

ANDRZEJ K. KOŹMIŃSKI*

Przedsiębiorcze państwo?

Wprowadzenie

Poniższe uwagi będą dotyczyć możliwości odegrania przez państwo roli przedsiębiorczej, czyli przedsiębiorcy i promotora przedsiębiorczości. Zacznę od uwag terminologicznych.

Pojęcie przedsiębiorczości rozumiem zgodnie z duchem niezwykle trafnego określenia autorstwa Stefana Kwiatkowskiego, który traktował przedsiębiorczość jako „tworzenie czegoś z niczego”. Innymi słowy, jest to podejmowanie przez podmioty indywidualne (m.in. przedsiębiorców, inwestorów) i zbiorowe (m.in. firmy i ich alianse, samorządy, organizacje wszelkiego typu i instytucje państwowe) ryzyka po to, by osiągnąć określone korzyści (m.in. finansowe, społeczne, polityczne, militarne), których rozmiary można uznać za „nadmierzające”, znacznie wykraczające poza racjonalne oczekiwania oparte na prostej ekstrapolacji istniejących i opisanych tendencji. Takie pojmowanie przedsiębiorczości ma dwie poważne konsekwencje.

Po pierwsze, tak pojmowana przedsiębiorczość jest najważniejszą, decydującą, choć nie jedyną podstawą i źródłem innowacji i fundamentem innowacyjnej gospodarki oraz modernizującego się społeczeństwa. Uważam, że pozostałe źródła innowacji, takie jak „czysta nauka” i spontaniczne ruchy społeczne mają w „normalnych” warunkach znaczenie drugorzędne, chociaż z pewnością nie można ich bagatelizować.

Po drugie, na podkreślenie zasługuje element ryzyka, nieuchronnie związany z przedsiębiorczością. Innymi słowy, nieuchronnie jakiś procent podejmowanych przedsięwzięć kończy się niepowodzeniem, stratami i marnotrawstwem. Jest to nieunikniona cena innowacji. Co więcej, w myśl zdroworozsądkowej zasady „*high risk, high yield*” można przypuszczać, że szczególnie korzystne przedsięwzięcia są szczególnie ryzykowne.

Mówiąc o „marnotrawstwie”, mam na myśli zarówno jego rozumienie przez austriacką szkołę w ekonomii – jako koszt schumpeterowskiej „kreatywnej destrukcji”, jak i przez keynesistów – jako koszt niepełnego wykorzystania zasobów na skutek niewystarczającego zagregowanego popytu (Janeway 2012, s. 256–260). Chodzi więc zarówno o marnotrawstwo w skali mikro (strat pojedynczych podmiotów), jak i makro.

* Prof. dr hab. Andrzej K. Koźmiński – prezydent Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; e-mail: kozmin@kozminski.edu.pl

Nie zamierzam wdawać się w jałową dyskusję o tym, czy państwo powinno aktywnie uczestniczyć w procesach ekonomicznych, czy też nie. Od wielu już lat ekonomiści głównego nurtu zgadzają się, że interwencja państwa jest nieodzownym warunkiem prawidłowego funkcjonowania i rozwoju gospodarki kapitalistycznej (por. np. *Bridging the State...* 1985), także w formie „ukrytej”, realizowanej dyskretnie nawet przez rządy głoszące oficjalnie skrajnie liberalne poglądy (Block 2008). Już w latach 40. Polanyi (2001) zwrócił uwagę na występowanie dwóch przeciwstawnych tendencji: liberalizacji i interwencyjnej regulacji. Minsky (1986) określa strategiczną rolę państwa jako „stabilizację niestabilnej gospodarki”.

Mimo braku powszechnie akceptowanej dziś teorii makroekonomicznej, trudno jest znaleźć poglądy poważnie kwestionujące rolę państwa jako stabilizującego i promującego wzrost makroregulatora, aczkolwiek na kontynencie europejskim rola ta przesuwana się nieuchronnie od państw narodowych w kierunku wspólnotowych instytucji UE. Klania się słynny dobrze udokumentowany „paradoks globalizacji” Rodriki (2011), w myśl którego postępująca globalizacja czyni niemożliwe jednoczesne utrzymanie demokracji i niezależnego państwa narodowego. Z czegoś trzeba zrezygnować i najczęściej jest to właśnie tradycyjne państwo narodowe. Nawet Stany Zjednoczone mogą prowadzić politykę gospodarczą jedynie w ramach wyznaczonych przez międzynarodowe rynki i powiązania strategiczne. Polityka ta z reguły wiąże się z ryzykiem. Wystarczy przywołać kolejne „pakiety stymulacyjne” aplikowane gospodarce amerykańskiej przez szefa Rezerwy Federalnej P. Bernanke, by zorientować się, że regulacyjne działania w skali makro mają charakter „przedsiębiorczy” i obciążone są poważnym ryzykiem. Więcej kontrowersji budzi interwencja państwa i jego działania przedsiębiorcze na poziomie mezo (np. gałęzi gospodarki lub regionu) i mikro (np. konkretnych firm, organizacji czy przedsięwzięć ekonomicznych). I tak rozumianą działalnością przedsiębiorczą państwa zamierzam się poniżej zająć.

Po pierwsze, omówię działania państwa na poziomie mezo, czyli polityki przemysłowej i regionalnej oraz innych polityk sektorowych. Po drugie, przedstawię swój pogląd na interwencję państwa na poziomie konkretnych organizacji jako właściciela, inwestora czy zarządzającego. Po trzecie, zastanowię się nad specyfiką zarządzania publicznego. Po czwarte, spróbuję ocenić warunki efektywności zarządzania publicznego.

Wypada też zrobić zastrzeżenie, że cała ta problematyka jest silnie uwikłana i uwarunkowana politycznie. Nie podlega wyłącznie regułom racjonalności ekonomicznej czy menedżerskiej.

