

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 403

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Magdalena Kot

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania

znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.pracnaukowe.ue.wroc.pl

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska

(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192

e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-535-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

ul. Komandorska 118/120 53-345 Wrocław

tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl

www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Arkadiusz Bernal: Discrimination of domestic supplies relative to imports for the value added tax exemptions	11
Szymon Bryndziak: Family allowance in personal income tax, in the context of tax expenditures.....	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: KRUS w budżecie rolnym Polski w długim okresie.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanizmy przestępstw podatkowych na przykładzie podatku VAT	42
Jarosław Dziuba: Fiskalne skutki kształtowania stawek podatku od nieruchomości przez miasta na prawach powiatu.....	54
Malgorzata M. Hybka: Discretionary tax liability reliefs in Germany and Poland	66
Agata Jakubowska: Zaufanie podstawą współpracy banku i samorządu lokalnego.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Rola rady fiskalnej w utrzymaniu dyscypliny finansów publicznych. Wnioski dla Polski	87
Krystyna Kietlińska: Rola 1% w zasilaniu organizacji pożytku publicznego (OPP)	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na wynagrodzenia zarządów banków spółdzielczych w województwie małopolskim w okresie pokryzysowym	112
Marta Kluzek: Preferencyjne opodatkowanie dochodów z kapitałów pieniężnych – możliwość czy konieczność?	122
Anna Leszczyłowska: Obciążenia spółek kapitałowych podatkiem dochodowym w koncepcji <i>allowance for corporate equity</i> (ACE).....	132
Robert Lisowski: Stopy zwrotu otwartych funduszy emerytalnych po reformie.....	141
Malgorzata Mazurek-Chwiejczak: Kierunki ewolucji modeli opodatkowania konsumpcji w państwach OECD	153
Ewelina Młodzik: Źródła i rodzaje ryzyka w sektorze finansów publicznych	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Zarządzanie sektorem publicznym a preferencje publiczne	172
Błażej Pilarczyk: Podatkowa grupa kapitałowa w sektorze elektroenergetycznym w Polsce	183

Elwira Pindyk: Wpływ planu zagospodarowania na dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych	192
Piotr Podsiadło: Zagadnienie pomocy publicznej z perspektywy traktatowej przesłanki jej wpływu na konkurencję i wymianę handlową na rynku wewnętrznym	206
Ireneusz Pszczółka: Wybrane aspekty funkcjonowania państwowych funduszy majątkowych	217
Piotr Ptak: Arithmetic of sovereign debt crisis in Europe and challenges ahead	227
Halina Rechul: Cele i zarządzanie ryzykiem jako elementy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych	238
Magdalena Rękas: Wpływ zmian konstrukcji ulgi na dzieci na dochody do dyspozycji rodzin w Polsce	248
Mateusz Rolski: Banki spółdzielcze w Polsce – własność prywatna w służbie społeczności lokalnej czy przedsiębiorstwa nastawione na zysk?.....	265
Jacek Sierak: Selected problems of finances of municipalities in the 25 th year of self-government in Poland.....	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organizacja i finansowanie programów z zakresu profilaktyki raka szyjki macicy skierowanych do kobiet w województwie śląskim.....	289
Jerzy Sokolowski: Opodatkowanie osób fizycznych w Polsce podatkiem dochodowym w latach 2009-2013	298
Michał Sosnowski: Redistributive function of fiscal policy and the income inequalities among the society.....	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: Kierunek zmian w płatnościach bezpośrednich dla rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej.....	321
Edyta Sygut: Wydajność fiskalna a przedmiot i podstawa opodatkowania podatku akcyzowego	331
Tomasz Śmietanka: Finansowo-administracyjne aspekty współpracy JST subregionu radomskiego z samorządem województwa (w opinii wójtów, burmistrzów i starostów)	341
Anna Świrska: Metoda kalkulacji poziomu dochodów własnych gminy na potrzeby wyliczenia kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej	354
Zuzanna Urbanowicz: Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego a decyzje Europejskiego Banku Centralnego	364

