



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

**1 (23) / 2013**



Wydawnictwo Naukowe  
SCHOLAR

Redaktor naczelny  
dr hab. *Stanisław Mazur*

Redaktor tematyczny  
dr hab. *Marek Ćwiklicki*

Redaktor statystyczny  
dr hab. prof. UEK *Andrzej Sokołowski*

Dział Wywiady  
dr *Marek Benio*

Sekretarz  
*Anna Chrabąszcz*

Rada programowa

Przewodniczący Rady: prof. dr hab. Jerzy Hausner (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);  
Ash Amin (University of Cambridge); Andrzej Bukowski (Uniwersytet Jagielloński);  
John L. Campbell (Dartmouth College); Bernard Chavance (University of Paris Diderot);  
Robert Delorme (CEPREMAP); Marius D. Gavriletea (Babes Bolyai University); Anna Giza (Uniwersytet  
Warszawski); Jarosław Górniak (Uniwersytet Jagielloński); Jan Herbst (Uniwersytet Warszawski);  
Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski); Robert Jessop (Lancaster University);  
Janusz Koczanowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Tadeusz Kudłacz (Uniwersytet Ekonomiczny  
w Krakowie); Łukasz Mamica (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); Ove K. Pedersen (Copenhagen Business  
School); Victor Pestoff (Ersta-Sköndal University College); Grażyna Skąpska (Uniwersytet Jagielloński);  
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa); Magdalena Środa (Uniwersytet Warszawski);  
Pasquale Tridico (Università Roma Tre); Jan Jakub Wygnański (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych  
„Stocznia”); Janusz Zaleski (Politechnika Wrocławska); Marcin Zawicki (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci

Ash Amin, Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Djula Borozan, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński,  
Dagmir Długosz, Aniela Dylus, Marian Filar, Krzysztof Frysztański, Juliusz Gardawski, Marius Dan Gavriletea,  
Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska, Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak,  
Marian Grzybowski, Jerzy Hausner, Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski,  
Barbara Jaworska-Dębska, Robert Jessop, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski, Leszek Korporowicz,  
Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Adam Leszkiewicz, Tadeusz Markowski, Mirosława Marody,  
Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Bhavesh Patel, Krystyna Poznańska, Manying Qiu, Andrzej Rychard,  
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jerzy Supernat, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,  
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Pasquale Tridico, Phaprucke Ussahawanitchakit,  
Cheick Wague, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki, Andrzej Zięba,  
Zygmunt Ziobrowski, Marek Zirk-Sadowski, Andrzej Zybąła

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2013

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazie CEEOL, BazEkon, EBSCO.

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*  
Adiustacja – *Dorota Kassjanowicz*

*Wydawca:*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków  
tel. 12 293 75 60  
www.msap.uek.krakow.pl

*Partner wydawniczy:*

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91; dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)  
Druk i oprawa: Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN  
Nakład: 300 egz.

## Spis treści

*Igor Zachariasz*

Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce ..... 5

*Agnieszka Pach-Gurgul, Bartosz Soliński*

Kultura energetyczna kraju jako czynnik determinujący „nową politykę energetyczną” Unii Europejskiej ..... 17

*Robert H. Wade*

Powrót polityki przemysłowej? ..... 33

*Marek Ćwiklicki, Angelika Wodecka-Hyjek*

Best Value – angielska metoda doskonalenia usług publicznych. .... 50

*Mirosława Marody*

Zarządzanie rzeczywistością w warunkach zmiany społecznej  
Stenogram z wykładu i dyskusji z 12 grudnia 2012 r. .... 62

### Wybór tekstów klasycznych

*Matt Andrews*

Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach. .... 85

### Wywiady

O przewadze konkurencyjnej Polski na wewnętrznym rynku Unii, o delegowaniu pracowników i swobodzie świadczenia usług w UE  
Rozmowa ze Stefanem Schwarzem, przedsiębiorcą, ekspertem w dziedzinie usług transgranicznych, prezesem Stowarzyszenia Inicjatywa Mobilności Pracy. .... 114

### Recenzje

Robert J. Shiller (2012). *Finance and the Good Society*. .... 118

## Contents

|  |     |
|--|-----|
| <i>Igor Zachariasz</i><br>Legal determinants of the effectiveness of spatial planning in Poland . . . . .  | 5   |
| <i>Agnieszka Pach-Gurgul, Bartosz Soliński</i><br>Country's energy culture as a determinant of the "new European Union<br>energy policy" . . . . .   | 17  |
| <i>Robert H. Wade</i><br>Return of industrial policy? . . . . .  | 33  |
| <i>Marek Ćwiklicki, Angelika Wodecka-Hyjek</i><br>Best Value – the English framework for public services improvement . . . . .   | 50  |
| <i>Mirosława Marody</i><br>Reality management under conditions of social change. Lecture and discussion held<br>on 12 December 2012 . . . . .  | 62  |
| <b>Selection of classic texts</b>  |     |
| <i>Matt Andrews</i><br>Good government means different things in different countries . . . . .   | 85  |
| <b>Interviews</b>  |     |
| On Poland's competitive advantage in the EU Internal Market, on the posting<br>of workers and the freedom of services in the EU.<br>Interview with Stefan Schwarz, entrepreneur, expert in cross-border services,<br>President of Labour Mobility Initiative Association . . . . . | 114 |
| <b>Reviews</b>   |     |
| Robert J. Shiller (2012). <i>Finance and the Good Society</i> . . . . .  | 118 |

Igor Zachariasz

## Prawne uwarunkowania efektywności planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce<sup>1</sup>

Planowanie przestrzenne w Polsce nie służy porządkowaniu działań podmiotów publicznych i prywatnych w przestrzeni. Rozstrzygnięcia podejmowane w aktach prawnych planowania przestrzennego, na które składają się akty planowania ogólnego i specjalistycznego, nie są związane z zasobami finansowymi sektora publicznego i prywatnego; nie gwarantują one, że zagospodarowanie terenu odbywać się będzie zgodnie z wymogami planu w określonym czasie. Proces planistyczny nie służy, wbrew głoszonym doktrynalnym deklaracjom, wyważaniu całości praw i obowiązków w korzystaniu z przestrzeni podmiotów prywatnych i publicznych.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, akty planowania przestrzennego, proces planistyczny

### 1. Uwagi wstępne

W literaturze dotyczącej prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego coraz częściej wskazuje się, że działalność planistyczna administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego z jednej strony nie odpowiada potrzebom rynkowym, z drugiej zaś, nie będąc zintegrowana z planowaniem inwestycyjnym i finansowym podmiotów publicznych, nie sprzyja porządkowaniu działań administracji publicznej w przestrzeni. W konsekwencji oferty terenów planowanych pod działalność osiedleńczą w planach miejscowych i w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu rozmijają się z potrzebami podmiotów prywatnych, a administracja publiczna nie jest w stanie tak wyznaczonych terenów przygotować infrastrukturalnie pod funkcje osiedleńcze (zob. Łukasz Ziłakowski w: Niewiadomski 2009, s. 45;

Izdebski et al. 2007, s. 77). Od dłuższego czasu obserwowany jest w Polsce proces nieuporządkowanego i niekontrolowanego gospodarowania przestrzenią, prowadzący do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych, w szczególności w sferach zurbanizowanych (Bober et al. 2013, s. 14).

Ostatnio zaprezentowane analizy Andrzeja Olbrysa i Jacka Kozińskiego, przeprowadzone w ramach programu „Finanse w urbanizacji”, dotyczące społecznej i ekonomicznej efektywności procesów planowania na szczeblu gminnym, pokazały, że w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zaprojektowano w skali kraju pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 4 388 260 ha, co pozwala na osiedlenie na nich 316 mln ludzi<sup>2</sup>. W obowiązujących planach miejscowych przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe tereny o łącznej powierzchni 1 214 945 ha, co z kolei pozwala na osiedlenie 77 mln osób. Jak wykazują autorzy, swoimi pracami planistycznymi administracja publiczna stworzyła ogromną nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową – jeśli porówna się powyższe liczby z obrotami na

---

Igor Zachariasz – dr nauk prawnych, dyrektor Instytutu Badań i Ekspertyz Samorządowych Uczelni Łazarskiego

<sup>1</sup> W opracowaniu wykorzystane zostały fragmenty opinii „Deregulacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – diagnoza i założenia” stanowiącej załącznik do Stanowiska Unii Metropolii Polskich z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego).

<sup>2</sup> Podstawą analiz były dane urzędowe Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej za 2010 r.

rynku działek budowlanych w 2010 r., to spodziewany czas sprzedaży zasobów wyniesie dla terenów budowlanych przewidzianych w planach miejscowych 911 lat, natomiast w studiach – 3278 lat. Jak zaznaczają autorzy, trzeba jednak wziąć pod uwagę, że podaż gruntów budowlanych jest w istocie jeszcze wyższa, obrotowi podlegają bowiem także inne grunty – w roku 2010 wydano mianowicie 113 tys. decyzji o warunkach zabudowy (przy czym całe budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne w Polsce w 2010 r. zamknęło się liczbą ok. 65 tys. nowych domów). Jednocześnie szacuje się, że zobowiązania gmin wynikające z uchwalonych planów miejscowych powstałe lub mogące powstać w związku z koniecznymi wykupami terenów pod drogi publiczne we wszystkich gminach kraju wynoszą ok. 130 mld zł (za: Koziński 2012, s. 5).

Powyższe wnioski, wynikające z analizy statystycznych danych urzędowych, pozwalają stwierdzić, że system planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce nie ma na celu uporządkowanej w czasie i przestrzeni realizacji zabudowy stosownie do społecznych potrzeb. Podstawowe dla realizacji inwestycji publicznych i prywatnych akty planowania – plany miejscowe i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, za pomocą których administracja publiczna działa na zewnątrz, służą w istocie celom spekulacyjnym, a nie inwestycyjnym. Analizy te pokazują pośrednio, że także podsystem planów przestrzennych o charakterze wewnątrzadministracyjnym, czyli przygotowujących działania administracji publicznej wobec podmiotów zewnętrznych, nie spełnia podstawowej funkcji w systemie, jaką jest koordynacja przedsięwzięć administracji publicznej uwzględniająca możliwości finansowe tego sektora w zakresie infrastrukturalnego przygotowania terenów pod planowane funkcje w odpowiednim czasie.

