

Wybór tekstów klasycznych

Brian F. Dollery, Joe L. Wallis

Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Praca przetłumaczona w tym wydaniu *Zarządzania Publicznego* nie może zostać określona mianem klasycznej, nie stanowi ona również części współczesnego kanonu prac dotyczących zarządzania. Niemniej jednak to bardzo istotna pozycja zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. Powód, dla którego zostaje ona przedstawiona czytelnikom, jest oczywisty: Dollery i Wallis dokonują w niej kluczowego rozróżnienia pomiędzy paradygmatem teoretycznym i praktycznym (*policy*), co nie pozostaje bez wpływu na wszystkie prace dotyczące zarządzania. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ badania nad kwestią rządu ogniskują się w punkcie, w którym stykają się trzy różne rodzaje prac: (a) dociekania teoretyczne, głównie wynikające z zainteresowań akademickich, (b) badania odnoszące się do kwestii praktycznych związanych z zarządzaniem czy radzeniem sobie z konkretnymi problemami wynikającymi ze sposobu postępowania (*policy*), na które zwracają uwagę nie tyle środowiska akademickie, ile ci bezpośrednio zaangażowani, interesariusze i politycy, i (c) badania, które wspomagają działania o charakterze doradczym i szkoleniowym na polu zarządzania, szczególnie w sektorze publicznym i sektorze organizacji pozarządowych. Dla ilustracji odniosę się do kwestionariusza, który wypełniłem ostatnio podczas prac nad problematyką metazarządzania. Ponowne zainteresowanie kwestią zarządzania pojawiło się w późnych latach 70. i 80., natomiast metazarządzanie stało się przedmiotem analiz w latach 90. (najważniejsze prace ukazały się pod koniec dekad). W prawie wszystkich przypadkach pytania dotyczące metazarządzania napotykały na problemy, z którymi borykali się bezpośrednio zaangażowani w zarządzanie, rozumiane w jego wąskim sensie, jako forma samoregulacji i samoorganizacji.

Literaturę dotyczącą metazarządzania charakteryzuje jej ambiwalentne usytuowanie pomiędzy paradygmatem teoretycznym i praktycznym, w znacznie większym stopniu niż w literaturze dotyczącej zarządzania, która ma dłuższy rodowód, kiedy ujmie się ją we wszystkich wymiarach. Tym samym pierwsza ważna lekcja wynikająca z lektury tego tekstu jest następująca: powinniśmy zwracać uwagę na możliwe rozszczępienia pomiędzy paradygmatem teoretycznym i praktycznym. To właśnie to skłoniło mnie, by wybrać ten tekst do tłumaczenia, co oczywiście nie oznacza, że nie ma on wielu innych zalet.

Bob Jessop (Lancaster University)

Brian F. Dollery, Joe L. Wallis

Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna

Ekonomiczne uzasadnienie interwencji rządu w gospodarkę rynkową wynikało zwykle z teorii niesprawności rynku. Przedmiotem tego artykułu jest przedstawienie paradygmatu niesprawności rynku w sposób ujmowany w najnowszej literaturze poświęconej temu zagadnieniu. W teorii tej zakłada się, że kontraktualistyczne (*contractualist*) podejście do reformy służby publicznej to najlepsza metoda na poprawę produktywności sektora publicznego. Jednak my w niniejszym tekście postaramy się dowieść, że metoda ta nie pozwala dostrzec kluczowej, w naszym odczuciu, roli przywództwa w instytucjach publicznych i sposobów, dzięki którym zmiana charakteru przywództwa może wpływać na ich produktywność. Dowodzimy, że wspólnotowe koncepcje przywództwa mają także zastosowanie w ramach konwencjonalnego podejścia do gospodarki i mogą oddziaływać na kształtowanie polityki publicznej.

Słowa kluczowe: niesprawność rynku, niesprawność rządu, interwencja publiczna, przywództwo, polityka publiczna.

W ostatnim znakomitym wykładzie na temat gospodarki i roli rządu Henry Aaron (1994) poruszył trudny, nawet dla ekonomistów pozostających w głównym nurcie problematyki, temat dotyczący używanych przez ekspertów narzędzi, które okazują się nieodpowiednie, jeśli stosuje się je do złożonych kwestii społecznych. Aaron wyznał, że po przeczytaniu pracy dotyczącej „zamkniętej sieci patologii społecznych” w społecznościach dotkniętych problemami „narkotyków, aktami przemocy, morderstwami, bezrobociem, unikaniem obowiązku szkolnego, kradzieżami, odrzuceniem i desperacją” czuł się „ogłuszony”. Uznał, że w tej sytuacji musi postawić następujące pytania (Aaron 1994, s. 4): „Czy metody, których my, ekonomiści używamy, są właściwe dla oceny sposobu, w jaki polityki wpływają na te społeczności? Czy są one odpowiednie, aby oceniać, jak działania te wpływają na inne poważne problemy społeczne, takie jak przemoc, narodziny dzieci w związkach pozamałżeńskich, słabe wyniki w szkole? Można zadać to pytanie również w formie bardziej stanowczej: czy w ogóle, posługując się tymi metodami, jesteśmy w stanie osiągnąć jakikolwiek postęp?”

W pracy tej postaramy się sformułować odpowiedź na powyższe pytania. Przyjrzymy się bliżej paradygmatowi „niesprawności rynku”, stanowiącego tradycyjne ekonomiczne uzasadnienie dla interwencji rządu. Następnie zajmiemy się krytycznym podejściem do kwestii interwencji rządu łagodzącej defekt rynku, co z kolei znajduje swoje odzwierciedlenie we współcześnie dominującym stosunku „interesu prywatnego” do kształtowania polityk, w ramach których nacisk kładzie się na „niesprawność rządu”. Mimo różnej oceny zakresu, w jakim zachodzi ta interwencja, te dwa paradygmaty mają jedną wspólną cechę. W obu przypadkach ocena koncentruje się wokół kwestii reakcji na bodźce, gdzie wartości, oczekiwania, normy społeczne i środowisko przyjmowane są jako nadane i nie stanowią przedmiotu analizy polityki publicznej.