1. „Państwo przedsiębiorcze” na poziomie mezo

Omawiając doświadczenia japońskiego MITI, Okimoto wymienia następujące przyczyny konieczności aktywnego prowadzenia przez rządy polityki przemysłowej (Noga 2009, s. 228):

- 1) zawodność rynku, a zwłaszcza: istnienie efektów zewnętrznych, występowanie dóbr publicznych, nadużywanie pozycji monopolistycznych i dominujących, pojawianie się cykli koniunkturalnych, projekty inwestycyjne o zbyt wysokim ryzyku, nierównowaga na rynku pracy, dysproporcje społeczne, zagrożenie międzynarodowej konkurencyjności;
- 2) niedoskonałość rynku, a zwłaszcza: nieefektywność rynków finansowych (kapitałowych), wyniszczająca konkurencja, nieład przemysłowy (brak sektorów priorytetowych) i nieracjonalna alokacja zasobów;
- 3) bezpieczeństwo narodowe, a zwłaszcza: zakłócenia w dostawach, zamknięcie niektórych rynków, nadmierne uzależnienie od zagranicy, utrata konkurencyjności w gałęziach bytowych, konieczność zapewnienia wysokiego poziomu technologicznego;
- 4) negatywne konsekwencje industrializacji, a zwłaszcza niedostateczny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
- 5) negatywne konsekwencje interwencjonizmu, a zwłaszcza zakłócenia parametrów ekonomicznych takich jak ceny i podatki;
- 6) konieczność doganiania krajów najwyżej rozwiniętych, a zwłaszcza trudności w powstawaniu i rozwoju nowych gałęzi o wyższej wartości dodanej.

Lista ta może dotyczyć nie tylko polityki przemysłowej „*sensu stricto*”, polegającej na wspieraniu gałęzi uznawanych za pożądane z któregośkolwiek z wymienionych względów, ale także polityk państwa w takich obszarach jak ochrona zdrowia i środowiska, nauka, edukacja czy obronność. Należy jednak pamiętać, że wszystkie te polityki mają charakter dynamicznych interakcji między sektorem publicznym i prywatnym. „Ewolucja strukturalna i konkurencyjność gospodarki wynika z interakcji między politykami sektora publicznego oraz inwestycjami sektora prywatnego, bodźcami, na które odpowiada, oraz jego dynamiki” (Spence 2011, s. 268). Tanzi (2011, s. 307) zwraca uwagę na niemożność ustalenia ogólnych (niezależnych od okoliczności) reguł oddziaływania rządu (państwa) na strukturę gospodarki. Kluczem do sukcesu jest elastyczne reagowanie na uwarunkowania sytuacyjne w granicach ściśle i rozsądnie określonej dyscypliny wydatków państwowych, co jest szczególnie ważne w krajach mniej zasobnych.

Katalog możliwych i stosowanych w różnych okresach i w różnych krajach działań państwa zaliczanych do polityki przemysłowej przytoczę znów za Okimoto (Noga 2009, s. 231–232):

- 1) kształtowanie kierunków rozwoju gospodarki, a zwłaszcza: długofalowe wizje rozwoju gospodarki, specjalne ustawodawstwo dla priorytetowych gałęzi i formułowanie dla nich konkretnych zadań;
- 2) podatkowe środki wspierania gałęzi, a zwłaszcza: przyspieszona amortyzacja i zwolnienia podatkowe np. nakładów na B+R lub na ubezpieczenia od ryzyka;
- 3) finansowe środki wspierania gałęzi, a zwłaszcza: pożyczki i preferencyjne kredyty banków państwowych i rządowych agencji lub funduszy;
- 4) organizacyjne środki wspierania gałęzi, a zwłaszcza: inicjowanie procesów konsolidacji, fuzji i przejęć;

- 5) minimalizacja ryzyka w gałęziach, a zwłaszcza: zezwalanie na powstawanie karteli oraz zamówienia rządowe i dotacje celowe;
- 6) wspieranie rozwoju technologicznego, a zwłaszcza: polityka naukowa i finansowanie wyselekcjonowanych programów badawczych, kontrola obrotu licencjami, prowadzenie badań podstawowych w laboratoriach finansowanych bezpośrednio z budżetu, włączanie się państwa w rozwiązywanie problemów technologicznych;
- 7) selektywna i elastyczna polityka antymonopolowa i ochrony konkurencji;
- 8) wspieranie zatrudnienia w priorytetowych gałęziach;
- 9) przemysłowa polityka regionalna, a zwłaszcza: specjalne strefy ekonomiczne i decyzje lokalizacyjne;
- 10) polityka przemysłowa wobec zagranicy, a zwłaszcza: ochrona krajowych gałęzi poprzez cła, kontyngenty i bariery pozaclowe, kontrola zagranicznych inwestycji bezpośrednich, enklawy dewizowe, promowanie eksportu poprzez zwolnienia podatkowe, koncesje i ubezpieczenia eksportowo-importowe, analiza rynków zagranicznych, negocjacje międzynarodowe w interesie rodzimych firm, kształtowanie kursu waluty, uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych;
- 11) selektywne finansowanie edukacji i szkolnictwa wyższego;
- 12) regulacja cen strategicznych (np. surowców i energii);
- 13) prywatyzacja.

Nietrudno się zorientować, że stosowanie narzędzi z tego przebogatego portfela możliwości to typowe przedsięwzięcia przedsiębiorcze. Przynajmniej niektóre z nich są obciążone bardzo znacznym niekiedy poziomem ryzyka. Niosą one ze sobą znaczny potencjał marnotrawstwa. Ryzyko jest tym większe, im mniej profesjonalizmu i konsekwencji we wdrażaniu polityki przemysłowej i im bardziej jest ona podatna na zmienne impulsy ze świata polityki. Trzeba także pamiętać o tym, że przedsięwzięcia z repertuaru polityki przemysłowej charakteryzują się znacznym stopniem inercji, czyli łatwo je pochopnie wdrożyć, a trudno zatrzymać i utopione w nich środki oraz koszty utraconych możliwości są niemożliwe do odzyskania. Są to kosztowne narzędzia, potencjalnie niebezpieczne dla tych, którzy je stosują pochopnie, nieprofesjonalnie i w zbyt dużym zakresie w złudnej nadziei na nadzwyczajne korzyści. Trudno dziwić się tym, którzy odradzają ich stosowanie w biedniejszych krajach politycznie oraz instytucjonalnie nieustabilizowanych. „M. Friedman podczas dyskusji z polskimi politykami i ekonomistami w gmachu Sejmu zauważył, że bogate USA mogą sobie pozwolić na marnotrawienie środków, bawiąc się w politykę przemysłową, na taką politykę nie stać jednak krajów biednych, takich jak Polska; sprężyn wzrostu trzeba szukać w indywidualnej, prywatnej przedsiębiorczości, nieograniczonej ani podatkami, ani wydatkami państwa” (Noga 2009, s. 230).

