

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

305

Ekonomia



Redaktorzy naukowi

Magdalena Rękas

Jerzy Sokołowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-382-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	13
Mieczysław Adamowicz, Paweł Janulewicz: Wykorzystanie analizy czynnikowej do oceny rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej	15
Ewa Badzińska, Jakub Ryfa: Ekonomia wirtualnych światów – tendencje rozwoju	24
Tomasz Bernat: Egzogeniczne determinanty dominacji rynkowej na przykładzie Poczty Polskiej SA.....	37
Agnieszka Brelik, Marek Tomaszewski: Wybrane determinanty kształtujące współpracę innowacyjną przedsiębiorstw przemysłowych z jednostkami PAN i szkołami wyższymi na terenie Polski Północno-Zachodniej.....	50
Agnieszka Bretyn: Wybrane aspekty jakości życia młodych konsumentów w Polsce	62
Grzegorz Bywalec: Transformacja gospodarcza a regionalne zróżnicowanie ubóstwa w Indiach	73
Magdalena Cyrek: Determinanty zatrudnienia w usługach tradycyjnych i nowoczesnych – analiza regionalna.....	83
Sławomir Czech: Czy wokół państwa opiekuńczego toczy się jeszcze spór o wartości?.....	95
Sławomir Czetwertyński: Możliwości poznawcze prawa Metcalfe’a w określaniu wartości ekonomicznej sieci komunikacyjnych.....	108
Małgorzata Deszczka, Marek Wąsowicz: Polityka i strategia rozwoju Unii Europejskiej w koncepcji ekonomii zrównoważonego rozwoju	118
Karolina Dreła: Zatrudnienie nietypowe	129
Paweł Drobny: Ekonomia personalistyczna jako próba reorientacji ekonomii	142
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Koszty bankructwa państwa	154
Małgorzata Gasz: Unia bankowa – w poszukiwaniu nowego paradygmatu na europejskim rynku bankowym	163
Małgorzata Gawrycka, Anna Szymczak: Zmiana struktury dochodów w Polsce w relacji kapitał–praca z uwzględnieniem sektorów gospodarki narodowej	174
Anna Golejewska: Innowacje i sposoby ich pomiaru na poziomie regionalnym	184
Mariusz Grębowiec: Zachowania nabywcze konsumentów na rynku usług bankowych w świetle badań	195

Urszula Grzega: Oszczędności i zadłużenie polskich gospodarstw domowych.....	207
Jarosław Hermaszewski: Sytuacja finansowa gminy a wybory bezpośrednie w gminach. Wstęp do badań.....	218
Elżbieta Jantóń-Drozdowska, Maria Majewska: Wpływ globalizacji na wzrost poziomu specjalizacji w międzynarodowej wymianie handlowej..	228
Tomasz Jasiński, Agnieszka Ścianowska: Możliwości oddziaływania na wzrost gospodarczy poprzez kontrolę poziomu ryzyka kredytowego w bankach przy wykorzystaniu systemów sztucznej inteligencji.....	240
Renata Jedlińska: Atrakcyjność inwestycyjna Polski – wybrane aspekty.....	252
Andrzej Jędruchniewicz: Inflacja jako cel polityki pieniężnej NBP.....	264
Michał Jurek: Wykorzystanie analizy duracji i wypukłości w zarządzaniu ryzykiem stopy procentowej.....	276
Sławomir Kalinowski: Znaczenie eksperymentu w metodologii nauk ekonomicznych.....	287
Teresa Kamińska: Struktura branżowa bezpośrednich inwestycji zagranicznych a kryzys finansowy.....	299
Renata Karkowska: Siła oddziaływania czynników makroekonomicznych i systemowych na wielkość globalnej płynności.....	311
Anna Kasprzak-Czelej: Determinanty wzrostu gospodarczego.....	323
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Analiza wpływu polityki stóp procentowych EBC na stabilność sektorów bankowych w wybranych krajach strefy euro – wnioski z kryzysu.....	334
Iwona Kowalska: Rozwój badań z zakresu ekonomii edukacji w paradygmacie interdyscyplinarności nauki.....	348
Ryszard Kowalski: Dylematy interwencjonizmu w czasach kryzysu.....	358
Jakub Kraciuk: Kryzysy finansowe w świetle ekonomii behawioralnej.....	370
Hanna Kruk: Rozwój zrównoważony w Regionie Morza Bałtyckiego na przykładzie wybranych mierników w latach 2005-2010.....	380
Kazimierz W. Krupa, Irmina Jeleniewska-Korzela, Wojciech Krupa: Kapitał intelektualny jako akcelerator nowej ekonomii (tablice korelacyjne, pracownicy kluczowi).....	391
Anna Krzysztofek: Normy i standardy społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.....	401
Krzysztof Kubiak: Transakcje w procesie przepływu wiedzy w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej.....	413
Paweł Kulpaka: Model konsumpcji permanentnej M. Friedmana a keynesowskie funkcje konsumpcji – empiryczna weryfikacja wybranych teorii na przykładzie Czech.....	423
Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka: Rola kontroli zarządczej w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	434
Natalia Mańkowska: Konkurencyjność instytucjonalna – wybrane problemy metodologiczne.....	445

