

Prof. zw. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Katedra Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Rzeszowskiego

Recenzja publikacji: *Zarys ekonomii sektora publicznego*, red. Marcin Brol, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, ss. 241

Polskie środowisko akademickie jest od początku procesu transformacji przygniecione neoliberalnymi dogmatami dotyczącymi funkcjonowania sektora publicznego, wedle których należy dążyć do minimalnego państwa ograniczającego swe funkcje do „stróża nocnego” wolności gospodarczych i obywatelskich. Z tego też powodu, a także z racji nacisku na minima programowe ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej, ekonomia sektora publicznego jest marginalnie obecna w programach nauczania nawet na studiach o profilu ekonomicznym. Dobrze się więc stało, że na rynku wydawniczym w Polsce pojawiła się w 2010 r. nowa publikacja pod red. Marcina Broła *Zarys ekonomii sektora publicznego*, wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Obok tej książki na rynku wydawniczym w Polsce dostępnych jest niewiele publikacji o charakterze podręcznikowym poświęconych ekonomii sektora publicznego, jeśli pominąć podręczniki do finansów publicznych. Należy tu wymienić przede wszystkim niedościgniony, znakomity podręcznik laureata nagrody Nobla J. Stiglitz-a pt. *Ekonomia sektora publicznego*, opublikowany nakładem PWN w 2001 roku, który bez uprzedzeń ideologicznych, dogłębnie, wyczerpująco, niezwykle kompetentnie i przejrzyście wyjaśnia i opisuje teoretyczne i praktyczne problemy funkcjonowania sektora publicznego w USA. Możemy się z tego dzieła dowiedzieć, czym państwo zajmuje się, jak zmieniały się zadania i zakres odpowiedzialności publicznej państw, poznać teorię dobrobytu, wydatków publicznych, programy tych wydatków i system podatkowy. Książka ta nie odnosi się jednak do realiów i problemów, które wyłoniły się po upadku Lehman Brothers 15 września 2008 r. w sektorze publicznym większości krajów świata i nie wskazuje jak przezwyciężyć skutki doktrynerskiego podejścia do nowej roli państwa w czasach współczesnej globalizacji. Do problemów sektora publicznego gospodarek postsocjalistycznych w kontekście globalizacji odnoszą się publikacje J. Wilkina, zwłaszcza zaś *Teoria wyboru publicznego* opublikowana w 2005 r. przez Wydawnictwo Naukowe Scholar w Warszawie oraz praca zbior-

rowa pod redakcją J. Kleera, *Sektor publiczny w Polsce i na świecie* z 2005 r. wydawnictwa CeDeWu, Warszawa.

Recenzowana publikacja jest próbą przedstawienia i uporządkowania istniejącego stanu wiedzy związanej z funkcjonowaniem sektora publicznego z perspektywy teoretycznej. Podjęto w niej też kwestie, które nie były do tej pory w sposób jasny i jednoznaczny zdefiniowane. W tym kontekście recenzowana książka dobrze wpisuje się w nurt problematyki prezentowanej w istniejących już podręcznikach. Wzbogaca przecież kiepską ofertę wydawniczą w tym przedmiocie, a co najważniejsze – zawarte są w niej nowe treści. Publikacja ta jest też swoistą ekspozycją problemów sektora publicznego. Podjęto w niej również próbę powiązania tych problemów z procesami realnymi i potrzebami praktycznymi sektora publicznego w Polsce.