Pod wpływem ujawnionych w ostatnich latach dysfunkcji rynków, a zwłaszcza rynków finansowych, i ich dramatycznych konsekwencji w gospodarce realnej pojawiają się coraz częściej wezwania do zastosowania aktywnej polityki przemysłowej jako środka przeciwdziałania utracie pozycji dominującej w gospodarce światowej przez USA i inne kraje określane dotąd mianem „rozwinętych” (Pre-

stowitz 2010). Takim emocjonalnym niekiedy apelowi towarzyszą prace wybitnych teoretyków (Tanzi 2011, s. 316), którzy poszukują warunków efektywnego wykorzystania tych instrumentów. Są to przede wszystkim: prawidłowe rozpoznanie dysfunkcji rynku i ich przyczyn, czyli merytoryczne uzasadnienie interwencji państwa, precyzyjne zdefiniowanie prawnych i instytucjonalnych ram interwencji, wyposażenie instytucji w uprawnienia i środki działania, skuteczne uchronienie ich przed doraźnymi wpływami politycznymi. Nie są to warunki łatwe do spełnienia. Skala kryzysu i towarzyszących mu niepokojów sprawia jednak, że należy oczekiwać zwiększonej aktywności przedsiębiorczej państwa na poziomie mezo.

2. „Państwo przedsiębiorcze” na poziomie mikro

Pomijając przebrzmiały już (na szczęście) spór na temat „socjalistycznych i kapitalistycznych form własności”, skoncentruję się tutaj na przedsiębiorczej roli państwa we współczesnej gospodarce rynkowej realizowanej na poziomie przedsiębiorstw i innych organizacji. Niezależnie od różnorodnych i skomplikowanych formuł prawnych można przyjąć, że zaangażowanie państwa na poziomie mikro polega na sprawowaniu przez organy władzy publicznej kontroli menedżerskiej nad przedsiębiorstwami i innymi organizacjami. Kontrola taka, czyli innymi słowy przemożny wpływ na funkcjonowanie, może opierać się zarówno na zaangażowaniu finansowym (niekiedy kapitałowym, czyli własności), jak i na władztwie administracyjnym. Odwołajmy się do klasycznej definicji F. Benhama (1947, s. 187–188) „przedsiębiorstwo jest samodzielnym ośrodkiem planowania i przedsiębiorca jest tym, który planowanie prowadzi” i „przedsiębiorca jest tym, który ponosi większość ryzyka”. W sytuacji gdy organy państwa sprawują kontrolę menedżerską, państwo przyjmuje na siebie rolę przedsiębiorcy. Rodzi się pytanie, czy taki sposób rozumowania można przenieść w drodze interpretacji rozszerzającej, np. na państwowe szpitale, uczelnie czy muzea. Uważam, że tak, ponieważ w tych przypadkach mamy do czynienia z zastosowaniem rzadkich zasobów w celu osiągnięcia efektu użytecznego oraz z oczywistym postulatem maksymalizacji efektu na jednostkę nakładu. Jest też ponoszone ryzyko. Niemożność pełnej kwantyfikacji efektów działania nie stoi na przeszkodzie rozszerzającej interpretacji pojęcia i roli przedsiębiorcy.

Spróbujmy rozszyfrować pokrótce, na jakie decyzje przedsiębiorcze państwo uzyskuje decydujący wpływ w ramach państwowej interwencji na poziomie mikro. Są to m.in. decyzje dotyczące:

- portfela wytwarzanych produktów;
- technologii;
- wyboru dostawców, kooperantów, parterów biznesowych i kluczowych klientów;
- źródeł, zakresu i form finansowania;
- geograficznej lokalizacji działań;

- wielkości i struktury zatrudnienia;
- obsady kluczowych stanowisk.

Idąc tą drogą, państwo przejmuje na siebie funkcje podmiotu rachunku ekonomicznego na poziomie mikro. Rola menedżerów przedsiębiorstw sterowanych przez państwo jest więc niemal całkowicie wyprana z komponentu przedsiębiorczego i sprowadza się do dysponowania cudzym majątkiem w cudzym imieniu w myśl otrzymany od właściciela instrukcji i w ramach narzuconych przez niego ograniczeń. Podobna bywa zresztą rola menedżerów średniego i niższego szczebla w strukturach korporacyjnych. Efektywność pełnienia takich ról uzależniona jest w ogromnym stopniu od sposobu pełnienia nadrzędnej roli przedsiębiorcy, czyli państwa w przypadku organizacji kontrolowanych przez państwo. Takie uzależnienie jest zresztą stopniowalne. Menedżerowie mogą dysponować mniejszą lub większą dozą samodzielności w zależności od trybu, sposobu, i polityki nadzoru sprawowanego przez organ lub organy państwa. Dobrze jest uświadomić sobie, że ingerencja państwa w funkcjonowanie przedsiębiorstw i innych organizacji nie musi opierać się na podstawie własności. Może wynikać np. z siły przetargowej największego lub wielkiego klienta, względnie z kontroli źródeł zaopatrzenia, finansowania czy technologii. W tym rozumieniu niemal wszystkie firmy produkujące uzbrojenie są „państwowe”.

Od lat 30. zeszłego wieku ekonomiści spierają się o to, czy lepsza jest państwowa czy prywatna własność przedsiębiorstw. „Dość ograniczony jest zbiór sytuacji, w której własność państwowa mogłaby mieć przewagę. Są to przypadki, gdy: 1) występuje poważna możliwość redukcji kosztów, która zarazem pogarsza niekontraktowaną jakość; 2) innowacje są względnie nieistotne; 3) konkurencja jest słaba, a wybór konsumencki nieefektywny; 4) słaby jest mechanizm budowania reputacji” (Shleifer 2012, s. 489). Odwracając to rozumowanie, dochodzimy do wniosku, że „argumentacja za prywatną własnością kładzie nacisk przede wszystkim na skłonność do innowacji i redukcji kosztów” (Shleifer 2012, s. 496–497). W świetle przedstawionego wyżej rozumowania, któremu trudno jest odmówić logicznej poprawności, pod wpływem zmian, konkurencji, rynków i technologii może się zmieniać stopień dostosowania sektorów do specyfiki własności państwowej i prywatnej. Na przykład w czasach, gdy medycyna opierała się na prostych lekach, łóżkach szpitalnych, stetoskopie i lancecie lekarza, uzasadniona wydawała się w pełni publiczna służba zdrowia. Trudno jest podtrzymać tę opinię, gdy globalizująca się branża medyczna stała się sektorem najszybszego rozwoju nowych technologii. Podobne rozumowanie można odnieść do edukacji, a zwłaszcza do szkolnictwa wyższego.