Summaries

Arkadiusz Bernal: Dyskryminacja dostaw krajowych w porównaniu z importem w wypadku zwolnień z podatku od wartości dodanej.....	11
Szymon Bryndziak: Ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście <i>tax expenditures</i>	21
Andrzej Czyżewski, Anna Matuszczak: Farmers' social security fund in Polish agricultural budget in the long term.....	30
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Mechanisms of tax frauds based on VAT.....	42
Jarosław Dziuba: Fiscal implications of real estate tax rates established by cities with county rights.....	54
Małgorzata M. Hybka: Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych w Niemczech i w Polsce.....	66
Agata Jakubowska: Trust as a fundament of cooperation between bank and local government.....	77
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszkowski: The role of fiscal council to maintain discipline of public finance. Some implications for Poland.....	87
Krystyna Kietlińska: The role of 1% of PIT and CIT in supporting charity organizations in Poland.....	102
Krzysztof Kil, Mateusz Folwarski: Determinants of remuneration of the cooperative banks' board members in Lesser Poland Voivodeship in the post-crisis period.....	112
Marta Kluzek: Preferential taxation of income from capital gains – possibility or necessity?.....	122
Anna Leszczyłowska: Corporate tax burden in the concept of an allowance for corporate equity (ACE).....	132
Robert Lisowski: Open pension funds' rates of return after the reform.....	141
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Directions of consumption tax models evolution in OECD member states.....	153
Ewelina Młodzik: Sources and types of risk in the public finance sector.....	163
Grażyna Musialik, Rafał Musialik: Public sector management vs. public preferences.....	172
Błażej Pilarczyk: Tax capital group in the electricity sector in Poland.....	181
Elwira Pindyk: Influence of development plan on the municipality's incomes for property tax from natural persons.....	192
Piotr Podsiadło: A question of state aid from the perspective of the treaty premise of its effect on competition and the trade exchange on the internal market.....	206
Ireneusz Pszczółka: Selected aspects of the operating of sovereign wealth funds.....	217

Piotr Ptak: Arytmetyka kryzysu zadłużenia w Europie a wyzwania na przyszłość	227
Halina Rechul: Objectives and risk management as part of management control in the public finance sector.....	289
Magdalena Rękas: Impact of structural changes in children relief available for income for families in Poland	248
Mateusz Rolski: Co-operative banks in Poland – private property at the service of the local community or an enterprise set to the profit?	265
Jacek Sierak: Wybrane problemy finansów gmin w 25. roku samorządności terytorialnej w Polsce	275
Karolina Sobczyk, Joanna Woźniak-Holecka, Tomasz Holecki: Organisation and financing of the programmes from the scope of cervical cancer prevention targeted at women in the Silesian Voivodeship	289
Jerzy Sokolowski: Taxation of individuals in Poland with income tax in the years 2009-2013.....	298
Michał Sosnowski: Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej a nierówności dochodów ludności	308
Katarzyna Stabryła-Chudzio: The direction of changes in direct payments for agriculture of the European Union member states.....	321
Edyta Sygut: Fiscal efficiency vs. the tax base of excise tax	331
Tomasz Śmietanka: Financial and administrative considerations of the cooperation of the communes and districts of Radom subregion with the self-government of the voivodeship (according to commune administrators, mayors and district administrators)	341
Anna Świrska: Calculation method for optimizing incomes from the equalized part of the subsidy transferred to municipalities.....	354
Zuzanna Urbanowicz: Monetary policy of the National Central Bank of Poland vs. the decisions of the European Central Bank	364

Grażyna Musialik

Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej
e-mail: gramusa@wp.pl

Rafał Musialik

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
e-mail: uumusial@cyf-kr.edu.pl

ZARZĄDZANIE SEKTOREM PUBLICZNYM A PREFERENCJE PUBLICZNE

PUBLIC SECTOR MANAGEMENT VS. PUBLIC PREFERENCES

DOI: 10.15611/pn.2015.403.16

Streszczenie: W artykule zaprezentowano dwie koncepcje wartości w ramach zarządzania sektorem publicznym i ekonomii. Pierwsza to koncepcja wartości publicznej, a druga – podwójnej użyteczności A. Etzioniego. Teoria wartości publicznej, rozwijana w ramach zarządzania sektorem publicznym, posługuje się pojęciem preferencji publicznych – różnych od preferencji indywidualnych. Teoria podwójnej użyteczności A. Etzioniego wskazuje na moralność jako ważną przesłankę wyborów podmiotów w gospodarce. Każda z nich bazuje na założeniu, że ludzkie zachowania powinny być wyjaśniane przez wskazanie dwu źródeł motywacji. Tym samym są one niespójne z neoklasyczną teorią użyteczności. Artykuł zawiera krytyczną analizę obu koncepcji. Celem pracy jest przedstawienie takiej interpretacji dwu źródeł motywacji zachowań podmiotów, aby osiągnąć spójny i ogólny aparat pojęciowy do ich opisu.

