analyse a wide range of factors which affect healthcare sustainability (understood as viability, persistence) including leadership, social structures, governance, stakeholder engagement, staff, policies, etc. However,

there is a noticeable separate strand in the literature which concentrates almost solely on the financial aspects of healthcare sustainability, whereas other factors are neglected as practically irrelevant in that regard (Kaplan and Porter 2011; Maarse et al. 2013, Bauzon 2015). In this research avenue, the term **“healthcare sustainability” is used interchangeably with “healthcare financial sustainability”**.

It has been noticed that problems with funding contribute most to de-adoption of programmes and innovations in healthcare (Marty et al. 2008). This explains the focus on financial conditions to ensure healthcare sustainability. Contemporarily, the problem of financial sustainability of healthcare occurs on the macro-scale, also because of the 2008+ crisis which generated financial austerity. The ageing populations, the shift in morbidity patterns towards chronic diseases, expensive technologies, the increasing demands and expectations all increase the costs of healthcare and create political concerns (Borgonovi and Compagni 2013; OECD 2010). Considering the fact that healthcare can be financed by the government or privately (via insurance or out-of-pocket payments), the problem of financial sustainability of healthcare is multifaceted, and tensions between the facets are apparent.

The first facet of healthcare financial sustainability (and the first perspective) is connected with the crowding-out effect. The healthcare financing mechanism is described as unsustainable when it is unable to deliver universal publicly funded healthcare services without compromising other government programmes (CMA 2010). The use of the term “unsustainable” is justified because population ageing will reduce the tax base, and the expected growth in expenditures will defy manageable tax rates and increase government debt loads, with the health spending already outpacing economic growth (OECD 2015). Therefore, it could lead to adverse redistribution among the present generations as well as among the present and future generations.

The second perspective on healthcare financial sustainability focuses on the affordability of healthcare. Unequal access to healthcare services generally results from the necessity to bear the costs of services by individuals, which can be

the case when the system is based on out-of-pocket payments or on private insurance, where the insurance premiums reflect the individual risk profiles and costs of services. If such inequalities occur, the system is called “unsustainable” (e.g. Samad et al. 2015). The decreased ability of the future generations to pay for healthcare services due to increased government debt loads, ascribed to the first facet of financial sustainability in healthcare, is seen as a dimension of the issue of “sustainability as affordability” (CMA 2010).

The third perspective is connected with attributing unsustainable health costs to “failed governance”. In the absence of market discipline, administrators may fail to innovate, providers lack sufficient accountability, and consumers do not have financial incentives to use the system judiciously (Birch et al. 2015; Laba et al. 2015). Policies aimed at reducing this type of unsustainability focus on reinterpreting the role of the private sector or on developing sound pricing and reimbursement assessments as well as evidence-based funding mechanisms. Such an approach to sustainability in healthcare is translated into policy: *The European White Paper on Sustainable Healthcare* states that sustainability is equal to cost-efficiency, which means that every euro spent must bring the greatest possible effect (ESG 2015).

The focus on financial sustainability observable in the literature expresses a widespread belief that financial issues are the main threat to the viability of healthcare services. However, other factors, even if to a lesser extent, also have a bearing on the sustainability of healthcare. Additionally, the classic approach to organisational sustainability, based on the concurrence of three pillars of sustainability: environment, society, economy, broadens the perspective on healthcare provision as situated in a macro-system whose components are indispensable for the well-being of societies. Therefore, all these perspectives on healthcare sustainability are valuable and useful in identifying its underpinning factors.

The complexity of the attributes of healthcare sustainability arises from the compound context of healthcare system ability to endure and withstand the changing circumstances. The principal tensions which characterise this context are the following: present-future, public-private, input-output,

economy-environment-society, affordability-quality. Therefore, the definition of “sustainability in healthcare” should be developed on a general level. **The proposed definition of sustainability in healthcare is the viability of healthcare provision balanced with the need for natural environment protection and desirable social goals. It is assumed that healthcare viability depends on financial and non-financial factors and that financial factors include efficiency, which is a prerequisite for economic viability.** Such a definition embraces all the classic pillars of sustainability and the concern for healthcare sustainability in terms of financial austerity prompted by the increasing costs of healthcare and funding constraints.

3. The impact of public-private partnerships on the pillars of healthcare sustainability – a purpose-based perspective

Since public-private partnerships are mixes of standards and rules for different value regimes, the author analyses PPPs in the frameworks appropriate for both the public sector and the private sector. This analysis aims to provide a sound foundation for the identification of factors within PPPs which can enhance or impair healthcare sustainability. As the name implies, PPPs involve actors from the public and private sectors who agree to cooperate and to share different types of resources in order to achieve a particular public task. The main characteristic of a PPP, compared with the traditional approach to the provision of infrastructure, is that it bundles investment and service provision in a single long-term contract (Peters et al. 2014). The European Commission (2004) listed the following elements that typically characterise a PPP:

- the relatively long duration of the relationship between the public and the private partner;
- partial contribution of the private sector to the project’s funding;
- an important role of the private operator at different stages of the project (design, completion, implementation, funding, etc.);

- the allocation of risks between the public and the private partner.

Privatised procurement is nationalised at the end of the concession when the licence expires, even if a new tender opens up space for some renegotiated agreements with private partners.

In the context of the structure and content of individual PPPs and their operation at the inter-organisational and interpersonal levels, there are research gaps in the study of PPPs concerning their effectiveness. This knowledge is crucial for understanding the impact of PPPs on healthcare systems, and thus their role in policymaking.

The central idea of PPPs is that added value can be achieved through greater cooperation between public and private actors. The rationale of a public-private partnership rests on the combined assumption that the project is a legitimate collective project, which justifies political involvement, and that it has market potential which creates incentives for corporate investment (Peters, Pierre 2010). If so, public private partnerships have a significant potential to enhance sustainability in healthcare. Such potential is driven by legitimised public authorities that safeguard public interest (appropriate quality and accessibility of healthcare, natural environment protection, acceptable social outcomes) and willingness of the private partner to invest capital, technologies and expertise in profitable projects. This assumption, however, not always holds, and distortions are observable. Therefore, a deeper reflection on PPPs is needed. It is not possible to capture the complexity of PPPs using a single analytical framework. Here, a purpose-based framework is adopted for the examination and expression of the defining features of such partnerships as they relate to achieving specific goals. The paper’s contribution is discussing PPPs’ features and performance in the theoretical framework based on the theories which explain the goals of the entities participating in the PPP. These theories are: public choice theory, neoclassical firm theory, agency theory and the corporate social responsibility concept. They represent a positive and complementary approach towards analysing goals of the public and private partners.

Two approaches govern the research on public sector issues: the normative approach and the positive approach (public choice theory). In the normative theory of public finance, projects are examined, selected and executed with a view to producing the best social outcome. The assumptions mentioned above are reiterated in an overwhelming majority of studies on PPPs. This, however, shows the way in which ideal institutions are hoped to act, whereas the public choice theory is useful for explaining less ideal reality. In the public choice theory, the question on the determinants of the public partner's involvement in the PPP can be answered by analysing the interactions and interdependencies between rational and self-interested voters, politicians, bureaucrats and lobbyists in non-market institutions.

The motivation of the abovementioned actors is rather complex and intricate. If public service is the prevalent factor, officials act for public interest, which helps to improve the achieved outcomes, i.e. welfare (Leisink, Steijn 2009). Nevertheless, self-interested officials can engage in rent-seeking behaviours. Corruption, negligence, collusion and inefficiency can damage welfare. The public-choice model fostered a noticeable shift towards privatisation and hybrid forms of public service provision (Grimshaw et al. 2002), by focusing on efficiency improvements available under market-driven management (escaping state failure by privatisation, insistence on PPPs as an infrastructure provision path).

The market-driven private partners of PPP contracts provide several types of efficiency gains. The first type includes efficiency gains resulting from the focus of the private partner on maximising the firm's value, which is considered as the firm's ultimate goal in the neoclassical firm theory. Such gains may result from reduced costs, increased incomes and lower cost of capital, and can therefore help to increase the efficiency of projects fostered by PPPs. It should be stressed that costs, benefits and risks are balanced throughout the project life cycle (the second type of efficiency gains), because maximising the firm's value is a long-term goal, and PPPs are based on long-term contracts. Therefore, the PPP as a procurement method offers opportunities

to reduce project risks and inefficiency risks connected with the traditional public procurement path, which is sensitive to the election cycle, the annual budget cycle and administrative short-termism. By contrast, a well-structured PPP can introduce clear lines of accountability, transparency of outcomes and performance, clarity as to the roles and responsibilities of the contracting parties. Therefore, fostering healthcare through PPPs can help reduce public sector inefficiency resulting from rent seeking and annual management. The third type of efficiency gains is the appropriate size of the project. PPP projects can sometimes be downsized compared to what the government initially plans without sacrificing capacity or quality of service. Ugarte et al. (2012) provide evidence of achieving cost savings from downsizing reaching billions of dollars. The fourth type of efficiency gains is reduction of transaction costs. Private partners can provide technical expertise, management know-how, access to specialised assets, innovation and funding. The costs of access are lowered through PPPs. Additionally, PPPs can provide economies of scale, efficient risk sharing and possibility to engage underexploited assets. The specific healthcare achievements of PPPs include significantly reduced delays in waiting for treatment, reduced average hospital stays, lower readmission rates and increased rates of inpatient and outpatient surgery. It means that PPPs can produce benefits for the following pillars of sustainability in healthcare: accessibility of a service, efficiency and quality.

The categories of efficiency gains mentioned above should, however, be seen as a potential which can be well used or mismanaged. In some cases, significant efficiency gains were observable and in other cases PPPs resulted in huge cost overruns, savings being offset by transferring the revenue flows to the private sector (Engel et al. 2013) or in lower value for money when compared to non-PPP hospitals.

The reason for not meeting efficiency goals seems to be twofold. First, the profitability of PPP projects is subject to considerable uncertainty concerning exogenous demand, which is often not properly provided for when designing the contracts. Second, poorly designed PPPs can result in an expropriation of public wealth. A wider

explanation of the second consideration is provided below.

Research provides evidence that PPPs may lead to the construction of inefficient infrastructures, long-term indebtedness of municipalities, unequal access to services because of high user tariffs, poor quality of services, postponement of investments in less profitable project parts, contract renegotiation in favour of private providers and so on (Koppenjan and Enserink 2009, Broadbent et al. 2009). The costs of such partnerships are ultimately paid by taxpayers, users of services or other stakeholders who feed the private partner, allowing him to generate return exceeding the average returns in the sector.

Poor efficiency outcomes of PPPs for healthcare are related mostly to serious practical difficulties in harnessing private striving for profit for the purpose of public interest. This striving, which theoretically provides with a number of efficiency gains discussed above, can easily turn against public interest. It is especially easy for private companies to take advantage of the PPP at the expense of the society at large in the case of an uncompetitive market for the provided services. An uncompetitive market scheme can comprise: inclusion of exclusivity agreements within PPP contracts, providing subsidies in order to realise full recovery costs, giving financial guarantees with regard to operation and currency risks, granting tax exemptions, providing soft loans and formulating regulations that grant the private provider a local monopoly (Marchegiani et al. 2012) – all these can be named “worst practices”.

Such “worst practices” are driven by the private partner’s focus on financial performance, combined with the limited managerial talent, negligence or self-interest oriented behaviour of the public officials (this problem is usually ignored in studies on PPPs). For example, politicians may enter a PPP for a project producing a utility with a limited collective value in order to foster a good relationship with the local business community (Peters, Pierre 2010). Another example is that, as Engel et al. (2008) suggest, spending authorities use PPPs to get around oversight by the legislature that constrains public spending in order to increase their chances for re-election. Thirdly, public administrative staff,

following the New Public Management style and focused on financial efficiency, may not be ideally suited for representing and safeguarding public interest (Peters, Pierre 2010). Fourthly, officials and administrative staff may be susceptible to the “white hat bias” – a tendency to disregard facts and distort the truth to serve desirable purposes (where the PPP is a desirable purpose, considering how strongly it is advertised). Fifthly, in the case of complex and long-term relationships, transparency and control are much weaker than is the case in more routine political processes (Peters, Pierre 2010).

The negative picture of PPPs provided above is only partially true. Firstly, because many public officials are motivated by public service, and public management tools are constantly improved and enhance the public sector’s transparency and accountability. Secondly, because contemporarily businesses change their views on their role in the society. The neoclassical firm theory is challenged by a wider perspective on norms which govern business, that is corporate social responsibility (CSR). The majority of current CSR theories focus on four main aspects: (1) meeting objectives that produce long-term profits, (2) using business power in a responsible way, (3) integrating social demands, and (4) contributing to a good society by doing what is ethically correct. Socially responsible firms introduce firm-wide CSR management and report on their social and environmental performance.

In reality, firms, especially those operating globally, are held accountable for an ever wider range of issues and are expected to fill new roles, including more political ones (Scherer, Palazzo 2012). It is argued that the corporate response to PPP opportunities can be driven by a CSR agenda (Alexander, Brown 2006). This is the case also in healthcare (Leenaars et al. 2013).

Since ethics and social welfare are the core values driving the actions of socially responsible firms, CSR can be used to alleviate conflicts of interest between the partners. Nevertheless, CSR is not a simple answer to all problems related to PPPs due to the fact that it is a heterogeneous concept. This can result in conflicts of interest in other fields. Additionally, if both partners see their role in protecting public interest, their

function within the PPP is doubled instead of being complementary so as to bring about synergy effects. Eventually, it is not clear which partner is accountable for safeguarding the project's financial efficiency.

4. Mechanisms of governing PPPs for healthcare sustainability

In PPPs for the healthcare sector, a number of agency relationships can be identified: society-officials, shareholders-managers, managers-stakeholders, public partners-private partners. Unavoidable conflicts of interest which can undermine healthcare sustainability should be managed carefully. This part of the study focuses on the identification of PPP governance mechanisms and instruments aimed to improve the multi-pillar sustainability in healthcare, done by external online desk research of PPPs for healthcare in 2017. The desk research covered a number of publicly available materials produced by private consortia participating in PPPs for healthcare, governments and local governments, financial institutions supporting PPPs for healthcare as well as consulting firms. Only the most pertinent findings are cited here, with the focus being placed on the developed economies of Western Europe.

Governance mechanisms influence the partners' behaviour by increasing the cost of opportunistic behaviours and by aligning the interests of each partner with the success of the alliance. They include policy-wide (legislation, practices) as well as project-specific mechanisms (e.g. contract, stakeholder engagement). Governance mechanisms can be relational or contractual, both producing the desired outcomes (Luo et al. 2013). Here, the focus is on contractual mechanisms because of their transparency. Contractual mechanisms are embedded in the legislation and/or in the PPP contract. The main identified governance mechanisms for the support of healthcare sustainability are briefly presented below.