Mimo dość powszechnego wśród współczesnych ekonomistów przekonania o tym, że w większości przypadków firmy państwowe charakteryzują się niższą efektywnością od prywatnych, na globalnej scenie gospodarczej własność państwowa nie jest bynajmniej w odwrocie. W wieku XXI, który charakteryzuje się szybko postępującym wzrostem znaczenia krajów BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny) i innych gospodarek wschodzących, coraz bardziej popularną formą ustroju gospodarczego staje się kapitalizm państwowy. Jego istotę tak oto ujął

w wywiadzie z 2008 r. chiński premier Wen Jiabao: „Najpełniejszy opis naszej polityki ekonomicznej to przyznanie siłom rynku podstawowej roli w alokacji zasobów pod makroekonomicznym nadzorem i regulacją państwa. W ciągu ostatnich 30 lat przekonał się, że powinniśmy zapewnić, iż zarówno „niewidzialna ręka”, jak i „widzialna ręka” uzyskują pełną możliwość regulowania sił rynku” (Bremmer 2010, s. 129). W pracy o kapitalizmie państwowym Ian Bremmer ujął to w sposób obrazowy następująco: „Kapitalizm państwowy to taki mecz, w którym rząd kontroluje większość sędziów i dostatecznie wielu graczy, aby poprawić swoje możliwości określenia wyniku gry” (Bremmer 2010, s. 5).

Wśród przedsiębiorstw, które można określić jako „państwowe”, wyróżniają się:

- narodowi producenci surowców energetycznych (jak Gazprom, Petroleos Mexicanos Pemex czy brazyjski Petrobras lub saudyjskie ARAMCO. 14 największych firm państwowych w tym sektorze wytwarza produkt wartości dwudziestokrotnie wyższej niż 8 największych międzynarodowych koncernów prywatnych działających w tym sektorze, takich jak Shell, BP czy Exxon (Bremmer 2010, s. 63);
- państwowe banki finansujące projekty rozwojowe w takich krajach jak Chiny, Brazylia czy Rosja, ale także np. Włochy. Dobrze jest uświadomić sobie, że spośród czterech największych pod względem kapitalizacji banków na świecie aż trzy to państwowe banki chińskie: Bank of China, China Construction Bank i Industrial and Commercial Bank of China;
- Narodowe Fundusze Inwestycyjne (*Sovereign Wealth Funds*), gromadzące rezerwy państwowe głównie (choć nie wyłącznie) w krajach surowcowych. Są to np.: Abu Dhabi Investment Authority dysponujący około 500 mld dolarów, Saudi Monetary Agency o podobnej kapitalizacji czy Russia Reserve Fund and National Welfare Fund dysponujący 180 mld dolarów. 28 takich największych funduszy dysponuje łącznie około 4 trylionami dolarów;
- firmy państwowe lub częściowo, a nawet całkowicie prywatne, ale uzależnione od państwa (poprzez system zamówień lub regulacji rynku), traktowane jako „narodowi czempioni” w dziedzinach uważanych za kluczowe. Przykładów dostarcza gospodarka francuska z takimi firmami jak: Areva (atomistyka), EDF (energetyka), SNCF (koleje). Do tej kategorii należy zaliczyć wszystkie właściwie przedsiębiorstwa przemysłu obronnego i powiązane z nim bez względu na formę własności. Na podobnej zasadzie działają prywatne firmy surowcowe o strategicznym znaczeniu, jak rosyjski NorilskNickel czy brazylijska firma wydobywcza Vale. W pierwszym powojennym okresie rozwoju gospodarek Japonii i Chin taką rolę pełniły wielkie grupy przemysłowo-finansowe sponsorowane przez państwo: Keiretsu (Japonia) i Czebole (Korea);
- finansowane przez państwo agencje rozwoju regionalnego (jak Tennessee Valley Authority w USA czy Cassa per ilMezzogiorno we Włoszech);
- państwowa służba zdrowia, edukacja, kultura – obejmujące liczne organizacje częściowo lub w całości finansowane i zarządzane przez państwo.

Państwo jest więc wszechobecne w gospodarce i w życiu społecznym i bynajmniej nie zanosi się na jego eliminację. Warto jednak zastanowić się nad tym,

czy koszty pełnienia przez państwo roli przedsiębiorcy na poziomie mikro nie są nadmierne, czyli innymi słowy – czy podejmowane ryzyko nie owocuje nadmiernym marnotrawstwem. W tym celu warto przyjrzeć się specyfice zarządzania publicznego.

3. Zarządzanie publiczne

Zarządzanie publiczne jest konsekwencją konieczności realizacji przez współczesne państwo ról przedsiębiorczych, do których zdecydowanie nie pasuje typowa administracja państwowa. Stanowi ono reakcję na uderzającą nieefektywność i nieudolność tradycyjnej biurokratycznej administracji państwowej w rozwiązywaniu problemów, przed którymi stoi nowoczesne państwo (Kieżun 2004) zmuszone do pełnienia ról przedsiębiorczych. Chodzi o upodobnienie mechanizmów, struktur i zasad zarządzania stosowanych w domenie publicznej do tych, które sprawdziły się w sektorze prywatnym. Oznacza to poważne zmiany w tradycyjnie ukształtowanych biurokracjach państwowych (Lynn 2006; Pollitt i Bouckaert 2004) albo innymi słowy – wzbogacenie (pogodzenie) perspektywy służby publicznej z perspektywą menedżerską. Zmiany te można scharakteryzować pokrótce następująco (Hood 1990):

1) zastąpienie kryteriów formalnej poprawności i legalizmu przez kryteria jakości efektu i efektywności, w tym ekonomiczności działania (Kieżun 2004);

2) monitorowanie efektów i przypisywanie ich konkretnym osobom odpowiedzialnym;

3) uproszczenie struktur, obiegu informacji i procedur, dezagregacja jednostek sektora publicznego – tak by ich relacje ze światem zewnętrznym kształtowały się według wzorców strategicznych jednostek biznesu wypracowanych w wielkich korporacjach;

4) zastąpienie (lub przynajmniej wzbogacenie) formalnych kryteriów doboru na stanowiska kryteriami osiągnięć i potencjału oraz uelastycznienie zasad zatrudniania i zwalniania;

5) zastosowanie zaczerpniętych z biznesu technik motywacyjnych opartych na ocenie efektów działania;

6) wprowadzenie wypracowanych w sektorze prywatnym metod optymalizacji alokacji zasobów, ścisłej kontroli ich wykorzystania (budżetowanie) i zarządzania ryzykiem.