W niniejszym artykule sposoby analizy i oceny źródeł ludzkich motywacji zostaną omówione z zupełnie innej perspektywy. Główny nacisk położymy na sposoby motywowania ludzi – na rozważania, jak stworzyć dla nich szansę na aktywny udział w życiu publicznym, który pozwoli przezwyciężyć chroniczne problemy społeczne. Zaproponujemy rozwinięcie konwencjonalnych poglądów ekonomistów głównego nurtu, tak aby można było zrozumieć, jak rząd powinien

Brian F. Dollery – University of New England, Australia;
Joe L. Wallis – Otago University, Nowa Zelandia.

wspierać ten rodzaj przywództwa, który zmobilizuje grupy społeczne do poświęcenia się realizacji wspólnej wizji dla dobra społeczeństwa.

Praca ta została podzielona na sześć głównych części. Pierwsza opisuje konwencjonalną teorię niesprawności rynku i jej zalecenia dotyczące angażowania się rządu w rozwiniętą gospodarkę rynkową. Druga analizuje krytykę tego paradygmatu w formie teorii niesprawności rządu, trzecia zajmuje się implikacjami politycznymi wynikającymi z literatury eksplorującej problematykę niesprawności rządu, jak i nie mniej istotną kwestię kontraktualistycznego podejścia do reformy sektora publicznego. Część czwarta omawia koncepcje wspólnotowych działań, szukając oparcia w pracach Macintyre'a (1981; 1988), Sandela (1982; 1984), i Taylora (1985; 1989). Pytanie dotyczące tego, w jaki sposób należy włączać teorię przywództwa w dyskurs ekonomiczny, postawiono w części piątej. Przedstawia ona podejście Gary'ego Beckera. Pracę zamyka rozdział szósty, w którym zostały zawarte uwagi ogólne stanowiące syntezę treści przedstawionych w artykule.

1. Niesprawności rynku

Czynniki determinujące działania rządu w rozwiniętych demokracjach są złożone i nie zostały dobrze zrozumiane przez badaczy społecznych. Wiele grup (m.in. grupy interesu, wyborcy, partie polityczne, administracja publiczna i media) zaangażowało się w tworzenie i wdrażanie zasad konstytuujących kształtowanie i realizację polityk publicznych.

Polityka publiczna jest tym samym determinowana przez środowisko, w którym działa wiele rywalizujących ze sobą grup nacisku. Ich żądania mogą być wzajemnie sprzeczne, co będzie skutkowało rozproszeniem władzy. Jednak decyzje polityczne muszą być formułowane za pomocą negocjacji i kompromisu. Tym samym proces tworzenia polityki nie wolno uznać za racjonalny, dobrze skoordynowany czy efektywny. Trudno zatem ocenić oddziaływanie elementów ideologicznych i analitycznych na proces tworzenia polityki publicznej. Mimo to wydaje się, że można bezpiecznie założyć, iż podejście oferowane przez nauki społeczne, włączając w to teorię ekonomii, ma jednak pewien wpływ

na proces tworzenia polityki. Nowoczesna analiza ekonomiczna wywodzi się w znacznym stopniu od poglądów Adama Smitha i jego pracy *Bogactwo narodów* (1776).

Smith pokazał, że interes własny zwykle pozwala ludziom zaangażowanym w działania ekonomiczne, zachodzące w relacjach rynkowych, racjonalnie wykorzystywać ograniczone zasoby. Spostrzeżenie to znane jest jako doktryna „niewidzialnej ręki”. Wywiera ono wpływ na koncepcję, wedle której rola rządu powinna zostać ograniczona do definiowania i ochrony prawa własności. Jednak od czasów publikacji pracy Arthura Pigou *Economics of Welfare* (1920) ekonomiści głównego nurtu zaczęli koncentrować się na sytuacjach, w których rynek nie udało się wypracować społecznie skutecznych rozwiązań. Niesprawność rynku została zdefiniowana jako niezdolność rynku lub systemu rynków do dostarczania dóbr lub usług tak w ogóle, jak i w sposób ekonomicznie optymalny. Niesprawność rynku stworzyła intelektualną podstawę dla sformułowania obszernej definicji interwencji rządu w gospodarki rynkowe, co skutkowało osiągnięciem przez nie ekonomicznej wydajności.

Dotychczas rozpoznano wiele przykładów niesprawności rynku, a zważywszy, że ekonomiści obdarzeni są dużą wyobraźnią, lista ta wydaje się nieskończenie długa. Nowoczesne gospodarki charakteryzuje co najmniej siedem dominujących form niesprawności rynku. Po pierwsze, uważa się, że rynki prywatne zwykle nie są w stanie wytwarzać dóbr publicznych. Po drugie, tam gdzie występują dodatkowe czynniki zewnętrzne (*externalities, spillovers*), które skutkują rozbieżnościami pomiędzy kosztami i korzyściami społecznymi oraz pomiędzy kosztami i korzyściami prywatnymi, takimi jak np. zanieczyszczenia przemysłowe, rynki nie będą w stanie wytwarzać efektywnych rozwiązań, ponieważ ceny rynkowe nie będą odzwierciedlać prawdziwych kosztów i korzyści społecznych. Po trzecie, niesprawności rynku pojawiają się, jeśli rynki będą miały charakter monopolistyczny lub oligopolistyczny, a nie konkurencyjny. Po czwarte, tam, gdzie sprzedający bądź kupujący (lub jedni i drudzy) dysponują niepełnymi informacjami lub tam, gdzie dostępne informacje są asymetrycznie rozmieszczone, dojść może do załamania się rynku. Po piąte,