A. Pro-competitive measures

Some instruments used to govern public sector administration in order to mitigate rent-seeking behaviour among public officials and administrative staff are already well established. Public procurement legal schemes, which are usually applied for PPPs arrangements, include complex and concise modules aimed at reducing costs of rent seeking (including corruption, nepotism, negligence, etc.). In many countries, PPPs are governed by separate legislation for the PPP policy (introduced e.g. in Belgium, Italy, Poland, Portugal and Spain). Usually, pro-competitive measures are replicated in the PPPs' legal framework. The discussed legal framework can be supported by measures aimed to encourage public service motivation among officials and administration, including monitoring and well-targeted incentives (IPA, 2013). Good practices in the area include dissemination of public service values and the communication of goals and principles consistent with those values in New Karolinska Solna – a PPP agreement between the Stockholm County Council and the project company Swedish Hospital Partners AB (NKS, 2017).

B. Mechanisms for lowering transaction costs

The specific goal of the public procurement framework is to maximise the number of bids, which enhances competition and allows for reducing the project's costs. However, to be accurate, public procurement requires detailed project specification which increases transaction costs and reduces the number of bids. There are many concepts as to how transaction costs could be decreased, which would stimulate the attractiveness of the PPP market and increase the number of bidders, and in turn would increase competition and hence – efficiency. These include mainly separate PPP legislative acts (which is parallel with the public procurement framework) and project pipelines (De Clerck & Demeulemeester 2016, ADB 2015). A good practice illustrating this aspect area is the centralised support structure for PPP

projects in Lithuania. The structure includes the Invest Lithuania platform and the Central Project Management Agency which provides comprehensive assistance to the development of PPP projects (Invest Lithuania, 2016).

C. Mechanisms for safeguarding financial efficiency

In order to enhance the efficiency of projects implemented by PPPs, certain specific performance measurement procedures are used. These procedures should be executed *ex ante*, during the project life cycle, and *ex post*, after the project is completed. The choice between internalised traditional procurement in the public area and PPPs – *ex ante* performance measurement – is based on benchmarks such as the Public Sector Comparator (PSC). The PSC is a comparison between the cost of the proposed PPP projects and the benchmark cost, which is a cost-estimation of the specific service using traditional procurement. The PSC reveals the value for money (VfM) of a PPP project. Value for Money is the strategic parameter behind any “make or buy” option questioning whether a PPP proposal is more efficient than any alternative, including public procurement (Moro Visconti 2014). It is not always legally required to follow performance evaluation procedures. In some countries, PPP policies may endorse VfM principles without providing specific criteria to determine how the VfM will be calculated. In jurisdictions where a formal VfM process is not required, a procurement process may embed some VfM principles, including quantitative and qualitative performance benchmarks. To the extent that VfM principles are embedded in the PPP policy, a policy-wide governance mechanisms to support PPP efficiency are provided. Otherwise, PPP projects require project-specific governance. The United Kingdom is the best known and most prominent example of good practices in complex implementation and regular updating of the VfM standard for all sectors, including healthcare (HM Treasury 2012).

The financial sustainability in the healthcare sector is strongly connected with fiscal sustaina-

bility, and that is why the planning process for PPPs should address fiscal risks. Therefore, the key success factors in reducing fiscal risks include avoidance of excess capacity (e.g. Hospital Plans, Germany), effective competition among public and private healthcare providers (Germany, France) and firm contract management (Portugal) (EC, 2011). In the PPP contract for outpatient dialysis services in Romania, the Ministry of Health set the prices based on a regional price comparison study, a flat fee for hemodialysis treatment and an annual fee for peritoneal patients (Nikolic, Maikisch 2006). The contract produced improved patient services at lower costs to the national health system

D. Mechanisms promoting desirable environmental and social outcomes

There are several types of governance mechanisms promoting PPPs’ focus on multiple goals, including environmental and social ones. In the last decade, the use of environmental criteria in public tenders has been increasingly diffusive (the so-called green public procurement). The same pattern of criteria setting is sometimes applied in the PPP legislation, thus constituting a policy-wide ground for formulating environmental and social goals in healthcare provision via PPPs, for example in Germany. A common approach to mitigating the environmental impact of the infrastructure is to set targets in terms of energy performance, or carbon dioxide emissions per square metre, or a requirement to use recycled materials.

The standards for the criteria targeting social performance (e.g. equality, employment practices, impact on the local communities) are relatively underdeveloped. Public authorities are normally obliged to consult with the local community before undertaking an infrastructure project. This most often takes place at the planning stage, through a formal consultation process, open meetings and/or voting by a local council or assembly.

Although the VfM concentrates on economic efficiency, healthcare and environmental outcomes can be safeguarded also in the VfM evaluation. In this regard, three solutions are possible. The

first is providing and following the guiding principles as to how environmental and social impacts should be considered in the PPP assessment even if there is no legal requirement for this (triple-bottom line). The second solution is embedding environmental and healthcare outcomes in the analysis of the PSC (by using tools similar to those employed in the cost and benefit analysis, for example contingent valuation). The third solution consists in setting a number of criteria, not purely financial-ones, for the award of the contract. This entails using multi-criteria decision methods for establishing appropriate weights for multiple heterogeneous criteria (adopted for example in Lombardy, Italy). The selection of the appropriate mechanism should be based on the project's specificity. Such solutions are referred to as the Quality and Cost Based Selection (QCBS) or, more frequently, as the Most Economically Advantageous Tender (MEAT). Expert committees or expert evaluation panels are set up to ensure that the qualitative criteria are objective and well-explained (Austria). Post-bid dialogue sessions usually address the quality standards and non-financial performance of the project.

An example of a good practice in the sphere of environmental and social impact management is the Kocaeli Hospital PPP in Turkey, where the complex environmental and social assessment was made public, where bank specialists and consultants made a visit to the site to clarify the issues and mitigation measures, and where the European Bank of Reconstruction and Development monitors the project's environmental and social performance by reviewing the lender supervisor's reports, annual environmental and social reports and by periodical monitoring visits (EBRD 2016).

E. Mechanisms for ensuring healthcare quality

The quality of service is an important pillar of healthcare sustainability. On the market, supply and demand govern both the quality of services quality and the prices. In the case of PPPs, market forces only partially influence the final

outcome. In practice, payments are usually made by public authorities, in the hope that competition will enhance the quality of services. However, healthcare is a peculiar industry. Demand for a service – a market force – is driven mainly by consumer satisfaction, which is very loosely related to the actual quality of a given service. The physician–patient dyad is a type of a principal–agent relationship and an example of asymmetry of information. This relationship, to be beneficial for the patient (appropriate quality of the service) and the society (no cherry-picking of patients) in terms of healthcare service provision via PPP, has to be supervised by an agent who acts in the public interest. Public partners are generally better suited for this role, which is important in the context of service quality target-setting, measurement and monitoring. Monitoring and evaluating healthcare outputs are the core activities in contract and project management. Best practices in the market include setting appropriate measures to be monitored as well as choosing appropriate professionals to carry out the monitoring process (healthcare professionals). For example, the quality control at the Holistic Care Center Waldviertel (Austria), including monitoring of the medical and economic performance, is conducted by an inter-university advisory board responsible for developing and monitoring the quality standards of holistic care. For proper quality management, internal and external transparency is a necessity. In Berlin-Buch Hospital (Germany), the quality of services is ensured through e.g. public Annual Medical Reports to transparently track key performance (Nikolic, Maikisch 2006).

Healthcare service quality, accessibility and affordability are highly impacted by the values of the private partners and the model of payment adopted in the PPP contract. Availability payment – a yearly sum independent of the fulfilment of the demand, but conditional on delivering the agreed service quality, has been well-tested as a solution, and contributes to the quality of services provided via PPPs. An interesting model of payments was introduced in Ribera Salud in Spain, where both infrastructure and treatment are provided by PPPs. The payment is a “capitation” model in which the regional health authority makes a standard payment

for each member of the population in a single local area forming a defined catchment area. Furthermore, the terms of the contract discourage the consortium from reducing the volume or quality of healthcare services provided to its catchment population, since the costs incurred by patients travelling outside the concession are charged to the hospital company and there are disincentives to offering care to non-catchment citizens (Barlow et al. 2013).

F. Mechanisms for managing conflicts

A PPP contract typically specifies the commitments, contributions and benefits accruing to each partner, as well as conflict resolution mechanisms such as arbitration clauses or lawsuit provisions. Performance measurement and monitoring as well as other incentives against the opportunism of both partners should be specified in the contract. It is argued that, in complex projects with a long gestation, such as healthcare investments, there may be a high risk of abandoning the project at some stage of its development. Therefore, the project's efficiency may strongly benefit from a proper transfer of these risks to the private sector, with binding contractual penalties (Moro Visconti 2014). Such penalties are yet another incentive against the opportunism of a private partner. An example of concrete practices to ensure healthcare quality are the contracts of Castelfranco Veneto and Montebelluna Hospitals in Italy. The rule is that penalties would be levied if the private partner did not meet the required performance standards. The second important rule is that the private partner has to reinvest 19.6% of the fee paid out annually by the Health Authority in technological upgrades (EC, 2014).

Both the contract and the legal framework are always incomplete to some extent. An important success factor for PPPs for healthcare is an ongoing dialogue and good communication between the partners. Regular meetings and well-designed and smooth information flow help to achieve it.

The governance mechanisms briefly described above are not commonly employed in PPPs for healthcare. However, the dissemination of good

practices is necessary to improve the outcomes of the healthcare system.

Conclusions

Healthcare sustainability is a complex goal, where financial, social and environmental objectives must be achieved in order to safeguard healthcare viability. PPPs as a path for the provision of healthcare infrastructure can enhance or impair healthcare sustainability due to a number of conflicts of interest that might occur. The PPP governing mechanisms can be programmed as sustainability drivers to improve the resilience of healthcare to the benefit of all the stakeholder groups. Policy-wide instruments should focus on appropriate legal frameworks for PPPs to enhance an efficient management of tenders, sound financial planning and proper management of social and environmental issues during the project's lifetime. The contract is perceived by both parties as playing a central role in governing complex, long-term supply arrangement. An appropriate model of payment should be specified in the contract along with the monitoring scheme, communication rules and contractual penalties. All these mechanisms must be suitable for the specific nature of the healthcare sector. Best practices in the area should be promoted and used as templates for designing PPP frameworks and PPP contracts in the countries of Central and Eastern Europe which strive to modernise their healthcare systems.

References

- Asian Development Bank (ADB) (2015). *Infrastructure Public-Private Partnership Pipeline Development Support*. Retrieved from: <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/161269/48350-001-tar.pdf> (27.02.2017).
- Alexander, K., Brown, M. (2006). Community-based facilities management. *Facilities*, 24 (7/8), 250–268.
- Barlow, J., Roehrich, J., Wright, S. (2013). Europe sees mixed results from public-private partnerships for building and managing health care facilities and services. *Health Affairs*, 32 (1), 146–154.

- Bauzon, S. (2015). Classical distributive justice and the European healthcare system: Rethinking the foundations of European health care in an age of crises. *Journal of Medicine and Philosophy*, 40 (2), 190–200.
- Birch, S., Murphy, G.T., MacKenzie, A., Cumming, J. (2015). In place of fear: Aligning health care planning with system objectives to achieve financial sustainability. *Journal of Health Services Research & Policy*, 20 (2), 109–114.
- Boone, T. (2012). Organizing for sustainability: Exploratory analysis of the healthcare industry. In T. Boone, V. Jayaraman, R. Ganeshan (red.), *Sustainable Supply Chains* (pp. 37–48). New York: Springer.
- Borgonovi, E., Compagni, A. (2013). Sustaining universal health coverage: The interaction of social, political, and economic sustainability. *Value in Health*, 16 (1), 34–38.
- Broadbent, J., Gill, J., Laughlin, R. (2008). Identifying and controlling risk: The problem of uncertainty in the private finance initiative in the UK's National Health Service. *Critical Perspectives on Accounting*, 19(1), 40–78.
- Buffoli, M., Capolongo, S., di Noia, M., Gherardi, G., Gola, M. (2015). Healthcare sustainability evaluation systems. In S. Capolongo, M.C. Bottero, M. Buffoli, E. Lettieri (eds), *Improving Sustainability During Hospital Design and Operation* (pp. 23–29). Springer International Publishing.
- Capolongo, S., Bottero, M.C., Buffoli, M., Lettieri, E. (eds.) (2015). *Improving Sustainability During Hospital Design and Operation: A Multidisciplinary Evaluation Tool*. Springer International Publishing.
- Canadian Medical Association (CMA) (2010). *Health Care Transformation*. Retrieved from: <http://www.cma.ca> (11.06.2013).
- De Clerck, D., Demeulemeester, E. (2016). An ex ante bidding model to assess the incentive creation capability of a public–private partnership pipeline. *International Journal of Project Management*, 34 (1), 117–131.
- EBRD (2016). *Koaceli Hospital PPP*. Retrieved from: <http://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/koaceli-hospital-ppp.html> (15.07.2017).
- European Commission (EC) (2011). *Health and Economics Analysis for an Evaluation of the Public Private Partnerships in Health Care Delivery Across EU*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_en.pdf (1.03.2017).
- European Commission (EC) (2014). *Expert Panel on Effective Ways of Investing in Health*. Retrieved from: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/003_assessmentstudyppt_en.pdf (15.07.2017).
- Engel, E., Fischer R., Galetovic, A. (2008). *Public-Private Partnerships: When and How*. Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University.
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. (2013). The basic public finance of public–private partnerships. *Journal of the European Economic Association*, 11 (1), 83–111.
- ESG (2015). *Acting Together: A Roadmap for Sustainable Healthcare*. European Steering Group on Sustainable Healthcare.
- Grimshaw, D., Vincent, S., Willmott, H. (2002). Going privately: Partnership and outsourcing in UK public services. *Public Administration*, 80 (3), 475–502.
- HM Treasury (2012). *A New Approach to Public Private Partnerships*. Retrieved from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf (15.07.2017).
- Institute of Public Administration (IPA) (2013). *Public Service Motivation*. Retrieved from: <https://www.ipa.ie/pdf/PublicServiceMotivation.pdf> (27.02.2017).
- Invest Lithuania (2016). *PPP in Lithuania Overview of PPP Climate & Opportunities*. Retrieved from: <http://www.investlithuania.com/wp-content/uploads/2014/03/PPP-in-Lithuania-Overview-of-climate-and-opportunities.pdf> (25.07.2017).
- Kaplan, R.S., Porter, M.E. (2011). How to solve the cost crisis in health care. *Harvard Business Review*, 89 (9), 46–52.
- Koppenjan, J.F., Enserink, B. (2009). Public–private partnerships in urban infrastructures: Reconciling private sector participation and sustainability. *Public Administration Review*, 69 (2), 284–296.
- Laba, T.L., Usherwood, T., Leeder, S., Yusuf, F., Gillespie, J., Perkovic, V., Essue, B. (2015). Co-payments for health care: What is their real cost? *Australian Health Review*, 39 (1), 33–36.
- Luo, Y., Liang, F., Ma, Z. (2013). The effects of contractual governance and relational governance on construction project performance: An empirical study. *International Journal of Digital Content Technology and its Applications*, 7 (8), 741.
- Leenaars, K., Jacobs-van der Bruggen, M., Renders, C. (2013). Determinants of successful public-private partnerships in the context of overweight prevention in Dutch youth. *Preventing Chronic Disease*, 10.
- Leisink, P., & Steijn, B. (2009). Public service motivation and job performance of public sector