Joanna Mesjasz, Martyna Michalak: Percepcja zaangażowania przez adeptów zarządzania – szansą czy ograniczeniem dla współczesnych firm	457
Jerzy Mieszaniec: Innowacje nietechnologiczne w przedsiębiorstwach przemysłowych sektora wydobywczego	469
Aneta Mikula: Ubóstwo obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej – demografia i rynek pracy	481
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Wartość publiczna a legitymizacja	492
Janusz Myszczyński: Wykorzystanie koncepcji <i>social savings</i> w określeniu wpływu sektora kolejowego na wzrost gospodarczy Niemiec w początkach XX w.	500
Aleksandra Nacewska-Twardowska: Zmiany w polityce handlowej Unii Europejskiej na początku XXI wieku	513
Anna Niewiadomska: Wydłużanie okresu aktywności zawodowej osób starszych w Polsce	524
Mariusz Nyk: Przeciętne wynagrodzenie a sytuacja na rynku pracy – przypadek województwa łódzkiego	536
Monika Pasternak-Malicka: Przesłanki ruchów migracyjnych Polaków z obszaru województwa podkarpackiego w kontekście kryzysu gospodarczego wywołanego kryzysem <i>subprime</i>	547
Jacek Pera: Budowa nowej architektury regulacyjnej w Europie jako element zarządzania ryzykiem niestabilności finansowej – rozwiązania pokryzysowe. Próba oceny i wnioski dla Polski	559
Renata Pęciak: Kryzysy w gospodarce w interpretacji Jeana-Baptiste’a Saya	573
Czesława Pilarska: Współczesny kryzys gospodarczy a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski	584
Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Innowacyjna nauka a źródła jej finansowania	601
Adriana Politaj: Pomoc publiczna na subsydiowanie zatrudnienia w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej	617
Marcin Ratajczak: Odpowiedzialny biznes w aspekcie osiągniętych korzyści ekonomicznych na przykładzie przedsiębiorstw agrobiznesu	628
Magdalena Rękas: Dieta w krajach Unii Europejskiej i czynniki wpływające na jej poziom – przegląd wybranych badań	638
Włodzimierz Rudny: Rozwiązania zintegrowane w modelach biznesowych	653
Krzysztof Rutkiewicz: Pomoc publiczna na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjność przedsiębiorstw w polityce konkurencji Unii Europejskiej w latach 2004-2010	663
Katarzyna Skrzyszewska: Konkurencyjność krajów Regionu Morza Bałtyckiego w świetle międzynarodowych rankingów	675
Tadeusz Sporek: Ewolucja i perspektywy grupy BRICS w globalnej gospodarce	684

Aleksander Surdej: Inwestycje w szkolenia zawodowe w świetle teorii ekonomicznej.....	695
Piotr Szajner: Wpływ zmienności kursu walutowego na międzynarodową konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego	706
Stanisław Ślusarczyk, Piotr Ślusarczyk, Radosław Ślusarczyk: Problem skuteczności i efektywności decyzji menedżerskich w firmie w zakresie formułowania i wdrażania strategii	716
Sylwia Talar, Joanna Kos-Łabędowicz: Polska gospodarka internetowa – stan i perspektywy	729
Monika Utzig: Aktywa finansowe gospodarstw domowych a koniunktura gospodarcza	744
Agnieszka Wałęga: Nierówności dochodowe w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej	754
Grzegorz Wałęga: Wpływ spowolnienia gospodarczego na zadłużenie gospodarstw domowych w Polsce	766
Grażyna Węgrzyn: Formy zatrudnienia pracowników w Unii Europejskiej – aktualne tendencje	778
Barbara Wieliczko: Krajowa pomoc publiczna w UE w okresie obecnego kryzysu.....	790
Artur Wilczyński: Znaczenie kosztów alternatywnych w rachunku ekonomicznym gospodarstw rolnych	802
Renata Wojciechowska: Wieloznaczności językowe współczesnej ekonomii	813
Jarosław Wojciechowski: Ewolucja koncepcji funkcjonowania rynku w społecznej nauce Kościoła Katolickiego.....	823
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Znaczenie lokalnych grup działania w budowaniu kapitału społecznego na obszarach wiejskich.....	834
Grażyna Wolska: Kodeksy etyczne jako instrument poprawnych relacji między podmiotem gospodarczym a konsumentem.....	844
Joanna Woźniak-Holecka, Mateusz Grajek, Karolina Sobczyk, Kamila Mazgaj-Krzak, Tomasz Holecki: Ekonomiczno-społeczne konsekwencje reklamy w segmencie leków OTC	853
Gabriela Wronowska: Oczekiwania pracodawców wobec absolwentów szkół wyższych w Polsce jako przykład bariery wejścia na rynek pracy... ..	861
Anna Wziętek-Kubiak, Marek Pęczkowski: Źródła i bariery ciągłości wdrażania innowacji przez polskie przedsiębiorstwa.....	872
Alfreda Zachorowska, Agnieszka Tylec: Instytucjonalna struktura rynku pracy w Polsce	884
Małgorzata Zielenkiewicz: Upodabnianie się krajów pod względem poziomu dobrobytu w procesie integracji europejskiej	895
Mariusz Zieliński: Demografia i aktywność zawodowa ludności a poziom bezrobocia w Unii Europejskiej.....	907
Jerzy Żyżyński: Gospodarka jako spójny system strumieni pieniądza a problem racjonalności pakietu fiskalnego.....	917