rynki niepełne mogą powodować niesprawności, ponieważ nie są w stanie zapewnić potrzebnych dóbr i usług – zapotrzebowanie na nie jest mniejsze niż koszty ich wytworzenia. Szósta (zbliżona do poprzedniej) forma niesprawności rynku związana jest zjawiskiem niepełnych rynków, co wynika z nieobecności rynków uzupełniających. Używając słowa „uzupełniający”, mamy na myśli sytuacje, w której działanie jednego rynku uzależnione jest od istnienia innych, skojarzonych z nim rynków. Często dowodzi się również, że niesprawność rynku istnieje w ramach makroekonomii społeczeństw rynkowych w formie cykli gospodarczych. Pojawiające się okresowo spadki aktywności gospodarczej skutkują bezrobociem i spadkiem dochodów, podczas gdy wzrost gospodarczy może generować okresy inflacji. Niestabilność makroekonomiczna tego rodzaju wiąże się zwykle z interwencją rządu, skrywaną pod pozorem polityki makroekonomicznej, koniecznej, by złagodzić negatywne konsekwencje cyklu gospodarczego. Zazwyczaj interwencjonizm rządu wzrasta w okresie recesji i spada w okresach gwałtownego wzrostu gospodarczego

Wraz z publikacją klasycznego artykułu Francis Batora w *Quarterly Journal of Economics* (1958) istota teorii niesprawności rynku została w pełni wyrażona, zbadano też dogłębnie konsekwencje, jakie może ona mieć dla interwencji podejmowanych przez rząd.

Włączenie paradygmatu niesprawności rynku do głównego nurtu nauk ekonomicznych zwiększyło oddziaływanie tego pojęcia w debatach na temat wyboru stosownej polityki społecznej. Tym samym dostarczyło znaczącego wsparcia dla argumentów na rzecz większego zaangażowania rządu w rozwinięte gospodarki rynkowe. Oprócz argumentów związanych z wydajnością wynikającą z interwencji rządu, pochodzących z tradycyjnej teorii niesprawności rynku, ekonomiści próbowali również usprawiedliwić większą aktywność sektora publicznego na podstawie różnorodnych zasad równości i sprawiedliwości.

Przynajmniej trzy powszechnie używane argumenty o charakterze etycznym są często wykorzystywane, by uzasadnić celowość interwencji rządu. Chętnie przywołuje się argument, jakoby zdolność rynku do dystrybuowania zasobów nie przystawała do społecznie przyjętych

standardów sprawiedliwości, lub też nie służyła zmniejszeniu przepaści pomiędzy bogactwem i ubóstwem. Ponadto praktycznie zorientowane polityki mają skłonność do akcentowania kwestii związanej z dystrybucją. Wolf (1989, s. 30) przedstawił tę kwestię następująco: „Większość decyzji dotyczących polityki publicznej zajmuje się bardziej kwestiami dystrybucji (czyli tym, *kto* otrzyma korzyści i *kto* poniesie ich koszt) niż kwestiami wydajności (czyli tym, *jak* rozległe będą te korzyści i koszty)” [podkreślenia autora cytatu]. Argumenty oparte na zasadach równości i sprawiedliwości zostały wykorzystane, by usprawiedliwić rozbudowane programy redystrybucji, charakterystyczne dla nowoczesnych państw opiekuńczych.

Drugi argument oparty jest na założeniu, zgodnie z którym jednostki nie zawsze robią to, co jest dla nich najlepsze. Tym samym gdyby nie było stosownych rozstrzygnięć, niektórzy obywatele nie musieliby wysyłać swych dzieci do szkoły podstawowej czy zapinać pasów. Inni mogliby zażywać narkotyki czy oglądać pełne przemocy filmy pornograficzne. Argumenty przeciwko takim zachowaniom wynikają z koncepcji dóbr społecznie pożądanych, a nie z różnic pomiędzy dobrami publicznymi i prywatnymi. Dobra społecznie pożądane zdefiniowane są jako: „dobra, do których wytwarzania i zapewnienia społeczeństwo będzie zachęcać, lub w przypadku dóbr społecznie niepożądanych, dążyć będzie do ich ograniczania” (Musgrave, Musgrave 1984, s. 78). Tym samym interwencja w formie, powiedzmy, subsydjów dla teatrów czy zakazu palenia marihuany może być usprawiedliwiona.

Trzeci argument za włączeniem polityki publicznej w ekonomicznie skuteczne rozwiązania rynkowe opiera się na idei równych szans ekonomicznych. Stwierdza się czasem, że rynki uciekają się do etnicznych, rasowych i związanych z płcią stereotypów jako narzędzi, dzięki którym możliwe jest filtrowanie rynków pracy. Uprzedzenia te widoczne są także w schematach zatrudnienia. Ci, którzy używają tych argumentów, nawołują do rządowej interwencji na rynkach pracy w formie programów równych szans i odzwierciedlających takie podejście działań prawnych, co służyć ma poprawie szans na znalezienie pracy członkom mniejszości. Te argumenty dotyczące wydajności i równości, mające swe źródło

w paradygmacie niesprawności rynku, zdominowały sposób myślenia w kategoriach cyklicznego tworzenia polityki w rozwiniętych zachodnich demokracjach co najmniej do 1970 roku i doprowadziły do interwencji rządowych na wielką skalę, co nigdy wcześniej nie miało miejsca. Nie tylko zaangażowanie państwa rosło w szybkim tempie, począwszy od przejmowania publicznych przedsiębiorstw do szczegółowej kontroli życia gospodarczego, lecz także rozpoczął się potężny program redystrybucji, który uzyskał miano „państwa opiekuńczego”.