Wydaje się, że ocena systemu planowania przestrzennego zaprezentowana przez Olbrysa i Kozińskiego winna być punktem wyjścia dla szerszych badań i analiz, których celem jest wskazanie przyczyn braku efektywności tego systemu w różnych aspektach. Niniejszy tekst, będąc przyczynkiem do tego typu analiz, stara się zwrócić uwagę na prawne uwarunkowania procesów planistycznych prowadzonych wewnątrz

administracji publicznej i na ich znaczenie dla efektywnej realizacji zadań publicznych.

## 2. Obiektywny dualizm aktów planowania przestrzennego

W systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego można wyróżnić akty planowania ogólnego i akty planowania specjalistycznego, które powinny tworzyć zintegrowany system aktów planowania przestrzennego (Niewiadomski 2003, s. 84).

Do aktów planowania ogólnego w obowiązującym stanie prawnym zaliczyć należy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy), plan zagospodarowania przestrzennego województwa i koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Są to akty planistyczne regulujące całościowo i kompleksowo – w ramach przyznanych jednostce administracyjnej zadań – zagospodarowanie przestrzenne tej jednostki lub jej fragmentu. Zakres treściowy oraz zasady stanowienia aktów planowania ogólnego wskazano w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>. Aktami planowania specjalistycznego są z kolei te określające sieci infrastrukturalne albo sieci terenów chronionych. Do aktów planowania specjalistycznego zaliczamy, przykładowo, plany ochrony przyrody, ochrony krajobrazu, plany sieci dróg, sieci szkół etc. Zakres materialny oraz zasady i tryb sporządzania planów specjalistycznych określone zostały w odrębnych od u.p.z.p. aktach ustawowych.

Dualizm aktów planistycznych – ogólnie i specjalistyczne – w mniejszym lub większym zakresie istnieje we wszystkich współczesnych państwach i stanowi pochodną procesów fragmentaryzacji i specjalizacji administracji publicznej, także samorządowej (Leoński 2004, s. 130–132). Jest on efektem konieczności zintegrowania z jednej strony ogólnych i całościowych koncepcji rozwojowych administracji rządowej i samorządowej poszczególnych stopni, z drugiej – umożliwienia wyspecjalizowanym organom administracji publicznej realizacji po-

<sup>3</sup> Tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej u.p.z.p

szczególnych zadań publicznych, na podstawie ogólnej koncepcji rozwojowych i w zgodzie z przyjętymi w nich założeniami.

W takim ujęciu planowanie specjalistyczne, jako fragmentaryczne, winno być podporządkowane planowaniu ogólnemu. Jednocześnie organy administracji specjalnej winny mieć podstawy prawne umożliwiające im, w ramach posiadanych kompetencji, realizację poszczególnych elementów infrastruktury czy też ochrony cennych z różnych względów terenów. W konsekwencji akty planowania ogólnego i specjalistycznego (te ostatnie będąc w swej treści podporządkowane aktom planowania ogólnego), winny dzielić się na wiążące wyłącznie administrację (wewnętrzne, przygotowujące przedsięwzięcia) i wiążące także podmioty zewnętrzne wobec administracji (akty realizujące przedsięwzięcia).

### 3. Planowanie specjalistyczne a decyzje lokalizacyjne

W systemie planowania ogólnego przyjęto dość jasną koncepcję doktrynalną, zgodnie z którą podstawowym aktem realizującym zagospodarowanie przestrzenne, określającym także prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec administracji, jest plan miejscowy, podczas gdy pozostałe mają charakter aktów kierownictwa wewnętrznego. Tymczasem w praktyce forma prawna aktów planowania specjalistycznego jest w polskim systemie aktów planistycznych dziełem przypadku, a nie przemyślanej, systemowej legislacji. Plany specjalistyczne, w danej dziedzinie działania administracji publicznej, są albo aktami prawnymi o mocy powszechnie obowiązującej (np. plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, plan sieci autostrad) albo aktami wewnętrznymi (np. plany sieci dróg wojewódzkich). Zupełnie nie zostały także określone w systemie wzajemne relacje pomiędzy aktami planowania ogólnego a planowania specjalistycznego.

Dodatkowy problem w systemie planowania spowodowało wprowadzenie „decyzji lokalizacyjnych”. Obejmują one decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w przepisach u.p.z.p., a także inne decyzje (np. lokalizujące drogi publiczne), za pomocą

których dokonuje się aspektowego rozstrzygnięcia odnośnie do zagospodarowania określonej przestrzeni – decyzje co do zakresu podejmowane na podstawie innych niż u.p.z.p. ustaw administracyjnego prawa materialnego. Decyzje lokalizacyjne wydaje się na podstawie przepisów proceduralnych właściwych dla indywidualnych aktów stosowania prawa – na podstawie Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, pomimo że nie są one pod względem materialnoprawnym indywidualnymi aktami stosowania prawa<sup>5</sup>.

Decyzje lokalizacyjne mają być w intencji ustawodawcy narzędziem umożliwiającym administracji publicznej realizację inwestycji o charakterze infrastrukturalnym; decyzja o warunkach zabudowy służy realizacji wszelkich inwestycji niebędących inwestycjami celu publicznego. Decyzje te wyparły w systemie planistycznym akty planistyczne o mocy powszechnie obowiązującej (plany miejscowe), na podstawie których do 1994 r., co do zasady, realizowano zarówno elementy infrastruktury publicznej, jak i inwestycje prywatne (w ramach zintegrowanego systemu planowania ogólnego i specjalistycznego). Ponieważ powszechnie w literaturze i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że decyzje lokalizacyjne są indywidualnymi aktami stosowania prawa, to w konsekwencji nie wiążą ich w treści akty prawa wewnętrznego, co przyczynia się do destabilizacji systemu planowania wewnątrzadministracyjnego.

Proces wypierania decyzjami lokalizacyjnymi aktów planistycznych o mocy powszechnie obowiązującej jest związany z brakiem zasadniczego rozstrzygnięcia, jaką funkcję w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego ma pełnić plan miejscowy. W latach 1961–1994 był on podstawą wszelkiej działalności inwestycyjnej oraz zamierzeń ochronnych zarówno państwa, jak i podmiotów prywatnych. Od powszechności pokrycia planami obszaru państwa odeszła Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>, a w zasadzie konse-

<sup>4</sup> Tj. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm., dalej k.p.a.

<sup>5</sup> Szerzej w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zob. Zachariasz 2012a, s. 154 i nast.

<sup>6</sup> Tj. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.

kwentnie dopiero przepisy u.p.z.p. Określa się ten proces mianem zniesienia zasady „zabudowy planowej” (Szewczyk 2012, s. 92). Tej zasadniczej zmianie nie towarzyszyła konieczna rewizja funkcji planu miejscowego w innym w swej konstrukcji systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, wykazującym, wskutek narastającej działalności legislacyjnej, w coraz większym stopniu rozdzielność planowania ogólnego i specjalistycznego. Jednocześnie w nowych warunkach planistycznych – zakładających niewystępowanie obligatoryjności planu miejscowego jako podstawy inwestycji publicznych – powstała luka prawna polegająca na braku możliwości realizacji zamierzeń przestrzennych przez administrację publiczną na terenach, gdzie nie było obowiązujących planów miejscowych. Zatem w konsekwencji odrzucenia idei „zabudowy planowej” stało się konieczne wprowadzenie, innych niż plan miejscowy, instrumentów prawnych pozwalających na realizację inwestycji publicznych. Działania te przecież nie muszą być związane z koniecznością przyjmowania kompleksowych przestrzennych regulacji prawnych w zakresie rozwoju osadnictwa, zwłaszcza nowej zabudowy. O ile jednak nastąpiła konieczność stworzenia aktów prawnych umożliwiających działania inwestycyjne (ochronne) poza terenami przewidzianymi do rozwoju osadnictwa, objętymi kompleksowymi regulacjami planu miejscowego, o tyle nie ma żadnych prawnych przeszkód, co więcej, istnieją ku temu konstytucyjne przesłanki, aby zadania te wykonywać za pomocą instrumentów klasycznych dla prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, jakimi są plany przestrzenne o mocy powszechnie obowiązującej (akty prawa miejscowego), a nie w formie przewidzianej dla decyzji administracyjnych (indywidualnych aktów stosowania prawa).

#### 4. Spójność aktów planistycznych

W orzecznictwie sądów administracyjnych podjęta została próba integracji systemu aktów planowania ogólnego o charakterze wewnętrznym z decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Próbą taką jest wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r. (II OSK

1250/08)<sup>7</sup>, w którym sąd stwierdził, że skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, przewidziane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z lokalnymi zasadami zagospodarowania przestrzennego wynikającymi ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wyrok ten jednak nie wpłynął na zmianę linii orzeczniczej sądów administracyjnych<sup>8</sup>.

Niespójność systemu aktów planistycznych spowodowana została szerszym problemem doktrynalnym, jakim jest brak wyodrębnienia w nauce prawa aktów o charakterze wewnątrzadministracyjnym. W każdym państwie prawnym o rozbudowanym systemie administracji publicznej akty planistyczne o charakterze wewnątrzadministracyjnym stanowią najbardziej istotny element systemu planistycznego, zarówno pozwalający na koordynację podejmowanych w przestrzeni zadań w obrębie administracji, jak i tworzący stabilny fundament dla działań administracji w stosunku do podmiotów zewnętrznych, gwarantując z kolei podmiotom prywatnym stabilność i przewidywalność prawa, a także ochronę praw osób trzecich w korzystaniu z przestrzeni publicznych i prywatnych.

Brak doktrynalnego wyodrębnienia systemu aktów wewnątrzadministracyjnych wynika z przyjętej na gruncie wykładni przepisów konstytucyjnych koncepcji systemu źródeł prawa, w którym wyróżnia się akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym oraz o charakterze wewnętrznym (Wronkowska 2003, s. 44–45). System ten, odwołując się do innego niż klasycznie rozumiane pojęcia normy prawnej, nie jest zbudowany w swych doktrynalnych założeniach na relacjach pomiędzy prawodawcą a adresatami stosunków prawnych ukształtowanych w podjętym akcie. Przyjęty, co trzeba podkreślić, doktrynalnie, a nie literalnie, konstytucyjny system aktów prawnych utożsamia rodzaj aktu z adresatem zawartych w nim przepisów (szerzej: Zachariasz 2012b)

<sup>7</sup> LEX nr 552846.