Słowa kluczowe: sektor publiczny, wartość publiczna, podwójna użyteczność, preferencje publiczne.

Summary: Primarily the article presents two concepts of value in public sector management and economics. The first of them is a Public Value theory, the second one is A. Etzioni's bi-utility idea. Each of them is based on the assumption that human behavior should be explained using two sources of motivation. Thereby they are inconsistent with the neoclassical utility theory. The second aim of the paper is to develop an interpretation of two sources of motivation so as to achieve a general conceptual framework for describing human motivations.

Keywords: public sector, public value, bi-utility, public preferences.

1. Wstęp

Jednym z podstawowych problemów polityki ekonomicznej jest wybór pomiędzy jej konkurencyjnymi celami. Rzadkość zasobów zmusza polityków gospodarczych do stosowania kryteriów pozwalających wytypować do realizacji najlepszy zestaw spośród dostępnych możliwości. Innymi słowy – określić, który zestaw należy uznać za najbardziej wartościowy. Aparat teoretyczny skonstruowany przez ekonomię neoklasyczną, aby wskazać źródło wartościowości celów, bazuje w ostatniej instancji na pojęciu użyteczności czy też – zakładając najczęściej spotykaną interpretację użyteczności – satysfakcji, którą dane działania podejmowane w ramach polityki ekonomicznej przynoszą podmiotom funkcjonującym w gospodarce. Ekonomia dobrobytu, nawet rezygnując z interpersonalnych porównań użyteczności, posługuje się pojęciami nadbudowanymi na koncepcji użyteczności (takimi jak efektywność w sensie Pareto), zakładając, że celem podmiotów jest maksymalizacja satysfakcji [Stiglitz 2004, s. 69-87; Blaug 1994, s. 575-617]. Ponieważ polityka ekonomiczna jest dziedziną normatywną, a zatem opisowe twierdzenia na temat użyteczności, takie jak to, że podmioty dążą do jej maksymalizacji, w ramach polityki ekonomicznej przeformułowywane są do postaci normatywnej, przykładowo – twierdzi się, że polityka ekonomiczna powinna wprowadzać takie rozwiązania, które umożliwią podmiotom uzyskanie wyższego poziomu satysfakcji.

Powyższe twierdzenia – zarówno opisowe, jak i normatywne – spotykają się z mniej lub bardziej otwartą krytyką ze strony badaczy pozostających poza *mainstream economics*. W niniejszym artykule przedstawione są teorie, które atakują neoklasyczną postać koncepcji użyteczności, twierdząc, że fałszywie opisuje ona przyczyny zachowań podmiotów, zakładając homogeniczność źródeł ich motywacji. W konsekwencji normatywne zalecenia polityki ekonomicznej oparte są również na tym fałszywym założeniu. Celem niniejszej pracy jest krytyczne przedstawienie dwu koncepcji: wartości publicznej i podwójnej użyteczności. W obu zakłada się, że źródła motywacji podmiotów są bardziej złożone, niż przyjmuje to standardowa teoria użyteczności. Obie koncepcje twierdzą, że wartością, która motywuje podmioty, jest satysfakcja, ale zakładają też istnienie drugiego źródła motywacji podmiotów. Różnią się zaś tym – przynajmniej na pozór – czym jest owo drugie źródło motywacji. W pracy zostanie podjęta próba ujęcia w jednym aparacie pojęciowym obu wzmiankowanych koncepcji.