Summaries

Mieczysław Adamowicz, Paweł Janulewicz: The use of factor analysis for the assessment of socio-economic development on the local scale.....	23
Ewa Badzińska, Jakub Ryfa: The economy of virtual worlds – trend of development	36
Tomasz Bernat: Exogenous determinants of market dominance – Polish Post case	48
Agnieszka Brelik, Marek Tomaszewski: Selected determinants forming innovative partnership of traditional industrial companies with units of Polish Academy of Sciences and universities in north-western Poland.....	61
Agnieszka Bretyn: Selected aspects of quality of life of young consumers in Poland	72
Grzegorz Bywalec: Economic transformation and regional disparity of poverty in India.....	82
Magdalena Cyrek: Determinants of employment in traditional and modern services – regional analysis	94
Sławomir Czech: Is the welfare state’s dispute over values still alive?	107
Sławomir Czetwertyński: Cognitive possibilities of Metcalfe’s law in defining the economic value of communication networks	117
Małgorzata Deszczka, Marek Wąsowicz: Policy and development strategy in the European Union in the conception of economics of sustainable development	128
Karolina Dreła: Untypical employment.....	141
Paweł Drobny: Personalist economics as an attempt at economics reorientation	153
Małgorzata Gajda-Kantorowska: Costs of sovereign default.....	162
Małgorzata Gasz: Bank Union – in search of a new paradigm on the European banking market.....	173
Małgorzata Gawrycka, Anna Szymczak: Change of income framework in capital-labour scheme in Poland, including the sector of national economy	183
Anna Golejewska: Innovations and the way of their measure at the regional level.....	194
Mariusz Grębowiec: Purchasing behavior of consumers on banking service market in the light of research	206
Urszula Grzega: Savings and debt of Polish households.....	217
Jarosław Hermaszewski: Financial situation of a commune vs. local elections. Introduction to the study	227
Elżbieta Jantón-Drozdowska, Maria Majewska: The impact of globalization on a higher specialization level in international exchange of goods ...	239
Tomasz Jasiński, Agnieszka Ścianowska: Banks’ possibilities of influencing macroeconomic growth by the use of neural network systems in the credit risk control	250

Renata Jedlińska: Investment attractiveness of Poland – selected issues	263
Andrzej Jędruchniewicz: Inflation as a target of monetary policy of NBP ...	275
Michał Jurek: Use of duration and convexity analysis in interest rate risk management.....	286
Sławomir Kalinowski: The role of the controlled experiment in the methodology of economy	298
Teresa Kamińska: Economic activity structure of foreign direct investment and financial crisis	310
Renata Karkowska: The impact of macroeconomic and systemic factors on the global liquidity	322
Anna Kasprzak-Czelej: Determinants of economic growth	333
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: The analysis of influence of the ECB interest rates' policy on a stability of bank sectors in selected countries of the eurozone – conclusions from the crisis.....	347
Iwona Kowalska: Development of research in the field of economics of education within the paradigm of interdisciplinarity of science	357
Ryszard Kowalski: The dilemmas of interventionism in times of crisis	369
Jakub Kraciuk: Financial crises in the light of behavioural economics.....	379
Hanna Kruk: Sustainable development in the Baltic Sea Region based on chosen indices in years 2005-2010	390
Kazimierz W. Krupa, Irmína Jeleniewska-Korzela, Wojciech Krupa: Intellectual capital as an accelerator of the new economy (correlation tables, key employees)	400
Anna Krzysztofek: Norms and standards of social responsibility in enterprises	412
Krzysztof Kubiak: Transactions in the flow of knowledge in the light of new institutional economics	422
Paweł Kulpaka: M. Friedman's permanent consumption model and Keynesian consumption functions – empirical verification of selected theories on the example of Czech.....	433
Justyna Łukomska-Szarek, Marta Włóka: The role of management control in management process of local self-government units.....	444
Natalia Mańkowska: Institutional competitiveness – selected methodological issues	456
Joanna Mesjasz, Martyna Michalak: Understanding the engagement by management adepts – a chance or a limitation for contemporary business	468
Jerzy Mieszaniec: Non-technological innovations in the industrial enterprises of mining sector.....	480
Aneta Mikula: Poverty of rural areas in the European Union member states – demography and labor market	491
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public value and legitimacy	499