<sup>8</sup> Z ostatnich wyroków zob. np. Wyrok NSA z 19.12.2012 r. II OSK 2183/12, wyr. niep., Wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1439/11, wyr. niep.



(np. ustawa, rozporządzenie, akt prawa miejscowego obowiązują „każdego”, a zarządzenie – szerzej każdy akt wewnętrzny – tylko jednostki podporządkowane organowi). W konsekwencji system ten nie daje podstaw dla organizacji działania organów państwa na gruncie hierarchicznego układu aktów prawa wewnątrzadministracyjnego. Takie działanie możliwe jest wyłącznie na gruncie aktów prawa powszechnie obowiązującego.

W praktyce działania państwa i jego administracji tworzy się oczywiście ustawy bądź rozporządzenia, które zawierają wyłącznie przepisy adresowane do organów państwa, czy wężziej, do organów i podmiotów administracji publicznej (np. budżet, instrukcje kancelaryjne), jednak klasyfikowane są one jako akty prawa o mocy powszechnie obowiązującej. Tego typu klasyfikacja w przypadku prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego destabilizuje system planistyczny, każde bowiem przyporządkowanie w swej istocie aktu wewnątrzadministracyjnego do aktów prawa powszechnie obowiązującego skutkuje poglądem o związaniu jego przepisami podmiotów zewnętrznych wobec administracji (zwłaszcza podmiotów prywatnych), co w przypadku planów zagospodarowania przestrzennego (ogólnych i specjalistycznych) w konsekwencji rodzi zobowiązania odszkodowawcze<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> W związku z prezentowanymi wyżej uwagami należy wskazać na orzecznictwo dotyczące powstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług w związku ze sprzedażą nieruchomości budowlanej oraz przeznaczonej pod zabudowę, zgodnie z którym taki obowiązek w stosunku do gruntów, na których obszarze nie obowiązuje plan miejscowy albo decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powstaje w związku z przepisem w studium (lub w rejestrze gruntów i nieruchomości, w tym zakresie istnieje rozbieżność w orzecznictwie); zob. szerzej: Rogala 2010, s. 50–53 (tam też analiza orzecznictwa), a także art. 7 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981) – podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium oraz w odrębnych przepisach

Dodatkowo system aktów wewnątrzadministracyjnych, co do materialnego zakresu regulacji, jest traktowany przez organy nadzorcze i sądy administracyjne tak, jakby nie miał walorów prawnych. Przykładowo, toleruje się sytuacje, w których ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa czy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju daleko wykraczają poza wskazane w ustawie podstawy prawne. W konsekwencji rodzi to w doktrynie nieuzasadniony prawnie pogląd o różnej mocy przepisów zawartych w tych aktach (wiązących, ofertowych, diagnostycznych etc.). Te poglądy z kolei utrwalają patologie w zakresie tworzenia, a w konsekwencji i stosowania aktów wewnątrzadministracyjnych, z jednej strony prowadząc do powszechnego przekraczania zakresu regulacji w stosunku do wskazanych podstaw prawnych, z drugiej – do powszechnego sankcjonowania takiego stanu rzeczy przez nadzór i sądy administracyjne (Niewiadomski 2011, s. 121–122).

## 5. Wolność budowlana a akty wewnątrzadministracyjne

System aktów planistycznych o charakterze wewnątrzadministracyjnym jest także destabilizowany przez orzecznictwo sądów administracyjnych, stojące na gruncie „wolności budowlanej” jako naczelną zasadę prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, w opinii jej zwolenników wywiedzionej z konstytucyjnie gwarantowanej ochrony prawa własności. Zwłaszcza dotyczy to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które może podlegać skutecznemu zaskarżeniu na podstawie art. 101 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup> z powodu naruszania prawa własności.

Dominujący w literaturze przedmiotu i w orzecznictwie sądowym pogląd w kwestii prawa własności sprowadza się do twierdzenia, że w związku z brzmieniem art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. należy opowiedzieć się za konstrukcją uznającą prawo do zabudowy za element pra-

<sup>10</sup> Tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm., dalej u.s.g.

wa własności, natomiast ustalenia planu są ingerencją w prawo własności, a decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile nie pozostaje sprzeczna z przepisami ustawowymi, potwierdza prawa właściciela określone we wniosku o jej wydanie. W konsekwencji decyzje te mają charakter deklaratoryjny (nie są wydawane w granicach uznania administracyjnego/luzu decyzyjnego/dyskrecjonalnie)<sup>11</sup>. W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjęto także, że z racji związania treści planu miejscowego ustaleniami studium, wpływa ono na sposób wykonywania prawa własności, stąd uzasadnione jest dopuszczenie możliwości skutecznej skargi na jego postanowienia<sup>12</sup>. Dodać należy, że praktyka dopuszczająca skargi na akty prawne o charakterze wewnętrznym, na podstawie art. 101 u.s.g., zyskuje coraz powszechniejszą aprobatę w literaturze przedmiotu (Wiesław Kisiel w: Chmielnicki

<sup>11</sup> Taki pogląd nie może być utrzymywany, bowiem sprzeczny jest on już nie tylko z celem i funkcją ustawy, lecz z literalnym jej brzmieniem. Prawo do zmiany przeznaczenia terenu nie jest uprawnieniem właścicielskim, tylko kompetencją władzy publicznej, zob. Zachariasz 2012c, s. 100 i nast. Systemowa krytyka tych poglądów na gruncie art. 4 i art. 6 u.p.z.p. zob. Hubert Izdebski w: Izdebski, Zachariasz 2013, s. 72–76, 77–92.

<sup>12</sup> Zob. np. następujące reprezentatywne tezy: „Nie można podzielić poglądu, iż właściciele nieruchomości nie mogą mieć interesu prawnego, w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g., do zaskarżenia uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdyż nie dotyczy ona ich interesu prawnego. W ocenie NSA uprawnienie takie przysługuje właścicielom nieruchomości, o ile w konkretnym przypadku dojdzie do naruszenia przepisów prawa materialnego lub przepisów dotyczących procedury przyjmowania studium, gdy prowadzi to do naruszenia władztwa planistycznego gminy” (Wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2006 r., IV SA/Wa 1322/06, LEX nr 304089); „Uchwała w sprawie uchwalenia studium zagospodarowania przestrzennego należy do ustawowo przyznanego władztwa planistycznego, w tym przypadku gminy, i jako taka, gdy jest zgodna z prawem, może kształtować zakres prawa własności” (Wyrok z 9 lipca 2008 r. WSA w Gdańsku, II SA/Gd 702/07, LEX nr 459339, zob. też m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 listopada 2010 r., II SA/Gd 625/10, LEX nr 752585, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2010 r., II SA/Kr 713/10, LEX nr 753600). Por też np. wyrok NSA z dnia 23 maja 2006 r., II OSK 591/05, LEX nr 286103, wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2006 r., II OSK 839/06, LEX nr 505890.

2010, s. 803), co świadczy o całkowitym braku zrozumienia istoty i funkcji tych aktów.

Rozstrzygnięcia materialnoprawne zawarte – na mocy ustawy – w decyzjach lokalizacyjnych czy w planach specjalistycznych nie są podporządkowane przepisom materialnym zawartym w aktach planowania ogólnego, stanowiąc nie tylko samodzielne podstawy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, lecz wiążąc także, z mocy przepisów ustawowych, rozstrzygnięcia aktów planowania ogólnego<sup>13</sup>. Niektóre akty planowania specjalistycznego są wiążące ze względu na nadanie im charakteru aktów prawnych o mocy powszechnie obowiązującej<sup>14</sup>. Tymczasem

<sup>13</sup> Przykładowo: (1) art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. Nr 84, poz. 700, ze zm.), zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu wiąże właściwe organy przy sporządzaniu studium (planu miejscowego); (2) art. 59 ust. 1 Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675), zgodnie z którym decyzja o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej wiąże właściwe organy przy opracowywaniu studium (planu miejscowego); (3) art. 19 ust. 1 pkt 1–3 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, ze zm.) nakłada obowiązek uwzględniania w studium zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych; (4) art. 118 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tj. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.) nakłada obowiązek uwzględniania w studium ustaleń programu wodno-środowiskowego kraju, planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planu zarządzania ryzykiem powodziowym, planu przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza.

<sup>14</sup> Przykładowo, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 Nr 5, poz. 13, z późn. zm.) każda gmina licząca ponad 50 tys. mieszkańców musi mieć plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, przy czym jest to akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 3), który określa m.in. ocenę i prognozy potrzeb przewozowych oraz preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu (art. 12 ust. 1). Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. Nr 117, poz. 684) w części tekstowej „planu transportu” określa się ocenę i prognozy potrzeb przewozowych z uwzględnieniem w szczególności lo-

przedsięwzięcia infrastrukturalne, których planistyczny aspekt normowany jest decyzjami lokalizacyjnymi czy aktami planowania specjalistycznego, odgrywają służebną rolę wobec układów osiedleńczych o skali lokalnej, regionalnej i krajowej, co wskazywałoby na konieczność podporządkowania ich planowania i realizacji tym układom, a w konsekwencji – podporządkowania ich ustaleń ustaleniom aktów planowania ogólnego, nie odwrotnie.

## 6. Egzekucja zobowiązań planistycznych

Zawarte w planach miejscowych zobowiązania podmiotów administrujących, w szczególności w zakresie budowy odpowiedniej infrastruktury publicznej określonej w planie, nie są egzekwualne przez nadzór ani nie mogą być skutecznie dochodzone przed sądami przez zainteresowanych mieszkańców. Wskutek orzecznictwa sądowego gminy uchwalające plan miejscowy nie muszą realizować nałożonych na nie ustawami zadań publicznych w określonym czasie<sup>15</sup>.