2. Niesprawności rządu

Chociaż paradygmat niesprawności rynku zaczął dominować w tradycyjnym podejściu do gospodarki, a także znacząco wpływać na twórców polityki gospodarczej i społecznej, część ekonomistów nie była zadowolona z przyjętych w nim założeń, na których opierały się wytyczne do prowadzenia tej polityki. Po pierwsze, teoria niesprawności rynku zakłada, że tworzący polityki uzyskali wszystkie potrzebne informacje dotyczące natury procesów rynkowych, co pozwala im na projektowanie racjonalnych form interwencji. Po drugie, teoria ta wstępnie zakłada, że państwo ma zarówno intencje altruistyczne, jak i zdolności organizacyjne, by interweniować skutecznie. Chang (1994, s. 25) przedstawił tę kwestię następująco: „W wielu teoriach dotyczących interwencji państwa (bezwarunkowo) zakłada się, że państwo wie wszystko i może zrobić wszystko. Gospodarka państwa opiekuńczego stanowi najbardziej skrajny przykład tej tendencji. Zakłada się w niej, że państwo dysponuje wszystkimi niezbędnymi informacjami dla zwiększenia interwencji w obszarze polityki społecznej i jest w stanie osiągnąć to, co zamierza. Jednak niedawno obraz wszechmocnego państwa został zakwestionowany, ponieważ wskazuje się, że nawet jeżeli państwo ma dobroczynny charakter i rzeczywiście dąży do poprawy efektywności gospodarki (choć i te założenia podawane są pod wątpliwość przez zwolenników tej argumentacji), może ono ponieść porażkę w osiągnięciu tych celów.

Ten sceptycyzm zaczął się krystalizować jako usystematyzowana i spójna koncepcja znana jako teoria wyboru publicznego w połowie lat 60. Pionierem na tym polu był James Buchanan,

laureat nagrody Nobla (Buchanan 1978). Teoria ta oceniała działania rządów demokratycznych przy użyciu tradycyjnych narzędzi analizy ekonomicznej, wykorzystując podstawowy postulat *homo economicus* na potrzeby teorii ekonomicznej, która wyjaśniała zjawisko niesprawności rządu. Niesprawność rządu stanowi konceptualną analogię dla niesprawności rynku, odnosi się do niezdolności państwa do osiągnięcia zamierzonych celów w sposób efektywny. Naukowcy zajmujący się teorią wyboru publicznego dowodzą, że niesprawność rządu przybiera trzy podstawowe formy. Po pierwsze, niewydajność alokacyjną wynikającą z niewłaściwego wykorzystania publicznych dóbr, ponieważ politycy stosują strategie zaprojektowane tak, aby zwiększyć ich szanse na reelekcję. Działanie, którego celem byłby rozwój wspólnych dóbr, schodzi na drugi plan. Ta forma niesprawności rządu nazywana jest czasem defektem legislacyjnym. Po drugie, nawet jeżeli polityka związana z korzyściami społecznymi nie wywołuje kontrowersji, niesprawność administracji powoduje, że jej założenia nie zostaną w należyty sposób wdrożone. W istocie problem ten powstaje dlatego, że urzędnicy publiczni nie mają wystarczającej motywacji, aby założenia te w odpowiedni sposób wprowadzać. Po trzecie, pojawia się problem czerpania korzyści bez ponoszenia nakładów na wytwarzanie dóbr publicznych (*rent-seeking*). Dzieje się tak, ponieważ interwencja rządu prawie zawsze przyczynia się do transferu bogactwa pomiędzy jednostkami i grupami społecznymi. Ludzie przeznaczają wtedy ograniczone zasoby, które mogłyby zostać wykorzystane do tworzenia bogactwa na redystrybucję bogactwa istniejącego, co tylko im przynosi korzyści.

Temu postępowi w teorii ekonomicznej towarzyszyła rosnąca liczba dowodów na to, że interwencja rządu nie miała tak dobroczynnego wpływu, jak zakładali twórcy tej polityki. Spowodowało to, że w połowie lat 70. wyniszczające koszty związane z finansowaniem wielkiego sektora publicznego zaczęły spowalniać rozwój gospodarczy w rozwiniętych zachodnich demokracjach i przyczyniać się do pogorszenia warunków życia. Ponadto niezamierzone konsekwencje związane z funkcjonowaniem państwa opiekuńczego stawały się coraz bardziej widoczne wraz z rosnącą zależnością od opieki społecz-

nej i towarzyszącym temu rozpadem tradycyjnych struktur społecznych takich jak rodzina.

Wszystkie te problemy przyczyniły się do osłabienia argumentów tradycyjnie przywoływanych dla uzasadnienia interwencji państwa. Co najmniej od czasu opublikowania pracy Pigou *Economics of Welfare* nie można twierdzić, aby istniała zgoda pomiędzy ekonomistami głównego nurtu, iż właściwy stopień interwencji rządu umożliwi rozwój, jednak należy podkreślić, że obecnie zbliżają się oni znacznie bardziej do poglądów Adama Smitha.

Pogląd ten możemy podsumować następująco: podczas gdy niesprawności rynku tworzy *prima facie* powód dla interwencji rządu, zjawisko niesprawności rządu dostarcza *a priori* argumentów przeciwko jej interwencji.

Stanowisko to oznacza, że przed podjęciem interwencji politycznej stanowiącej reakcję na jednoznaczne przypadki niesprawności rynku oczekiwane korzyści z tej interwencji należy skonfrontować z możliwymi kosztami powodowanymi przez niesprawność rządu. Ponadto, jeśli interwencja publiczna nie zostanie podjęta, wówczas politycy powinni podjąć działania, które przyczyniałyby się do zwiększania, a nie osłabiania sił rynkowych. Powinny one również motywować wszystkich ważnych aktorów do działań zgodnych z logiką wynikającą z podejmowanych działań. Mówiąc inaczej – nacisk trzeba położyć na niebezpośrednie środki zwiększania wydajności rynku, takie jak podatki czy subsydia, a nie na bezpośrednie środki utrudniające działanie rynku, takie jak cena i kontrola jakości. Wypływające z tego korzyści powinny być traktowane jako sukces polityki, a nie tylko wdrażającej je instytucji.