Janusz Myszczyzyn: Use of social savings concept in defining the role of railway sector on the economic growth in Germany in the early twentieth century	512
Aleksandra Nacewska-Twardowska: Changes in trade policy of the European Union at the beginning of the twenty-first century	523
Anna Niewiadomska: Extending the period of professional activity of the elderly in Poland	535
Mariusz Nyk: Average salary and the situation on the labour market – case of Łódź Voivodeship	546
Monika Pasternak-Malicka: Reasons form migration of Poles from Subcarpathian Voivodeship in the context of the economic crisis caused by the subpreme crisis	558
Jacek Pera: Construction of a new regulatory architecture in Europe as an element of financial instability risk management – post-crisis solutions. Attempt of assessment and implications for Poland.....	572
Renata Pęciak: Crises in the economy in the interpretation of Jean-Baptiste Say	583
Czesława Pilarska: The contemporary economic crisis and foreign direct investment inflow into Poland	600
Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Innovations in science and their financial sources	616
Adriana Politałaj: State aid for subsidizing of employment in Poland and in selected countries of the European Union	627
Marcin Ratajczak: Responsible business in the context of economic benefits gained on the example of agribusiness enterprises.....	637
Magdalena Rękas: Fertility rate in the European Union states and factors influencing the rate – review of selected surveys	652
Włodzimierz Rudny: Solution-based business models.....	662
Krzysztof Rutkiewicz: State aid for Research & Development & Innovation activities of enterprises in the European Union’s competition policy in the period 2004-2010.....	674
Katarzyna Skrzyszewska: Competitiveness of the Baltic Region countries in the context of international rankings	683
Tadeusz Sporek: Evolution and perspectives of BRICS group in the global economy.....	694
Aleksander Surdej: Investments in VET programmes: framework for an economic analysis	705
Piotr Szajner: The impact of exchange rated volatility on the competitiveness of Polish food sector on international markets	715
Stanisław Ślusarczyk, Piotr Ślusarczyk, Radosław Ślusarczyk: The problem of efficacy and effectiveness in the formulating and implementing of strategy decision making process	728

Sylwia Talar, Joanna Kos-Łabędowicz: Polish Internet economy – current state and future perspectives	743
Monika Utzig: Households’ financial assets and economic prospect.....	753
Agnieszka Wałęga: Income inequality in the context of accession of Poland to the European Union	765
Grzegorz Wałęga: Impact of economic slowdown on households’ debt in Poland	777
Grażyna Węgrzyn: Employment forms in the European Union – current trends.....	789
Barbara Wieliczko: State aid in the European Union in the period of the current crisis.....	801
Artur Wilczyński: The impact of opportunity costs on farms profitability.....	812
Renata Wojciechowska: Linguistic ambiguities of contemporary economics	822
Jarosław Wojciechowski: Evolution of free market concept in social teaching of the Catholic Church.....	833
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: The significance of local action groups in formation of social capital in rural areas	843
Grażyna Wolska: Ethical codes as a tool of correct relations between a firm and a consumer	852
Joanna Woźniak-Holecka, Mateusz Grajek, Karolina Sobczyk, Kamila Mazgaj-Krzak, Tomasz Holecki: Marketing of OTC medicines in Poland on the example of television advertising	860
Gabriela Wronowska: Expectations of employers towards graduates of universities in Poland as an example of barriers to enter the labor market	871
Anna Wziętek-Kubiak, Marek Pęczkowski: Sources and barriers of persistence of innovation of Polish manufacturing companies	883
Alfreda Zachorowska, Agnieszka Tylec: Institutional structure of the labor market in Poland	894
Małgorzata Zielenkiewicz: Convergence of the countries in terms of social welfare in the process of European integration	906
Mariusz Zieliński: Demography and economically active population vs. the level of unemployment in the European Union.....	916
Jerzy Żyżyński: Economy as a consistent system of money flows vs. the issue of fiscal pact rationality	931

Grażyna Musialik

Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej

Rafał Musialik

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

WARTOŚĆ PUBLICZNA A LEGITYMIZACJA

Streszczenie: Celem niniejszej pracy jest zbadanie relacji pomiędzy wartością publiczną a legitymizacją. Pierwsza z nich jest relatywnie nową koncepcją zarządzania w sektorze publicznym i wyraża ideę, że menedżerowie sektora publicznego powinni kreować „wartość dla społeczeństwa” (tak zwaną wartość publiczną). Niestety, istnieje kilka interpretacji wartości publicznej, które omówione są w niniejszym artykule. Opisano również główne cechy legitymizacji będącej jedną z kluczowych idei w naukach politycznych. W zakończeniu przeanalizowano koncepcję, wedle której wartość publiczna jest podstawą dla legitymizacji.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, wartość publiczna, legitymizacja.

1. Wstęp

Celem niniejszej pracy jest zbadanie związków, jakie mogą zachodzić pomiędzy pojęciem legitymizacji władzy a pojęciem tak zwanej wartości publicznej, oraz problemów badawczych, jakie powstają, gdy analizowane są relacje pomiędzy nimi. Główną tezą tego artykułu jest stwierdzenie, że koncepcja wartości publicznej traktowanej jako źródło legitymizacji władzy rodzi ważne konsekwencje dla polityki gospodarczej.

W pierwszej części pracy omówiono pojęcie legitymizacji władzy. Dalsza część pracy poświęcona jest koncepcji wartości publicznej, w szczególności podkreślona jest jej wieloznaczność. Zakończenie przedstawia następstwa traktowania wartości publicznej jako źródła legitymizacji władzy.