Tymczasem w przypadku planu miejscowego przepisy art. 20 ust. 1 i 2 u.p.z.p zawierają wystarczające podstawy prawne dla integracji planowania przestrzennego i finansowego (inwestycyjnego)<sup>16</sup>. Wskazane w art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

kalizacji obiektów użyteczności publicznej oraz gęstości zaludnienia objętego obszarem planu transportowego. Przepisy te zatem jako powszechnie obowiązujące będą podstawą aktów wykonawczych, w tym indywidualnych, w zakresie gospodarki przestrzennej, a także będą wiążące dla studium (analogicznie dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa).

<sup>15</sup> Zob. jako reprezentatywną następującą tezę: „z faktu, że budowa urządzeń infrastruktury technicznej należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w planie miejscowym przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda” (Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/2000, LexPolonica nr 377433).

<sup>16</sup> „Przedmiotem oceny zgodności z prawem przez organ nadzoru jest nie tylko sama uchwała w sprawie planu miejscowego, ale także wszystkie załączniki i dokumentacja prac planistycznych” (Wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2008, IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896).

zasady finansowania odnieść trzeba do przepisów rozdziału 2 działu V Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>17</sup>, z których wynika obowiązek sporządzenia przez gminę wieloletniej prognozy finansowej. Przepisy art. 226 ust. 1 u.f.p., nakładając na gminę obowiązek sporządzenia realistycznej prognozy finansowej, zobowiązują do umieszczenia w załączniku prognozy, zgodnie z art. 226 ust. 3 u.f.p., dla każdego przedsięwzięcia planowanego przez gminę: (1) jego nazwy i celu, (2) jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, (3) okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, (4) limitów wydatków w poszczególnych latach, (5) limitu zobowiązań.

Z brzmienia art. 226 ust. 4 pkt 1 u.f.p. nie wynika, aby wspomniany obowiązek został wyłączony w stosunku do przedsięwzięć określonych w planie miejscowym, ale nie został on także wyłączony w stosunku do innych aktów planistycznych, w tym wewnątrzadministracyjnych, o ile nie mają one charakteru rocznego. Trzeba także wskazać, że wieloletnia prognoza finansowa, stanowiąc akt prawny o charakterze wewnętrznym, nie jest postrzegana przez organy nadzoru i sądy administracyjne jako wiążąca podmiot publiczny w działaniach podejmowanych w aktach prawnych o mocy powszechnie obowiązującej czy też w innych aktach wewnątrzadministracyjnych. Problem braku integracji planowania przestrzennego i finansowego występuje nie tylko w gminach, lecz na każdym poziomie realizacji zadań w zakresie gospodarowania przestrzenią – także na szczeblu kraju i samorządu województwa, również w zakresie inwestycji realizowanych na podstawie decyzji lokalizacyjnych.

W konsekwencji orzecznictwa sądów administracyjnych toleruje się też praktykę przeznaczania w planach miejscowych terenów prywatnych pod inwestycje publiczne (w konsekwencji skutkującej koniecznością dokonania wywłaszczeń) bez zabezpieczenia przez gminę odpowiednich środków finansowych na ten cel<sup>18</sup>. Dzieje się tak,

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm., dalej: u.f.p.

<sup>18</sup> Zob. reprezentatywna teza: „Nieporozumieniem są twierdzenia, według których gmina może tylko wtedy przeznaczać w planie miejscowym tereny będące własnością prywatną na cel publiczny, gdy ma realne moż-

pomimo że wykup, o ile nie następuje w ciągu roku, w którym uchwalony został plan miejscowy, musi podlegać wskazanym wyżej regulacjom przepisów o finansach publicznych w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, oraz pomimo faktu, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, że tego typu praktyki, powodujące odkładanie zaspokojenia słuszych roszczeń właścicieli terenów objętych realizacją celów publicznych, naruszają art. 1 Protokołu 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>19</sup>, w konsekwencji przyznając odszkodowania podmiotom prywatnym wskutek tak prowadzonej polityki państwa.

liwości ich wywłaszczenia” (Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2010, II SA/Kr 806/10, LEX nr 753640).

<sup>19</sup> W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 grudnia 2007 r. w sprawie Skrzyński v. Polska (Nr skargi 38672/02) sąd ten stwierdził, że o ile dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności przy przeznaczeniu nieruchomości pod inwestycje publiczne, o tyle powinien być określony czas, kiedy ma nastąpić jej realizacja. Działka przeznaczona w planie miejscowym na ten cel powinna zostać wykupiona albo zamieniona, nie można bowiem pozostawić właściciela w sytuacji niepewności – tym bardziej, że w takim stanie prawnym faktycznie jego nieruchomość nie ma wartości, a powyższego nie zmienia fakt, że właściciel mógłby korzystać z działki w dotychczasowy sposób. W innym wyroku – z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni v. Polska (Nr skargi 22531/05) – Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że jeżeli sam podział nieruchomości został uznany za zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, to niedopuszczalna jest odmowa wywłaszczenia za odszkodowaniem nieruchomości przeznaczonych w wyniku tego podziału pod budowę drogi (ulicy) tylko z tego powodu, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniono tych dróg, jak również stwierdził, że „przyjmując takie podejście, władze mogłyby skutecznie unikać obowiązku budowy i utrzymywania dróg innych niż główne drogi publiczne przewidziane w planach zagospodarowania przestrzennego, przerzucając jednocześnie ten obowiązek na indywidualnych właścicieli nieruchomości”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 grudnia 2009 r. orzekł, że wprowadzie cytowany wyrok zapadł na gruncie prawa międzynarodowego, to jednak w kontekście art. 93 i 98 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 Nr 102, poz. 651, ze zm.) jest aktualny również na gruncie stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy.

## 7. Proces planowania przestrzennego i jego wpływ na efektywność systemu planistycznego

Proces planistyczny, zarówno w przypadku tworzenia aktów planowania ogólnego (planów miejscowych), jak i specjalistycznego, w wyniku których następuje określenie praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, powinien odpowiadać podstawowym zasadom procesowym właściwym dla stanowienia prawa, w szczególności zasadom równości oraz proporcjonalności. Stosowanie ich ma decydujące znaczenie dla efektywności procesu planowania przestrzennego, nakazuje bowiem przy równym traktowaniu podmiotów zewnętrznych dokonywać rozstrzygnięć proporcjonalnie zarówno do środków, którymi dysponuje administracja publiczna, w tym środków finansowych, jak i w stosunku do potrzeb oraz możliwości faktycznego wykorzystania terenu przez podmioty prywatne.

Zasada równości wskazuje na konieczność traktowania podmiotów zewnętrznych wobec administracji na tych samych warunkach. Każdy powinien mieć prawo dostępu do procesu planistycznego, z tej choćby racji, że dotyczy on nie tylko przestrzeni prywatnych, lecz określa także zasady korzystania z przestrzeni publicznych. W przypadku wydawania decyzji lokalizacyjnych, jak i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to prawo jest podmiotowo ograniczone, pomimo że wydanie decyzji lokalizacyjnej w swym materialnym aspekcie skutkuje tak samo, jak uchwalenie planu miejscowego – nie tylko określeniem warunków korzystania z przestrzeni prywatnych, lecz przede wszystkim z przestrzeni publicznych.

Nadmienić tu trzeba, że – w wyniku realizacji wymogów prawa wspólnotowego – podmiotom zewnętrznym wobec administracji przyznano w Polsce powszechny udział w postępowaniach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. Także one są prowadzone w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, ale z wyłączeniem stosowania art. 28 k.p.a. dla określania przymiotu strony postępowania.

Zasada proporcjonalności oznacza, że ingerencja w prawa już ukształtowane i wykony-

wane nie powinna być większa, niż jest to konieczne dla realizacji zamierzonego celu, co jak wskazano dotyczy zamierzeń zarówno administracji publicznej, jak i podmiotów prywatnych. Procesowym odbiciem zasady proporcjonalności jest zasada ważenia interesów. Została ona sformułowana przez NSA, jednak w dość okrojonym zakresie. Według NSA dotyczy ona jedynie relacji pomiędzy państwem a obywatelem. Poza badaniem sądów administracyjnych pozostają niezwykle ważne aspekty tej zasady, odnoszące się do prawnych relacji typu „podmiot publiczny – inny podmiot publiczny” oraz „podmiot prywatny – inny podmiot prywatny”<sup>20</sup>, co z kolei ma podstawowe znaczenie dla efektywności społecznej planowania przestrzeni i akceptacji przyjętych rozstrzygnięć w zakresie zagospodarowania przestrzeni.

W kontekście efektywności ochrony praw podmiotowych trzeba także wskazać, że obowiązujące procedury planistyczne – a także przyjęta przez sądy administracyjne, jak i Trybunał Konstytucyjny wykładnia przepisów ustrojowych, przede wszystkich art. 101 u.s.g., oraz art. 28 k.p.a. w zakresie interpretacji pojęcia „interesu prawnego” – nie dają podstaw dla skutecznej ochrony praw podmiotowych. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich wyroków wskazał, że konstrukcja interesu prawnego zawarta w art. 101 u.s.g. jest analogiczna jak w art. 28 k.p.a., jednak przenoszenie cech interesu prawnego z art. 28 k.p.a. na grunt art. 101 u.s.g. odbywa się na zasadzie odpowiedniości, co przesądza, że w chwili zaskarżenia podmiot wnoszący skargę musi wykazać m.in. aktu-

<sup>20</sup> Zob. reprezentatywny w tej sprawie wyrok NSA z 19 czerwca 2008 r., II OSK 437/08, LEX 490102; w opinii NSA „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozwważnego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego; zdaniem NSA podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie, a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady – wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważania; nakaz wyważania jest naruszony, gdy: (1) w ogóle nie doszło do wyważania, (2) do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie wymagające wyważania interesy, (3) bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek interesu bądź naruszono zasadę sprawiedliwości.

alność interesu oraz jego naruszenie uchwałą<sup>21</sup>. Do tej tezy Trybunału Konstytucyjnego trzeba odnieść się krytycznie, bowiem pojęcie „interesu prawnego” na gruncie k.p.a. jest pojęciem procesowym, odnoszącym się do procesowej pozycji strony, tymczasem konstrukcja interesu prawnego w art. 101 u.s.g. odnosi się do kwestii materialnoprawnych – praw i obowiązków podmiotu wnoszącego skargę, które zostały naruszone uchwałą (zarządzeniem)<sup>22</sup>. Konieczna wydaje się zmiana sposobu rozumienia interesu prawnego na gruncie art. 101 u.s.g. (analogicznie na gruncie innych ustaw ustrojowych określających zasady skargi na uchwały prawa miejscowego) pozwalająca na skuteczną ochronę praw podmiotowych w procesie planistycznym, a tym samym poszerzenie prawa do skargi, co z kolei sprzyjałoby podnoszeniu efektywności rozwiązań przyjmowanych w aktach planistycznych. Tymczasem obowiązująca linia orzecznicza, mająca na celu maksymalizację praw inwestorów, w sposób nieuzasadniony eliminuje możliwość ochrony ukształtowanych i realizowanych już praw podmiotów zewnętrznych wobec administracji, w tym praw właścicielskich, oraz faktyczne interesy na terenie obejmowanym regulacją planistyczną (planem miejscowym, decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

Sądy administracyjne, na gruncie przepisów ustrojowych, ograniczają krąg osób legitymo-

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.