- employees in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (1), 35–52.
- Maarse, H., Jeurissen, P., Ruwaard, D. (2013). Concerns over the financial sustainability of the Dutch healthcare system. *DICE Report*, 11 (1), 32–37.
- Marchegiani, L., Nenni, M. E., Peruffo, E., Pirolo, L. (2012). Linking value assessment to the business model framework in high innovative services of public utility – A simulation from the aerospace industry. *International Journal of Economics and Management Engineering*, 2 (3), 98–103.
- Marty, D., Rapp, C., McHugo, G., Whitley, R. (2008). Factors influencing consumer outcome monitoring in implementation of evidence-based practices: Results from the National EBP Implementation Project. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 35 (3), 204–211.
- Moro Visconti, R. (2014). Multidimensional principal-agent value for money in healthcare project financing. *Public Money & Management*, 34 (4), 259–264.
- Nikolic, I. A., Maikisch, H. (2006). *Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health sector: An Overview with Case Studies from Recent European Experience*. HNP Discussion Paper. Retrieved from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/909681468139198131/pdf/378070Public0p1partnerships01PUBLIC1.pdf> (25.07.2017).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *Health System Priorities When Money is Tight*. OECD Health Ministerial Meeting, Paris, 7–8 October, Paris: OECD. Retrieved from: <http://www.oecd.org/health/ministerial/46098466.pdf>
- Peters, B.G., & Pierre, J. (2010). Public-private partnerships and the democratic deficit: Is performance-based legitimacy the answer?. In M. Bexell, U. Mörth (red.), *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance* (pp. 41–54). Palgrave Macmillan UK.
- Peters, B.G., Pierre, J., Röiseland, A. (2014). Financial gains and value loss? The impacts of local mixed companies. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85 (1), 87–102.
- Phiri, M., Chen, B. (2014). *Sustainability and Evidence-Based Design in the Healthcare Estate*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Pluye, P., Potvin, L., Denis, J.L. (2004). Making public health programs last: Conceptualizing sustainability. *Evaluation and Program Planning*, 27 (2), 121–133.
- Proctor, E., Luke, D., Calhoun, A., McMillen, C., Brownson, R., McCrary, S., Padek, M. (2015). Sustainability of evidence-based healthcare: Research agenda, methodological advances, and infrastructure support. *Implementation Science*, 10 (1), 88.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (1), 53–78.
- Rodriguez-Mozaz, S., Chamorro, S., Marti, E., Huerta, B., Gros, M., Sánchez-Melsió, A., Balcázar, J.L. (2015). Occurrence of antibiotics and antibiotic resistance genes in hospital and urban wastewaters and their impact on the receiving river. *Water Research*, 69, 234–242.
- Samad, L., Iqbal, M., Tariq, A., Shahzad, W., Khan, A.J. (2015). Equitable access to comprehensive surgical care: The potential of indigenous private philanthropy in low-income settings. *World Journal of Surgery*, 39 (1), 21–28.
- Sarvi, J.E., Balaji, V., Pillay, H.K. (2015). Public-private partnerships in information and communication technology for education. *ADB Briefs*, 49 (1), 1–8.
- Scherer, A. G., & Palazzo, G. (2011). The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of Management Studies*, 48 (4), 899–931.
- Stirman, S.W., Kimberly, J., Cook, N., Calloway, A., Castro, F., Charns, M. (2012). The sustainability of new programs and innovations: A review of the empirical literature and recommendations for future research. *Implement Sci.* 7 (17), 1–19.
- Ugarte, C., Gutierrez, G., Phillips, N. (2012). *A roadmap to funding infrastructure development*, Cintra Infraestructuras S.A., Spain, International Transport Forum Discussion Paper OECD Publishing, pp. 1–8.
- United Nations (UN) (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Retrieved from: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (26.07.2017).
- www.nyakarolinskasolna.se/en/The-New-Hospital (15.07.2017).

Mechanizmy zrównoważonego zarządzania partnerstwem publiczno-privatnym w sektorze ochrony zdrowia

Niejasne definiowanie celów w zarządzaniu ochroną zdrowia oraz zbyt uproszczone podejście do analizy projektów w formule partnerstwa publiczno-privatnego (dalej: PPP) utrudniają formułowanie mechanizmów zapobiegania i rozwiązywania konfliktów interesów w ramach PPP w sektorze ochrony zdrowia. Efektywne rozwiązania w tym zakresie są słabo znane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Celem tego artykułu jest w pierwszej kolejności ustalenie poprawnego rozumienia zrównoważonego systemu ochrony zdrowia, następnie przesunięcie kontekstu analizy PPP z perspektywy czysto finansowej w kierunku poprawnie określonej perspektywy filarów zrównoważonego rozwoju ochrony zdrowia i ostatecznie zidentyfikowanie mechanizmów zarządzania PPP wspierających zrównoważoną ochronę zdrowia. Zastosowanymi metodami badawczymi są: szeroka analiza koncepcyjna literatury światowej oraz zewnętrzna, internetowa, analiza danych zastanych publikowanych przez konsorcja PPP, instytucje finansowe i agencje publiczne zaangażowane w zarządzanie PPP w ochronie zdrowia w Europie. Określono, że zrównoważona ochrona zdrowia jest problemem złożonym i wieloobszarowym. PPP mogą wspierać albo hamować rozwój każdego z obszarów zrównoważonej ochrony zdrowia. Jakość oddziaływania PPP na zrównoważoną ochronę zdrowia wynika ze złożonych konfliktów interesów. Wykorzystanie określonych mechanizmów zarządzania w kontraktowaniu i zarządzaniu PPP jest niezbędne do wspierania finansowego i pozafinansowego obszarów zrównoważonej ochrony zdrowia. Bez tych mechanizmów niemożliwe jest zapewnienie trwałości ochrony zdrowia z korzyścią dla dawców kapitału, społeczeństwa i sektora publicznego. Doświadczenie zdobyte w ramach niektórych projektów PPP w ochronie zdrowia inspirowało projektowanie systemu mechanizmów zarządczych.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektami w ochronie zdrowia, interesariusze ochrony zdrowia, trwałość ochrony zdrowia

Olga Nosova

The effects of industrial policy on regional development in Ukraine

The paper is based on an empirical analysis of industrial policy effects on regional development. It looks at the state of the Ukrainian industrial policy and proposes the basic measures for future structural adjustments in Ukraine. The analysis of two groups of factors includes general and specific sources of growth for Ukraine's 27 regions and estimates the effects of regional industrial policy in Ukraine. The first group of indices comprises macroeconomic indicators. In the aggregate, transition-specific factors combine the indicators of success of reforms, including labour productivity, capital intensity, technological change and regional differences. The regional imbalance assessment is determined by the gross regional product per capita, regional employment and expenditures on education.

The use of econometric modelling proves the division into industrial regions with a high urbanisation rate and backward agrarian regions in Ukraine. Different types of industrial policies of protection and production subsidies across industries are proposed for the reforming process within the regions.

Keywords: industrial policy, econometric modelling, regional development.

I. Introduction

The study aims to investigate the effects of industrial policy on regional development. It aims to contribute to a deeper understanding of the state of the Ukrainian industrial policy. The global industrialisation upswing, international division of labour, capital expansion and foreign trade stimulate the involvement of the developing countries into the system of global economic relations. Felipe (2015) identifies and analyses new forms of modern industrial policy that are effective and could overcome the problems of the past.

The industrial policy has been successful when those with political power who implemented it either themselves directly wished for industrialisation to succeed, or were forced to act in this way by the incentives generated by political institutions (Robinson 2009).

With regard to the above-mentioned issues, the existence of modern approaches concerning

the industrial policy is a key policy option to promote the reallocation of human, physical and financial resources to high value added sectors of the economy and to provide efficient utilization (Mbate 2016). The spatial development policy analyses the crucial questions concerning the nature of changes in the spatial dimension (Massey 2007), whereas the structural policy debate highlights the vital role of industrial development in fostering structural change and promoting the country's long-term development objectives (Swiston, Barrot 2011). The stylised facts of structural change, estimating the contribution of structural change to economy-wide productivity growth, and developing multisector growth models consistent with the stylised facts of structural change (McMillan et al. 2016) contribute to the exploration of the key forces and the substantial theoretical and empirical knowledge to offer adequate economic policy recommendations.

The use of economic complexity, bounded rationality, socio-economic dynamics and econometric modelling provides a complex approach to deal with a broad range of industrial policy considerations. The application of the complex method of analysis to regional industrial

Olga Nosova
Banking University
Kharkiv Educational and Scientific Institute
61174 м. Харків
проспект Перемоги, 55
e-mail: olgano59@gmail.com

policy suggests measures to improve regional competitiveness.

The progress in the reforming process within the regions depends on the success of industrial policy providing different measures of support (including protection and production subsidies) among the sectors to see whether the supported industries demonstrate a faster growth. Studies on trade policies and growth show a strong correlation between the increasing trade shares and country performance. The positive EU experiences in industrial policy which affects the process of capital, labour, technology accumulation and knowledge diffusion from global to regional and national levels should be noted in this context.

II. Analysis of recent studies and publications

The intensive development of industry and industrial policy is one of the main tendencies of modern world economy trends. Industrial policy is an integral and coordinated management system of state authorities, focused on the development of industry in general and of its separate (priority) branches; it is maintained by the corresponding mechanisms of implementation, including stimulation, regulation and monitoring through the appropriate institutions – state and market ones. The purpose of this mechanism is to solve strategic and tactical tasks of development of the real sector: increase in the volume and changes in the structure of industrial production, creation of new jobs, competitive growth of the national economy and its individual branches, etc. Industrial policy provides targeted government effects to develop the industrial sector through a set of policies and special tools.

Scientists point out positive economic results of the industrialisation theory which was applied in the Soviet Union. The negative consequences of its implication included an uneven and unfair distribution of common goods among the former Soviet republics. The positive economic result of the industrialisation theory, applied in the Soviet Union, and of the application of the Soviet model of production, was a 50% share of industrial production in the GDP. Simachev et al. (2014)

pointed out that the technical change and the institutions which promoted it played a central role both in the forging-ahead process and in the catching-up process. Saha (2015) suggests the existence of elements of structural change visible in the evolution of Ukraine's industry. The author indicates that there is no correlation between the relative size and growth of the subsector but, rather, that growth was differentiated by the type of industry. Some studies argue that, in the case of particular industries that have received protection, this may lead to higher growth but result in net welfare losses (Madsen et al. 2003; Grossman, Elhanan 1991). The effects of both the movement of labour from low- to high-productivity sectors and productivity improvements within sectors are considered as a source of economic growth, and of its strong convergence property effect in manufacturing. Growth, based on industrialisation, is defined as a relatively easy kind of growth, which can be accomplished without placing too great demands on the fundamental capabilities of the economy (Rodrik 2013). Warwick (2013) proposes the evolution of thinking about the rationale for industrial policy interventions, which has moved from a traditional approach based largely on product market interventions (production subsidies, state ownership, tariff protection), through market failure-correcting taxes and subsidies operating mainly on factor markets (R&D incentives, training subsidies, investment allowances, assistance with access to finance), to a focus on interventions that help build systems, create networks, develop institutions and align strategic priorities. Clemens and Williamson (2001) analyse types and forms of protection and affirm that measures that provide export promotion are likely to be more successful than other types of interventions (such as tariffs or domestic content requirements).

Kebir (2016), Acemoglu et al. (2007), Altenburg et al. (2008) argue that a rethinking of regional development dynamics is necessary in order to properly consider current sustainable development requirements. They reassess the development models proposed in the 1980s that emerged in the context of globalisation, competitiveness and technological innovation. A new typology

of organisational forms of sustainable innovation is provided, and the traditional concept of an innovative milieu is challenged (Kebir et al. 2016). The structural policy debate demonstrates the predominance of the approach for the interdependence of economic growth and development changes with the structure of economic activity. The diversification away from agriculture into manufacturing and, eventually, services (intersectoral structural change), triggers a process of sustained growth. As the share of the total workforce in the primary sector declines in favour of the manufacturing (secondary) and service (tertiary) sectors, the intersectoral process of resource allocation results in systemic changes in the composition of domestic demand, generating a continuous rise in the level of skills, productivity and wages and, as a consequence, increasing the consumer purchasing power (Alcorta et al. 2013). Modern industrial policy refers to the set of actions and strategies used to favour the more dynamic sectors of the economy.

Tridico (2011) understands, by institutional, structural and systemic change, getting the right institutions to adapt those which do not fit well, keeping the old institutions which could still work and overcoming the inefficient ones. New conceptual developments are proposed, showing how modern industrial policy is able to initiate, upgrade and transform economic activity for the benefit of all. The evidence is used to provide a new theory of industrial policy, distinguishing modern industrial policy from the practices of the past. Felipe (2015) stresses that the developing countries need a “modern industrial policy” which refers to the set of actions and strategies used to favour more dynamic sectors of the economy. A key aspect of modern industrial policy is embedding private initiative in a framework of public action to encourage diversification, upgrading and technological dynamism to achieve development in the 21st century. Patel and Pavitt (1994) highlight, in addition to diversity in cumulative technological trajectories, the divergent patterns that reflect international differences in the capacities of management, financial and training institutions properly to evaluate and exploit – the learning benefits of technological investments. Theoretical

analysis of diverse approaches anticipates and adapts industrial policy to structural changes. The new relationship between the market and the production process proves the necessity of further empirical research aimed to assess the effectiveness of industrial policy.

In market economy, the private sector and private sector enterprises are the long-term driving forces of industrial development. It is the vibrant private sector that triggers economic dynamism, enhances productivity, enables transfer and diffusion of new industrial technologies and maintains competitiveness. In so doing, it also shapes the economic globalisation process. At the same time, it must be underscored that the ultimate objective of this process is poverty reduction. The difference between a viable and not viable industrial policy lies in the objectives and functioning of the institutions implementing the policies, and these are determined by the political system (Robinson 2009).

III. Peculiarities of industrial development in Ukraine

The basic idea of the state industrial policy is ensuring economic power, independence and security of the country through the development of high-tech and competitive industries. The purpose of the state industrial policy is suspension of slump production to ensure modernisation, restructuring and sustainable development of the Ukrainian industry in its transition to industrial economy as the basis of economic independence of the state, the welfare of the people and the country's integration into the global space. The relative importance of the industrial sector in Ukraine has continuously decreased since the fall of the Soviet Union. The share of industry in Ukraine's economy has dropped from around 50% of gross value added (GVA) in 1991 to 27%, including energy and water supply. In 2004, the situation of the Community of Independent States, or CIS countries, was severe, and all the former Soviet republics (FSRs) were still below their 1989 GDP levels (Tridico 2009). Ukraine did not succeed in carrying out sufficient reforms, had hyperinflation, unstable

economy and high corruption. UNIDO experts (2003) provided explanations for the declining trend in the manufacturing sector in the CIS countries. Firstly, the privatisation of the state-owned enterprises (SOEs) in the region was a measure to improve the government's fiscal position by reducing subsidies to SOEs, while simultaneously increasing government revenue by their sale. Instead, many SOEs were engaged in asset stripping, selling off company assets piece by piece at discounted prices to make a quick return, which led to the decline of competitiveness. Secondly, the inefficient use of resources, including labour, was rather high in the previously state-owned enterprises, and it was impossible to avoid generating significant unemployment as a result of the restructuring process. Sectoral studies showed that "there is no evidence of a substantial diminution of the technological gap between the Soviet Union and the West in the past fifteen to twenty years, either at the prototype commercial application stages or in the diffusion of advanced technology" (Amann et al. 1982). The transition countries did not reach a leading position in the world in a particular branch of economic activity on the basis of innovation. They relied on imported technology, which does not provide integration into the global economy (Myant, Drahokoupil 2011). New sources of growth have not as yet been able to compensate for the stagnant or diminishing performance of the old industrial substance. Identifying and strengthening these new sources of growth will be a key to secure Ukraine's status as an industry-based economy (Saha, Kravchuk 2015).