2. Legitymizacja władzy

Legitymizacja władzy, która w dalszej części pracy nazywana będzie po prostu legitymizacją, będzie definiowana normatywnie jako obiektywne prawo, na mocy którego rząd sprawuje władzę i z którego wynika obowiązek posłuszeństwa obywateli

wobec tej władzy¹. Można zatem sensownie zadać pytanie: skąd się to prawo bierze? Należy podkreślić – prawo – a nie fakt, że rząd władzę sprawuje. Empiryczne wskazanie, w jaki sposób rząd objął władzę, nie jest przecież odpowiedzią na pytanie: co jest źródłem prawa do sprawowania władzy? Definiowanie zatem legitymizacji w powyższy sposób nie odwołuje się do faktów. Można więc twierdzić, że prawo do sprawowania władzy przez rząd wynika z wolnych wyborów lub z prawa naturalnego lub innych źródeł. Oczywiście norma, na mocy której rząd sprawuje władzę, może mieć warunek empiryczny – co wcale nie zmienia faktu jej normatywności. Osobną bowiem kwestią jest to, czy na bazie tej ustalonej normy doszło do faktycznego spełnienia warunków jej obowiązywania (co stwierdza się empirycznie). Przykładowo norma może mieć postać: jeśli władza bierze się z wolnych wyborów, to ma legitymizację.

Można też legitymizację zdefiniować empirycznie jako przekonanie obywateli, że rząd ma prawo sprawować władzę i płynące stąd przekonanie o obowiązku posłuszeństwa. To przekonanie, jeśli ma miejsce, jest pewnym zjawiskiem, mającym swoje przyczyny, których zbadanie jest celem nauk empirycznych.

Między empirycznym a normatywnym pojęciem legitymizacji mogą zachodzić różne zależności. Można na przykład założyć (normatywnie), że legitymizacja władzy bierze się z wolnych wyborów. Bez trudu da się wyobrazić rząd, który nie pochodzi z wolnych wyborów, niemniej posiada legitymizację w sensie empirycznym. Niewiele trudniej można wyobrazić sobie rząd pochodzący z wolnych wyborów, nieposiadający jednak legitymizacji w sensie empirycznym. Można wreszcie wyobrazić sobie taką normatywną koncepcję legitymizacji, która mówi, że rząd ma legitymizację, jeśli posiada legitymizację w sensie empirycznym.

Klasyczną koncepcją legitymizacji jest koncepcja M. Webera². Wyróżnia on trzy źródła uprawomocnienia władzy: tradycję, charyzmę oraz legalność. W pierwszym przypadku przekonanie o prawomocności władzy bierze się z obyczaju utrwalonego przez wiele lat i płynącego stąd nastawienia, iż należy go przestrzegać. Charyzma jako źródło prawomocności władzy wiąże się z zaufaniem do przywódcy, biorąc swój początek w jego szczególnych przywódczych cechach – ponieważ obywatel poddaje się oddziaływaniu przywódcy, a zatem ma przekonanie, że przywódca ma prawo do sprawowania władzy. Legalność z kolei bazuje na akceptacji systemu prawnego, a zatem akceptacji rządu, który zostaje w ramach tego systemu powołany i w jego ramach sprawuje władzę.

Jeśli ująć proces polityczny jako ciąg zdarzeń polegających na dojściu do władzy i jej sprawowaniu, to czynniki legitymizacji wymienione przez M. Webera znajdują się na początku tego procesu. Późniejsze teorie legitymizacji D. Eastona³ czy

¹ Zob.: T. Żyro, *Wstęp do politologii*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 229-235; A. Heywood, *Politologia*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 264-274.

² M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, WN PWN, Warszawa 2002.

³ D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York 1965.

D. Beethama⁴, inaczej ujmując źródła legitymizacji, mają jednak tę samą cechę, a zatem nie tłumaczą legitymizacji władzy efektami jej sprawowania. Są jednak takie koncepcje, wedle których legitymizacja w dużej mierze zależy od efektów sprawowania władzy⁵.

Z punktu widzenia niniejszej pracy bardzo istotny jest związek, jaki zachodzi pomiędzy legitymizacją a wartościami. Problem ten porusza J.M. Coicaud w *Legitimacy and Politics*⁶. Jak stwierdza autor, założeniem prawa do czegoś jest istnienie wartości – rozumianej ogólnie jako to, co jest preferowane – ponieważ byłoby nonsensem ustanawianie prawa do czegoś, co uważamy za niepożądane. To wartości konstytuują prawo do czegoś. To jednak odsyła autora do kwestii związku pomiędzy wartościami przyjętymi przez społeczeństwo a tożsamością społeczeństwa. Związek ten polega na tym, że tożsamość społeczeństwa wyraża wartości przyjęte przez społeczeństwo (autor zakłada tu jednolitość podstawowych wartości przyjmowanych przez społeczeństwo), zaś na płaszczyźnie empirycznej manifestuje się przez zespół zachowań (przynajmniej niektórych) tego społeczeństwa. Władza zaś ma wedle autora prawo do rządzenia (legitymizację) wtedy, gdy jej działania są zgodne z tożsamością społeczeństwa. Jak wyraża to J.M. Coicaud: „Nakazy komunikowane przez władzę zobowiązują społeczeństwo tylko w tym zakresie, w jakim nakazy te odpowiadają tożsamości społeczeństwa”⁷. I gdzie indziej: „Rządzić jest aktem prawomocnym jedynie wtedy, kiedy ci, którzy wydają polecenia i ci którzy je wykonują, zgodzili się co do tych wartości, które polityka przyjmuje jako cel swoich działań”⁸.