<sup>22</sup> Uchwała, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., powinna także rozstrzygać o jakimś elemencie sytuacji materialnoprawnej adresatów, inaczej bowiem nie dochodzi do naruszenia interesów prawnych i uprawnień. W konsekwencji, aby uchwała rady gminy bezpośrednio naruszała interes prawny skarżącego, musi mieć „zewnętrzny” charakter, tzn. adresatem jej przepisów muszą być podmioty pozostające poza strukturą organizacyjną gminy (szerzej zob. np. Gabriela Jyż w: Szewc, Jyż, Pławewski 2010, s. 763 i nast.). W wyroku z dnia 25 stycznia 2008 r., I SA/Łd 1041/07, LEX nr 462667, WSA w Łodzi stwierdził, że „związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, prawnie gwarantowaną (a nie tylko faktyczną) sytuacją wnoszącego skargę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., winien polegać na tym, że zaskarżona uchwała naruszając prawo, jednocześnie negatywnie wpływa na jego sferę prawno-materialną, pozbawia go np. pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację”.

wanych do skargi na akty planistyczne – utożsamiając istnienie interesu prawnego, elementu niezbędnego do wniesienia skargi, z prawem właściciela – a także dość wąsko interpretują fakt naruszenia tak określonego interesu prawnego<sup>23</sup>. Brak równości podmiotów zewnętrznych oraz stosowania zasady proporcjonalności w procesie planistycznym powoduje brak efektywności społecznej planowania przestrzennego i wprost przekłada się na akceptowalność rozstrzygnięć przestrzennych podejmowanych w aktach planowania, ale także na brak spójności planów wewnątrzadministracyjnych, pośrednio niemających żadnego znaczenia dla przygotowania w odpowiednim czasie działań całej sfery administracji publicznej w procesie zagospodarowania terenu.

## 8. Proces wewnątrzadministracyjny

W kontekście efektywności procesów planistycznych, zasadniczego uporządkowania proceduralnego i organizacyjnego wymaga również proces planowania wewnątrzadministracyjnego, który prowadzić winien do podejmowania przez organy rządowe oraz organy jednostek samorządu terytorialnego aktów planowania ogólnego i specjalistycznego z poszanowaniem zasady pomocniczości, a także inne podstawowe zasady

<sup>23</sup> Zob. reprezentatywne tezy w tej sprawie w następujących wyrokach: (1) interes prawny ma właściciel nieruchomości, a nie ma go podmiot nieposiadający tytułu prawnego do gruntu położonego na obszarze objętym planem, nawet ten, komu przysługuje roszczenie o ustanowienie prawa do gruntu (Wyrok NSA z 29 grudnia 1999 r., sygn. akt IV S.A. 1501/99, publ. LEX nr 48196, Wyrok WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2008 r., IV SA/Wa 602/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ACDB668F3C>); (2) dzierżawca nieruchomości ma interes faktyczny, a nie prawny, w ustaleniach planu miejscowego i w związku z tym nie podlega on ochronie w postępowaniu planistycznym (Wyrok NSA z 26 września 2008 r., II OSK 312/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/47E9FCB19E>); (3) naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. postanowieniami studium, może mieć miejsce jedynie w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzenia lub właściwość organów w tym zakresie (wyrok NSA z 22 sierpnia 2008 r., II OSK 1027/11, LEX nr 969575).

planowania i zagospodarowania przestrzennego, i w tym aspekcie powinien być także nadzorowany i kontrolowany sądownie.

Określone w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju oraz zawarte w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. klauzule generalne w praktyce planistycznej nie stanowią przesłanek dla określania przez administrację przedsięwzięć w aktach planistycznych, także tych o charakterze wewnętrznym, i przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych. Jest to konsekwencją, z jednej strony, słabego nadzoru nad działalnością planistyczną organów administracji publicznej, z drugiej – przyjętej przez sądy administracyjne linii orzeczniczej, wykluczającej zawarte w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p. zasady i klauzule generalne jako materialne podstawy dla rozstrzygnięć podejmowanych w decyzjach administracyjnych, pomimo dość jednoznacznej opinii dotyczącej ich podstawowej roli dla całego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego prezentowanej w literaturze przedmiotu (szerzej zob. Hubert Izdebski w: Izdebski, Zachariasz 2013, s. 34–39; Niewiadomski 2010, s. 20; Bąkowski 2004, s. 15–16). W tej sytuacji wydaje się konieczne rozbudowanie przepisów dotyczących roli materialnych zasad zagospodarowania przestrzennego, w szczególności wprowadzenie nowych zasad nakładających na podmioty administracji publicznej obowiązki w zakresie bardziej efektywnego ekonomicznie i społecznie wykorzystania przestrzeni, a tym samym zastąpienia nimi klauzul generalnych zawartych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Konieczne jest także rozbudowanie i wzmocnienie merytoryczne nadzoru nad aktami planowania przestrzennego, zwłaszcza wewnątrzadministracyjnego, w tym wprowadzenie obowiązku ich uzasadniania w odniesieniu do tak wprowadzonych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Procedura sporządzania aktów planistycznych przez podmioty administracji publicznej opiera się na trybie uzgodnieniowym. Budzić on może zasadnicze wątpliwości w świetle konstytucyjnie deklarowanej zasady współdziałania władz. Tryb uzgodnieniowy jest także krytykowany ze względu na oparcie go o przepisy k.p.a., których nie da się do tej procedury stosować odpowiednio, wbrew wskazaniom ustawowym (szerzej zob. Bąkowski 2012, s. 44–47). Dlatego

konieczne jest odejście wewnątrzadministracyjnej procedurze planistycznej od instytucji uzgodnień i wprowadzenie nowych zasad proceduralnych, pozwalających na projektowanie przedsięwzięć krajowych i regionalnych synergicznie z planowaniem przestrzennym w gminach. Zasady te winny bazować na wzajemnym informowaniu i opiniowaniu projektowanych przedsięwzięć. Jednocześnie winny one wymuszać podejmowanie rozstrzygnięć w aktach planistycznych zgodnie z podstawowymi zasadami ustrojowymi, w tym zasadami pomocniczości, zrównoważonego rozwoju, proporcjonalności.

W zakresie organizacyjnym procesu planistycznego konieczne jest stworzenie instytucji prawnych gwarantujących wpływ i uczestnictwo gmin w planowaniu regionalnym i krajowym. Zmian takich należałoby dokonywać wraz ze zmianami wynikającymi z innej organizacji polityki rozwoju, które projektowane są w związku z wdrażaniem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020. W konsekwencji powinny być spójne z przygotowywanymi zmianami w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>24</sup>, zwłaszcza z postulowanym w ramach tych prac rozwojem organizacyjnym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w układzie terytorialnym<sup>25</sup>.

## Literatura

Bąkowski T. (2012). „Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Bąkowski T. (2004). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.

Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna

W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Chmielnicki P. (red.) (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (2007). *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Ernst & Young.

Izdebski H., Zachariasz I. (2013). *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer business.

Koziński J. (2012). „Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne”, *Problemy planistyczne, Zeszyt ZOIU*, nr 1.

Leoński Z. (2004). *Nauka administracji*. Warszawa: C.H. Beck.

Niewiadomski Z. (2003). *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa: LexisNexis.

Niewiadomski Z. (red.) (2009). *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*. Warszawa: LexisNexis.

Niewiadomski Z. (2010). „Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa NSA”, w: A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*. Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.

Niewiadomski Z. (red.) (2011). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Rogała E. (2010). „Znaczenie dla podatku VAT studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, *Finanse Komunalne*, z. 10.

Szewc A., Jyż G., Pławewski Z. (2010). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Szewczyk M. (2012). „Realizacja inwestycji na obszarach bez planów miejscowych”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wronkowska S. (2003). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań: „Ars Boni et Aequi”.

Zachariasz I. (2012a). „Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?”, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Zachariasz I. (2012b). „O znaczeniu doświadczenia historycznego dla jakości prawa administracyjne-

<sup>24</sup> Dz.U. z 2009 r., nr 84 poz. 712, ze zm.

<sup>25</sup> Zob. Opinia Unii Metropolii Polskich z dnia 4 kwietnia 2013 r. o projekcie Ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw w wersji przedstawionej przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 26 marca 2013 r.

go”, w: D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?* (t. 1), *Jakość prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Zachariasz I. (2012c). „Planowanie przestrzenne *versus* zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe

problemy w orzecznictwie sądów administracyjnych”, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*. Warszawa: LexisNexis.

## **Legal determinants of the effectiveness of spatial planning in Poland**

Spatial planning in Poland does not help to organize the activities of private and public entities. Decisions made in general and special spatial planning acts are not associated with any financial resources of the public and private sector; they do not guarantee that the development of an area will be carried out in accordance with the planning's requirements in a specified time. The planning process, contrary to the proclaimed doctrinal declarations, is not balancing all the rights and obligations of the private and public entities in land use.

Keywords: spatial planning, acts of spatial planning, planning process



Agnieszka Pach-Gurgul, Bartosz Soliński

## Kultura energetyczna kraju jako czynnik determinujący „nową politykę energetyczną” Unii Europejskiej

Artykuł przybliży istotę i priorytety „nowej polityki energetycznej” Unii Europejskiej oraz różnorodne czynniki ją determinujące, a przede wszystkim kulturę energetyczną kraju. Zawiera jej definicję i charakterystykę typów kultur energetycznych występujących na obszarze UE.