3. Konsekwencje polityczne

Twórcy polityki, którzy zostali postawieni przed perspektywą wyboru publicznego, w zakresie procesów rządzenia dążyli do wykorzystania tych przemyśleń, aby ograniczyć obszar niesprawności rządu. Zastosowano to podejście w procesie reform sektora publicznego prowadzonych w ciągu kilku ostatnich lat w krajach wysoko rozwiniętych. Wyznawcy teorii wyboru publicznego mają tendencję do postrzegania sektora publicznego w demokracjach przed-

stawicielskich jako ciągu relacji o charakterze mocodawca–pełnomocnik. Na przykład Moe (1984, s. 795) zauważa, że „cała polityka może być postrzegana jako łańcuch relacji pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem, od obywatela do polityka, od wysokich urzędników do urzędników niższej rangi, a od nich do bezpośrednich dostawców usług dla obywateli”. Obraz ten odzwierciedla stosunek do reformy sektora publicznego, która ma zmniejszyć zakresu negatywnego oddziaływania pełnomocników w tych relacjach.

Niesprawność związana z pełnomocnictwem pojawia się, kiedy pełnomocnik nie został zmotywowany, by działać w interesie mocodawcy. Najskuteczniejsze w ograniczaniu tych negatywnych efektów jest podejście kontraktualistyczne.

Być może najbardziej radykalną formę takiego podejścia obserwujemy w Nowej Zelandii. Wiele instrumentów kontraktualistycznych zastosowanych w tym kraju miało przede wszystkim zarządzać relacjami, w których biurokraci funkcjonują jako pełnomocnicy zarówno urzędników wybieralnych, jak i instytucji finansujących czy urzędników służby cywilnej zajmujących wysokie stanowiska w hierarchii rządowej. W skład tych instrumentów weszły porozumienia dotyczące oczekiwanych wyników, zawierane pomiędzy szefami departamentów i ich ministrami, kontrakty pomiędzy fundatorami i nabywającymi, nabywającymi i zaopatrującymi itd. (Boston 1995). Mimo że prawny status tych porozumień różni się i niewiele z nich ma charakter prawnie wiążący, ich celem ogólnym jest wyszczególnienie tak precyzyjnie, jak to możliwe, wymogów stawianych przez mocodawcę i określenie sytuacji, w której pełnomocnicy będą rzetelnie rozliczani z wykonania powierzonych im zadań.

Podejście kontraktualistyczne daje się zazwyczaj zastosować jedynie po przeprowadzeniu szerokiej restrukturyzacji sektora publicznego, w procesie, w którym rozbudowane biurokratyczne struktury zostają rozbite na pojedyncze, łatwe do zarządzania jednostki organizacyjne. Umożliwia to precyzyjne określenie zakresu przekazywanych im i przyjmowanych przez nie obowiązków. Pełnomocnicy dzięki temu odpowiadają przed indywidualnymi mocodawcami, a zasoby udaje się dostosować do określonych zadań. Problemy wynikające z pełnomocnictwa

można wyeliminować przez przejście od kontrolowania danych wejściowych do monitorowania rezultatów pracy organizacji. Nacisk menadżerski na restrukturyzację organizacyjną i wyposażanie menadżerów w „wolność zarządzania” stanowi najważniejszy aspekt tego, co Hood (1991, s. 3–4) nazywa „Nowym Zarządzaniem Publicznym”; czyli: „zbiór podobnych doktryn administracyjnych, które zdominowały reformy administracyjne w wielu krajach grupy OECD od końca lata 70. i zdają się leżeć u podstaw stylu kontraktualistycznego uprawianego w Nowej Zelandii.

Jednak zainteresowanie kwestią ustanawiania porozumień i restrukturyzacją wynikające z teorii wyboru publicznego pomija taką sytuację, gdy przywództwo może stanowić część alternatywnego rozwiązania problemu niesprawności pełnomocnictwa. Autorzy coraz większej ilości publikacji na temat niesprawności związanych z delegowaniem i działaniem rządu zdają się nie zauważać długiej tradycji dociekań na temat przywództwa uprawianych w ramach nauk humanistycznych w niektórych gałęziach nauk społecznych i w opracowaniach zarówno naukowych, jak i popularyzatorskich dotyczących zarządzania i zachowania się organizacji. Trudno usprawiedliwić takie zaniedbanie, jeśli uświadomimy sobie, że zmiana w relacjach mocodawca – pełnomocnik doprowadzić może do załagodzenia wielu problemów pełnomocnictwa, które opisują ekonomiści.

Mówiąc bardziej ogólnie, dałoby się dowiedzieć, że skupienie się teorii wyboru publicznego na *homo economicus* uwzględnia niepełny model ludzkiej motywacji i nieczytelny obraz roli rządu w rozwiązywaniu problemów społecznych i ekonomicznych. W tym kontekście pojawia się kilka pytań. Czy nie istnieją znaczące, niematerialne bodźce motywujące do udziału w działaniach publicznych, które pozwolą przezwyciężyć te problemy? Czy rząd nie może skłonić swych pracowników do działania na rzecz publicznych organizacji, podobnie jak jednostki poświęcają się działaniu na rzecz grup takich jak organizacje misjonarskie. Nawet jeśli od pracowników rządowych nie wolno wymagać, by okazywali ten poziom zaangażowania, czy nie możemy wierzyć, że będą oni kultywować cnoty, pozwa-

lające na ograniczenie dążenia do czerpania prywatnych korzyści w sferze publicznej?

Czy w dyskursie ekonomicznym nie ma miejsca na „oddanego urzędnika służby cywilnej”, który różni się od biurokraty skupionego na własnych sprawach, „budującego własne imperium”? Analiza ekonomiczna rządu przecież wcale nie musi odrzucać tradycji związanych ze służbą publiczną i cnotami obywatelskimi, przez długi czas kultywowanych w wielu krajach jako metoda przeciwdziałania przewrotnym motywacjom podkreślanym przez orędowników „niesprawności rządu”.