2. Powstanie koncepcji wartości publicznej

Określanie celów polityki ekonomicznej jest przedmiotem zainteresowania nie tylko ekonomii, ale i zarządzania w sektorze publicznym. Polityka ekonomiczna, rozpoczynająca się od wyboru celów, jest następnie implementowana na różnych szczeblach administracji. Stąd zainteresowanie teoretyków zarządzania w sektorze publicznym problematyką wartości w ujęciu ekonomicznym.

Ważną publikacją poruszającą problematykę wartości w sektorze publicznym jest praca *Creating Public Value* M.H. Moore'a z roku 1995 [Moore 1995]. Wprowadził on w niej pojęcie wartości publicznej jako kryterium oceny działań podejmowanych w sferze publicznej – wyżej oceniane miałyby być takie działania, które w większym stopniu realizują wartość publiczną. Wartość publiczna wyprowadzana jest w analogii do wartości prywatnej, przy czym dokonywane jest to przez autora na dwa sposoby.

Pierwszy z nich polega na definiowaniu wartości publicznej poprzez porównanie do wartości przedsiębiorstwa, którego wartość w ostateczności wynika ze sprzedaży dóbr powyżej kosztów ich wytworzenia. Analogicznie wartość publiczna brałaby się z porównania wartości usług sektora publicznego z kosztem ich wytworzenia. Oczywistym problemem, który napotyka M.H. Moore, jest kwestia wyceny usług sektora publicznego. Inaczej jednak niż w teorii ekonomii, gdzie niemożność wyceny wynika z tego, że usługi te są dobrami publicznymi, autor *Creating Public Value* widzi przyczynę niemożności wyceny w braku suwerenności konsumentów. Ów brak suwerenności polega na tym, że decyzje za konsumentów podejmowane są przez władze, a co za tym idzie – są one niedobrowolne. Brak dobrowolności powoduje, że problematyczne jest, czy podejmowane działania odzwierciedlają preferencje konsumentów, a zatem czy mają dla nich wartość.

Problem ten jednak ma według M.H. Moore'a rozwiązanie – wedle niego decyzje konsumentów usług publicznych są w ostatecznej instancji dobrowolne, ponieważ dokonywane przez decydentów wyłonionych w dobrowolnych demokratycznych wyborach. Decyzje tak podejmowane nie mają już co prawda charakteru indywidualnego, ale w mniej lub bardziej ułomny sposób zapewniona jest transmisja preferencji społecznych do dysponentów środków publicznych. Ponieważ decyzje nie mają charakteru indywidualnego, należy zatem uznać, że podmiotem wartości publicznej jest kolektywne „my”, które porównuje koszty usług sfery publicznej z wartością, którą te usługi mu przynoszą. W ten sposób pojawia się drugie rozumienie wartości publicznej: jako nadwyżki netto kolektywnego podmiotu. Można powiedzieć, że koncepcja M.H. Moore'a jest swego rodzaju koncepcją „politycznego pomiaru wartości”: nie trzeba bowiem używać skomplikowanych technik wyceny usług sektora publicznego, gdyż jeśli kolektywny konsument zdecydował, że należy je realizować, to znaczy, że ich wartość przewyższa koszt ich realizacji.

Ta niejednoznaczność wyjściowego pomysłu wpłynęła na późniejszych badaczy, zajmujących się wartością publiczną. W efekcie można mówić raczej o koncepcjach wartości publicznej niż jednej spójnej teorii. Ostatnia książka M.H. Moore'a [Moore 2013] dostarcza co prawda praktycznych wskazówek, jak rozumieć wartość publiczną, ale nie zunifikowanego aparatu teoretycznego. Problemy, które pojawiają się w ramach koncepcji wartości publicznej, można wyodrębnić wedle odpowiadających im pytań.

Problem I: Jaka jest natura wartości publicznej?

Generalnie można tu wyodrębnić dwie odpowiedzi. Pierwsza z nich mówi, że wartość publiczna jest ekonomiczna co do natury i może być utożsamiana z przyjemnością czy też zadowoleniem podmiotu. Druga stwierdza, że wartość publiczna istnieje w jakiś inny sposób.

Problem II: Czy istnieje jedna wartość publiczna?

Niektórzy autorzy skłaniają się do tezy, że istnieje wiele wartości publicznych, różnych co do natury, między innymi ekonomiczna, ale też społeczna, ekologiczna itd. [van der Wal, van Hout 2009, s. 220-231].