W celu znalezienia odpowiedzi na pytanie dotyczące znaczenia kultury energetycznej kraju w kontekście „nowej polityki energetycznej” Unii przeprowadzono analizę statystyczną metodą Warda i  $k$ -średnich. W jej wyniku wyodrębniono kraje UE (ich skupienia) o podobnej kulturze energetycznej, dla których dostosowanie się do „nowej polityki energetycznej” Unii Europejskiej, zwłaszcza jej wyzwań ekologicznych, będzie podobnym wyzwaniem technologiczno-ekonomicznym. Podkreślono ponadto rolę świadomości energetycznej społeczeństwa, jej efektów w zakresie spełnienia wymogów „nowej polityki energetycznej”.

Słowa kluczowe: kultura energetyczna, „nowa polityka energetyczna” UE, pakiet energetyczno-klimatyczny, odnawialne źródła energii, Europejski System Handlu Emisjami.

### 1. Wprowadzenie

Europejska polityka energetyczna to zespół celów, jakie Unia Europejska zamierza osiągnąć w dziedzinie energii elektrycznej i gazu, oraz środków do ich realizacji. Podlega ona ewolucji, gdyż zmieniają się zarówno owe cele (częstkowe, ich hierarchia), jak i środki realizacji. Należy jednakże podkreślić, że nadrzędnym dążeniem polityki energetycznej jest bezpieczeństwo energetyczne krajów UE, które ma:

- wymiar ekonomiczny, dostępność cenową energii dla odbiorców;
- wymiar ekologiczny, uwzględniający skutki wytwarzania energii dla środowiska naturalnego oraz metody ich ograniczania, np. emisji CO<sub>2</sub>, składowanie odpadów promieniotwórczych itp.;

Agnieszka Pach-Gurgul – dr nauk ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych; Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych;  
e-mail: apach@uek.krakow.pl

Bartosz Soliński – dr na stanowisku adiunkta w Katedrze Zarządzania w Energetyce, AGH, Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie; Wydział Zarządzania; e-mail: solinski@zarz.agh.edu.pl

- wymiar infrastrukturalny, stan i niezawodność infrastruktury wytwarzania i transportu energii i surowców energetycznych;
- wymiar strategiczno-polityczny dotyczący zależności importowej UE w zakresie nośników energii.

Środki realizacji celów polityki energetycznej determinowane są wieloma różnorodnymi czynnikami, w tym kulturą energetyczną krajów Unii Europejskiej.

Co to jest kultura energetyczna kraju, jakie typy kultur energetycznych występują na obszarze Unii Europejskiej w kontekście realizacji „nowej polityki energetycznej UE”? – to główne pytania, na które zostały nakierowane poniższe rozważania teoretyczne i analizy statystyczne.

### 2. „Nowa polityka energetyczna” Unii Europejskiej

Polityka energetyczna Unii Europejskiej, jej cele i środki podlegały głębokiej ewolucji pod wpływem różnorodnych czynników, takich jak: wzrost popytu na energię, światowe kryzysy energetyczne, zagrożenia ekologiczne, osiągnię-

ty poziom integracji krajów członkowskich, rozwój technologii i światowej sytuacji politycznej.

W efekcie ukształtowały się jej trzy zasadnicze cele (*White Paper...* 1995):

1. Bezpieczeństwo energetyczne krajów UE.
2. Konkurencyjność gospodarki unijnej.
3. Ochrona środowiska naturalnego przed szkodliwymi skutkami wytwarzania i dostarczania energii.

Powyższe cele w styczniu 2007 r. zostały doprecyzowane przez Komisję Europejską zintegrowanym pakietem dokumentów UE dotyczących „nowej polityki energetycznej” Unii Europejskiej (Pach-Gurgul 2012). Zawarte w pakiecie dokumenty podzielono na osiem grup tematycznych, do których należały: europejska polityka energetyczna, wewnętrzny rynek elektryczności i gazu, mapa drogowa dla odnawialnych źródeł energii, postęp w rozwijaniu generacji opartych na odnawialnych źródłach energii, postęp w wykorzystaniu biopaliw, infrastruktura elektryczna i gazowa, energetyka jądrowa, zrównoważone wytwarzanie energii z paliw kopalnych i strategiczny plan technologii energetycznych<sup>1</sup>.

„Nowa polityka energetyczna” ma zapewniać pełne poszanowanie praw państw członkowskich co do wyboru własnej struktury wykorzystania paliw w energetyce (zatem w większym stopniu ma uwzględniać krajową kulturę energetyczną) i solidarność energetyczną między państwami oraz winna dążyć do realizacji trzech głównych celów:

1. Ograniczać zależność krajów Unii Europejskiej od importu surowców energetycznych.
2. Zagwarantować odbiorcom pewność i ekonomiczność dostaw energii.
3. Przeciwdziałać zmianom klimatycznym i promować równowagę ekologiczną.

Zdefiniowano ponadto zamierzenia w zakresie polityki energetycznej, które mają być spełnione przez państwa członkowskie do 2020 r., potocznie określane jako „3 × 20%”, obejmujące:

1. Zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych (OZE) do 20% w łącznym bilansie energetycznym Unii Europejskiej.
2. Redukcję CO<sub>2</sub> o 20%, w stosunku do poziomu emisji z 1990 r.<sup>2</sup>
3. Ograniczenie łącznego zużycia energii pierwotnej w Unii Europejskiej o 20% w stosunku do prognozy podstawowej dla roku 2020, przedstawionej w 2007 r. (szerzej: *Zielona Księga...* 2013).

Dodatkowo ustalono zwiększenie do 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu paliw przez transport na terenie UE.

W przypadku postanowień dotyczących energii odnawialnej osiągnięto kompromis, który polegał na tym, że wyznaczony cel nie będzie identyczny dla wszystkich państw członkowskich. Przykładowo, dla Danii, w której udział energii z odnawialnych źródeł w całkowitej konsumpcji w 2005 r. wynosił 17%, zaplanowano go na 30% w 2020 r., dla Polski zaś, gdzie ten udział w 2005 r. wyniósł 7,2%, na rok 2020 przewidziano go w wysokości 15%<sup>3</sup>.

Podobnie przy ustalaniu celów indywidualnych w zakresie ograniczania emisji CO<sub>2</sub> uwzględniono sytuację wyjściową każdego państwa członkowskiego<sup>4</sup>. Oczywiście było to, że dla Francji, której energetyka bazuje przede wszystkim na energetyce jądrowej, niskoemisyjnej, nie będzie to zadanie tak trudne jak np. dla Polski, gdzie energetyka opiera się głównie na węglu, źródle wysokoemisyjnym.

Po 2007 r. zmiany klimatu i globalne ocieplenie w pewnym sensie stały się determinantą kierunków rozwoju „nowej polityki energetycznej” (zob. *Panorama of Energy...* 2009, s. 3). Została ona poszerzona o aspekty ekologiczne i zintegrowana z polityką ochrony środowiska naturalnego. Skupiła się na redukcji emisji gazów cieplarnianych w krajach UE mającej na celu utrzymanie wzrostu średniej temperatury

<sup>2</sup> Szczegółowe zamierzenia w zakresie emisji CO<sub>2</sub> zostały przedstawione w głównej części Komunikatu Komisji Europejskiej (2007).

<sup>3</sup> Zob. *National Overall Share and Targets for the Share of Energy from Renewable Sources in Gross Final Consumption of Energy in 2020* ([http://ec.europa.eu/energy/renewables/targets\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/targets_en.htm); dostęp: 25.05.2013).

<sup>4</sup> W zakresie systemu EU ETS cel jest wspólny, a w zakresie obszaru non-ETS cele ustalane są indywidualnie.

<sup>1</sup> *Energy Package – strategia Unii Europejskiej*, [http://www.ure.gov.pl/portal/pl/341/2218/Energy\\_Package\\_8211\\_strategia\\_Unii\\_Europejskiej.html](http://www.ure.gov.pl/portal/pl/341/2218/Energy_Package_8211_strategia_Unii_Europejskiej.html) [dostęp: 16.05.2009] oraz *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego: Europejska Polityka Energetyczna*, COM (2007) 1 wersja ostateczna, Bruksela, 10 stycznia.

ry na Ziemi poniżej 2°C w stosunku do okresu uprzemysłowienia. Należy podkreślić, że realizacja tego założenia wymaga działań nie tylko krajów Unii Europejskiej, lecz również państw spoza niej, mających znaczący udział w światowej emisji. Chodzi o faktyczną redukcję emisji gazów cieplarnianych, a nie tylko wypełnianie kryteriów poprzez m.in. przenoszenie produkcji do innych krajów, nieobjętych zobowiązaniami klimatycznymi, tzw. efekt *carbon leakage*.

W dniu 23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny, zawierający propozycje dotyczące m.in. przeciwdziałania zmianom klimatycznym, nadający priorytet już wcześniej ustanowionym celom 3 × 20% do 2020 r.

Czynnikiem, który istotnie wpłynął na „nową politykę energetyczną UE” w kontekście ochrony środowiska naturalnego i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, był protokół z Kioto<sup>5</sup>, w ramach którego kraje uprzemysłowione zostały zobligowane do redukcji ogólnej emisji gazów powodujących efekt cieplarniany tj.: dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), metanu (CH<sub>4</sub>), podtlenku azotu (N<sub>2</sub>O), sześćofluorku siarki (SF<sub>6</sub>), węglowodorów fluoru (HFC<sub>s</sub>), perfluorowęglowodorów (PFC<sub>s</sub>) o 5,2% do roku 2012 w porównaniu z rokiem bazowym 1990<sup>6</sup>. Wprowadził on mechanizmy, które miały pomóc krajom w wypełnieniu zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów, takie jak<sup>7</sup>:

1. Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

<sup>5</sup> Protokół z Kioto jest uzupełnieniem Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) przyjętej na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., a jednocześnie międzynarodowym porozumieniem dotyczącym przeciwdziałania globalnemu ociepleniu. *Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z dnia 17 października 2005 r.).

<sup>6</sup> Jako rok bazowy dla większości krajów przyjęto 1990 r., przy czym dla państw będących w okresie transformacji gospodarczej, rok bazowy został przez nie samodzielnie określony, np. dla Polski jest to rok 1988.