Wiele podobnych zagadnień jest przedmiotem rozważań nowożytniej filozofii politycznej, w szczególności podejście wspólnotowe, rozwinięte przez teoretyków takich jak MacIntyre (1981; 1988), Sandel (1982; 1984) i Taylor (1985; 1989). Współcześnie naukowcy zajmujący się wspólnotowością prezentują alternatywny model ludzkich motywacji, który zdaje się unikać altruistycznej/egoistycznej dychotomii opisywanej w literaturze dotyczącej niesprawności rządu. Zwracamy teraz naszą uwagę ku tej koncepcji indywidualnej motywacji, po to, aby określić, czy może ona być zastosowana do ekonomicznej analizy działań rządu.

4. Koncepcja wspólnotowa działań ludzkich

Współczesna koncepcja wspólnotowa działań ludzkich skupia się na ludzkiej aktywności, obecnej w życiu konkretnych ludzi, których tożsamość jest „obarczona” i „zbudowana” (Sandel 1982) przez przynależność do pewnych wspólnot związanych konkretnymi tradycjami. Środowiska wspólnotowe dają jednostkom możliwość wytwarzania „dóbr wewnętrznych” przez działanie. Na przykład urzędnicy publiczni będą zdawać sobie sprawę z tego, że ich praca mieści się w długiej tradycji służby publicznej pozostające w zgodzie z modelem westminsterskim. Zatem urzędnicy ci mogą działać niezgodnie ze standardami wyznaczanymi przez praktyków w przeszłości i terażniejszości tej samej tradycji. Tradycje nie muszą charakteryzować się brakiem elastyczności. MacIntyre (1981, s. 222) definiuje „żyjącą” tradycję jako „historycznie ciągłą, spo-

lecznie przyjęty sposób rozumowania, który stanowi integralną część dóbr składających się na tę tradycję”. Tym samym urzędnicy publiczni starający się należycie wypełniać swe obowiązki będą musieli dostosować się nie tylko do istniejących standardów, lecz także do zmieniających się poglądów na temat tego co wynika z ich zastosowania. To poszukiwanie doskonałości w służbie publicznej może być najlepiej rozumiane w kontekście dążenia każdej jednostki do dobrego życia. MacIntyre (1981, s. 219) stwierdza, że „dobre życie człowieka to takie, którego celem jest poszukiwanie dobrego życia dla człowieka”. To poszukiwanie, wszechogarniające w swej istocie, stanowiące część składową jednostki, zasadza się na „całościowym doświadczeniu, łączącym narodziny z życiem i śmiercią jak narracyjny początek ze środkiem i końcem” (MacIntyre 1981, s. 205). Dążąc do doskonałości w obszarze administracji publicznej, pracownik rządowy może lepiej zrozumieć, jak takie poszukiwanie stanowić może częściowo wyraz tego, co dla niego czy niej oznacza dążenie do dobrego życia.

Taylor (1985, s. 114) dowodzi, że ludzie poszukujący dobrego życia powinni być postrzegani z „perspektywy istotności”, znajdując się w świecie znaczeń, których należycie nie rozumieją, a za cel stawiają sobie ich lepszą interpretację po to, aby pełniej zrozumieć, kim są i czego powinni poszukiwać. Zgodnie z tą obserwacją, organizacje publiczne może charakteryzować stopień zaangażowania pracujących w nich ludzi w dążenie do doskonałości w obszarze służby publicznej. Zaangażowani pracownicy nie będą zatem zainteresowani wyłącznie podejmowaniem działań niezbędnych do wypełnienia ich kontraktowych zobowiązań wobec swych pracodawców. Zmotywuje ich również poczucie, że dążenie do doskonałości jest ważne, i postarają się oni dawać temu wyraz wobec wszystkich sceptyków. Będą oni w stanie właściwie oceniać działania podejmowane przez nich samych i ich kolegów, zgodnie z wyznacznikiem: czy są one częścią życia „oddanego urzędnika państwowego”. Jednak nie należy twierdzić, że personel pozbawiony zaangażowania w ogóle nie przywiązuje wagi do żadnego projektu czy relacji. Jednostki te mogą czerpać również zewnętrzne profity z udziału w tych działaniach i tym samym uosabiać biurokratów zainteresowanych jedynie własnymi ko-

rzyściami, opisywanych wielokrotnie w literaturze zajmującej się analizą niesprawności rządu.

Jeżeli rzeczywiście angażują się oni w projekty i związki zgodnie z logiką wyznaczoną przez wspólnotowość, muszą mieć zdolność generowania nadziei, która uwalnia się w procesie tego zaangażowania. Na przykład oddany urzędnik publiczny może poświęcić się dążeniu do doskonałości, dając tym samym wyraz wiary w słuszność tego rodzaju poświęceń (Sandel 1982). Aby wykorzystać koncepcję nadziei w gospodarce publicznej, musimy przyjąć jakąś metodę włączenia jej do naszej analizy ekonomicznej.

5. Modelowanie przywództwa w analizie ekonomicznej

Gary Becker, laureat nagrody Nobla, jako jeden z pierwszych (1976) wykorzystał analizę ekonomiczną do badania „nieekonomicznych” zjawisk, o których pierwotnie sądzono, że znajdują się poza obszarem tradycyjnie rozumianych nauk ekonomicznych, włączając w to obszar przestępczości, wymiar sprawiedliwości oraz rodzinę. Podejście Beckera koncentruje się na sposobach, dzięki którym ludzie wykorzystują nabyte dobra, ludzki kapitał i czas do generowania własnego zadowolenia, celowo pomijając inne powstające przy tym produkty. Ludzie przeznaczają ograniczone zasoby, by wychować dzieci, ponieważ kieruje nimi wewnętrzne dążenie do przyjemności, jaką daje rodzicielstwo. Robią to również dlatego, że dzieci mogą być dla nich pewną formą zabezpieczenia na starość. Podobną metodę dałoby się zastosować w przypadku satysfakcji, którą oddani urzędnicy publiczni czerpią z angażowania się w dążenie do doskonałości na polu służby publicznej. Becker (1965) określił kapitał ludzki jako umiejętności nabywane przez ludzi podczas edukacji i szkolenia. Można przyjąć, że nadzieję wolno podobnie traktować. Na przykład nadzieja, jaką jednostki w służbie publicznej pokładają w swym dążeniu do doskonałości, stanowi znaczną częśći kapitału ludzkiego, który użyty zostaje do generowania zadowolenia. Istnieją różne konceptualne przesłanki, by traktować nadzieję jako formę kapitału ludzkiego. Po pierwsze, możliwe jest rozróżnienie pomiędzy ogólnymi i szczególnymi formami nadziei w taki sam sposób, jak możliwe jest rozróżnienie pomiędzy