Tak nakreślona agenda przedstawiana od dawna przez zwolenników filozofii zarządzania publicznego (Osborne, Gaebler 1992), takich jak w Polsce prof. Witold Kieżun, nie bierze jednak pod uwagę w dostatecznym stopniu poważnych różnic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. „Sektor prywatny zorientowany jest na zaspokojenie potrzeb konsumentów, jako sposób wypracowania zysku, a sektor publiczny zorientowany jest na zaspokojenie politycznych żądań, aby zapewnić polityczną integrację i społeczną stabilizację. W sektorze prywatnym

efekty mogą być kwantyfikowane, w sektorze publicznym są znacznie bardziej jakościowe i trudno mierzalne” (Managing... 1993, s. 51). Wszyscy właściwie autorzy piszący o zastosowaniach w praktyce zasad zarządzania publicznego zgadzają się, że decydujące znaczenie dla tych procesów ma jego styk z polityką, a ściślej – polityczna odpowiedzialność za efekty i działania sektora publicznego. Jest to niezbywalny atrybut demokratycznego porządku społecznego.

Polityczne impulsy nieuchronnie zakłócają „biznesowo-podobną” logikę zarządzania publicznego, prowadząc do szeregu patologii, czyli sytuacji, w których efekty i mechanizmy działania sektora publicznego daleko odbiegają od intencji rządzących i uzasadnionych oczekiwań obywateli. Oto kilka typowych przejawów tak pojmowanych patologii:

1) w domenie publicznej zarządzanej przez różnego rodzaju agencje, fundusze, zarządy itp. często tworzą się monopole, które wykluczają konkurencję umożliwiającą obniżkę kosztów i poprawę jakości. Widać to wyraźnie w takich obszarach jak np.: służba zdrowia, edukacja, usługi pocztowe i transportowe;

2) domena publiczna jest regulowana przez prawo. Często jest to regulacja nadmierna i niestabilna, wymuszająca sprzeczne zmiany. J. Kochanowski (2004, s. 330–338) nazywa to zjawisko „jurydyzacją”. Uniemożliwia ono realizację jakichkolwiek długofalowych przedsięwzięć i podnosi koszty funkcjonowania;

3) polityka personalna obsadzania stanowisk w organizacjach domeny publicznej jest kształtowana przez wyniki kolejnych wyborów. W mniej dojrzałych demokracjach zmiany dotyczą niemal wszystkich stanowisk decyzyjnych. W rezultacie częściowo lub całkowicie odchodzi się od merytorycznych kryteriów doboru, funkcje są pełnione ze świadomością tymczasowości, rodzi się presja na maksymalizację doraźnych korzyści i zapewnienie sobie „miękkiego lądowania”, w przyszłości. Utrwała się kultura „kolesiostwa”, która sprzyja korupcji;

4) w organizacjach, które nie są poddane stałej presji na maksymalizację efektu użytecznego na jednostkę nakładów pojawia się zjawisko pasożytnictwa, czyli „prywatyzacji korzyści i uspołecznienia kosztów”. Polega ono na tym, że na zasadzie wzajemnych uzgodnień (wynegocjowanej tolerancji) i wymiany usług pomiędzy osobami i instytucjami możliwe jest uzyskiwanie przez osoby lub grupy kontrolujące obszary niepewności niezasłużonych, nadmiernych korzyści i przywilejów. Zjawisko to typowe dla domeny publicznej nazwane zostało „pasożytniczą wzajemnością” (Koźmiński, Tropea 1982);

5) ze względu na powszechność i atrakcyjność pasożytnictwa struktury państwowe są szczególnie wdzięcznym obszarem nieformalnych negocjacji i gier o zasoby, władzę i informacje (Crozier, Friedberg 1982; Koźmiński, Zawisłak 1982; Koźmiński, Latusek-Jurczak 2011). Potęguje to – często do granic jakiegokolwiek racjonalności – niepewność co do efektów i kosztów podejmowanych działań (np. wielkich projektów infrastrukturalnych) oraz prowadzi do zafałszowania informacji obiegających w systemie;

6) typowe wynaturzenia biurokratyczne opisywane przez W. Kieżuna (2012, s. 339–345) przy pomocy efektownej metafory „czterech jeźdźców apokalipsy biurokracji”: gigantomanii, luksusomanii, korupcji i arogancji władzy.

W różnych miejscach i w różnym czasie patologie te pojawiają się z różną intensywnością. Nietrudno jest wskazać przykłady niezwykle udanych przedsięwzięć w domenie publicznej (np. amerykański wysiłek zbrojeniowy w okresie II wojny światowej) lub też kraje charakteryzujące się wysoką jakością zarządzania publicznego. Często wymieniane są w tym kontekście takie kraje, jak np. Norwegia, Szwecja, Dania, Niemcy, Francja, Singapur. Ale i tam często zdarzają się przypadki nieudanych i marnotrawnych przedsięwzięć w domenie publicznej, jak np. opóźnione o cztery lata otwarcie lotniska w Berlinie lub upadek wspieranego przez rząd przemysłu elektronicznego i komputerowego we Francji. Równocześnie kapitalizm państwowy w krajach BRIC bywa często krytykowany za korupcję, ogromne różnice i napięcia społeczne i marnotrawną realizację wielu projektów, możliwą dzięki ogromnym zasobom wolnych środków w rękach rządów. Warto więc zastanawiać się nad tym, co decyduje o powodzeniu lub niepowodzeniu zarządzania publicznego, biorąc pod uwagę ogromną różnorodność konkretnych przypadków.

4. Efektywność zarządzania publicznego

Przede wszystkim sama ewaluacja efektywności w sektorze publicznym jest trudna i niejednoznaczna (Wildavsky 1991). Wynika to z trudności pomiaru takich celów jak np. ochrona zdrowia, rozwój nauki czy poprawa jakości życia ludzi starszych. Nawet jednak wówczas, gdy kontrolowana przez rząd organizacja realizuje cele wymierne – jak promocja eksportu czy poprawa infrastruktury transportowej – z samej natury zarządzania publicznego wynika konieczność brania pod uwagę szerszej wiązki celów niż ta, na których koncentrowałyby się firmy prywatne. Chodzi o uwzględnienie szerokiego pasma kryteriów związanych ze społeczną i polityczną odpowiedzialnością organizacji, takich jak np. prawa obywatelskie, ochrona środowiska, tworzenie miejsc pracy czy rozwój regionalny. Po to jednak, by zapewnić sprawność zarządzania publicznego na poziomie zbliżonym do standardów wypracowanych w sektorze prywatnym, konieczne jest posługiwanie się wymiernymi i możliwie zobiektywizowanymi wskaźnikami (a raczej zespołami wskaźników), mierzącymi stopień realizacji wyznaczonych zadań. Pozwala to z jednej strony na precyzyjny monitoring procesów, a z drugiej na precyzyjne egzekwowanie odpowiedzialności służbowej i politycznej w stosunku do obywateli.