Problem III: Co jest podmiotem wartości publicznej, czyli bytem, który ją tworzy i któremu ewentualnie (jeśli przyjmujemy utylitarystyczną odpowiedź na problem (I)) można przypisać tę wartość [Meynhardt 2009, s. 192-219].

M.H. Moore i wielu innych autorów skłaniają się do pojęcia kolektywnego podmiotu (cokolwiek miałyby to znaczyć), jednakże nie można wykluczyć, że podmiotem wartości publicznej jest zbiór indywidualów lub wręcz pojedynczy człowiek (np. menedżer sektora publicznego). W ramach problemu III należy też rozważyć skomplikowaną kwestię: jak przechodzimy od preferencji indywidualnych do preferencji zbiorowości.

Problem IV: Jak kreowana jest wartość publiczna?

Zasadniczo istnieją tu dwie odpowiedzi. Pierwsza z nich mówi, że kreowana jest ona przez menedżera sektora publicznego, druga zaś, że jest współkreowana w procesie społecznych konsultacji. W pierwszym przypadku proces społecznych konsultacji jest jedynie metodą dowiadywania się o tym, co jest wartościowe dla podmiotów tworzących społeczeństwo, w drugim jest metodą kreowania wartości publicznej [Stoker 2006, s. 41-57].

3. Preferencje publiczne

Już w 2002 roku G. Kelly, G. Mulgan i S. Muers [Kelly, Mulgan, Muers 2002] ogłosili pracę rozwijającą niektóre wątki *Creating Public Value*. Odróżniają oni wartość publiczną, którą dla obywateli mają usługi sektora publicznego, od dodanej wartości publicznej, to jest takiej, która pozostaje po odjęciu kosztów jej wytworzenia. Jest to koncepcja zbieżna z ideą kolektywnego konsumenta, sformułowaną w pracy M.H. Moore'a. Autorzy rozwijają zgodnie z ideami M.H. Moore'a, choć w sposób bardziej systematyczny, to, co można nazwać „politycznym pomiarem wartości”. Jeśli obywatele w procesie konsultacji społecznych i po zastosowaniu przez władze – jak to nazywają autorzy – „metod deszyfracji preferencji” zdecydują, że dane działania warte są poświęceń finansowych i niefinansowych, to oznacza to, że działania te mają dodatnią dodaną wartość publiczną. W omawianej pracy pojawia się jednak pewien interesujący wątek, który nie występuje u M.H. Moore'a. Jest to kwestia preferencji publicznych.

Autorzy twierdzą, że wartość publiczna bazuje na tak zwanych preferencjach publicznych, których nośnikami są członkowie danej społeczności i które dotyczą sfery publicznej. Preferencje te nabywane i zmieniane są poprzez wychowanie, interakcje w mniejszych i większych społecznościach czy też publiczną debatę, a następnie agregowane w procesie politycznym tak, aby w efekcie osiągnąć zbiorową decyzję. Najciekawsze jest jednak to, że autorzy wydają się uważać – nie wyrażając tego co prawda wprost – że dla każdego podmiotu istnieją dwa rodzaje korzyści: prywatne i publiczne. Jest to zupełnie inne ujęcie niż to, które znajduje wyraz w teorii dobrobytu. Teoria ta zakłada dla każdego podmiotu jedną funkcję użyteczności, tyle że określoną również na koszykach dóbr innych podmiotów. Preferencje podmiotu są zatem zarówno publiczne, jak i prywatne, i są one opisywane przez jedną funkcję użyteczności. Tymczasem G. Kelly, G. Mulgan i S. Muers widzą to tak, jakby do opisu zachowań podmiotów konieczne było użycie dwu funkcji użyteczności.

Bardzo podobną myśl można znaleźć w pracy J. Beningtona [2009, s. 232-249]. Modyfikuje ona wyjściową koncepcję M.H. Moore'a. Pomysłodawca wartości publicznej rozumiał ją, jak się wydaje, analogicznie do satysfakcji konsumenta, tymczasem J. Benington w swoim tekście wyraźnie wymienia, oprócz zadowolenia konsumenta, wiele innych wartości, takich jak: wartość ekologiczna, wartość polityczna, wartość ekonomiczna czy też wartość społeczna i kulturalna. Wartości te mają się różnić od publicznej satysfakcji, będącej – jak się wydaje – jakimś agregatem satysfakcji indywidualnych. Wartość publiczna ma zaś w pewien sposób składać się z wszystkich tych wartości, a zatem jest czymś o wiele więcej niż publiczna satysfakcja.