Przedłożona do recenzji praca zbiorowa jest pomyślana jako podręcznik akademicki. Nie wszystkie jej rozdziały mają jednak strukturę podręcznikową, choć autorzy zadbali o definicje, klasyfikacje, odniesienia do głównych teorii ekonomicznych czy też określenie przyczyn zmian zachodzących w sektorze publicznym. Książka zawiera: spis treści, wstęp informujący o celu opracowania, jego przeznaczeniu i poruszanych w nim problemach, siedem rozdziałów, w tym trzy autorskie (3, 4, 7) oraz cztery współautorskie, zaopatrzonych w wykaz problemów do dyskusji i (lub) rekomendowanych do przygotowania samodzielnych esejów oraz spis przydatnej do studiowania literatury dotyczącej zagadnień poruszanych w poszczególnych rozdziałach. Poszczególne rozdziały są zwarte tematycznie i uporządkowane w logice podręcznikowej, choć wyodrębnione ich tytułami i podtytułami problemy niezbyt wyraźnie na to wskazują, gdyż ich autorzy nie zadbali o szczegółowe wyodrębnienie zagadnień w nich poruszanych, jak czyni się to zwykle w podręcznikach.

Autorzy książki podejmują się uporządkowania stanu wiedzy dotyczącej funkcjonowania sektora publicznego, eksponując kwestie dotychczas niezadawalająco zdefiniowane i wyjaśnione w teorii dóbr publicznych i w odniesieniu do zakresu przedmiotowego sektora publicznego. Z tych powodów książka wykracza poza standardy przyjęte w podręcznikach akademickich i powinna być traktowana raczej jako materiały uzupełniające do studiowania kwestii dotyczących funkcjonowania sektora publicznego w ramach makroekonomii, polityki gospodarczej, polityki społecznej, zwłaszcza zaś ekonomii sektora publicznego. W kontekście tych przedmiotów zasługuje, by polecić ją studentom i pracownikom dydaktycznym uczelni ekonomicznych.

W części teoretycznej rozdziału pierwszego, autorstwa Andrzeja Matysiaka poruszane są sporne kwestie identyfikacji sektora publicznego, mierzenia jego efektywności, ustalania granic pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym oraz specyfiki mechanizmu alokacji zasobów. Autor zwraca tu uwagę na funkcje społeczeństwa obywatelskiego w kurczeniu się tradycyjnie rozumianego sektora publicznego i sektora *non profit* i w tzw. prywatyzacji sfery publicznej.

Rozważania te są uzupełnione najogólniejszą analizą porównawczą prawidłowości rozwoju sektora publicznego. W pkt 1.1 „Pojęcie sektora publicznego” autor oryginalnie wyjaśnia raczej istotę sektora publicznego, jego cechy specyficzne w porównaniu do sektora prywatnego, wskazuje na podmioty tego sektora, mierzenie jego efektywności, relacje między sektorem publicznym a sferą publiczną. Punkt 1.2. „Prawidłowości rozwoju sektora publicznego” jest bardziej przejrzysty. Jednakże autor ogranicza się tu do wskazania jedynie na prawo Wagnera i specyfikę prawidłowości rozwoju sektora publicznego w modelach państwa socjalnego i przemysłowego. Nie ma tu odniesienia do różnych modeli kapitalizmu opisywanych np. w [Albert, 1994], czy też obszernej literatury dotyczącej globalizacji reguł kapitalizmu i wynikających z nich prawidłowości rozwoju sektora publicznego. Z polskich autorów warto tu polecić prace [Anioła, 2002; Chołaja, 2003; Flejtarskiego i Walha, 2003; Piaseckiego, 2003; Staniszkis, 2003; Zachera, 2003; Bauman, 2004; Wnuka-Lipińskiego, 2004; Szymańskiego, 2004; Kleera, 2006; Sadowskiego, 2006].