Polityka ma niewątpliwie decydujący wpływ na domenę publiczną. Można by nawet zaryzykować stwierdzenie, że zarządzanie publiczne jest takiej jakości jak proces polityczny, który je warunkuje (Heffron 1989). Sprawnemu zarządzaniu publicznemu sprzyja polityka poszukująca konsensusu i ponadpartyjnych porozumień, prowadzących do programów realizowanych konsekwentnie w długich okresach niezależnie od zmian ekip rządzących. Zmiany te nie prowadzą do gruntownej wymiany kadr w agencjach rządowych i organizacjach sterowanych przez

państwo. Kadra ta podlega bowiem ocenie w kategoriach merytorycznych i efektywnościowych. Oznacza to, że w głównym nurcie polityki brak jest sił radykalnych i antysystemowych. Tak można było scharakteryzować politykę amerykańską do czasu pojawienia się ruchu „Tea Party” w partii republikańskiej.

Jeżeli establishment polityczny na wszystkich szczeblach (a zwłaszcza lokalnych) jest silnie uwarunkowany przez społeczeństwo obywatelskie, wówczas pojawia się wymuszone konsekwentne dążenie do zapewnienia zadowalającego poziomu efektywności zarządzania publicznego i jego transparentności. Oznacza to uruchomienie procesu uczenia się i stopniowego usprawniania sektora publicznego. Jest to stopniowy i powolny proces. W Polsce można go np. zaobserwować w miastach rządzonych przez „niezależnych prezydentów”, wolnych od partyjnych serwitutów. Trzeba pamiętać o tym, że po krzywej uczenia się poruszają się nie abstrakcyjne instytucje, ale konkretne osoby i zespoły ludzkie. Każda politycznie uwarunkowana „rewolucja kadrowa” przerywa ten proces i zwraca go z powrotem do punktu wyjścia, a niekiedy na jeszcze niższy poziom.

Wiele zależy od profesjonalnych i moralnych kwalifikacji menedżerów w sektorze publicznym. Chodzi z jednej strony o „twarde kompetencje” w takich obszarach jak produkcja, logistyka, finanse. Muszą być one porównywalne z poziomem kompetencji spotykanym w biznesie prywatnym. Z drugiej strony wszakże konieczne wydają się także kompetencje „miękkie” specyficzne dla sektora publicznego. Obejmują one takie obszary jak marketing polityczny, PR, umiejętność „czytania” opinii publicznej i jej zmian oraz poruszania się w skomplikowanym środowisku prawnym i instytucjonalnym. Dyskrecjonalne dysponowanie aktywami o olbrzymiej niekiedy wartości wymaga nie tylko nieskazitelnej uczciwości i odporności na korupcyjne pokusy, ale także umiejętności precyzyjnego rozliczania się z podejmowanych decyzji i przekonującego ich uzasadniania.

Przykładów szczególnie udanej roli państwa jako przedsiębiorcy na wszystkich trzech poziomach: makro, mezzo i mikro dostarcza historia spóźnionej industrializacji „azjatyckich tygrysów”: Korei, Tajwanu, Hongkongu, Singapuru. W Singapurze agencją rządową odpowiedzialną za bezprecedensowy rozwój ekonomiczny i postęp cywilizacyjny była utworzona w 1961 r. Rada Rozwoju Gospodarczego. Jako uwarunkowania sukcesu można wymienić co najmniej następujące czynniki (Low i in. 1993):

- 1) dobrą tradycję sprawnej brytyjskiej administracji kolonialnej;
- 2) stabilne i silne poparcie polityczne, umożliwiające konsekwentną realizację długofalowych projektów (w niemałej mierze dzięki autorytarnym rządóm);
- 3) silne uzależnienie od eksportu wymuszające otwartość gospodarki;
- 4) całościową perspektywę umożliwiającą łączne traktowanie takich obszarów jak: promocja eksportu i relacje z kapitałem zagranicznym, polityka płac i kosztów pracy, polityka edukacyjna i naukowa, infrastruktura;
- 5) umiejętność uczenia się i korekty własnych polityk, jak np. przestawienie się z polityki niskich kosztów pracy na politykę wysokich płac i wysokich kwalifikacji;
- 6) stałe przeznaczanie części przyrastających dochodów na nowe polityki i przedsięwzięcia.

Nietrudno się zorientować, że jednoczesne spełnienie przynajmniej części z tych warunków w jakimś innym miejscu i czasie, w tym w Polsce, wydaje się mało prawdopodobne.

Kiedy poszukujemy racjonalnej (osadzonej w aktualnym stanie wiedzy) odpowiedzi na pytanie, w jakiej mierze państwo polskie pełni i może pełnić rolę przedsiębiorcy, nasuwa się skojarzenie z dziesięcioleciem lat 70., kiedy państwo ingerowało w gospodarkę w sposób maksymalny, próbując realizować rolę przedsiębiorczą. Skończyło się to ekonomicznym horrorem, czyli sytuacją, w której roczne odsetki zagranicznego długu osiągnęły wartość 150% rocznych wpływów z eksportu (Kuczyński 2012). Jest to oczywiście sytuacja nieporównywalna z warunkami gospodarki rynkowej. Sądzę jednak, że pozostawiła ona ślad w świadomości elit okresu przełomu w postaci alergicznej niechęci do wszelkiego planowania i polityki przemysłowej. Pierwszy minister przemysłu w wolnej Polsce zasłynął wypowiedzią, że „najlepszą polityką przemysłową jest brak polityki przemysłowej”. Ta wypowiedź ukształtowała stosunek do udziału państwa w gospodarce na poziomie mezzò na dziesięciolecie. Polska nie miała i nie ma polityki przemysłowej, energetycznej, naukowej itp. Można się zastanawiać nad oceną takiego wyboru. Jeżeli spojrzymy na wymienione powyżej warunki sprawności zarządzania publicznego, to okazuje się, że byliśmy i nadal jesteśmy tak dalecy od ich spełnienia, że powierzenie jakimkolwiek agencjom rządowym poważniejszych środków i decyzji niesie ze sobą bardzo poważne ryzyko. Równocześnie jednak nie sposób zanegować opinii, że za brak konsekwentnej i koherentnej polityki przemysłowej zapłaciliśmy wysoką cenę, co można było przewidzieć już na początku lat 90. (Koźmiński 1992). Wyraziła się ona z jednej strony w niedorozwoju infrastruktury, a z drugiej w niestabilnych warunkach inwestowania kapitału, zarówno krajowego jak i zagranicznego.