ogólną i szczegółową formą kapitału ludzkiego. Ogólna zdolność jednostki do generowania nadziei pomoże jej wytrwać w dążeniu do dobrego życia mimo rozczarowań przynoszonych przez pewne projekty i relacje. Ta ogólna zdolność do nadziei pozwala ludziom wiązać ją z pewnymi projektami lub relacjami bez konieczności traktowania ich w sposób ostateczny. Jednostka przeżywa rozczarowania, nie tracąc przy tym nadziei na odnalezienie dobrego życia w innych projektach i relacjach. Jeżeli ta ogólna zdolność do nadziei może być traktowana jako ludzki kapitał, można też, w ramach modelu Beckera, kształtować zachowania pośrednika, który stanowi przedmiot zainteresowania autorów zajmujących się wspólnotowością. Po drugie, ten szczególnie rodzaj nadziei, którą kierują się jednostki, angażując w konkretne relacje związane z realizowanym projektem, wydaje się podobny do szczególnej formy ludzkiego kapitału powstającej wraz z rozwijaniem praktycznych, zawodowych umiejętności. To właśnie ten rodzaj nadziei, prezentowany przez pracowników rządowych, kiedy angażują się w dążenie do osiągnięcia doskonałości w służbie publicznej. Po trzecie, podobnie jak każda inna forma kapitału, jego szczególnie rodzaj, angażowany w dążenie do doskonałości w służbie publicznej, może również ulegać procesom akumulacji i deprecjacji. W momencie, gdy jednostki angażują się w ten rodzaj poszukiwań, ich początkowy wkład nadziei zostanie wzbogacony, jeżeli wezmą oni pod uwagę możliwość napotkania rozczarowań. Takie podejście zostanie sprawdzone odgórnie bądź oddolnie, w miarę jak nadzieja, którą żywią, będzie się umacniać bądź osłabiać wraz ze zdobywanymi doświadczeniami i ich interpretacją.

Nieprzerwana akumulacja rozczarowań z biegiem czasu może doprowadzić do osłabienia potencjału tych jednostek. W pewnym momencie dotrą one do momentu, w którym stracą nadzieję na osiągnięcie doskonałości. Nie zrezygnują ze swych stanowisk i czerpać będą jedynie zewnętrzne korzyści, a nie wewnętrzne, jak przedstawia to literatura zajmująca się niesprawnością rządu.

Wydaje się oczywiste, że jeżeli użyjemy podejścia Beckera, by modelować zaangażowanie jednostek w służbie publicznej, wtedy przywództwo w sektorze publicznym musi odgrywać

decydującą rolę. Przywództwo będzie zatem ważne z dwóch powodów. Po pierwsze, liderzy muszą poszukiwać sposobów, by pracownicy zaangażowali się w dążenie do doskonałości w sektorze publicznym. Po drugie, liderzy muszą przeciwdziałać akumulacji rozczarowań, aby nie nastąpił spadek motywacji. Obecnie teoria ekonomiczna nie zawiera teorii przywództwa. Można odnieść wrażenie, że stanowi to istotną przeszkodę w ekonomicznej analizie rządu. Aaron zasugerował (1994), że nawet jeśli rządy będą interweniować, by motywacja materialna zgadzała się z ich celami politycznymi, być może będą zmuszone wykorzystywać również koncepcję przywództwa, by osiągnąć stan kolektywnego zaangażowania. To zaś z kolei będzie przeciwdziałać „zazębiającej się sieci społecznych patologii”, istniejących w niektórych społecznościach. Ekonomiczna teoria przywództwa nie tylko stanowiłaby wkład w obszar gospodarki publicznej. Byłby to także ogólny wkład w teorię ekonomiczną, dotychczas zaniedbującą to zjawisko. Pod tym względem nauki ekonomiczne nie mogą się równać z innymi naukami społecznymi, takimi jak politologia, antropologia, psychologia, socjologia i historia, które rozwinęły się całkiem pokaźny nurt zajmujący się kwestią przywództwa.

Przydatnym sposobem na przyjrzenie się roli przywództwa w hierarchiach rządowych jest uczynienie z przywódców „hermeneutycznych” pośredników w kierowanych przez nich grupach. Ze względu na sposób, w jaki interpretują i artykułują dążenia grupy, liderzy usiłują sprawić, żeby nadzieja tych, którzy za nimi podążają, stała się wspólną wizją. Jeżeli przywódcom uda się połączyć własną nadzieję z nadzieją swych zwolenników we wspólną wizję, wtedy, zgodnie z modelem Beckera, będą mieli wpływ na poziom zadowolenia uzyskiwanego przez ich zwolenników w ramach służby publicznej. Przywódcy mogą na nich wpływać poprzez oddziaływanie na poziom konkretnych nadziei, bez konieczności zmieniania preferencji dotyczących korzyści uzyskiwanych przez swych zwolenników.

W przypadku instytucji publicznej zaistnieje wiele aspektów wspólnych z wizją lidera. Po pierwsze, zawierać będzie ona obraz tego, czym powinna stać się społeczność, kiedy odpowiednia liczba ludzi zaangażuje się w pokonywanie prze-

szkód stojących na drodze do urzeczywistnienia wizji przywódcy. Jakość przywództwa prezentowana przez szefów agencji publicznych może zatem być oceniana nie tylko ze względu na liczbę ich pracowników angażujących się w takie dążenia, ale również ze względu na to, czy są oni w stanie zaangażować niezależne, współpracujące z nimi źródła przywództwa w społecznościach, w których funkcjonują ich interesariusze. Po drugie, wizja lidera może przedstawiać, jaka byłaby potencjalna jakość usług agencji i życia urzędników, gdyby dostosowali się oni do norm zaangażowania wyrażanych przez przywódcę. Mimo że normy te opierają się na ustalonych tradycjach i standardach właściwego postępowania, lider może na nie wpływać. Powinien proponować zakres koniecznego zaangażowania, które jego zdaniem jest niezbędne dla właściwego wykonywania zawodu „oddanego urzędnika publicznego” zgodnie z nowoczesnymi standardami.