J. Benington zdaje się *implicite* zakładać, że należy odróżniać z jednej strony wartości indywidualistyczne i hedonistyczne, a z drugiej społeczne i niehedonistyczne. W związku z tym, że każdy podmiot może określać swój stosunek do każdego rodzaju wartości i być przez nie motywowany, wydaje się, iż również w ujęciu J. Beningtona należałoby do opisu zachowań podmiotu użyć dwu osobnych funkcji preferencji.

Omówione pokrótce dwie interpretacje pojęcia wartości publicznej mają ten mankament, że pojęcie preferencji publicznych nie jest w ich ramach w sposób systematyczny rozwijane, i wiele założeń na temat preferencji podmiotów tkwi w nich *implicite*, nie znajdując jawnego wyrazu. Słabości tej nie ma koncepcja A. Etzioniego negująca neoklasyczne założenia odnośnie do opisu preferencji podmiotów.

4. Koncepcja podwójnej użyteczności Amitaia Etzioniego

Pomysł, aby w ramach ekonomicznej analizy zachowań podmiotu wyodrębnić dwa nieredukowalne źródła motywacji, jest starszy niż koncepcja wartości publicznej i wiąże się z nazwiskiem A. Etzioniego. W roku 1986 opublikował on artykuł *The case for a multiple-utility conception* [Etzioni 1986, s. 159-183], w którym argumen-

tował, że w analizie zachowań podmiotu należy brać pod uwagę aspekt moralny jego działań. Koncepcja ta została rozwinięta później w jego książce *The Moral Dimension* z 1988 roku [Etzioni 1988].

Pierwszym kluczowym twierdzeniem A. Etzioniego jest teza, że istnieją dwa źródła wartościowości celów ludzkich zachowań – przyjemność i moralność. Odnosnie do obu źródeł wartości A. Etzioni używa terminu „użyteczność”. Stąd też bierze się w nazwie koncepcji podwójna użyteczność (*biutility*). Słowo „użyteczność” pojawia się w jego tekstach w cudzysłowie, aby odróżnić ją od użyteczności w wąskim rozumieniu – to znaczy w takim, w jakim używają jej ekonomiści. Nie wchodząc w szczegóły analizy ekonomicznego pojęcia użyteczności, dokonywanej przez A. Etzioniego, jej kluczową cechą wedle niego jest jej redukowalność do przyjemności, czy też szerzej to ujmując – satysfakcji. A. Etzioni nie neguje roli przyjemności w określaniu celów i determinowaniu zachowań podmiotów, jednakże kładzie bardzo duży nacisk na drugie źródło wartości, to jest moralność¹. Ma ona kilka specyficznych cech, z których wymienimy dwie:

- po pierwsze, ma ona imperatywny charakter, to znaczy, że wpływa na zachowanie podmiotów poprzez odczucie nakazu pewnego rodzaju działania, a nie poprzez obietnicę osiągnięcia pożądanego stanu psychicznego;
- po drugie, nie opiera się ona na racjonalności instrumentalnej, to znaczy kalkulacji kosztów i zysków.

Drugim istotnym twierdzeniem autora *The Moral Dimension*, stanowiącym o specyfice jego koncepcji, jest teza, że oba powyższe źródła wartości są wzajemnie nieredukowalne. O ile bowiem da się wskazać poprzedzających A. Etzioniego ekonomistów, którzy uwzględniali istnienie aspektu moralnego w podejmowaniu przez podmiot decyzji, o tyle, jak zwraca uwagę A. Etzioni, każdy z nich w ostateczności twierdził – często bez żadnego uzasadnienia – że da się zredukować analizę motywacji podmiotu do przypadku jednej użyteczności.