Obserwacja funkcjonowania na poziomie mikro przedsiębiorstw i organizacji państwowych prowadzi do podobnych konkluzji. Przede wszystkim system polityczny i kultura zachowań politycznych są dysfunkcyjne wobec roli państwa jako przedsiębiorcy, właściciela i zarządzającego. Partie traktują bowiem gospodarczą domenę publiczną jako łup polityczny, który pozwala na opłacanie aktywistów i sojuszników. Zmiana tej sytuacji pozbawiłaby elity partyjne podstaw ich władzy. Wszelkie deklaracje zmiany i uzdrowienia sytuacji mają zatem charakter czystej retoryki wyborczej. Państwo okazuje się najczęściej niedbałym, nieudolnym i nierzetelnym właścicielem i całkowicie niekompetentnym zarządcą, skłonny do lekceważenia ryzyka ekonomicznego. Jest to ważny argument za prywatyzacją. Niejednokrotnie jednak i prywatyzacja nie była w stanie powstrzymać upadku przedsiębiorstw, a nawet całych gałęzi (np. przemysł stoczniowy).

Na tym ciemnym tle widać kilka jaśniejszych punktów przemawiających za tym, by stopniowo i ostrożnie wprowadzać państwo w rolę przedsiębiorcze:

1) po pierwsze, w całym okresie po 1989 r. makroekonomiczna polityka państwa była racjonalna i doprowadziła do zadowalających efektów. Jest to jednak instytucjonalnie sytuacja stosunkowo prosta, ponieważ jest rozgrywana przez dwóch aktorów: Ministerstwo Finansów i NBP;

2) po drugie, na szczeblu miast i gmin rządzonych poza systemem partyjnym zarządzanie publiczne charakteryzuje się niemałą niekiedy efektywnością;

3) po trzecie, przedsiębiorstwa i organizacje państwowe bywają okresowo dobrze zarządzane do czasu, gdy dobrzy menedżerowie nie zostaną zastąpieni gorszymi z politycznych lub „układowych” względów;

4) po czwarte, mimo oporów i trudności, pod naciskiem opinii publicznej administracja państwowa powoli ogranicza patologie (korupcja) i podnosi sprawność. Uzasadnione wydają się więc eksperymenty takie jak „polskie inwestycje” czy wzrost roli państwowych podmiotów w sektorze finansowym.

5. Vox populi

W warunkach demokracji i aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego „chłodną ekspertyzę” możliwości odegrania przez państwo polskie roli przedsiębiorczej warto i należy skonfrontować z wynikami empirycznych badań świadomości społecznej, które pokazują oczekiwania społeczeństwa w stosunku do roli państwa w gospodarce. Badania takie prowadzi CBOS na reprezentatywnych próbach ogólnopolskich i doczekały się one interpretacji w kategoriach „wyobraźni ekonomicznej”, czyli „wyobrażeń o tym, czemu gospodarka służy, a czemu powinna służyć, jak funkcjonuje, a jak powinna funkcjonować” (Kozłowski, Zagórski 2011, s. 55).

Wyniki najnowszych badań, przeprowadzonych w 2012 r. na zlecenie Akademii Leona Koźmińskiego, wskazują na znaczne nasilenie postaw proetatystycznych i oczekiwań aktywnej, w tym przedsiębiorczej, roli państwa. Tylko jedna trzecia badanych (33,4%) sądzi, że wolny rynek jest lepszy niż socjalistyczna gospodarka planowa, a postali nie mają zdania. Zdaniem K. Zagórskiego („Rzeczpospolita” 18.03.2013) wyniki takie nie oznaczają bynajmniej nostalgii za PRL. Polacy akceptują przemiany ustrojowe, oczekują jednak korekty obecnego funkcjonowania państwa, właśnie w kierunku jego większej aktywności.

Respondenci chcieliby przede wszystkim państwa opiekuńczego. Rząd ma według 85% spośród nich zapewnić obywatelom pracę i aż 95% oczekuje, żeby miejsca pracy tworzył rząd, czyli właśnie aby odgrywał on rolę przedsiębiorcy. 85% oczekuje od państwa darmowej opieki zdrowotnej i aż 57,4% nie zgadza się z zamykaniem nierentownych szpitali, a 76,4% nie zgadza się na najdrobniejsze nawet opłaty za wizyty u lekarzy. Aż 95% oczekuje od państwa dostępu do przedszkola. Bezpłatnej nauki na wszystkich poziomach oczekuje 82,3% badanych. 74,5% uważa, że państwowe uczelnie powinny być całkowicie bezpłatne. Można domniemywać, że źródłem finansowania państwa opiekuńczego powinny być według badanych wyższe podatki płacone przez „bogatyh”: za sprawiedliwe uważa je 76,3%. Ale już znacznie mniej, bo 42,8% sądzi, że „najważniejszą rzeczą jest zapewnienie ludziom tego co potrzebują, nawet jeśli trzeba ściągać pieniądze od tych, którzy zarabiają więcej”. 65% badanych uważa, że zadaniem państwa jest zmniejszanie różnic w dochodach ludzi.

Według 40,6% badanych oddziaływanie państwa powinno obejmować ustalanie wysokości płac, a 39,1% ustalanie cen. 53% chciałoby, by państwo wspomagało upadające prywatne przedsiębiorstwa, 90,4% by przyznawało tanie kredyty i stosowało ulgi podatkowe wobec osób zakładających nowe przedsiębiorstwa, a 70,7% by finansowało unowocześnienie prywatnego rolnictwa. 54,2% opowiada się za unieвозмоżliwieniem zagranicznym koncernom zakupu polskich przedsiębiorstw. Mimo tak silnej orientacji prointerwencyjnej 8,7% badanych uważa, że im mniej państwo będzie się wtrącało do gospodarki, tym lepiej, ale już 22,5% sądzi, że państwo powinno interweniować w gospodarkę tylko wtedy, gdy dzieje się w niej coś złego, i aż 31,9% uważa, że państwo powinno kształtować tylko prawne zasady funkcjonowania gospodarki, ale nie wpływać na jej funkcjonowanie. Jedyne nieco powyżej 25% zdecydowanie stwierdza, że rząd powinien mieć jak największy wpływ na bieżące funkcjonowanie gospodarki. Być może dlatego, że 60,4% deklaruje brak zaufania do rządu, a 62,4% do parlamentu. Jedyne prezydentowi ufa 53,1% badanych.