The structure of the Ukrainian economy is under the influence of the global challenges of the world economy. The economy recovered modestly, by 2.3% in 2016, with a bumper agriculture harvest leading to stronger growth of 4.8% in the fourth quarter. Decisive reforms in the face of unprecedented shocks in 2014 and 2015 helped to stabilise confidence. Other sectors experienced a pickup from low levels in 2016, with a growth of 3.6% in manufacturing, 16.3% in construction, 4% in domestic trade and 3% in transport. Fixed investment rebounded strongly by 20% from a low base, including manufacturing equipment and imported capital

goods, pointing toward a strengthening investor confidence. However, the overall pace of recovery has been modest as significant weaknesses remain in some parts of the services sector, including education, health and financial services (The World Bank 2017).

The basic structure of the global economy shifts is defined by the following tendencies: accelerated pace of development of new advanced high-tech industries, compared with the traditional growth rates; reducing the share of environmentally hazardous mining and manufacturing industries in the total industrial production; increase of the share of the social-service industry, which in developed countries "absorbs" up to 70% of wage earners and self-employed, economically active population. At the same time, the world's attention on industrial policy is growing. The governments of the developed countries and those of the developing countries consider industrial policy as a means of promoting sustainable economic growth and improving the welfare of citizens.

In exploring the impact of technological and industrial structural changes in Ukraine's economic development, one could mention the stable rate of economic growth in the period from 2000 to 2004. It was ensured by economic activity, accompanied by a rapid turnover of capital (metallurgy, chemical industry, mining industry and food industry).

In Ukraine, as a result of the global financial crisis, political instability, weaknesses of the control system and the level of investment activity do not allow for accumulating sufficient investment resources for the modernisation of the economy. In the period 2010–2013, a deep crisis led to a slowdown in capital investments and reduction of new production capacity, growth of volumes of incomplete construction, low technological parameters and reproductive structures of capital investments. In recent years, some stabilisation in the dynamics of gross capital investment in industry was largely due to the low base of comparison with the level of investment in the post-crisis years.

In recent years, the share of industry in Ukraine's GDP has been decreasing. Industrial companies are forced to respond to the growing challenges and threats before their

activity is reduced: demand for domestic and foreign markets, deterioration in access to many traditional industries in the Russian market, appreciation of domestic financial resources and an urgent need to update obsolete fixed capital. The industry of Ukraine occupies a prominent place in the global economy. In terms of iron and steel production, Ukraine occupies the eighth place in the world, and in traded products – the third.

During 25 years of independence, Ukraine did not develop a clear and systematic approach to its industrial policy and its place in the economic policy of the country in general. Various governmental initiatives to support industry consisted mainly of decisions (often political) of tax reliefs for certain industries and direct financial support to “sensitive” industries on account of their social aspect. This support did not stimulate restructuring and development of distressed industries but, on the contrary, preserved their problems.

The main characteristic features of the industrial development of Ukraine are the following:

- a significantly weakened position of investment-oriented activities;
- a widening technological gap between Ukraine and developed countries;
- a big share of the most energy-intensive and environmentally harmful fuel and energy and metallurgical complexes;
- a rapid reduction in the share of light industry – an industry that, along with the food industry, is directly focused on meeting consumer needs.

The consequences of the slowdown in industrial development are explained by a deepening technological backwardness of its material and technological base. Resolving the economic problems is impossible without active state structural policies. The whole industrial complex of the country acts as an object of industrial policy. Wide acknowledgment of the industry's important role in the current pressing issues reflects on new tasks of accelerated development of the industry, which is a generator of scientific and technical progress and innovations, as well as an important factor of global competitiveness of national economies and a driver of economic growth. Ukraine also needs to use the indicated advantages of industry more actively, taking

into account the current situation at home and abroad. As regards the structure of the economy of Ukraine, the industrial sector made up 21% of Ukraine's GDP in 2013. In comparison, agriculture contributed only 8%, while services – 58% (Radeke et al. 2014).

However, it should be noted that the intra-structure manufacturing industry of Ukraine has a “bias” towards heavy industry – the steel and energy sector. During the period from 1990 to 2013, the proportion of engineering, which is the basis of high and medium technological industries in the structure of industrial production, dropped almost three times: from 31% to 10.6%, while the industry that is weak, the low and medium resource sector industry, increased 1.5 times, from 11% to 17.5%.

The Ukrainian regional structure demonstrates spatial unevenness, which reflects a limited number of regions-leaders that account for the bulk of the gross regional product distribution and concentrate the significant potential of the country (Fig. 1).

The structural changes in the economy affect the regional distribution of Ukrainian industry. Heavy industry is concentrated in the southern and eastern parts of Ukraine. The western part of the country specialises in agriculture and trade activities. The regional industrial policy in Ukraine depends on the economic structure, which reaffirms the need to change the structure of the economy in the direction of reducing the share of extractive industries and increasing the share of processing industries (Nosova, Salashnyi 2016).

Industrial activity is concentrated and unevenly distributed in certain regions, especially in the eastern part of Ukraine; the share of the east is almost 60%. Weak external demand, negative terms – off-trade shock, inappropriate monetary and exchange rate policy contributed to the decline in the real industrial production in 2013 (Radeke et al. 2014).

The structure of the national economy of Ukraine did not meet the technological stability criterion. The share of high-tech industries is about 5% (four times less), the total share of high-tech and medium high-tech industries is about 25% (two times less) of the GDP (Fig. 2). An

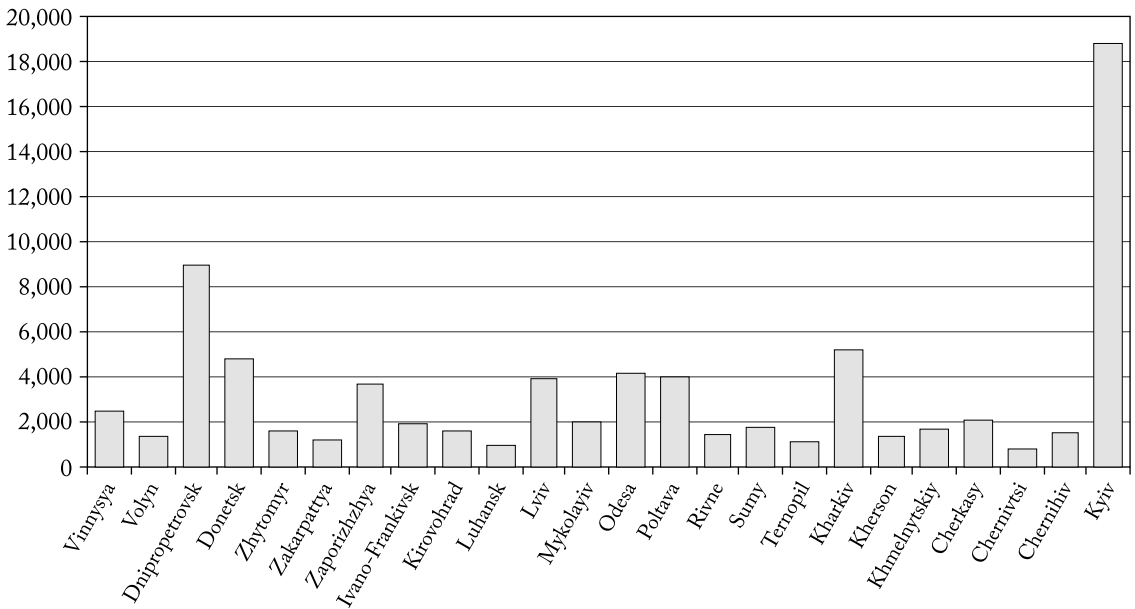


Fig. 1. Gross Regional Product in Ukraine 2015 (in USD million)

Source: Data of Ukrstat.

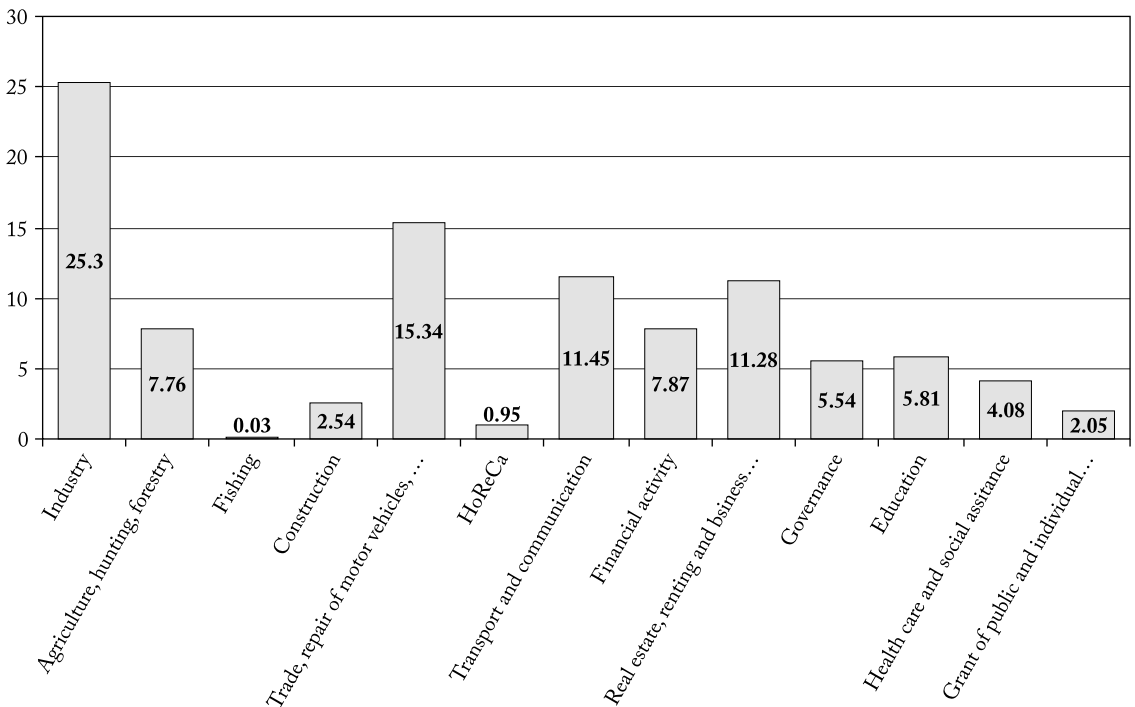


Fig. 2. Sectoral structure of Ukrainian economy in 2013 (% GDP)*

Source: Data of Ukrstat.

analysis of the Ukrainian industrial structure shows that the fifth technological mode of production made up 3%, the third share was 46%, the fourth – 50% in 2013. The share of the sixth technological mode of production was not significant in Ukraine. The proportion of product industries classified as high technologies was very low (Yatsenko 2009).

However, economic growth, based on these economic activities, has a long-term nature. Heavy industry remained very important for Ukraine. Metals, mining and machinery production accounted for almost 50% of industrial sales in 2013. However, light industry subsectors such as food processing, furniture and chemicals/pharmacy production outperformed heavy industry in sales growth in 2010–2013, before the present crisis. Food processing, a relatively labour-intensive light subsector accounting for 26% of industrial sales in 2013, is the largest single subsector of industry 2.

Other “light” industry sectors such as textiles, wood processing, rubber and plastic are much smaller in proportion at present but, on average, the light subsectors were growing faster than the heavy ones already before 2013. The structural change is still incomplete, and it is considered that new growth should replace the collapsing old industries. Structural change was underway before the conflict in the east of Ukraine: slow growth in key heavy industry sectors (metals, machine building), faster growth in lighter sectors: food, wood processing, rubber/plastic, also a fast growth in the mining and chemical sectors. Different industrial structures could explain differential regional growth (Saha 2015).

During 2014, according to the data of the National Bank of Ukraine, the GDP drop was 7.5%, and UAH devaluation reached 100%, while the consumer inflation rate rose to 25%. The banking system lost one third of all the deposits, and the foreign exchange reserves of the country decreased to 7.5 billion US dollars. Industrial production in Ukraine averaged –1.66% from 2000 until 2015, reaching an all-time high of 17.60% in April 2010 and a record low of –33.8% in January 2009. In 2015, the industrial production in Ukraine fell by 13.4%. The main industrial potential is concentrated in eastern Ukraine. The most affected production sectors

included coke and refined petroleum products, chemical products, steel products, engineering products. According to the National Institute for Strategic Studies, industrial production (excluding the portion of ATO zone) decreased 2.5 times compared with 2014, metallurgical production suffered the greatest reduction – 42.6%, and mechanical engineering – 46.3%.

In 2015, the fall in GDP was estimated to be 10–11%. Ukrainian producers could not use their capacities in full due to the high competition from the cheap import that is increasingly coming into the country, including grey economy transactions. These problems could be solved by decreasing the level of corruption and adopting transparent customs regulations, which would not only “raise” domestic producers, but also increase the attractiveness of the Ukrainian market for foreign investors.

Ukraine has improved its position in the ease of doing business according to the World Bank’s *Doing Business* report, rising to 76th place in 2017 (*Doing Business* 2017). The representatives of business organisations unanimously put equal conditions for all market participants as a very important element of the industrial policy. The duty of the state is to create equally clear and predictable rules for business. Without this, any industrial policy will not be implemented in full.

While discussing the conditions for domestic manufacturers in the domestic and foreign markets, some experts stressed the importance of offering support, primarily to small and medium-sized businesses. Scientists are of the opinion that Ukraine needs to identify priority areas of economic development in order to define what type of the country’s industrial development model they prefer to select. It should be mentioned that the industrial and investment policies should not be compensatory, but stimulating. Foreign investors compare tax burdens in different locations in order to receive tax rate reductions. The last will provide favourable conditions for domestic and foreign investors in the Ukrainian production (Nosova 2014).

The problems of attraction and distribution of investments in the industrial sector in Ukraine involve the need to eliminate structural disparities, whether technological, sectoral or re-

gional. They are susceptible to the deepening of the imbalances in commodity and financial markets, preserving the inefficient structure of production, monopolisation of certain strategic or socially important sectors of the economy and inefficient use of the raw resource base and production capacity.

IV. Econometric modelling

Econometric estimation of the parameters influencing gross regional product per capita (GRP) growth has been used to analyse the regional development in Ukraine. The study strives to test the hypothesis according to which industrial policy depends on the existing sectoral structure of the economy.