Konkluzje te są dla autora punktem wyjścia do analizy pojęcia legitymizacji prawa, odchodząc jednak od przytoczonego tekstu, należy dokonać tu pewnego spostrzeżenia. Jeśli komunikowane przez władzę nakazy nie odpowiadają tożsamości społeczeństwa, to w konsekwencji, zgodnie z powyższymi cytatami, rządzenie nie jest aktem prawomocnym, a zatem władza nie ma legitymizacji. Co to zaś znaczy, że nakazy nie odpowiadają tożsamości społeczeństwa? Wydaje się, że istnieje tu jedna interpretacja – ten brak odpowiedniości nakazów oznacza, że nie realizują one wartości przyjętych przez społeczeństwo. Efekt działania władzy (realizacja wartości) staje się więc czynnikiem wpływającym na jej legitymizację.

Omawiana praca porusza problem wartości na dużym poziomie ogólności, nie podając konkretnych przykładów wartości, które ma realizować władza. W następnym podpunkcie omówimy przykład wartości, która wedle autorów zajmujących się tą problematyką ma być istotnym celem działania władz publicznych.

⁴ D. Beetham, *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa 1995.

⁵ B. Rothstein, *Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government*, „American Behavioral Scientist” 2009, vol. 53, nr 3, s. 311-330.

⁶ J.M. Coicaud, *Legitimacy and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.

⁷ *Ibidem*, s. 17.

⁸ *Ibidem*, s. 14.

3. Koncepcja wartości publicznej

Koncepcja wartości publicznej – *Public Value* – jest wynikiem poddania krytycznej analizie modelu dominującego w zarządzaniu sektorem publicznym, jakim jest *New Public Management* – NPM. Według krytyków model ten bazuje na pewnych antropologicznych założeniach prowadzących do szkodliwych konsekwencji w wymiarze społecznym. NPM rzutuje rynkowy model relacji międzyludzkich na sferę publiczną, traktując obywateli jak konsumentów dbających przede wszystkim o własny interes, a zadaniem sektora publicznego jest tylko dostarczanie usług, które zrealizują indywidualne cele obywateli. Prowadzi to w konsekwencji do kreowania niepożądanego rzeczywistości społecznej.

Pojęcie wartości publicznej wprowadził M.H. Moore w opublikowanej w roku 1995 pracy *Creating Public Value*⁹. Koncepcja Moore'a ma wyraźne konotacje ekonomiczne – wartość publiczna jest definiowana przez analogię do pojęcia wartości prywatnej jako efekt produkcji dóbr i usług sektora publicznego pomniejszonych o koszt ich wytworzenia. Problemem jest trudność wyceny produkcji sektora publicznego, ponieważ nie występuje tu bezpośrednia analogia z wyceną dóbr sektora prywatnego, która jest kreowana przez konsumentów podejmujących dobrowolne decyzje o ich zakupie. Według Moore'a decyzje konsumentów dóbr publicznych również są dobrowolne, choć nie indywidualne, gdyż dokonywane są w ramach procesu politycznego. Podmiot zbiorowy – kolektywne „my” – określa cele i prawnomocnie decyduje o wykorzystaniu zasobów. Pojęcie kolektywnego podmiotu w pracy Moore'a przewija się w trzech znaczeniach: jako byt istniejący osobno od członków społeczności, jako politycy będący partnerami menedżera sektora publicznego i jako procedury polityczne pozwalające przechodzić od preferencji indywidualnych do decyzji zbiorowych. Proces polityczny ma zapewnić dopasowanie działań sektora publicznego do potrzeb odbiorców i transmisję preferencji obywateli do władz wykonawczych.

Problem związku wartości publicznej z preferencjami obywateli podjęli G. Kelly, G. Mulgan i S. Muers w pracy *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*¹⁰. Wedle nich indywidualne preferencje dotyczące celów publicznych podlegają wpływom innych podmiotów między innymi w ramach debaty publicznej, po czym następuje ich „agregacja”, co umożliwia przejście od preferencji indywidualnych do decyzji społeczeństwa jako całości. Postulowana transmisja preferencji następująca w procesie politycznym wymaga kontaktu sfery polityki i sfery zarządzania na każdym etapie produkcji sektora publicznego. W tym punkcie koncepcja *Public Value* różni się zarówno od tradycyjnego modelu zarzą-

⁹ M.H. Moore, *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England 1995.

¹⁰ G. Kelly, G. Mulgan, S. Muers, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom 2002.

dzania w sektorze publicznym, jak i koncepcji NPM, gdzie polityka miała jedynie zadawać cele i rozliczać menedżerów z ich wykonania.