Ekonomiczna koncepcja jednej użyteczności (monoużyteczności) wedle A. Etzioniego występuje w trzech wariantach nazywanych przez niego: *pleasure utility*, *interdependent utility* oraz *X-utility*. Argumenty A. Etzioniego przeciw ekonomicznej koncepcji monoużyteczności są skierowane przeciw każdemu z tych wariantów z osobna.

- *Pleasure utility*, zakładająca, że podmioty dążą wyłącznie do maksymalizacji przyjemności, krytykowana jest (w jej warstwie opisowej) za całkowicie sprzeczne z faktami założenie, iż motywacje podmiotu są czysto hedonistyczne, to znaczy, że podmioty skoncentrowane są wyłącznie na własnym interesie.
- *Interdependent utility*, zakładająca, że przyjemność podmiotu zależy też od przyjemności innych osób, krytykowana jest po pierwsze za zupełnie sprzeczne

¹ A. Etzioni wskazuje na moralność (czyli zbiór powinności, z którymi się stykają członkowie społeczeństwa) jako źródło wartościowości ludzkich celów, a unika mówienia o wartościach moralnych czy dobru. Wynika to prawdopodobnie z większej skłonności tego autora do przyjmowania perspektywy deontologicznej niż aksjologicznej.

ze zdrowym rozsądkiem i podstawowymi intuicjami interpretowanie aktów poświęcenia (wiążących się z przykrością dla poświęcającego się) jako aktów swego rodzaju masochizmu. Po drugie krytykowana jest tautologiczność tej koncepcji, czyli jej zdolność do wyjaśniania każdego przypadku.

- Wreszcie *X-utility* – rozumiana jako cokolwiek, co porządkuje preferencje podmiotu – krytykowana jest za brak treści empirycznej.

Trzecim ważnym stwierdzeniem koncepcji autora *The Moral Dimension* – choć nieformułowanym w tak mocnej postaci jak dwa poprzednie – jest teza, że źródła użyteczności są dwa, a nie wiele. Uzasadnieniem jest tu po pierwsze pragmatyzm nakazujący posługiwanie się ograniczoną liczbą kategorii wyjaśniających, po drugie zaś faktyczna redukowalność wielości realnie funkcjonujących motywów do obu wzmiankowanych źródeł wartości.

Powyżej zreferowana koncepcja podwójnej użyteczności ma tę podstawową zaletę, że *explicite* i w systematyczny sposób wyraża myśl o dwoistości źródeł motywacji podmiotu. A. Etzioni podejmuje się też prób wytłumaczenia, w jaki sposób podejmowane są decyzje przez podmiot kierujący się zarówno motywacjami hedonistycznymi, jak i moralnymi. W sposób najbardziej ogólny można powiedzieć, że jego zdaniem człowiek najpierw podąża za impulsami moralnymi, a później dopiero dokonuje utylitarystycznej kalkulacji. Wydaje się jednak, że analiza podejmowania przez podmiot decyzji proponowana przez autora *The Moral Dimension* jest daleka od kompletności. Jedno co można stwierdzić na pewno na podstawie lektury prac A. Etzioniego, to to, że jeden ze sposobów takiej analizy jest przez niego zdecydowanie odrzucany. Jest to mianowicie próba znalezienia wspólnego mianownika do porównywania obu użyteczności na gruncie szerszej koncepcji użyteczności. Wraca się w ten sposób bowiem do idei monoużyteczności, którą A. Etzioni zdecydowanie neguje.

5. Zakończenie

W obu przedstawionych powyżej koncepcjach w mniej lub bardziej wyraźny sposób pojawia się podstawowa intuicja, że istnieją dwa (lub co najmniej dwa) źródła wartościowości czy też użyteczności celów, które wyznaczają sobie podmioty. Zarówno teoretycy wartości publicznej, jak i A. Etzioni przyjmują, że jednym z tych źródeł jest satysfakcja, różnią się jednak co do drugiej determinanty zachowania podmiotów. Satysfakcji w myśl pierwszej koncepcji, przeciwstawiana jest wartość publiczna, a wedle drugiej moralność. Wydaje się jednak, że możliwe jest przedstawienie takiej klasyfikacji wartości, która w spójny i ogólny sposób łączy oba podejścia. Punktem wyjścia do tej klasyfikacji jest spostrzeżenie, że zasadniczo wartości można podzielić na wartości subiektywne, to jest dostępne w poznaniu tylko danemu podmiotowi, oraz wartości obiektywne, to znaczy takie, które mogą być poznawane przez wiele podmiotów. W takim ujęciu problemu przyjemność jest przykładem

wartości dostępnej w poznaniu tylko podmiotom, które ją czują. Wartości moralne oraz wartość publiczną należałoby zaś ująć jako wartości dostępne w poznaniu wielu podmiotom.