Podobnie syntetycznie są ujmowane w pkt 1.3 „Regulacje” i kwestie realizowania przez państwo wartości społecznych wynikające z zawodności rynków. Istnieje wiele kwestii spornych dotyczących regulacyjnego aspektu ekonomicznej roli państwa poruszanych we wszystkich teoriach głównego nurtu ekonomii, ale także w teoriach heterodoksyjnych, zwłaszcza w tych nawiązujących do ordoliberalizmu, który przecież leży u podstaw sposobu pojmowania misji społecznej państwa w UE. Nie wiem, dlaczego nie ma nawiązania do tych kwestii, skoro są one przedmiotem badań także polskich autorów [Pysz, 2008; Mączyńska, Pysz, 2009]. Referowane rodzaje regulacji: społeczna i ekonomiczna oraz sfery realnej gospodarki i procesów ekonomicznych nie wyczerpują zakresu działań regulacyjnych państwa, a tym bardziej kwestii zawodności działań regulacyjnych państwa. Państwo pełni przecież funkcję regulatora regulatorów i reguluje rozwój kapitału ludzkiego. Sposób, w jaki wypełnia tę misję, decyduje o tym, jakie wartości są realizowane przez te regulacje. Współcześnie istnieje wielki problem niedemokratycznej demokracji, mediokracji i niedemokratycznej globalizacji reguł kapitalizmu globalnego. Brakuje tu naświetlenia wspomnianych kwestii w wymiarze opisowym i normatywnym. Decydują one o zakresie i funkcjach sektora publicznego w praktyce. Polecam w tych kwestiach opracowania [Wojtyna, 1990; Beck, 2005; Debord, 2005; Fukuyama, 2005]. Bardzo dobrze, że autor odnosi się również do potrzeby deregulacji oraz problemów wynikających z deregulacji rynków finansowych, lecz dobrze byłoby wspomnieć też o kwestii drenażu mózgowi związanej z deregulacją rynku pracy.

W części empirycznej tego rozdziału Sławomir Czetwertyński charakteryzuje ewolucję sektora publicznego w Polsce i UE za pomocą najogólniejszych mierników. Na podstawie tej analizy można się zorientować o skali i zmianach absorpcji siły roboczej przez sektor publiczny, strukturze zatrudnienia w tym sektorze, strukturze wydatków publicznych, kosztach zatrudnienia i zmianach

w strukturze celów działalności tego sektora. Autor obrazuje w świetle statystyk stan sektora publicznego w wybranych krajach UE i w Polsce. Nie uwzględnił jednak w należyтым stopniu informacji dotyczących zaangażowania sektora publicznego w rozwój oświaty i szkolnictwa wyższego. Z uwagi na znaczenie kapitału ludzkiego we współczesnej gospodarce także dla funkcjonowania i rozwoju sektora publicznego i rolę sektora publicznego w jego rozwoju oraz wyłaniający się problem paradoksów rozwoju kapitału ludzkiego, szczególnie dotkliwy dla krajów doganiających, w tym również dla Polski [Woźniak, 2007] problemom tym należałoby poświęcić odrębne miejsca w ramach ekonomii sektora publicznego.

Rozdział II zatytułowany „Teoria dóbr publicznych” ma charakter wyraźnie podręcznikowy. Jest dobrze osadzony w literaturze przedmiotu. Autorzy nie silą się w nim na oryginalność i polemiki teoretyczne, co ułatwiło klarowne i zrozumiałe opisywanie zagadnień zawartych w tym rozdziale. Rozdział ten zawiera definicje koniecznych pojęć, niezbędne klasyfikacje dóbr publicznych, syntetyczny lecz przekonujący opis metod finansowania i dystrybucji dóbr publicznych, ich wad i zalet oraz istoty decentralizacji finansowania i dystrybucji dóbr publicznych, jej zalet i wad. Autorzy tego rozdziału (Marcin Broł i Andrzej Matysiak) zwracają uwagę na teoretyczne kontrowersje dotyczące poruszanych przez nich kwestii. Są tu rozważane również teoretyczne problemy sprawiedliwego opodatkowania, sposobów dystrybucji dóbr publicznych oraz sposoby i mechanizmy funkcjonowania grup nacisku. Ograniczeń nieefektywności sektora publicznego i możliwości usuwania deformacji preferencji w zakresie społecznych celów rozwoju autorzy rozdziału upatrują w decentralizacji finansowania i dystrybucji dóbr publicznych. W tym kontekście są tu analizowane wady i zalety decentralizacji i kryteria oceny efektywności decentralizacji.