Wymóg ciągłego współdziałania jednostek administracji publicznej z otoczeniem, kluczowy w modelu *Public Value*, jak zauważa G. Stoker¹¹ rodzi problem pomiaru efektywności, ponieważ zamiast sprecyzowanych zadań, jasnych reguł postępowania i doprecyzowanych sposobów mierzenia efektów ma miejsce ustawiczne dopasowanie działań zarządzających sektorem publicznym do zmieniających się preferencji. Preferencje te nie są dane raz na zawsze, lecz ustawicznie odkrywane w toku dialogu społecznego i nie dotyczą tylko dóbr i usług publicznych, ale również rozwiązań systemowych co do sposobu ich dostarczania. Kreowanie wartości publicznej związane jest zatem z zaangażowaniem obywateli i dlatego, według G. Stokera, wymaga to nowej formy demokracji będącej procesem ustawicznej wymiany informacji między rządzącymi a rządzonymi.

Szerokie rozumienie procesu politycznego zakłada również J. Benington, który w pracy *Creating the Public in Order to Create Public Value*¹² buduje definicję wartości publicznej na przeciwstawieniu satysfakcji i wartości oraz odróżnieniu preferencji indywidualnych i publicznych. Suma indywidualnych satysfakcji jest jedną ze składowych wartości publicznej obok wymienionych przez autora następujących wartości: ekologicznej (związanej ze zrównoważonym rozwojem), ekonomicznej (powstaje przez stymulowanie aktywności gospodarczej i zatrudnienia), społecznej (kapitał społeczny i zachowanie spójności społecznej) oraz politycznej wynikającej z zaangażowania obywateli w życie publiczne. Mimo że możliwe jest wyróżnienie powyższych składowych czy – dokładniej rzecz ujmując – aspektów wartości publicznej, to jest ona jedna „co do natury” i jest przypisywana danemu zbiorowi proponowanych działań w sferze publicznej. W procesie politycznym wyrażane i dyskutowane są konkurujące wartości i interesy indywidualne, a wartość publiczna ustanawiana jest dialektycznie. Szczególne zadanie w kreowaniu wartości publicznej przypada władzy rządowej, która ma sprawować przywódczą rolę w tym procesie. Mandat do pełnienia tej funkcji nie bierze się tylko z wyborów, ale musi być ustawicznie potwierdzany w procesie konsultacji politycznych. Opisane wcześniej koncepcje wartości publicznej zakładają, iż danej wiązce działań w sferze publicznej przypisywana jest jedna wartość publiczna, a także zakładają, że w wyniku procesu politycznego formułowane jest jedyne możliwe rozwiązanie (wiązka działań) mające wartość publiczną.

Inaczej jest u Z. van der Wala i E. van Houta, którzy w artykule *Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values*

¹¹ G. Stoker, *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, „American Review of Public Administration” 2006, nr 36(1), s. 41-57.

¹² J. Benington, *Creating the Public in Order to Create Public Value*, „Intl Journal of Public Administration” 2009, nr 32, s. 232-249.

zakładają wielość wartości publicznych¹³. W ich ujęciu wartość publiczna przestaje być miarą korzyści przynoszonych społeczeństwu przez pewne rozwiązania w sferze publicznej, a staje się opisem zróżnicowanych wartości, do których społeczeństwo dąży. Formulowanym w procesie politycznym rozwiązaniom przypisywane są różne wartości (heterogeniczność wartości publicznych) i możliwe są różne wiązki działań przynoszących wartość publiczną.

4. Wartość publiczna jako źródło legitymizacji

Jak już wspomniano, prawo do czegoś powinno być zakorzenione w wartości. Prawo do rządu – czyli legitymizacja władzy rozumiana normatywnie – wynika z realizacji pewnych wartości, tworzących tożsamość społeczeństwa. Powstaje oczywiście pytanie, czy realizacja omówionej powyżej wartości publicznej może być choć w części uprawomocnieniem władzy?

Otwiera się tu zupełnie nowe pole do rozważań. Gdyby bowiem ująć wartość publiczną jako źródło legitymizacji władzy, czyli innymi słowy stwierdzić, że legitymizację posiada ta władza, która realizuje (kreuje) wartość publiczną, przesuwają się w ten sposób punkty ciężkości w teorii legitymizacji. Zamiast skupienia na czynnikach, które są na wejściu procesu politycznego (takich jak na przykład tradycja, charyzma i legalność), teoria legitymizacji koncentruje się na jego wyjściu, czyli efekcie działania władz publicznych (wartość publiczna), i to od niego uzależnia prawomocność władzy. Warto zwrócić uwagę, że idea taka rodzi pewne wątpliwości.

Po pierwsze wyjściowa niejasność koncepcji wartości publicznej (czy jej ekonomizacja? czy heterogeniczność? itd.) jest tak naprawdę niejasnością na temat tego, co jest dla społeczeństwa ważne. Nie dysponując ścisłą, powszechnie przyjętą definicją, społeczeństwo skazane jest na arbitralność w określaniu tego, czy dana władza ma legitymizację.

Po drugie – co wynika z pierwszego – koncepcja wartości publicznej nie pozwala na rozstrzygnięcie, jakie to w zasadzie działania władz publicznych prowadzą do jej powstania. Nawet jeśli panowałaby zgoda co do definicji wartości publicznej, otwarte zostaje pytanie: jak ją osiągnąć?