Interesującą konsekwencją takiego rozróżnienia jest to, że wartości subiektywne nie nadają się do dyskusji, a obiektywne tak. Przykładowo – tylko „ja” może stwierdzić, czy dany przedmiot czy też działanie dostarcza mu przyjemności. Z drugiej strony jest tak, że każdy podmiot jest w stanie oceniać zachowania innych podmiotów ze względu na wartości moralne, co jest możliwe tylko przy założeniu, że wszyscy mamy dostęp do wiedzy (nawet jeśli się mylimy w tym poznaniu), jak w danej sytuacji powinien zachować się dany podmiot. Analogicznie – spora część wartości realizowanych w sferze publicznej, takich jak np. sprawiedliwość społeczna, wydaje się mieć charakter obiektywny, gdyż zakładamy – z reguły milcząco – że wszyscy możemy oceniać, jaka np. dystrybucja dochodów realizuje tę wartość. Obiektywność wartości nie oznacza jednak, że nie mylimy się, poznając je. Z tego punktu widzenia proces poznania tych wartości jest procesem społecznym dokonującym się poprzez konfrontowanie jednostkowej wiedzy każdego z członków społeczeństwa z taką samą wiedzą innych jego członków. W tym sensie wartości obiektywne są publiczne – to znaczy poznawane w publicznej debacie.

Dalszą konsekwencją powyższej konstatacji jest wniosek, że być może można zakładać, że podmioty dysponują osobnymi preferencjami publicznymi i prywatnymi. Można by je interpretować następująco:

- preferencje prywatne ufundowane byłyby na wartościach subiektywnych – z przyjemnością jako wartością główną,
- preferencje publiczne ufundowane byłyby na wartościach obiektywnych – z dobrem jako wartością główną.

Jest przy tym sprawą wartą podkreślenia, że oba te rodzaje preferencji nie byłyby rozróżniane ze względu na przedmiot, którego dotyczą. Innymi słowy podmiot mógłby mieć zarówno swoje prywatne preferencje odnośnie do tego, co publiczne, ze względu na to, jakie zadowolenie mu to przynosi, jak i swoje publiczne preferencje na temat tego, co prywatne, ze względu na to, w jakim stopniu to, co prywatne, realizuje to, co on uważa za dobre.

Warto też zaznaczyć, że wciąż otwarte pozostaje pytanie, jak są oraz jak powinny być podejmowane decyzje w wymiarze indywidualnym i jednostkowym przez podmioty, które dysponują dwoma zbiorami preferencji. Innymi słowy, jak „ważne” są obie wartości. Oznaczałoby to, że przed polityką ekonomiczną, a także zarządzaniem sektorem publicznym wciąż stoi nierozwiązany problem kryteriów oceny konkurencyjnych celów, które mogą one realizować.

Literatura

- Benington J., 2009, *Creating the public in order to create public value*, Intl Journal of Public Administration, no. 32, s. 232-249.
- Blaug M., 1994, *Teoria ekonomii*, PWN, Warszawa.
- Etzioni A., 1986, *The case for a multiple-utility conception*, Economics and Philosophy, no. 2, s. 159-183.
- Etzioni A., 1988, *The Moral Dimension*, The Free Press, New York, London, Toronto, Sydney, Singapore.
- Kelly G., Mulgan G., Muers S., 2002, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion Paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
- Meynhardt T., 2009, *Public value inside: What is public value creation?*, Intl Journal of Public Administration, no. 32, s. 192-219.
- Moore M.H., 1995, *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- Moore M.H., 2013, *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stoker G., 2006, *Public value management: A new narrative for networked governance?*, American Review of Public Administration, no. 36(1), s. 41-57.
- Van der Wal Z., van Hout E., 2009, *Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values*, Intl Journal of Public Administration, no. 32, s. 220-231.