Modelling was based on the annual data of gross regional product per capita for 27 Ukrainian regions from 2005 to 2009. The available data from the regional statistical survey in Ukraine was used and applied for consistency and reliability of research. In detail, the following variables are available and are considered where index i runs over all 27 regions, and index t – over all the regarded time periods (years). We assume the estimation of the following equation:

$$GRP_{it} = F(FCI_{it}, IPI_{it}, CPI_{it}, FDI_{it}, AW_{it}, NT_{it}, UR_{it}, RTR_{it}, WTR_{it}, EMP_{it}, RIN_{it}) \quad (1)$$

where: GRP_{it} – Gross Regional Product per Capita (UAH); IPI_{it} – Industrial Production Index, % (2000 = 100%); FCI_{it} – Fixed Capital Investment per Capita (UAH); CPI_{it} – Consumer Price Index (%); FDI_{it} – Foreign Direct Investment per Capita (UAH); AW_{it} – Average Nominal Wage per Worker (UAH); NT_{it} – Number of Telephones per 100 Families; UR_{it} – Unemployment Rate (%); RTR_{it} – Retail Trade Turnover per Capita (UAH); WTR_{it} – Wholesale Trade Turnover (in million UAH); EMP_{it} – Employment of Working People Aged 17 to 70 years (in thousand); RIN_{it} – Real Income Per Citizen (UAH).

According to the State Statistic Service of Ukraine, the GRP is determined as the sum of the value added of all kinds of activities,

including net taxes. The industrial production index is calculated as a value of produced products (works, services) in the corresponding prices. The consumer price index (inflation index) is considered as the index of the change of prices and tariffs for consumer goods and services consumption. Wholesale trade turnover is defined as resale of goods by enterprises without any changes (except conventional trade-related operations) to other enterprises and organisations (excluding individuals) for their consumption, subsequent resale either within Ukraine or for exports. Wholesale turnover figures exclude VAT and excise tax. Retail trade turnover includes retail turnover of the enterprises which are engaged in retail trade activities and sales on the markets and by entrepreneurs. We apply the ordinary least squares estimation (OLS) for modelling the correlation of GRP from 11 exogenous variables (Equation 2).

$$Y_t = \sum_{i=1}^k \beta_i x_{it} + u_t, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (2)$$

The significance of the coefficient is tested at a 5% level of significance. Standard error is given in brackets. The estimation for 2009 shows the existence of a significant relationship of the GRP with fixed capital investment, wholesale trade turnover, employment of working people and real income per citizen (Equation 3).

$$GRP_{27,2009} = -4788,2 + 1,17FCI_{27,2009} + 0,042WTR_{27,2009} - 0,56EMP_{27,2009} + 1,76RIN_{27,2009} \quad (3)$$

(2136,2) (0,39) (0,01) (0,51) (0,43)

$R^2 = 0,97$; $DW = 1,7$

The GRP modelling using 11 exogenous variables demonstrates the econometric results from 2005 to 2009. The GRP model, dependent on fixed capital investment, wholesale trade turnover, employment and real income per citizen, confirms significant relationships during 2005–2009 in Ukraine (Tab. 1).

The GRP increase depends on the development of the wholesale trade turnover among enterprises in the regions. Negative coefficients for employment are caused by low labour productivity in industry, demographic trends, high share

Table 1. Results of GRP modelling dependent on exogenous variables (ordinary least squares estimation)

Regressor	2005	2006	2007	2008	2009
INT	-129.9 (687.3)	336.2 (682.5)	-1979.6 (1331.6)	-5512.9 (1374.9)	-4788.2 (2136.2)
FCI	2.7 (0.3)	2.4 (0.3)	1.5 (0.4)	1.2 (0.3)	1.17 (0.39)
WTR	0.05 (0.01)	0.07 (0.01)	0.06 (0.01)	0.03 (0.01)	0.042 (0.01)
EMP	-1.2 (0.3)	-1.1 (0.2)	-1.5 (0.4)	-1.3 (0.4)	-0.56 (0.51)
RIN	0.9 (0.3)	0.7 (0.3)	1.6 (0.4)	2.4 (0.3)	1.76 (0.43)
R ²	0.96	0.97	0.97	0.98	0.97
DW-statistics	1.75	2.07	2.19	2.19	1.7

Source: Author's estimations.

of pension expenditure in GDP ratio, in excess of 14% (OECD 2011), and a significant share of people working in retail trade.

The use of the SURE (Seemingly Unrelated Regression Estimation) model is intended for the analysis of a system of multiple equations with cross-equation parameter restrictions. A set of equations may be interrelated, because the error terms are assumed to be correlated across the equations,

$$Y_i = X_i\beta_i + u_i \quad i = 1, 2, \dots, m \quad (4)$$

where Y_i is an $n \times 1$ vector of observations on the i^{th} equation's regressor, X_i is an $n \times k$ matrix of observations on k regressors, and u_i is $n \times 1$ vector of the i^{th} equation's disturbances.

The application of the SURE model offers a more accurate estimation and is used for estimating uncorrelated variables. We estimated the dependence of the gross regional product per capita from fixed capital investment per capita, wholesale trade turnover, employment of working people and real income per citizen, using the annual data for 27 Ukrainian regions from 2005 to 2009. The results of estimation for 2005–2009 are provided in Table 2.

The significance of the coefficient is tested at a 5% level. Standard error is given in brackets. Estimation results show a significant relationship

between GRP per capita and fixed capital investment per capita, wholesale trade turnover, real income per citizen in 2006–2007.

An insignificant relationship of GRP per capita with the real income per citizen in 2007 and fixed capital investment in 2008 and 2009 is caused by regulatory impediments for the growing business. A product-market regulation in Ukraine includes three components: state control; barriers to entrepreneurship and barriers to trade and investment. It suggests that a regulatory reform could contribute to a greater efficiency of both resource allocation and production, thus accelerating the convergence of Ukrainian regions. OECD experts (2011) pointed to the underpinning economic diversification, enhanced competitiveness and private sector development.

A decrease in standard errors values in Table 2 in comparison with the analogous results for the same variables in Table 1 points to improved estimation results. The absence of significant coefficients in some equations confirms a need for ongoing statistical analysis of the data for a longer estimation period. The existence of regional disparities in fixed capital, asymmetry in incomes, foreign direct investment distribution, various production endowment, create basis for regional contradictions. The research shows that regional industrial policy in Ukraine depends on the economic structure, which reaffirms

Table 2. Results of Gross Regional Product Estimations from Exogenous Variables (SURE)

Regressor	2005	2006	2007	2008	2009
INT	2007.9 (414.3)	2667.3 (438.2)	3676.1 (659.1)	1948.6 (1004.5)	2036.2 (1569.7)
FCI	0.3 (0.12)	0.4 (0.1)	0.3 (0.1)	0.16 (0.1)	0.05 (0.19)
WTR	0.01 (0.004)	0.02 (0.01)	0.02 (0.001)	0.01 (0.01)	0.02 (0.01)
EMP	-0.5 (0.2)	-0.3 (0.2)	-0.5 (0.3)	-0.16 (0.5)	-0.08 (0.6)
RIN	0.5 (0.1)	0.3 (0.09)	0.18 (0.14)	0.95 (0.2)	0.92 (0.27)
R ²	0.46	0.48	0.43	0.53	0.61
DW-statistics	2.06	2.02	2.0	2.06	2.0

Source: Author's estimations.

the need to change the structure of the economy in the direction of reducing the share of extractive industries, increasing the share of processing industries, products with high value added and high-tech sectors.

Scientists are of the opinion that Ukraine needs to identify priority areas of economic development in order to define what type of the country's industrial development model they prefer to select. It should be noted that industrial and investment policies should not be compensatory, but stimulating.

Conclusions

In order to create a competitive modern industry, it is suggested to use the experiences of high-income countries in modern industrial policy, which is defined as the sum of policy measures to achieve "high-road competitiveness". It is based on three main principles: international competitiveness of industrial products, export expansion and state protectionism with an emphasis on modernisation of the economy. Industrial policy promotes high competitiveness of industries and services, integration of industrial and innovation policies which are driven by social goals (Aiginger 2014).

Statistical data confirms the division into industrial regions with high urbanisation and backward agrarian regions in the Ukraine. The basic problems influencing the integration process of Ukrainian regions are the following: industrial development disparities among regions; insufficient infrastructure (telecommunications, roads, hotels, services, etc.), low labour productivity in the industrial sector and insufficient regional trade. There is a need for adopting priority measures for regional policy improvement, including structural change towards high-tech sector development, production of high value added products, adoption of programmes stimulating skilled workers' training, and creation of an institutional network for regional development.

A number of specific measures that can be effective instruments of industrial policy include efficient regulatory framework, stable tax system and barriers to decrease the amount of corruption schemes. The government should support the economy with special measures and state guarantees for protection of business.

Carrying out specific policies for attracting foreign direct investments (FDI) suggests removing barriers, selecting and analysing of Ukraine's most attractive sectors in terms of competitiveness and FDI appeal.

References

- Acemoglu, D., Antras, P., Helpman, E. (2007). Contracts and technology adoption. *American Economic Review*, 97 (3), 916–943.
- Aiginger, K. (2014). Industrial policy for a sustainable growth path. *Policy Paper No. 13*. WIFO, June.
- Altenburg, T., Rosendahl, C., Stamm, A., Drachenfels, C. (2008). Industrial policy – A key element of the social and ecological market economy. In *The Social and Ecological Market Economy – A Model for Asian Development* (pp. 134–153). Eschborn: GTZ.
- Alcorta, L., Haraguchi, N., Rezonja, G. (2013). Industrial structural change, growth patterns, and industrial policy. In J.E. Stiglitz, J.L. Yifu, E. Patel (eds), *The Industrial Policy Revolution II. International Economic Association Series*. London: Palgrave Macmillan.
- Amann, J.M., Cooper, J.M., Davies, R.W. (1982). *The Technological Level of Soviet Industry*. New Haven: Yale University Press.
- Clare, A. (2009). Trade, foreign investment, and industrial policy. In D. Rodrick, M.R. Rosenzweig (eds), *Handbook of Development Economics*, Vol. 5. Elsevier.
- Clemens, M.A., Williamson, J.G. (2001). Why the tariff-growth correlation changed after 1950. *NBER Working Paper Series*, October.
- Data from Regional Statistical Surveys Ukraine in 2010. State Statistical Committee in Ukraine. Available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>
- Doing Business 2017. Measuring Business Regulations*. World Bank Group. Available at: <http://www.doing-business.org/data/explore/economies/ukraine>
- Felipe, J. (2015). *Development and Modern Industrial Policy in Practice: Issues and Country Experiences*. Cheltenham, UK–Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Grossman, G., Elhanan, H. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kebir, L., Crevoisier, O., Costa, P., Peyrache-Gadeau, V. (eds) (2016). *Innovation, Sustainability and Regional Development. Rethinking Innovation Milieus*. Cheltenham, UK–Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Madsen, E.S., Jensen, C., Hansen, J.D. (2003). Scale in technology and learning-doing in the wind-mill industry. *Journal for International Business and Entrepreneurship Development* 1 (2), 27–35.
- Massey, D. (2007). In what sense a regional problem? *Journal of the Regional Studies Association*, 41 (S 1), 49–59.
- Mbate, M. (2016). Structural change and industrial policy. A case study of Ethiopia's leather sector. *Journal of African Trade*, 3 (1–2), 85–100.
- McMillan, M., Rodrik, D., Sepulveda, C. (eds) (2016). *Structural Change, Fundamentals, and Growth. A Framework and Case Studies*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Myant, M., Drahokoupil, J. (2011). *Transition Economies. Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Nosova, O.V. (2014). The role of the state in the goods competitiveness improvement in Ukraine. *Problems of Social and Economic Development of Business: Collection of Scientific Articles*, Vol. 1 (pp. 120–126). Montreal: Publishing House “BREEZE”.
- Nosova, O., Salashnyi, S. (2016). The investment and innovation strategy of regional development in Ukraine. *Problems of Development Modern Science: Theory and Practice: Collection of Scientific Articles* (pp. 135–137). Madrid: EDEX.
- OECD (2011). *Competitiveness and Private Sector Development: Ukraine 2011. Sector Competitiveness Strategy*. Paris: OECD Publishing.
- Patel, P., Pavitt, K. (1994). Uneven (and divergent) technological accumulation among advanced countries: Evidence and a framework of explanation. *Industrial and Corporate Change*, 3 (3), 759–787.
- Radeke, J., Kirchner, R., Naumenko, D. (2014). Ukraine's industrial sector: Analysis and latest trends. *Technical Note Series*. TN/02. German Advisory Group. Institute for Economic Research and Policy Consulting. Berlin, Kyiv, February.
- Robinson, J.A. (2009). *Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective*. Harvard University, Department of Government and IQSS.
- Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century. *CEPR Discussion Paper*, No. 4767. Centre for Economic Policy Research, London.
- Rodrik, D. (2013). Structural change, fundamentals, and growth: An overview. Institute for Advanced Study. Available at: https://scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/structural-change-fundamentals-and-growth-an-overview_revised.pdf
- Rodrik, D. (2013). The past, present, and future of economic growth, global citizen foundation. *Working Paper*, No 1, June 2013. Available at: http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/GCF_Rodrik-working-paper-1_-6-24-13.pdf
- Saha, D. (2015). From heavy to light: structural change in Ukraine's industry. *Newsletter*. German Advisory Group, Issue No. 81, July.

Saha, D., Kravchuk, V. (2015). The industrial sector of Ukraine: Trends, challenges and policy options, *Policy Briefing*. PB//05//2015.

Simachev, Y., Kuzyk, M., Kuznetsov, B., Pogrebnyak, E. (2014). Russia on the path towards a new technology industrial policy: Exciting prospects and fatal traps. *Foresight-Russia*, 4, 6–23.

Swiston, A., Barrot, L.-D. (2011). The role of structural reforms in raising economic growth in Central America. *IMF Working Paper*, WP/11/248.

Tridico, P. (2011). *Institutions, Human Development and Economic Growth in Transition Economies*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

UNIDO (2003). The role of industrial development in the achievement of the millennium development

goals. *Proceedings of the Industrial Development Forum and Associated Round Tables*. Vienna, 1–3 December 2003. Compendium Edition.

Warwick, K. (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*. No. 2, OECD Publishing, 1–57.

The World Bank (2017). *Ukraine Economic Update – April 2017*. Available at: <http://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/economic-update-spring-2017>.

Yatsenko, N. (2009). Economy of Ukraine 1999–2008: Lost by the decade, *Mirror of the Week*, 51 (779), 26 December.