Rozdział III zatytułowany „Regulacje publiczne” pióra Marcina Broła wyjaśnia językiem i metodologią dostosowaną do potrzeb dydaktycznych podstawowe kwestie regulacji w sektorze publicznym. Zawarte są tu uwagi odnoszące się do teoretycznych koncepcji regulacji w gospodarce (podejście A. Smitha i teoria J. Stiglitz) i ich wpływu na poziom podaży i popytu oraz warunki wymiany, zwłaszcza zaś poziom ceny, a także wynikające stąd korzyści i zagrożenia. Przedstawiono też sposoby oddziaływania państwa na różne przejawy zawodności rynku w zakresie konkurencji, funkcji informacyjnych, niekompletności rynków oraz w związku z istnieniem dóbr publicznych i generowaniem przez rynki efektów zewnętrznych. Referowane są tu również pośrednie rozwiązania między regulacją a alokacją rynkową, przyczyny trendu deregulacyjnego w latach 80. i 90. XX w., instytucje regulujące w Polsce i niektóre kwestie zawodności rynków, w szczególności w: energetyce, telekomunikacji, budownictwie i transporcie oraz związane z nimi problemy decentralizacji uprawnień regulowania monopolii. Pewnym niedostatkim tej analizy jest niekompletne ujęcie problemów i obszarów zawodności rynku. Pominięto tu niezwykle istotne

kwestie związane z niesprawnościami funkcji dystrybucyjnych i implikacjami stąd wynikającymi dla funkcjonowania sektora publicznego. Drugą wielkiej wagi kwestią są makroekonomiczne aspekty niesprawności rynków i wynikające z nich zadania dla sektora publicznego związane z ciągle rosnącym bezrobociem, procesami inflacji i niestabilności wzrostu gospodarczego. Sprawne realizowanie funkcji sektora publicznego nie jest możliwe, jeśli są one badane w oderwaniu od polityki społecznej i sposobów rozwiązywania kwestii społecznych czy nawet polityki makroekonomicznej.

Rozdział IV wynika z kwestii dotyczących regulacji, stąd jest dyskursem o nieefektywności sektora publicznego związanej ze sposobami gospodarowania zasobami finansowymi, biurokratyzacją i korupcją. Sygnalizowane są w nim nie tyle różnorodne determinanty efektywności sektora publicznego, co przede wszystkim nieprawidłowości gospodarowania mieniem publicznym. Autorzy tego rozdziału, Waldemr Tyc i Marian Kachniarz, upatrują tych nieprawidłowości przede wszystkim w charakterystykach środowiska kulturowego, takich jak: kumoterstwo, nepotyzm, patronaż katolicki, brak etosu pracy, niski poziom edukacji, brak poszanowania praw i tradycji państwowych, kleptokracja. Szczegółne miejsce poświęcono uwarunkowaniom biurokratyzacji i korupcji. W rozdziale tym odczuwa się brak odniesienia do współczesnych kwestii nieefektywności sektora publicznego związanych z degenerowaniem się demokracji, mediokracją, formowaniem się społeczeństwa spektaklu i upadku kapitału społecznego pod wpływem upowszechniania neoliberalnych reguł kapitalizmu globalnego wymuszających upadek jakości usług publicznych i eskalację biegunów ubóstwa oraz spektakularnego bogactwa. Poruszane kwestie nie są też dobrze uporządkowane. Ostatnia kwestia poruszana przez autorów „konkurencja w sektorze publicznym” nie rozstrzyga ostatecznie o efektywności sektora publicznego, gdyż nie jest możliwe jej upowszechnienie w tym sektorze. Pośrednią do tego drogą jest rynek polityczny kontrolowany przez silne instytucje społeczeństwa obywatelskiego i rządu praw. Stąd brakuje w tym rozdziale rozważań na temat przyczyn upadku demokracji i warunków jej przezwyciężania.