<sup>7</sup> Narodowe pułapy obniżania emisji różnią się i wahają np. od 8% dla Unii Europejskiej, 7% dla USA, 6% dla Japonii, 0% dla Rosji, szerzej w: *Protokół z Kioto do Ramowej...*, op. cit. oraz *Działania UE...* (2008).

2. Wspólna realizacja projektów (*Joint Implementation – JI*), obniżających koszty redukcji emisji gazów cieplarnianych.

3. Mechanizm czystego rozwoju (*Clean Development Mechanism – CDM*).

Pod wpływem protokołu z Kioto „nowa polityka energetyczna” Unii Europejskiej została nakierowana bardziej niż dotychczas na ekologię w energetyce, gdyż energetyka jest najbardziej emisyjnym sektorem gospodarki unijnej, wyprzedzającym w tym względzie transport i przemysł<sup>8</sup>.

Ważnym narzędziem w tym względzie stał się handel uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub> w ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (*European Emissions Trading Scheme – EU ETS*). System został wprowadzony na początku 2005 r. i obejmuje 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, ale w 2008 r. przystąpiły do niego również kraje sąsiadujące z UE, takie jak: Islandia, Liechtenstein oraz Norwegia (*IEA Energy Policies Review 2008*, s. 102). Poprzez rynkową cenę za każdą tonę wyemitowanego dwutlenku węgla Europejski System Handlu Emisjami miał zachęcać do inwestycji w technologie niskowęglowe oraz opracowania innowacyjnych i mniej kosztownych sposobów walki ze zmianami klimatu. Przedsiębiorstwa, które utrzymują swoje emisje poniżej przyznanego im pułapu, mogą sprzedać nadwyżki zezwoleń po cenie rynkowej. Z kolei przedsiębiorstwa mające problem z utrzymaniem emisji w granicach uzyskanych zezwoleń mogą podjąć kroki w celu jej zredukowania bądź zakupić dodatkowe zezwolenia na emisję lub połączyć obydwa rozwiązania (Baran, Janik, Ryszko 2011).

W celu ułatwienia realizacji wymagań dotyczących redukcji emisji CO<sub>2</sub> Komisja Europejska opracowała dyrektywę dotyczącą geologicznego składowania dwutlenku węgla, tzw. Dyrektywę CCS (*Carbon Dioxide Capture and Storage*)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *EU Energy in Figures and Factsheets (revision 2011)*, <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=3121> [dostęp: 16.07.2011].

<sup>9</sup> Zob. *Wniosek Komisji...*; technologia wychwytywania, transportu oraz składowania CO<sub>2</sub> to system procesów technologicznych polegający na wychwytywaniu CO<sub>2</sub> z gazów emitowanych przez przemysł oraz transportowanie i zatłaczanie go do formacji geologicznych w celu trwałego zdeponowania i odizolowania go od biosfery (tzw. sekwestracja CO<sub>2</sub>).

Dyrektywa wyznacza dokładne ramy prawne składowania oraz wymogi dotyczące technologii CCS w Unii Europejskiej, procedurę wyboru i bezpiecznego użytkowania składowisk, odpowiedzialnego zarządzania nimi, minimalizującego ryzyko wycieku. Ponadto w dyrektywie stwierdzono, że wychwycony, następnie przetransportowany i bezpiecznie składowany CO<sub>2</sub> będzie traktowany jako niewyemitowany w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami.

Dalsze kierunki „nowej polityki energetycznej, aż do 2030 r., a nawet do 2050, zostały narysowane w wielu dokumentach<sup>10</sup>. Najważniejsze wnioski z nich wynikające:

- „aby osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 r., zgodnie z uzgodnionym na szczycie międzynarodowym celem utrzymania ocieplenia atmosferycznego na poziomie poniżej 2°C, emisje gazów cieplarnianych w UE musiałyby zostać zmniejszone do 2030 r. o 40 %;
- większy udział energii odnawialnej, poprawa efektywności energetycznej oraz lepsza i bardziej inteligentna infrastruktura energetyczna przyczynią się do przekształcenia systemu energetycznego UE w sposób przynoszący korzyści;
- scenariusze polityczne narysowane w planie działania w dziedzinie energii na rok 2050 r.

<sup>10</sup> Szerzej: *Zielona księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0169:EN:NOT>, dostęp 16.05.2013), *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* ([http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm), dostęp: 29.06.2013), *Plan działań w dziedzinie energii do 2050 r.* ([http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/energy2020/roadmap/index_en.htm), dostęp: 29.06.2013), *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* ([http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011\\_white\\_paper\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/2011_white_paper_en.htm), dostęp: 29.06.2013), *Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy* ([http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/about/roadmap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm), dostęp: 29.06.2013), *Uruchomienie wewnętrznego rynku energii* ([http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/internal\\_market\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm), dostęp: 29.06.2013), *Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii* ([http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication\\_2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/renewables/communication_2012_en.htm), dostęp: 29.06.2013).

wskazują na udział odnawialnych źródeł energii na poziomie ok. 30% w 2030 r.;

- potrzebne są znaczne nakłady inwestycyjne na rzecz modernizacji systemu energetycznego, niezależnie od tego, czy obejmie ona dekarbonizację, które będą miały wpływ na ceny energii w okresie do roku 2030”.

Reasumując, można stwierdzić, że nowa polityka UE jest silnie skorelowana z polityką ochrony środowiska naturalnego, a zwłaszcza z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. Potwierdza to fakt, że w nowym budżecie Unii Europejskiej na lata 2014–2020 r. 20% wszystkich wydatków jest przeznaczony na zapobieganie zmianom klimatu, co w praktyce może oznaczać zmniejszenie funduszy na niwelowanie dysproporcji rozwojowych w UE i napływ środków finansowych do najbardziej rozwiniętych krajów produkujących instalacje dla odnawialnych źródeł energii (Mielczarski 2013).

### 3. Pojęcie i czynniki kultury energetycznej

W encyklopedycznym ujęciu kultura „obejmuje to wszystko, co w zachowaniu się i wyposażeniu członków społeczeństw ludzkich stanowi rezultat zbiorowej działalności”<sup>11</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, kultura energetyczna to nasz ukształtowany stosunek do energii, do jej wytwarzania, przesyłania i użytkowania.

W literaturze przedmiotu pojęcie kultury energetycznej państwa rozumie się jako humanistyczną strategię podejścia do spraw energii, zarówno ze strony jej producentów, jak i konsumentów – umożliwiającą rozwiązywanie problemów społecznych (Łucki, Misiak 2010). Na kulturę energetyczną wpływa wiele czynników o charakterze historycznym, geograficznym, ekonomicznym oraz społeczno-politycznym. Są one źródłem różnic między kulturami energetycznymi poszczególnych krajów Unii Europejskiej. Jednakże najsilniejszy wpływ na ukształtowanie się kultury energetycznej państw UE spośród wszystkich wymienionych wywarły:

<sup>11</sup> Zob. <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3928887> [dostęp: 05.07.2013].

- czynniki ekonomiczne: posiadane zasoby surowców energetycznych, klimat, polityka gospodarcza i energetyczna kraju, poziom rozwoju gospodarczego, struktura gospodarki;
- czynniki społeczne: model społeczny, styl życia, zaangażowanie społeczeństwa w sprawy energii.

Duże znaczenie w kształtowaniu kultury energetycznej mają posiadane lub wykorzystywane surowce energetyczne, które mogą, ale nie muszą, ją warunkować.

John L. Campbell podaje jeszcze kilka bardzo ważnych czynników wpływających na kulturę energetyczną poszczególnych państw, m.in. wpływ kultury światowej oraz aktualne trendy polityczne (Campbell 2002). Trendy politycz-

ne to wszelkie idee wybijające się na pierwszy plan w celu uzyskania akceptacji dla podejmowanych decyzji, i taką ideą jest np. ograniczanie emisji CO<sub>2</sub>. Z kolei wpływ kultury światowej, np. zachodniej kultury politycznej, przejawia się upodobnieniem do siebie krajowych instytucji, jak również instrumentów politycznych. Bardzo dobrym przykładem tego wpływu jest utworzenie po II wojnie światowej ministerstw ochrony środowiska w krajach Europy Zachodniej czy urzędów regulacji energetyki (Łucki 2010, s. 13).

Istnienie różnorodnych kultur energetycznych podkreśla wiele światowych publikacji<sup>12</sup>. Ich podstawową klasyfikację opiera się na dosyć jednostronnej podstawie – dominującego źródła energii pierwotnej (tab. 1).

Tab. 1. Typy kultur energetycznych w UE według dominującego źródła energii pierwotnej

| Typ                          | Cechy   | Kraje  |
|------------------------------|---|--|
| Kultura mieszana (hybrydowa) | Podobny udział ropy, gazu i węgla, przy sporym udziale energii jądrowej i odnawialnej | Belgia, Bułgaria, Finlandia, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Czechy, |
| Kultura zrównoważona         | Dominujący udział energii odnawialnej, przy prawie zerowym udziale paliw kopalnych    | Łotwa  |
| Kultura jądrowa              | Dominiacja energii jądrowej   | Francja, Szwecja   |
| Kultura naftowa              | Dominiacja ropy naftowej  | Austria, Dania, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, Włochy  |
| Kultura gazowa               | Dominiacja gazu ziemnego  | Holandia, Rumunia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy                |
| Kultura węglowa              | Dominiacja węgla  | Polska   |

Źródło: na podst.: Łucki, Misiak 2010, s. 75.

Tab. 2. Typy kultur energetycznych w Europie według wielu kryteriów

| Typ                         | Cechy   |
|-----------------------------|---|
| Kultura anglosaska          | Hybrydowa struktura zużycia pierwotnych źródeł energii, niska energochłonność gospodarki, średni poziom emisji gazów cieplarnianych, rynki energii zliberalizowane, duża świadomość energetyczna, wiele inicjatyw na rzecz energetyki zrównoważonej |
| Kultura francuska           | Dominiacja energii jądrowej, minimalne zużycie węgla, niska energochłonność gospodarki, niskie wskaźniki emisji, niechęć do liberalizacji rynków  |
| Kultura skandynawska        | Intensywny rozwój energii odnawialnej, bardzo małe zużycie węgla, niskie wskaźniki emisji, bardzo duże zużycie energii elektrycznej, niska energochłonność, wysoka świadomość ekologiczna i energetyczna społeczeństw                               |
| Kultura śródziemnomorska    | Dominiacja ropy naftowej i gazu ziemnego, duży udział energii odnawialnej, niska energochłonność, średni poziom emisji, niższa świadomość, pozytywny stosunek do liberalizacji rynków   |
| Kultura wschodnioeuropejska | Olbrzymia różnorodność polityki energetycznej, bardzo wysoka energochłonność gospodarki, niskie zużycie energii elektrycznej, niska świadomość, niechęć do liberalizacji rynków   |

Źródło: na podst.: Łucki, Misiak 2010, s. 75.