Oddziaływanie polityki przemysłowej na rozwój regionalny na Ukrainie

Prezentowany artykuł opiera się na analizie empirycznej wpływu polityki przemysłowej na rozwój regionalny. Autorka analizuje w nim stan ukraińskiej polityki przemysłowej i przedstawia podstawowe parametry mogące determinować przyszłe zmiany strukturalne na Ukrainie. Analiza dwóch grup czynników obejmuje ogólne, a także szczegółowe źródła rozwoju i wzrostu gospodarczego 27 regionów Ukrainy oraz ocenę skutków regionalnej polityki przemysłowej w tym kraju. Do pierwszej grupy czynników zaliczają się wskaźniki makroekonomiczne. Ogólnie rzecz biorąc, czynniki swoiste dla okresu przejściowego obejmują wskaźniki powodzenia reform, wydajności pracy, kapitałochłonności, zmian technologicznych i zróżnicowania regionalnego. Dysproporcje regionalne poddano ocenie w odniesieniu do produktu regionalnego brutto na mieszkańca, poziomu zatrudnienia w regionie i wydatków na edukację. Zastosowanie modelowania ekonometrycznego potwierdza istnienie podziału kraju na regiony przemysłowe o wysokim wskaźniku urbanizacji oraz zacofane regiony rolnicze. Autorka przedstawia propozycje różnego rodzaju reformatorskich rozwiązań w zakresie polityki przemysłowej, w tym ochrony rodzimych producentów i dopłat do produkcji w ramach regionów zależnie od gałęzi przemysłu.

Słowa kluczowe: polityka przemysłowa, modelowanie ekonometryczne, rozwój regionalny

Wywiad

O przydatności ekonomii, celach polityki publicznej i znaczeniu filozofii ekonomii

Wywiad z **Danielem M. Hausmanem**¹

Marcin Gorazda, Tomasz Kwarciański: Ekonomistów obwinia się często o to, że nie są dostatecznie przewidujący, tak by uprzedzić polityków lub przedsiębiorców o nadchodzących kryzysach finansowych. Cała nauka ekonomii jest często uważana za nieskuteczną. Czy Pan podziela ten pogląd? Czy potrafiłby Pan wskazać jakieś znaczące sukcesy ekonomii w ostatnich latach?

Daniel M. Hausman: Nie podzielam tego poglądu. Nie sądzę, aby ekonomia była nie-

skuteczna. Oczywiście, nie jest ona w stanie przewidzieć istotnych kryzysów gospodarczych, a w szczególności porażkami były kryzys z lat 2007/2008 i niedostrzeżenie bańki cenowej na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych, co doprowadziło do recesji, która rozlała się na cały świat. Musimy jednak zrozumieć, że nauka może dokonywać określonych predykcji, tylko jeżeli znane są warunki początkowe. W fizyce jeśli ktoś miałby przewidzieć, jak długo spadać będzie w próżni obiekt, mający do pokonania określony dystans, to może tego dokonać z dużą precyzją. Gdybyśmy jednak mieli określić, jak będzie spadał liść z drzewa na wietrze, to jedyne, co można powiedzieć, to fakt, że po jakimś czasie osiągnie on poziom gruntu. W odniesieniu zaś do otwartego i niekontrolowanego systemu, jakim jest gospodarka i w jakim występują tysiące czynników, takich jak na przykład ogromne powodzie, które właśnie zdarzyły się w południowym

Daniel M. Hausman jest profesorem filozofii na University of Wisconsin-Madison, założycielem czasopisma *Economics and Philosophy* (razem z Michaeliem McPhersonem). Prowadzi badania naukowe poświęcone zagadnieniom epistemologicznym, metafizycznym i etycznym, dotyczącym związku ekonomii i filozofii. Autor książek: *Capital, Profits, and Prices* (1981), *The Inexact and Separate Science of Economics* (1992), *Causal Asymmetries* (1998), *Preference, Value, Choice, and Welfare* (2012) oraz *Valuing Health: Well-Being, Freedom, and Suffering* (2015). Ostatnio ukazał się polski przekład książki *Etyka ekonomii. Analiza ekonomiczna, filozofia moralności i polityka publiczna* (Copernicus Center Press, Kraków 2017),

której jest współautorem wraz z Michaeliem S. McPhersonem i Debrą Satz. *Etyka ekonomii* to bogate studium poświęcone analizie ekonomicznej prowadzonej z perspektywy filozofii moralności. Autorzy pokazują, jak znajomość filozofii moralności może wspierać analizę ekonomiczną i jakie korzyści filozofia ta może odnieść ze stosowania narzędzi analitycznych wypracowanych przez ekonomistów.

Rozmawiali: Marcin Gorazda (Centrum Kopernika Badań Interdyscyplinarnych) i Tomasz Kwarciański (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie).

Marcin Gorazda – dr filozofii i prawnik. Prowadzi badania w zakresie filozofii ekonomii w ramach Centrum Kopernika Badań Interdyscyplinarnych w Krakowie.

Tomasz Kwarciański – dr filozofii, ekonomista, adiunkt w Katedrze Filozofii Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

¹ Publikacja tekstu dofinansowana w ramach projektu The Sixth Conference of the European Network for the Philosophy of the Social Sciences (ENPOSS), nr NBP-DEW-WPE-AB-066-0237-2017, realizowanego z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej.



Teksasie i które z pewnością istotnie odbijają się na gospodarce, czynienie zarzutu, że ekonomiści tego nie przewidzieli, jest nieuzasadnione. Jeśli tylko jednak okoliczności początkowe są znane i pozostają pod kontrolą, wówczas predykcje te są użyteczne i skuteczne. Weźmy na przykład pod uwagę zaprojektowane przez ekonomistów aukcje dotyczące dystrybucji częstotliwości w telekomunikacji lub algorytmy przydziału studentów medycyny na stanowiska stażystów w szpitalach, które uczyniły ten proces znacząco wydajniejszym. Podobnie jest z projektowaniem przez instytuty rządowe wpływów z określonych podatków – w tym zakresie kluczową kwestią jest odpowiedni model ekonomiczny. Pomysł zatem, iż ekonomia jest bezużyteczna, jest całkowicie fałszywy lub co najmniej grubo przesadzony. Musimy jednak niestety istotnie obniżyć nasze oczekiwania. Nie możemy oczekiwać od ekonomistów, że powiedzą nam, jak będzie wyglądać przyszłość. Występuje tu zbyt wiele komplikacji przyczynowych.

M.G., T.K.: Nie wydaje się Panu, że ekonomiści czasami sprawiają wrażenie, iż są w stanie przewidzieć przyszłość?

D.M.H.: Jestem pewien, że łatwo byłoby znaleźć ekonomistów, którzy wygłaszają niepoważne twierdzenia. Równie łatwo byłoby jednak znaleźć takich filozofów. Z pewnością ekonomiści bywają nadmiernie zachwyceni własnymi wytworami. Jeśli natomiast spojrzymy na całą dyscyplinę, to nie sędzę, aby był to uczciwy zarzut.

M.G., T.K.: Czy zastosowanie rosnącej mocy obliczeniowej współczesnych komputerów może być pomocne w doskonaleniu tych predykcji?

D.M.H.: Do pewnego stopnia tak. Nie sędzę jednak, aby zostały pokonane fundamentalne problemy związane z nieliniowymi, ekstremalnie złożonymi systemami, w których mamy do czynienia z niezliczoną liczbą czynników przyczynowych. Im więcej możemy zmierzyć, tym skuteczniejsze będą nasze modele predykcyjne. Mimo to nie uważam, że możliwa dzisiaj do wyobrażenia moc obliczeniowa, którą osiągniemy za pięć lat, jak też przede wszystkim postęp w gromadzeniu i pomiarze dostępnych danych, dokonają tu przełomu. Nasze możliwości są ograniczone. Oczywiście lepsze dane i większa moc obliczeniowa pozwalają sporządzić lepsze

prognozy, nawet w sytuacji braku teorii, ale nie sędzę, abyśmy w ten sposób daleko zaszli.

M.G., T.K.: A zatem nie spodziewa się Pan rewolucji spowodowanej rozwojem nauki w zakresie przetwarzania danych?

D.M.H.: Nie. Myślę, że w ekonomii w ostatnich dekadach jest dostrzegalna pewna rewolucja, ale jest ona związana głównie z rozwojem badań empirycznych. W czasach kiedy ja zaczynałem swoją pracę jako nauczyciel akademicki, wszyscy skarżyli się na wysoce teoretyczne, matematyczne modele, m.in. ogólnej równowagi rynkowej, opracowywane przy przyjęciu nader nierealistycznych założeń. Obecnie kiedy przegląda się główne czasopisma naukowe, znaleźć można wiele artykułów, w których dzięki sprytnemu wykorzystaniu instrumentalnych zmiennych ekonomiści dokonują pomiaru specyficznych skutków wdrażanej polityki społecznej lub oddziaływań przyczynowych. Ta dyscyplina zatem zmieniła się istotnie w ciągu jednego pokolenia. Kontrowersyjna może być ocena, czy te zmiany są dobre. Niewątpliwie jednak techniki obliczeniowe także się do tego przyczyniają.

M.G., T.K.: Co Pan sądzi o możliwości eksperymentowania w ekonomii? Czy to może wzmocnić tę dyscyplinę?

D.M.H.: Jak wiemy, liczba eksperymentów prowadzonych w ramach ekonomii ostatnio ogromnie wzrosła. Pięćdziesiąt lat temu właściwie nie dokonywano żadnych doświadczeń i wszyscy byli przekonani, że jest to niemożliwe. Okazało się to błędnym przekonaniem, gdyż wręcz przeciwnie – to, co istnieje, jest jak najbardziej możliwe. Bardzo wiele eksperymentów ujawniło swoją użyteczność pod różnymi względami. Dzięki nim wiemy więcej o poszczególnych aspektach ludzkich wyborów. Wiemy na przykład o naszej skłonności do unikania strat, o tym, że ludzie zwracają znacznie większą uwagę na stratę pewnej kwoty pieniędzy niż na jej uzyskanie. Dowiedzieliśmy się również o wpływie ram interpretacyjnych na podejmowane przez ludzi decyzje, czyli o tym, że postrzeganie danej decyzji jako potencjalnie ratującej komuś życie w odróżnieniu od przyzwyczajającej na czyjąś śmierć, choć może to być ta sama decyzja, sprawia, iż ludzie zaczynają mieć bardzo odmienne poglądy na jej temat. Informacje tego typu nie dotyczą jedynie sytuacji laboratoryjnych,

ale również realnego świata. Oczywiście, prowadzone są nie tylko eksperymenty laboratoryjne, lecz także eksperymenty terenowe. Wszystko to rzeczywiście wnosi wkład do ekonomii jako dyscypliny. Zdecydowanie wpłynęło na postępowanie osób, które zaznajomiły się z wynikami eksperymentalnymi, ponieważ mogły je wykorzystać w praktyce. Dzięki eksperymentom nauczyliśmy się, jak uniknąć pewnego typu błędów, które powstają w związku z ustalaniem cen, licytowaniem – lub jak osłabić ich wpływ. Z praktycznego punktu widzenia wiele cennych rad, których ekonomiści obecnie potrafią udzielić, czerpie bądź z eksperymentów terenowych, bądź laboratoryjnych. Ludzie są bardzo interesujący, a wybory, których dokonują – skomplikowane. Poznanie rosnącej liczby czynników, które wpływają na te wybory, pozwala lepiej rozumieć działalność gospodarczą i zwiększa zdolności predykcyjne. Podobnie jak w trywialnym przypadku analizy kosztów i korzyści, czasami zamiast wnioskować o tym, jak dużo ludzie są skłonni zapłacić, na podstawie obserwacji ich bieżących zachowań konsumpcyjnych, możemy do nich wyjść i spytać, jak dużo byliby skłonni zapłacić za to czy za tamto, lub jak dużej rekompensaty życzyliby sobie w zamian za tolerowanie określonej straty. Wiedząc o skłonności do unikania strat, zdajemy sobie sprawę, że możemy uzyskać na te pytania różne odpowiedzi z powodów, które wcale nie pokazują, co w dobrej polityce jest niewłaściwego. Zatem naprawdę wiele się uczymy z eksperymentów ekonomicznych, które stały się istotną i – jak sądzę – bardzo owocną częścią ekonomii.

M.G., T.K.: Jako społeczeństwo potrzebujemy wyznaczenia jakiegoś kierunku, w którym będziemy zmierzać. Czy ekonomiści lub filozofowie mogą nam w tym pomóc? Jak zdefiniować cele publiczne? Jakie zadania powinny być rzeczywiście realizowane przez programy społeczne?

D.M.H.: Mówi się zwykle, choć jest to niezbyt pomocne, że centralnym celem rządu powinno być wspieranie ogólnego dobrobytu. Powód, dla którego uważam to za umiarkowanie pomocne, jest taki, że nie sądzę, abyśmy mieli jakiś dobry pomysł na to, czym jest ów ogólny dobrobyt. W ekonomii często sprowadza się to do tego, że patrzymy na produkt krajowy brutto i używamy go jako wskaźnika ogólnego dobrobytu. Jeśli jeste-

bogatszy, to twój dobrobyt jest większy. Nie jest to głupi wskaźnik i w pewnych okolicznościach rzeczywiście sprawianie, że ludzie się bogacą, faktycznie poprawia ich dobrobyt. Nie jest jednak oczywiste, że to, co poprawi dobrobyt w Stanach Zjednoczonych, to raptowny wzrost PKB, a nie na przykład bardziej uczciwa dystrybucja tego bogactwa, które już mamy. Nie sprzeciwiam się pogładowi, że centralnym zadaniem rządu powinno być wspieranie ogólnego dobrobytu, i to w sposób możliwie uczciwy. Sądzę, że wszyscy możemy się z tym zgodzić. Problem w tym, jaką treścią wypełnić te pojęcia, gdyż są one niezwykle kontrowersyjne. Wybór, który sposób jest w istocie uczciwy i co faktycznie przyczynia się do naszego dobrobytu, jest wysoce problematyczny. Ekonomia przydaje się pod tym względem na nieco niższym poziomie. Skoro już wyznaczymy jakiś konkretny cel do zrealizowania, na przykład podwyższenie wydajności gospodarczej, to ekonomiści mogą nam powiedzieć, jakie działania polityczne będą temu sprzyjały, a jakie nie, kiedy wolny rynek jest wspianą instytucją, a kiedy nią nie jest. Pod tym względem ich wkład będzie istotny. Jeśli jednak nie wiemy, jaki ma być ów cel ostateczny, to ekonomia nam w tym wiele nie pomoże.

M.G., T.K.: Czy wspieranie indywidualnego szczęścia w miejsce PKB *per capita* bądź ogólnego dobrobytu jest czymś wartym rozważenia? Czy jest w ogóle możliwe konstruowanie polityki publicznej w taki sposób, aby ludzie byli szczęśliwsi?