Zgodnie z logiką tego dyskursu w rozdziałach V i VI prowadzone są rozważania nad warunkami usprawnienia sektora publicznego, zwłaszcza zaś prywatyzacji mienia publicznego, komercjalizacji, zamówień publicznych, pomocy publicznej, funkcjonowania partnerstwa publiczno-prawnego i obszarów działania organizacji *non profit*.

Rozdział VII autorstwa Elżbiety Żołędowskiej-Pohulak pt. „Sektor publiczny we współczesnej gospodarce – kierunki zmian” dotyczy wyzwań pod adresem sektora publicznego wynikających z globalizacji i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Stąd obecne są tu zarówno zagadnienia teoretyczne, jak również doświadczenia dotyczące roli instytucji publicznych, organizacji publicznych o charakterze międzynarodowym i dobre praktyki krajowe w budowaniu GOW oraz odnoszące się do odpowiedzi na wyzwania globalizacji.

Wszystkie opracowania zawierają wprowadzenie do badanej problematyki, część teoretyczno-metodologiczną, diagnozę problemu, konkluzje wynikające z analizy problemu, wykaz literatury i streszczenie w języku polskim.

W swoich analizach autorzy na ogół odnoszą się do dorobku teoretycznego w poruszanej problematyce. Zwykle też prezentują w formie graficznej lub tabelarycznej zmiany bezwzględne i (lub) relatywne procesów realnych występujących w sektorze publicznym w Polsce i UE. Te uzupełniające analizy empiryczne mają istotną wartość informacyjną o tendencjach ważniejszych procesów realnych związanych z sektorem publicznym w Polsce, inspirując do weryfikowania poglądów i wiedzy teoretycznej. Biorąc pod uwagę ekspozycję nowych problemów sektora publicznego i wskazane wyżej zalety tej książki skłania mnie to do rekomendowania jej jako ciekawej lektury do studiowania nabrzmiewających we współczesnym świecie kwestii, którym nie potrafią sprostać rynki, zaś państwo funkcjonujące pod presją globalizacji, liberalizacji i przejmowania jego funkcji przez ponadnarodowe instytucje nierynkowe i nacisków wielkiego kapitału staje się coraz bardziej bezradnym podmiotem.

LITERATURA

- Albert M., 1994, *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Signum, Kraków.
- Anioł W., 2002, *Paradoksy globalizacji*, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Bauman Z., 2004, *Życie na przemięta*, Wydawnictwo Literackie, Kraków.
- Beck U., 2005, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo SCHOLAR, Warszawa.
- Chołaj H., 2003, *Ekonomia Polityczna Globalizacji. Wprowadzenie*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa.
- Debord G. 2006, *Społeczeństwo spektaklu oraz rozważania o społeczeństwie spektaklu*, PIW, Warszawa.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy XXI wieku*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2005.
- Flejtarski, S., Walh P.T., 2003, *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa.
- Kleer J., 2005, *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, CeDeWu, Warszawa.
- Mączyńska E., Pysz P., 2009, *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PWE, Warszawa.
- Pysz P., 2008, *Społeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa.
- Sadowski Z., 2006, *W poszukiwaniu drogi rozwoju. Myśli o przyszłości świata i Polski*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa.
- Stiglitz J., 2001, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Sztaniskis J., 2003, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Szymański W., 2004, *Czy globalizacja musi być racjonalna?*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa,

- Wilkin J., 2005, *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- Zacher L., 2003, *Spór o globalizację, Eseje o przyszłości świata*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa.
- Wojtyna A., 1990, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Woźniak M.G., 2007, *Paradoksy rozwoju kapitału ludzkiego jako źródło nierówności społecznych. Przypadek Polski [w:] Oblicza nierówności społecznych*, red. J. Klebaniuk, Wyd. Psychologii Kultury ENETEA, Wrocław.