Po trzecie – występuje wyraźne przesunięcie punktu ciężkości z władz stanowiących na władze wykonawcze w teorii legitymizacji. To władze wykonawcze w głównej mierze kreują wartość publiczną, a zatem to one miałyby decydującą rolę w powstawaniu legitymizacji władzy. Biorąc pod uwagę ustalenia teorii agencji, wedle której władze wykonawcze nie są dostatecznie kontrolowane przez organy stanowiące, a w efekcie przez społeczeństwo, rodzi się wątpliwość co do możliwości realizacji wartości publicznej.

¹³ Z. van der Wal, E. van Hout, *Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values*, "Intl Journal of Public Administration" 2009, nr 32, s. 220-231.

Wreszcie po czwarte – ukradkiem wkradają się do teorii legitymizacji zagrożenia tak zwaną demokracją plebiscytową. Traktując wartość publiczną jako źródło legitymizacji, należy pogodzić z tym, że legitymizacja nie będzie pewną trwałą (przynajmniej do następnych wyborów) cechą władzy, lecz raczej czymś ustawicznie zdobywanym przez odpowiednie działania kreujące wartość publiczną i sprawdzanym w procesie ciągłych konsultacji społecznych. Władza ma wtedy ograniczone pole manewru na przykład w razie konieczności przeprowadzenia trudnych reform.

5. Podsumowanie

Bez względu na wątpliwości rodzące się na gruncie normatywnej teorii legitymizacji, powstaje kilka interesujących pytań, jeśli legitymizację poprzez kreację wartości publicznej potraktować jako koncepcję empiryczną. Przy takim podejściu faktyczna legitymizacja władzy (siła przekonań obywateli) powinna być tym większa, im wyższa jest jakość władzy. Otwiera to pole badawcze, w którym znajdują się następujące problemy:

- Jak mierzyć tę siłę przekonań?
- Jak badać jakość władzy, w szczególności jej zdolność do kreowania wartości publicznej?
- Jak zmierzyć związek pomiędzy powyższymi czynnikami?

Te pozornie metodologiczne kwestie w rzeczywistości zmuszają do przemyślenia istotnych zagadnień z filozofii, politologii i nauk o zarządzaniu, a mianowicie: czym jest przekonanie i jego treść oraz czym jest w zasadzie jakość zarządzania w sektorze publicznym, o której można tyle usłyszeć?

Ostatnią kwestią, którą należy poruszyć, są konsekwencje dla polityki gospodarczej, traktowania wartości publicznej jako źródła legitymizacji władzy. Podstawowym wnioskiem dla polityki gospodarczej, który można wyciągnąć z koncepcji wartości publicznej, jest to, że nie ma możliwości oddzielenia działań w sferze gospodarki realizowanych przez jednostki sektora publicznego od fundamentalnych kwestii związanych z ładem politycznym. Oczywiście związek ekonomii oraz polityki jest znany i analizowany od dawna, ale koncepcja wartości publicznej jako źródła legitymizacji idzie dalej niż proste spostrzeżenia, że można kupić głosy za pomocą odpowiednich decyzji w polityce gospodarczej. Mówi ona, że nieuzyskanie przyzwolenia społecznego na podejmowane działania pozbawia rządzących prawa do władzy w ogóle.

Literatura

- Alford J., O'Flynn J., *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, "Intl Journal of Public Administration", 2009, nr 32, s. 171-191.
- Beetham D., *Legitymizacja władzy*, [w:] *Władza i społeczeństwo*, red. J. Szczupaczyński, Scholar, Warszawa 1995.

- Benington J., *Creating the Public in Order to Create Public Value*, "Intl Journal of Public Administration" 2009, nr 32, s. 232-249.
- Coicaud J.M., *Legitimacy and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Easton D., *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York 1965.
- Heywood A., *Politologia*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S., *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom, 2002.
- Meynhardt T., *Public Value Inside: What is Public Value Creation?*, "Intl Journal of Public Administration" 2009, nr 32, s. 192-219.
- Moore M.H., *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England 1995.
- O'Flynn J., *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, "The Australian Journal of Public Administration" 2007, vol. 66, nr 3, s. 353-366.
- Rothstein B., *Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government*, "American Behavioral Scientist" 2009, vol. 53, Number 3, s. 311-330.
- Stoker G., *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, "American Review of Public Administration" 2006, nr 36(1), s. 41-57.
- van der Wal Z., van Hout E., *Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values*, "Intl Journal of Public Administration" 2009, nr 32, s. 220-231.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Żyro T., *Wstęp do politologii*, WN PWN, Warszawa 2004.

PUBLIC VALUE AND LEGITIMACY

Summary: The goal of the paper is to examine the relation between public value and legitimacy. The first is a relatively new (1995) concept of management in public sector, and it expresses an idea that public sector managers should create value to the public (so-called public value). Unfortunately, there are several interpretations of public value, all of them described in the article. Legitimacy is one of the crucial ideas in political science, and the main properties of legitimacy are described too. Finally, the concept that public value is an underlying basis for legitimacy, and its consequences are analyzed.

Keywords: public sector, public value, legitimacy.