D.M.H.: Prawdopodobnie jest możliwe wspieranie indywidualnego szczęścia pod warunkiem pewnego jego rozumienia. Daniel Kahneman, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, choć przede wszystkim psycholog, sugerował, że rządy powinny być dużo bardziej skłonne do rozdawania obywatelom środków uspokajających, takich jak valium, ponieważ uczyniłoby to ludzi szczęśliwsi. Gdy swego czasu miałem dolegliwości żołądkowe, odkryłem, że valium jest bardzo użyteczne i rzeczywiście uczyniło mnie szczęśliwszym. Mówiąc już poważnie, mam wiele wątpliwości. Naturalnie, któż sprzeciwiłby się temu, aby uczynić ludzi szczęśliwsi. Jeśli jednak przyjrzymy się temu uważniej, to odkrywamy, że samo pojęcie szczęścia jest dość niejasne, a ludzie mają bardzo różne jego koncepcje. Kahneman

na przykład bronił przez pewien czas ujęcia go jako chwilowego nastroju, tego, jak czujemy się w danym momencie. Odkrył, że opiekowanie się dziećmi nie czyni ludzi bardzo szczęśliwymi. Natomiast koncepcja, że opieka nad dziećmi nie jest jednym z elementów przyczyniających się do naszego całkowitego poczucia szczęśliwości i nie dodaje życiu wartości, jest głupia, choć mając dwójkę dzieci, doskonale wiem, że bywały momenty, w których opieka nad nimi nie była zabawą. Zatem pojęcie szczęścia wymaga głębszego wyjaśnienia. Podejmowano wysiłki w kierunku jego operacjonalizacji, między innymi w ramach brytyjskich roczników statystycznych. Także OECD próbowała zmierzyć szczęście, czy też raczej coś, co nazwano subiektywnym poczuciem dobrostanu (*subjective well-being*), przez co rozumiano jakiś indywidualny nastrój oraz to, jak dalece własne życie jest dla kogoś znaczące, sensowne. Mając jednak na względzie te niejednoznaczności, jestem raczej sceptyczny co do możliwości takich pomiarów. Ponadto gdybyśmy polegali tylko na dokonywanych przez ludzi wyborach jako wskazówkach, co jest, a co nie jest dla nich korzystne (choć czasami ludzie wybierają rzeczy, które z pewnością nie przyczynią się do ich dobra), i jeśli założymy, że zasadniczo wybierają oni to, co jest dla nich dobre, to pozwalamy, aby samodzielnie dokonywali pewnych kalkulacji. To, co czasami wybierają, w krótkim okresie uprzykrzy im życie tylko po to, aby uczynić je lepszym w dłuższej perspektywie. Z tego powodu ludzie udają się do dentysty. Nie dla przyjemności wynikającej z takiej wizyty, ale aby uniknąć bólu w przyszłości. Jeśli jednak nie będziemy polegać na ludzkich wyborach i skonstruujemy niezależną politykę, która ma ich uczynić szczęśliwymi, to będziemy musieli spojrzeć na cudze życie niejako z zewnątrz i powiedzieć, że w pewnym okresie swojego życia ktoś musi być mniej szczęśliwy, aby był szczęśliwszy później. Musimy zastąpić ich oceny naszymi własnymi, w sposób, który prawdopodobnie nawet nie jest wykonalny, ale z pewnością powinien być przedmiotem głębszego namysłu. A zatem niezależnie od krytyki wielu sposobów uprawiania współczesnej ekonomii dobrobytu nie jestem gotowy, aby powiedzieć, że powinniśmy rozwijać ten kierunek w taki sposób, aby wkomponować w niego także kwe-

ście szczęścia. Być może za pięć lub dziesięć lat powiem coś innego.

M.G., T.K.: Może powinniśmy wobec tego promować możliwości, które mają ludzie, a nie dobrobyt lub PKB? Czy dyskusja o dochodzie podstawowym zmierza w tę właśnie stronę? Co w ogóle Pan sądzi o idei dochodu podstawowego?

D.M.H.: Rozróżnijmy dwie kwestie. Pierwszą, czy polityka powinna być skoncentrowana na możliwościach jako czymś, co miałoby zastąpić dobrobyt, i drugą, czyli to, co sądzę o samym dochodzie podstawowym. Ktoś może bowiem popierać ideę dochodu podstawowego nie dlatego, że przyczynia się on do zwiększenia możliwości, które mają ludzie, lecz dlatego, że wnosi wkład do ich dobrobytu. Jest coś bardzo pociągającego w tym, by koncentrować się na możliwościach, w szczególności w kontekście liberalnej filozofii politycznej, zgodnie z którą rząd jest w dużej mierze niezależny od indywidualnych poglądów poszczególnych osób na temat tego, co czyni ich życie dobrym bądź złym. Nie chcemy, żeby państwo zawładnęło naszym życiem, ale chcemy, żeby zapewniło możliwości, zabezpieczenie, wszystko to, co pozwala ludziom podejmować ich własne decyzje w odniesieniu do swojego życia. Niestety, pomiar możliwości jest bardzo trudny. W przypadku gdy mamy dany zbiór możliwości i dodajemy do niego kolejne, wydaje się to mało problematyczne. Natomiast jeśli chodzi o porównanie dwóch zbiorów możliwości w sytuacji, gdy jeden z nich nie jest podzbiorem właściwym drugiego, i pewne możliwości są zawarte w zbiorze A, ale nie w zbiorze B, powstaje pytanie, w jaki sposób możemy dokonać porównania tych dwóch zbiorów. Kwestia ta pojawia się w wielu pracach Amartyi Sena, gdy pisze on o zdolnościach i sposobach funkcjonowania; zdolności w jego ujęciu bardzo przypominają możliwości. Właściwie zastosowanie jakiegokolwiek miary do zdolności, tak abyśmy mogli mówić o większym bądź mniejszym zbiorze zdolności, jest możliwe wyłącznie, jeśli przyjmujemy bardzo restrykcyjne warunki, które umożliwią tego typu porównania. Zatem musimy określić wartość różnych możliwości, jeśli chcemy mówić o ich zwiększaniu bądź zmniejszaniu. Gdy zaczynamy wartościować możliwości, wydaje się, że znowu przemycamy kwestię dobrobytu. Jeden zbiór możliwości jest

lepszy niż inny, ponieważ pozwala ludziom na lepsze życie.

M.G., T.K.: Wróćmy do kwestii dochodu podstawowego.

D.M.H.: Uważam to za bardzo intrygujący pomysł. W wielu krajach ludzie byli tym zdziwieni. Koncepcja ta z pewnością jest wykonalna – można uczynić ludzi wolnymi, tak by robili to, co im się podoba, łącznie z miłością (choć podejrzewam, że większość po pewnym czasie będzie tym zmęczona i będzie chciała zająć się czymś innym). Jest to bardzo pociągający pomysł, z pewnością szczególnie atrakcyjny z punktu widzenia możliwości lub wolności, rozumianych bardzo szeroko. Philippe Van Parijs mówił o wolności realnej, myślę, że to pożyteczny sposób myślenia na ten temat. Jak dalece wprowadzenie dochodu podstawowego jest wykonalne w praktyce? Myślę, że pytanie o wykonalność jest bardzo istotne. Mamy wiele argumentów, które teoretycznie dowodzą, że jest to całkowicie realny pomysł, ale z pewnością z wprowadzeniem dochodu podstawowego wiąże się znaczne ryzyko. W dużym stopniu sprowadza się to do rozumienia ludzkiej natury, do tego, co ludzie byliby w stanie zrobić z wolnością. W pesymistycznym scenariuszu nie byliby w stanie żyć dobrze, jeśli byliby do tego stopnia wolni. Przymus, który wszyscy ekonomiści nakładają na ludzi, mianowicie żeby jeść, musisz pracować, jest w istocie ważnym elementem przyczyniającym się do dobrego życia. Nie popieram tego pesymistycznego poglądu, ale nie sądzę również, że możemy go po prostu zlekceważyć.

M.G., T.K.: Powiedział Pan, że z jednej strony pomysł z dochodem podstawowym jest całkiem pociągający, lecz z drugiej strony mamy pewien problem dotyczący ludzkiej natury, zatem po prostu nie jesteśmy gotowi do zaakceptowania uniwersalnego dochodu podstawowego. Być może jesteśmy zbyt leniwi i nasze życie nie stałoby się lepsze, gdybyśmy otrzymywali ów dochód. Możemy odpowiedzieć na to pytanie, wykorzystując eksperymenty, to znaczy zaprojektować taki eksperyment, dzięki któremu będziemy mogli odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób ludzie będą się zachowywać, jeśli otrzymają podstawowy dochód, wystarczający do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Wydaje się, że tego typu eksperyment przeprowadzono obecnie

w Finlandii, lecz wyniki nie są zbyt konkluzywne. Czy sądzi Pan, że podobne eksperymenty mogą pomóc nam w odpowiedzi na pytania dotyczące ludzkiej natury?

D.M.H.: Myślę, że wszystko zależy od tego, co rozumiemy przez ludzką naturę. Najwyraźniej eksperymenty mogą pomóc nam ją zrozumieć – jeśli myślimy o tych wszystkich swego rodzaju trikach, które udało się odkryć, a które pokazują, jak ludzie reagują na sposób formułowania pytań lub na poniesione straty w odróżnieniu od uzyskanych wygranych. Wszystko to są skromne prawdy na temat ludzkiej natury. Z pewnością byłoby możliwe przeprowadzenie eksperymentu badającego, w jaki sposób ludzie zareagowałyby na otrzymanie dochodu podstawowego, i rzeczywiście w USA wykonywano doświadczenia, które nie dotyczyły dochodu podstawowego, lecz negatywnego podatku dochodowego. Przeprowadzono zakrojony na całkiem szeroką skalę eksperyment, który miał pokazać, co się stanie, jeśli zamiast dostarczać ludziom świadczenia społeczne, po prostu da się im pieniądze. Odkryto na przykład, że sporo osób się rozwiódło. Gdy otrzymały więcej pieniędzy, nie potrzebowały pozostawać dłużej w związkach małżeńskich. Z jednej strony było to czymś dobrym, z drugiej czymś złym. W każdym razie był to całkiem kontrowersyjny wniosek. Nie pamiętam wszystkich szczegółów tego eksperymentu, nie znam też tego przeprowadzonego w Finlandii, nie mogę więc ich skomentować. Z pewnością nasuwają się pewne istotne pytania dotyczące przełożenia wyników wprowadzania dochodu podstawowego w małych grupach ludzi na całe społeczeństwo. Tego typu ekstrapolacja może rodzić trudności, lecz myślę, że eksperymenty takie pozwalają uzyskać bardzo przydatne informacje, jeśli poświęcimy czas i znaczne środki, by się zorientować, co wpływa na życie ludzi, na czym się oni skupiają, gdy już nie muszą pracować, ale chcą żyć powyżej pewnego poziomu, i tym podobne. Eksperymenty mogą być przydatne, ale zawsze istnieje problem ekstrapolacji wyników eksperymentalnych na całą populację, który w tym przypadku może być szczególnie poważny.

M.G., T.K.: Kolejne pytanie dotyczy imigracji i debaty publicznej, która się toczy na ten temat w Polsce. Pytanie brzmi, czy dobrobyt powinien

się bardziej liczyć, nasz własny czy obcych przybyszów? Chodzi o to, w jaki sposób go porównać. Jeśli zgodzimy się bowiem na przyjęcie imigrantów do kraju, który jest wysoko rozwinięty, jak chociażby USA, to zdecydowanie poprawimy ich dobrobyt, ale co z ludźmi, którzy już żyją w tym kraju i w związku z polityką migracyjną mogą na przykład stracić pracę? Czy dostrzega Pan jakieś rozwiązanie, w jaki sposób wyśrodkować te dwa różne punkty widzenia?

D.M.H.: Jedną bardzo miłą kwestią dotyczącą imigracji jest to, że do pewnego stopnia rzeczywiście jest to wymiana. W związku ze starzeniem się społeczeństwa, z którym mamy do czynienia w USA i prawdopodobnie również w Polsce, imigranci są zasadniczo pozytywnym czynnikiem w gospodarce jako całości, chociaż dla niektórych imigracja może skończyć się pogorszeniem perspektyw życiowych. Ogólnie rzecz biorąc, do pewnego stopnia jest ona korzystna nie tylko dla samych imigrantów, lecz również dla państw, które ich przyjmują. Mam na myśli to, że gdyby Polska miała przyjąć pięć milionów imigrantów w przyszłym roku, to zapanowałby chaos. Zatem do momentu, w którym mamy do czynienia z wymianą, jest wspaniale, bo o wzajemnie korzystną wymianę nie musimy się martwić. Z punktu widzenia bezstronnej, moralnej perspektywy, przynajmniej dla mnie, każdy człowiek liczy się tak samo. Dobrobyt osoby, która nie jest obywatelem danego państwa, jest równie istotny jak dobrobyt obywatela. Natomiast rząd polski lub rząd USA ma szczególne zobowiązania w stosunku do własnych obywateli. Ostatecznie to oni płacą podatki, z których finansowane są przedsięwzięcia rządu. W związku z tym jasne jest, że rząd ma silniejsze zobowiązania do tego, by podnosić dobrobyt własnych obywateli niż jakichkolwiek innych ludzi, gdziekolwiek na świecie. Myślę, że zamożne kraje rzeczywiście mają pewne zobowiązania wobec ludzi, którzy nie są ich obywatelami, i czasami najlepszym sposobem wypełnienia tych zobowiązań jest polityka migracyjna. W innych przypadkach optymalnym wyjściem będzie udzielanie pomocy obcokrajowcom w ich własnych krajach. Żadna z tych sugestii nie stanowi odpowiedzi na pytanie, jak w szczegółach powinna wyglądać polska polityka migracyjna, ilu dokładnie imigrantów

Polska ma przyjąć. Jednym z obowiązków, które ciąży na rządzie, jest promowanie kultury własnego kraju. Polska ma swoją szczególną historię i kulturę. Nie jest tak, że Polacy jako całość lub rząd polski dążą do całkowicie uniwersalnego, nowoczesnego społeczeństwa, w którym nie ma różnic między Polakami a pozostałymi ludźmi i ostatecznie wszyscy będziemy mówić po angielsku. Jasne jest, że nie to jest czy też powinno być celem rządu. Oczywiście jest, że dla utrzymania charakteru kultury narodowej – niekoniecznie wszystkie jej elementy chcielibyśmy zachować, mam na myśli to, że są pewne cechy amerykańskiej kultury narodowej, które dobrze by było zmienić – imigracja ma znaczenie. Ogólnie rzecz biorąc, chcemy pewnego rodzaju kulturowej kontynuacji i to nakłada pewne ograniczenia na liczbę imigrantów, którzy mogą być asymilowani. Myślę, że wiele nieracjonalnych ludzkich skłonności sprawia, iż imigracja staje się trudna. Wiele badań eksperymentalnych wskazuje na to, że ludzie bardzo szybko tworzą grupy swoich i obcych, obawiają się oraz są wrogo nastawieni do tych, których wygląd i zwyczaje się różnią. Wiele z tych zachowań jest godnych pożałowania i dobrze byłoby je przezwyciężyć, lecz jeśli okazuje się to niemożliwe, to dla zapewnienia spokoju społecznego trzeba ograniczyć imigrację. Należy to zrobić w taki sposób, by wygrać sytuację, która jest szkodliwa nie tylko dla imigrantów, lecz także dla społeczeństwa jako całości. Musimy jednak brać ludzi takich, jacy są, a nie jak chcielibyśmy, aby byli.

M.G., T.K.: Jest jedna bardzo istotna kwestia, którą usłyszeliśmy od Pana przed chwilą, a która wydaje się różnić od typowego myślenia ekonomicznego. Mianowicie gdy mówimy o imigracji, zazwyczaj operujemy kategoriami kosztów i korzyści, zwycięzców i przegranych, Pan zaś podniósł problem promowania kultury poszczególnych krajów. Czy, Pana zdaniem, kwestia promowania kultury powinna być również brana pod uwagę przez polski rząd?