6. Uwagi końcowe

Relacja mocodawca–pełnomocnik, jak wyraźnie widać, opiera się na wzajemnościowych relacjach zaufania i oddania. Ponadto skuteczność przywództwa w hierarchiach publicznych zależy od stopnia zaufania, jakie urzędnicy niższego szczebla pokładają w swym zwierzchnikach. Menadżerowie sektora publicznego, którzy obdarzono takim zaufaniem, są bardziej skłonni zaufać swoim podwładnym. Wierzą oni w to, że pracownicy zrealizują swoje zadania. Nie uważają, iż stanie się tak dlatego, że zamontują systemy monitorowania pracy, których stosowanie wiąże się z koniecznością zaangażowania znaczących środków. Dzięki zastąpieniu wyszukanych i drogich systemów monitorowania zaufaniem, skuteczni przywódcy mogą obniżyć koszty związane rozbudową i działaniem tych systemów. Ponadto generowanie wzajemnego zaufania pozwala menadżerom polegać na swych pracownikach i wierzyć w to, że spożytkują oni swą energię na osiągnięcie rzeczywistych celów organizacji. Nie będą zaś skupiać się na tym, co Wolf (1989, s. 68) nazywa ‘wewnętrznościami’ (*internalities*), często „nie zapewnia czytelnego czy budzącego zaufanie połączenia z rzekomym celem publicznym, któremu agencje te miały pierwotnie służyć” (Wolf 1989, s. 70). Wewnętrzności są „pry-

watnymi celami organizacji, ponieważ (bardziej niż, lub przynajmniej jako dodatek do, celów publicznych określonych w ramach przypisanych instytucjom obowiązków) dostarczają one motywacji po stronie zachowania jednostek i zbiorowości wewnątrz agencji. A zatem, instytucje publiczne mają prywatne, wewnętrzne cele i to one właśnie wpływają na prawdziwe funkcjonowanie tych instytucji. (Wolf 1989, s. 69). Zmniejszając koszty niezbędne do stosowania formalnych systemów monitorowania i rozbieżności pomiędzy prawdziwymi celami organizacji i jej „wewnętrznościami”, skuteczni menadżerowie sektora publicznego mogą zmniejszyć zakres niesprawności rządu. Inaczej rzecz ujmując, przywództwo transformacyjne w agencjach publicznych może być bardziej skutecznym sposobem zwiększenia ich produktywności niż podejście kontraktualistyczne, które scharakteryzowaliśmy wcześniej. Aby przyjrzeć się bliżej implikacjom wynikającym z relacji przywódca–zwolennik dla polityki publicznej, ekonomiści potrzebują teorii przywództwa, zbudowanej zgodnie z wytycznymi zaproponowanymi przez wielu autorów zajmujących się kwestią wspólnotowości. Jak zaobserwowaliśmy, prawdopodobnie można włączyć taką teorię w zakres standardowej analizy ekonomicznej. Konieczność jednoznacznego uznania wagi przywództwa jako instrumentu polityki publicznej jest poniekąd zbieżna z obawami wyrażonymi przez Henry’ego Aarona (1994), dotyczącymi niezdolności obecnie stosowanych podejść do radzenia sobie ze złożonymi problemami społecznymi.

Bibliografia

- Aaron H.J. (1994). „Public Policy Values and Consciousness”, *Journal of Economic Perspectives*, nr 8(2), s. 3–21.
- Bator F.M. (1958). „The Anatomy of Market Failure”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 72 (2), s. 388–400.
- Becker G.S. (1965). *Human Capital*. New York: Columbia University Press.
- Becker G.S. (1976). *The Economic Approach to Human Behaviour*. Chicago: University of Press.
- Boston J. (red.) (1995). *The State Under Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan J.M. (1978). *The Economics of Politics*, Reading 18, Institute of Economic Affairs.

- Chang H.J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Dollery B.E., Wallis J.L. (1996). „A Reappraisal of the Economics of Government”, *Economic and Social Policy*, nr 1(2), s. 35–54.
- Hood C. (1991). „A Public Management for Full Seasons”, *Public Administration*, nr 69(1), s. 1–13.
- MacIntyre A (1981). *After Virtue: A Study in Moral Theory*. London: Duckworth, s. 126.
- MacIntyre A. (1988). *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Moe T.M. (1984). „The New Economics of Organisations”, *American Journal of Political Science*, nr 28 (4), s. 739–777.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore: McGraw-Hill.
- Pigou A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Sandel M. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor C. (1985). *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor C. (1989). *The Self and Modern Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallis J.L. (1997). „Economics, Hope and Leadership”, *Journal of Interdisciplinary Economics* (w druku).
- Wallis J.L., Dollery B.E. (1995). „A Communitarian Perspective on Government Failure”, *International Journal of Social Economics*, nr 22(4), s. 33–48.
- Wolf C. (1989), *Markets of Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge: MIT Press.

Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy

The economic rationale for government intervention in a market economy has traditionally been provided by the theory of market failure. This article reviews the market failure paradigm in the light of the more recent literature on government failure. One implication of the theory of government failure is that the contractualist approach to public service reform is the best method of improving public sector productivity. However, we argue that this view overlooks the potentially crucial role of leadership in public agencies and the ways in which transformational leadership can stimulate efficiency. We argue that communitarian conceptions of leadership can be incorporated into conventional economic approaches, and that this can have significant implications for public policy formulation.

Key words: market failure, government failure, government intervention, leadership and public policy.