Dominacja własności państwowej oczekiwana jest w edukacji i w służbie zdrowia. Ponad 61% woli pracować w firmie państwowej niż prywatnej – zapewne przede wszystkim dlatego, że 75,5% uważa, że firmy państwowe gwarantują większą pewność zatrudnienia. Mimo to aż 63,5% deklaruje chęć pracy „na własnym”: we własnej firmie lub w gospodarce. Podobnie 65,3% wyraża chęć „niedrogiego zakupu niewielkiej dobrze działającej firmy w znanej sobie branży”, gdyby dysponowała odpowiednimi środkami. 57,7% badanych dostrzega wyższą wydajność pracy w firmach prywatnych, a 54,4% ich wyższą rentowność. Ponad 60% uważa, że banki powinny być państwowe, ponad 71% opowiada się za kolejami państwowymi lub w większości państwowymi, ponad 62% za państwowymi usługami pocztowymi, a niemal 77% za państwowymi kopalniami i niemal 80% za lasami. Usługi telefoniczne powinny być tylko lub w większości państwowe zdaniem 38,7% badanych, ale w odniesieniu do usług pocztowych aż 62,5% badanych jest zwolennikami własności państwowej lub w większości państwowej. Zdumiewa fakt, że ponad 21% uważa, że nawet sklepy detaliczne powinny być wyłącznie lub w większości państwowe.

Opisany powyżej w ogromnym skrócie obraz świadomości społecznej jest wysoce niespójny i niejednorodny: zawiera zarówno elementy racjonalne, jak i irracjonalne, niekiedy o znacznym potencjale emocjonalnym. Widać bardzo wyraźny rozdział pomiędzy spojrzeniem „eksperckim” a stanem świadomości społecznej. W warunkach demokracji nie można tego rozdziału ignorować. Utrwalenie się sytuacji całkowitego ignorowania przez władze irracjonalnych nawet oczekiwań i aspiracji licznych grup społecznych może bowiem doprowadzić do ukonstytuowania się zbiorowego „rozumu populistycznego” (Leclau 2009), jednoznacznie opozycyjnego w stosunku do „establishmentu”, a nawet porządku społecznego. Naturalne wydaje się uruchomienie politycznego mechanizmu zmierzającego do stopniowej aktywizacji przedsiębiorczej roli państwa i to pomimo wszelkich opisanych powyżej związanych z tym ryzyk, zwłaszcza wynikających z obecnej niesprawności jego aparatu. Stopniowość tego procesu i jego negocjacyjny charakter powinny umożliwić racjonalizację procesów i struktur, chociażby poprzez adaptację wzorów sprawdzanych ostatnio np. w krajach skandynawskich. Konieczny wydaje

się dynamiczny kompromis pomiędzy *opinio communis doctorum* a *vox populi*. Czy tego chcemy, czy nie, ekonomia jest polityczna.

Tekst wpłynął: 17 lutego 2014 r.

Bibliografia

- Benham F., *Ekonomia polityczna*, Trzaska, Evert i Michalski, Warszawa 1948.
- Block F., *Swimming Against the Current: the Rise of Hidden Developmental State in the United States*, „Politics and Society” 2008, nr 36(2).
- Bremmer J., *The End of the Free Market – Who Wins the War Between States and Corporations*, New York 2010.
- Bringing the State Back In*, red. D. Rueshmayr, P.B. Evans, T. Skockpol, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, PWN, Warszawa 1982.
- Managing in New Public Services*, red. D. Fornham, S. Horton, Macmillan, Londyn 1993.
- Heffron F., *Organization Theory and Public Organizations: The Political Connection*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1989.
- Hood C., *A Public Management for all Seasons*, „Public Administration” 1990, nr 69.
- Janeway W.H., *Doing Capitalism in the Innovation Economy. Market Speculation and the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Kochanowski J., *Deregulacja oraz ograniczenie roli państwa*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Koźmiński A.K., *The Main Issues of Industrial Policy for Poland*, „Communist Economies and Economic Transformation” 1992, nr 2.
- Koźmiński A.K., Tropea L., *Negotiation and Command: Managing in the Public Domain*, „Human Systems Management” 1982, nr 3.
- Koźmiński A.K., Latusek-Jurczak D., *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Koźmiński A.K., Zawisłak A.M., *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*, wyd. II. PWE, Warszawa 1982.
- Koźmiński A.K., Zagórski K., *Wyobrażenia ekonomiczne w Polsce*, „Studia Socjologiczne” 2011, nr 2.
- Kuczyński W., *Po wielkim skoku*, wyd. II, Poltext, Warszawa 2012.
- Leclau E., *Rozum populistyczny*, Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2009.
- Low L. i in., *Challenge and Response: Thirty Years of Economic Development Board*, Times Academic Press, Singapore 1983.
- Lyan L.E. Jr., *Public Management: Old and New*, Routledge, London–New York 2010.
- Minsky H.P., *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press, New Haven 1986.
- Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

- Polanyi K., *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Times*, Beacon, Boston 2001.
- Politt C., Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Prestovitz C., *The Betrayal of American Prosperity – Free Market Delusions, America’s Decline and How We Must Compete in Post-dollar Era*, Fress Press, New York 2010.
- Rodrik D., *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy Can’t Coexist*, New York 2011.
- Sheilfer A., *Własność państwowa a własność prywatna*, w: *Odkrywając wolność*, red. L. Balcerowicz, Zysk i Ska, Poznań 2012.
- Spence M., *The Next Convergence. The Future of Economic Growth*, Farrar, Strauss and Giroux, New York 2011.
- Tanzi V., *Governments Versus Markets. The Changing Economic Role of the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Wildawsky A., *The Self-evaluating Organization*, w: *Classics in Public Administration*, red. J.M. Shafritz, A.C. Hyde, Pacific Grove, Ca. 1991.

THE ENTREPRENEURIAL STATE?

Summary

This paper examines impact of quality of management on growth in transition economies. Author refers to the World Management Survey results. Scores obtained by Poland in this study are explained. Sequential model of management development in transition economies is presented and explained. Cultural changes accompanying this process are examined more closely. Particular importance is ascribed to transformational leadership as one of the key factors promoting change. The paper contains conceptualization of transformational leadership based on empirical research conducted by the author in Poland.

Key words: management quality, economic growth, transition, transformational leadership

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ГОСУДАРСТВО?

Резюме

Автор анализирует выгоды и возможности использования теории предпринимательства для улучшения деятельности администрации публичного сектора – как на центральном уровне, так и на уровне самоуправления, а также на уровне государственных предприятий. Автор обращает внимание на то, что с одной стороны существует много положительных примеров предпринимательства в сферах публичной администрации в Польше, но с другой имеются политические барьеры, затрудняющее использование предпринимательства в публичной администрации. Политическая система и культура политического поведения дисфункциональны по отношению к роли государства как предпринимателя, собственника и управляющего.

Ключевые слова: публичная администрация, управление, предпринимательство