D.M.H.: W odróżnieniu od wielu osób, które są zafascynowane kwestią kultury, sądzę, że nie ma ona żadnej niezależnej wartości poza tym, że jest cenna dla ludzi. Jest to pogląd, z którym wielu się nie zgodzi i który przysporzy mi wrogów. Nie uważam, by stratą było wymieranie kultur, o ile

nie wiąże się to z krzywdą wyrządzaną ludziom. Myślę jednak, że współczesna kultura pod wieloma względami jest bardzo dużą wartością dla tych, którzy w niej żyją, i byłoby stratą dla wszystkich nas, gdyby zniknęła różnorodność kulturowa i wszyscy stalibyśmy się tacy sami. Uważam, że bogactwo i oczywiste różnice językowe stanowią pewną niedogodność. Z kolei gdybyśmy wszyscy mówili w jednym języku, stracilibyśmy kontakt z różnymi niuansami wielkiej literatury i różnorodnością językową. Kultura jest ogromnie wartościowa, ale postrzegam tę wartość jako całkowicie instrumentalną, służącą wzbogacaniu ludzkiego życia. Nie traktuję kultury jako czegoś, co poza wartościami estetycznymi ma jakąś samoistną, etyczną wartość.

M.G., T.K.: Przejdźmy teraz do pytań dotyczących roli, jaką odgrywają filozofowie ekonomii. Zapytajmy najpierw, kim są filozofowie ekonomii oraz czy ekonomiści rzeczywiście potrzebują filozofów.

D.M.H.: Można postawić to pytanie w kontekście instytucjonalnym i zastanawiać się, kim są ci, którzy w świecie akademickim uchodzą za filozofów ekonomii. Wówczas jednak pytanie to nie będzie zbyt interesujące. Interesujące jest natomiast pytanie, co to znaczy być filozofem ekonomii. Uważam, że wielu ekonomistów jest filozofami ekonomii bez względu na to, czy określają się w ten sposób. Bycie filozofem ekonomii oznacza formułowanie pewnych pytań w stosunku do ekonomii. Przede wszystkim są to pytania etyczne, dotyczące praktyki ekonomicznej, konsekwencji tej praktyki, możliwych sposobów zmiany przez ekonomię ludzkiego życia na lepsze lub gorsze. Ponadto są to pytania metodologiczne. Ekonomia zdaje się podobna do nauk przyrodniczych, ale nie odnosi podobnych sukcesów. Do jakiego stopnia jest ona nauką? Co to znaczy być nauką? Refleksja tego typu jest bardzo powszechna wśród ekonomistów, nawet tych, którzy twierdzą, że cała filozofia to tylko stek bzdur. Uznanie, że coś jest wyłącznie stekiem bzdur, samo w sobie jest filozoficznie angażujące. Bardzo trudno jest uniknąć zaangażowania filozoficznego. Każdy, kto ma postawę refleksyjną, kto robi krok w tył, zadając etyczne lub metodologiczne pytania w stosunku do ekonomii, jest filozofem ekonomii. Jest nim bez

względu na to, jak bardzo niechętnie określiliby się w ten sposób.

Zapytajmy teraz, czy ekonomia potrzebuje filozofii. Tak, nie chodzi jednak o ludzi z filozoficznym wykształceniem akademickim, przychodzących i mówiących ekonomistom, co mają robić. Jak każda poważna dyscyplina, ekonomia wymaga refleksji nad swoimi celami, strukturą, metodologią, skutkami, do których prowadzi, oraz wkładem, który wnosi w ludzkie życie.

M.G., T.K.: Jaki jest odbiór tego, co robią filozofowie, ze strony ekonomistów? Czy mógłby się Pan podzielić osobistymi doświadczeniami, jako jeden z założycieli dyscypliny, którą jest filozofia ekonomii?

D.M.H.: Raczej nie powiedziałbym, że jestem założycielem tej dyscypliny, w tym kontekście wróciłbym do Adama Smitha i Johna Stuarta Milla jako filozofów ekonomii, którzy zdecydowanie mają pierwszeństwo przede mną. Jeśli chodzi o recepcję dokonań filozofów ekonomii przez środowisko ekonomistów, to jest ona bardzo różna. Z jednej strony są ekonomiści, którzy czują się zdenerwowani i zirytowani przez filozofów i którzy zawsze są gotowi odrzucać wszystko, cokolwiek filozofowie akademicy mogliby powiedzieć o ich dyscyplinie. Z drugiej strony jednak miałem naprawdę bardzo dużo bardzo owocnych relacji z ekonomistami, którzy sami nie są metodologami, ale bardzo interesują się konkretnymi problemami. W szczególności myślę tutaj o tych zajmujących się ekonomią zdrowia. Naprawdę miałem szczęście współpracować z wieloma znakomitymi ekonomistami z tej dziedziny i takie kwestie, jak na przykład problem sprawiedliwości, są tak oczywiste dla osób zajmujących się ekonomią zdrowia, że praktycznie każdy ekonomista, z którym rozmawiałem, był otwarty na wsparcie ze strony filozofów. Chciałbym móc takiego wsparcia udzielać. Myślę zatem, że jest bardzo różnie. Z pewnością są bardzo szkodliwi filozofowie, których żaden ekonomista nie chciałby słuchać. Bardzo niewielu ekonomistów byłoby również gotowych oświadczyć: „Od tej pory zamierzam robić coś zupełnie inaczej, ponieważ Hausman powiedział mi, że tak powinienem”. To nie działa w ten sposób, lecz ja bardzo sobie cenię współpracę i dyskusję z ekonomistami. Książkę *Etyka ekonomii. Analiza ekonomiczna, filozofia*

moralności i polityka publiczna, właśnie przetłumaczoną na język polski, napisałem wspólnie między innymi z Michaeliem S. McPhersonem, który jest ekonomistą o wielkiej skłonności do filozofii, lecz zasadniczo jest ekonomistą, zajmującym się w szczególności problematyką szkolnictwa wyższego. Jest autorem wielu ważnych książek z tego zakresu. McPherson ceni współpracę z mną tak samo jak ja cenię współpracę z nim.

M.G., T.K.: Czy w ostatnich latach dostrzega Pan jakiś trend dotyczący tej recepcji? Czy wspomniana współpraca między ekonomistami i filozofami poprawia się, czy ulega pogorszeniu?

D.M.H.: Sytuacja jest złożona, ponieważ nastąpił ogromny wzrost liczby publikacji – zwłaszcza z zakresu metodologii ekonomii – zagadnień, które filozofowie nauki stosują do ekonomii. Uformowała się cała subdyscyplina, której przedstawiciele publikują głównie w czasopiśmie *Journal of Economic Methodology*, po części również w *Economics and Philosophy*. Co pół roku odbywają się konferencje, organizowane wspólnie z Philosophy of Economics Society. Zamiast ekonomistów i filozofów współpracujących ze sobą są badacze o podejściu hybrydowym, którzy inkorporują zagadnienia filozoficzne do swoich badań. Są to również ekonomiści, może nieco schizofreniczni, jednym z nich mogę być ja sam. Osobiście bardzo bym się wahał przed uznaniem filozofii ekonomii za odrębną dyscyplinę. Gdy ktoś pyta mnie o sugestie dotyczące jego edukacji, odpowiadam: „najpierw zostań znakomitym ekonomistą, a następnie interesuj się filozofią lub odwrotnie, najpierw bądź świetnym filozofem, a następnie zainteresuj się ekonomią, nie staraj się być kimś pomiędzy”. Wciąż jestem tego zdania. Myślę, że ogólnie ekonomiści stali się bardziej otwarci na dyskusję z filozofami; częściowo jest to cecha zmieniającej się natury samej ekonomii. Fakt, że zwiększa się liczba prac empirycznych, rośnie zainteresowanie historią ekonomii. Być może też przedstawiciele samej dyscypliny stali się nieco mniej pewni siebie, nie tylko ze względu na trudności z przewidzeniem katastrofy 2008 roku, lecz także dlatego, że gospodarka nadal raczej niedostatecznie odzyskuje siły, a ekonomiści nie zdołali zrobić więcej i byli tak podzieleni w opiniach na temat właściwej recepty na bieżące problemy gospodarcze. Sądzę, że wszystko to

sprawiło, iż stali się bardziej skłonni do prowadzenia niepraktycznych dyskusji z filozofami.

M.G., T.K.: Co Pan sądzi o najbliższej przyszłości światowej gospodarki i społeczeństwa, w szczególności biorąc pod uwagę rosnącą siłę populistycznych polityków? Czy nie obawia się Pan, że znaczenie analizy ekonomicznej i filozofii moralności ulegnie osłabieniu?

D.M.H.: Sytuację, z którą mamy obecnie do czynienia, uważam za bardzo groźną. Ja sam i wielu moich znajomych jesteśmy przeciwnikami obecnego rządu USA. Niewiele wiem o Polsce, by to jakoś skomentować. Z pewnością mniejszą wagę będzie się przykładac do filozofii ekonomii, spada również znaczenie jakiegokolwiek poważnego namysłu, który jest uczciwy intelektualnie; jest tylko wiele wrzasku. Biorąc za przykład mój własny rząd, muszę uznać, że jego polityka jest całkowicie niespójna. Niektórzy zastanawiają się w ogóle, czy Trump nie jest psychicznie chory. Zdecydowanie sądzę, że w obecnej sytuacji jakikolwiek pozytywny wpływ, który mogłaby wywrzeć filozofia ekonomii, prawdopodobnie się zmniejszy. Niestety myślę, że jest to również prawdą w odniesieniu do filozofii w ogóle, pierwszoligowej socjologii, ekonomii, nauk politycznych. Dotyczy to nawet nauk przyrodniczych, gdy ludzie w USA po prostu odrzucają ich osiągnięcia, biorąc pod uwagę rozmaite interesy ekonomiczne. Można mieć jedynie nadzieję, że przetrwamy trudny okres i słuszne, uczciwe poglądy zatryumfują. Niemniej jednak jest to bardzo niepokojąca sytuacja. Nigdy sobie nie wyobrażałem, że moglibyśmy się znaleźć tu, gdzie jesteśmy obecnie. W USA i, jak sądzę, do pewnego stopnia w innych krajach europejskich, na przykład na Węgrzech, jest wiele podobnych problemów. Wzbraniam się przed mówieniem o innych państwach, ponieważ nie znam zbyt dobrze ich sytuacji, tak jak niestety znam tę panującą we własnym kraju.

M.G., T.K.: Bardzo pesymistyczny akcent pojawił się w Pana wypowiedzi.

D.M.H.: Przepraszam, chciałbym być większym optymistą, ale nie mogę.

*Tłumaczenie: Marcin Gorazda,
Tomasz Kwarciński*

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(at)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 2018 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.

„Zarządzanie Publiczne” 2017 – lista recenzentów

prof. Iurii Bazhal [National University of Kyiv-Mohyla Academy, Ukraina]
dr Bartłomiej Biga [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
Robert Chrabąszcz [Urząd Statystyczny w Krakowie, Polska]
prof. dr hab. Szymon Cyfert [Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska]
dr Alicja Domagała [Collegium Medicum, Uniwersytet Jagielloński, Polska]
prof. dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka [Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska]
dr Tomasz Geodecki [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak [Uniwersytet Warszawski, Polska]
prof. dr hab. Jarosław Górniak [Uniwersytet Jagielloński, Polska]
prof. dr hab. Jerzy Hausner [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
prof. Dag Ingvar Jacobsen [University of Agder, Norwegia]
dr Magdalena Jelonek [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
prof. PCz dr hab. Waldemar Jędrzejczyk [Politechnika Częstochowska, Polska]
dr Marcin Kautsch [Collegium Medicum, Uniwersytet Jagielloński, Polska]
prof. UEK dr hab. Jacek Klich [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
dr Iwona Kowalska-Bobko [Collegium Medicum, Uniwersytet Jagielloński, Polska]
dr Seweryn Krupnik [Uniwersytet Jagielloński, Polska]
dr Gábor Kutasi [Corvinus University of Budapest, Węgry]
prof. dr hab. Leszek Kwieciński [Uniwersytet Wrocławski, Polska]
dr Piotr Markiewicz [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
prof. Walter Paternesi Meloni [Roma Tre University, Włochy]
prof. UEP dr hab. Dariusz Nowak [Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska]
dr hab. Dawid Sześciło [Uniwersytet Warszawski, Polska]
Dariusz Szklarczyk [Uniwersytet Jagielloński, Polska]
prof. dr hab. Andrzej Szromnik [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
prof. dr hab. Jan W. Wiktor [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]
prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski [Uniwersytet Łódzki, Polska]
prof. Rick Woodward [University of Edinburgh Business School, Wielka Brytania]
dr Barbara Zawadzka [Collegium Medicum, Uniwersytet Jagielloński, Polska]
dr Marcin Zawicki [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]

„Public Governance” 2017 – reviewers

prof. Iurii Bazhal [National University of Kyiv-Mohyla Academy, Ukraine]
dr Bartłomiej Biga [Cracow University of Economics, Poland]
Robert Chrabąszcz [Statistical Office in Kraków, Poland]
prof. dr hab. Szymon Cyfert [Poznań University of Economics and Business, Poland]
dr Alicja Domagała [Collegium Medicum, Jagiellonian University, Poland]
prof. dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka [University of Economics in Katowice, Poland]
dr Tomasz Geodecki [Cracow University of Economics, Poland]
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak [University of Warsaw, Poland]
prof. dr hab. Jarosław Górniak [Jagiellonian University, Poland]
prof. dr hab. Jerzy Hausner [Cracow University of Economics, Poland]
prof. Dag Ingvar Jacobsen [University of Agder, Norway]
dr Magdalena Jelonek [Cracow University of Economics, Poland]
prof. PCz dr hab. Waldemar Jędrzejczyk [Czestochowa University of Technology, Poland]
dr Marcin Kautsch [Collegium Medicum, Jagiellonian University, Poland]
prof. UEK dr hab. Jacek Klich [Cracow University of Economics, Poland]
dr Iwona Kowalska-Bobko [Collegium Medicum, Jagiellonian University, Poland]
dr Seweryn Krupnik [Jagiellonian University, Poland]
Gábor Kutasi PhD [Corvinus University of Budapest, Hungary]
prof. dr hab. Leszek Kwieciński [University of Wrocław, Poland]
dr Piotr Markiewicz [Cracow University of Economics, Poland]
prof. Walter Paternes Meloni [Roma Tre University, Italy]
prof. UEP dr hab. Dariusz Nowak [Poznań University of Economics and Business, Poland]
dr hab. Dawid Sześciło [University of Warsaw, Poland]
Dariusz Szklarczyk [Jagiellonian University, Poland]
prof. dr hab. Andrzej Szromnik [Cracow University of Economics, Poland]
prof. dr hab. Jan W. Wiktor [Cracow University of Economics, Poland]
prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski [University of Lodz, Poland]
prof. Rick Woodward [University of Edinburgh Business School, United Kingdom]
dr Barbara Zawadzka [Collegium Medicum, Jagiellonian University, Poland]
dr Marcin Zawicki [Cracow University of Economics, Poland]