<sup>12</sup> Kultury energetyczne zostały omówione m.in. w: Engi., Icerman 1995, s. 1251–1264; *Factors Influencing...* 2007.

Wydaje się, że ze względu na złożoność pojęcia kultury energetycznej pomocne w jej charakterystyce może być kryterium geograficzne. Takie podejście zaprezentował Petri Tapio (Tapio et al. 2007, s. 433–451), który przeprowadził analizę opartą na różnorodnych wskaźnikach w UE-15 (lata 1970–2000) i zdefiniował na tej podstawie podstawowe typy kultur energetycznych (zob. tab. 2).

Na tle, zawartej w tabeli 2, klasyfikacji kultur energetycznych krajów Unii Europejskiej szczególnie wyróżnia się skandynawska, która sprzyja zrównoważonemu rozwojowi (Jacobsen 2000, s. 93–107), oparta jest na energetyce odnawialnej bądź nuklearnej. Kultura energetyczna Danii i Szwecji stawiana jest najczęściej za przykład przyjaznej środowisku naturalnemu. Dania mimo stosunkowo wysokiego udziału węgla w wytwarzaniu energii ma w miarę niskie wskaźniki emisji, co jest efektem energetyki rozproszonej, kogeneracji i oszczędności energii oraz szybkiego rozwoju energetyki odnawialnej<sup>13</sup>. Z kolei Szwecja oparła swoją kulturę energetyczną na energii jądrowej i odnawialnej. Wyróżnia się wyjątkowym poziomem ekologicznej świadomości oraz rozwojem programów i technik konserwacji.

Francja preferuje energetykę jądrową, dlatego ma najniższy poziom emisji CO<sub>2</sub> na mieszkańca w UE-27. Jest w posiadaniu technologii, która obejmuje wszystkie etapy procesu jądrowego, tj. wydobycie uranu, zagospodarowanie odpadów radioaktywnych, budowę elektrowni jądrowych – stąd funkcjonujące pojęcie energetycznej kultury francuskiej (Łucki, Misiak 2010, s. 76).

Kultura śródziemnomorska, obejmująca kraje Europy Południowej, charakteryzuje się sporym udziałem węgla w bilansie energetycznym, niechęcią do energetyki jądrowej oraz niższą świadomością energetyczną i ekologiczną społeczeństwa. Wyjątek stanowi Hiszpania, która nawet po katastrofie w Fukushima planuje rozwój energetyki jądrowej.

<sup>13</sup> Kultura energetyczna Danii do kryzysu naftowego w latach siedemdziesiątych opierała się w bardzo dużym stopniu na importowanych paliwach kopalnych i dużych jednostkach energetycznych. Po kryzysie Dania podjęła działania na rzecz odejścia od wykorzystania tych surowców i przejścia na energetykę odnawialną z setkami tysięcy małych jednostek energetycznych, co istotnie zmieniło jej kulturę energetyczną.

Wschodnioeuropejska kultura energetyczna, reprezentowana przez kraje postsocjalistyczne (w tym Polskę), charakteryzuje się wysoką energochłonnością, która pomimo przemian transformacyjnych jest nadal większa niż w innych państwach członkowskich.

Z kolei w opracowaniu *Factors Influencing the Societal Acceptance of New Energy Technologies* (2007) UE-25 została podzielona na cztery makroregiony energetyczne:

- zachodni (Niemcy, Francja, Holandia, Wielka Brytania, Austria, Belgia, Irlandia, Luksemburg);
- południowy (Włochy, Hiszpania, Cypr, Grecja, Malta, Portugalia);
- środkowowschodni (Polska, Węgry, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia);
- północny (Szwecja, Finlandia, Dania).

W ramach poszczególnych makroregionów kultury energetyczne danych krajów wykazują pewne podobieństwa.

#### 4. Statystyczna analiza kultur energetycznych krajów UE

Statystyczną analizę kultur energetycznych krajów UE przeprowadzono metodą Warda i metodą *k*-średnich. Zastosowano wskaźniki uwzględniające główne aspekty badanej problematyki<sup>14</sup>:

- wskaźnik energochłonności gospodarki;
- wskaźnik zużycia energii na jednego mieszkańca;
- udział produkcji energii z poszczególnych paliw w bilansie energetycznym kraju;
- wskaźnik emisji gazów cieplarnianych na jednego mieszkańca.

Przeprowadzono również dodatkową analizę statystyczną uwzględniającą wskaźnik świadomości energetycznej społeczeństwa. Wydaje się, że odgrywa on coraz większą rolę, modyfikując kulturę energetyczną kraju.

<sup>14</sup> Wszystkie wskaźniki przed przeprowadzeniem analizy zostały poddane unitaryzacji.

a) Wskaźnik energochłonności gospodarki:

$$e = \frac{E}{D} \quad (1.1)$$

gdzie:

$E$  – ilość zużywanej energii,  $D$  – wartość dochodu narodowego.

Zużycie energii w procesie produkcyjnym w przedsiębiorstwie czy też w gospodarce narodowej, odniesione do określonej wielkości produkcji (lub dochodu narodowego), określa wskaźnik energochłonności. Występujące różnice w poziomie energochłonności pomiędzy gospodarkami różnych krajów są determinowane wieloma różnorodnymi czynnikami, takimi jak: poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, struktura gospodarki, nowoczesność stosowanych technologii w gospodarce, struktura produkcji i konsumpcji (Kuciński 2006, s. 120).

Niski poziom energochłonności gospodarki może dotyczyć zarówno krajów o bardzo wysokim, jak i niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W państwach o wysokim poziomie rozwoju niska energochłonność produkcji może wynikać z wielu przyczyn, w tym z wysokiej efektywności gospodarowania poszczególnymi nośnikami energii, oraz z postępu technologicznego (Pach-Gurgul 2012). W przypadku krajów o niskim poziomie rozwoju niewielka energochłonność jest konsekwencją przede wszystkim niskiego PKB oraz jednocześnie relatywnie małego zużycia surowców energetycznych.

b) Wskaźnik zużycia energii na jednego mieszkańca

$$e = \frac{E}{L} \quad (1.2)$$

gdzie:

$E$  – ilość zużytej energii pierwotnej,  $L$  – liczba ludności.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że wielkość zużycia energii na jednego mieszkańca świadczy o poziomie rozwoju gospodarczego i poprawie jakości życia. Dotychczas uważano, że wraz z rozwojem gospodarczym zwiększa się mechanizacja procesów wytwarzania, dystrybucji, konsumpcji i zakres korzystania z dóbr,

a to powoduje zwiększone zapotrzebowanie na energię. Jednak to się zmieniło, gdyż wiele krajów postawiło na znaczną poprawę efektywności energetycznej i rozwijają się one albo w oparciu o zeroenergetyczny wzrost, albo nawet o tzw. rozwój rozłączny, gdzie w ślad za wzrostem PKB nie tylko nie następuje zwiększenie zużycia energii, lecz jest ono coraz mniejsze. I tak np. Niemcy i Dania założyły, że do roku 2050 nastąpić będzie u nich wzrost gospodarczy, a zużycie energii zmaleje o 30%.

c) Wskaźnik emisji gazów cieplarnianych na jednego mieszkańca

Istotnym wskaźnikiem charakteryzującym kompleksowo intensywność emisji gazów cieplarnianych w poszczególnych krajach jest ilość emisji tych gazów na mieszkańca. Analiza tego wskaźnika jest konieczna w przypadku oceny kultur energetycznych państw UE.

Emisyjność gospodarki zależy przede wszystkim od wielkości produkcji oraz struktury zużycia surowców energetycznych w poszczególnych krajach, np. wyższego/niższego udziału energetyki jądrowej, odnawialnych źródeł energii, węgla i gazu ziemnego oraz od różnego poziomu technologicznego i technicznego gospodarki (zob. *Ocena potencjału redukcji gazów...* 2009, s. 8–10).

d) Udział poszczególnych paliw energetycznych w produkcji energii

Struktura i skala wykorzystania poszczególnych nośników energetycznych (węgla kamiennego i brunatnego, ropy naftowej, gazu ziemnego, paliw jądrowych, odnawialnych źródeł energii) do produkcji energii determinują kulturę energetyczną kraju.

Wszystkie wskaźniki zastosowane w analizach kultur energetycznych zostały przedstawione w tabeli 3.

W efekcie przeprowadzonych analiz metodą Warda i  $k$ -średnich wyróżniono sześć skupień, które reprezentują różne kultury energetyczne.

W wyniku przeprowadzonych analiz metodą Warda i metodą  $k$ -średnich (przy założeniu sześciu skupień) otrzymano układ skupień kul-

Tab. 3. Wskaźniki zastosowane do analizy kultur energetycznych krajów UE-27 w 2008 r.\*

| Kraje      | Wskaźnik energochłonności gospodarki (kgoc/1000 euro) | Wskaźnik zużycia energii n a 1 mieszkańca (toe/1 mieszkańca) | Wskaźnik emisji gazów cieplarnianych na osobę (t CO2) | Produkcja energii pierwotnej wg rodzaju paliwa |                     |            |                       |                          | Wskaźnik świadomości energetycznej społeczeństwa** |
|------------|---|--|---|--|---------------------|------------|-----------------------|--------------------------|--|
|            |   |  |   | Węgiel kamienny i brunatny (Mtoc)              | Ropa naftowa (Mtoc) | Gaz (Mtoc) | Paliwa jądrowe (Mtoc) | Źródła odnawialne (Mtoc) |  |
| Austria    | 138,06  | 4,10   | 10,58   | 3,88   | 15,99               | 9,63       | 0,00                  | 8,98                     | 0,82   |
| Belgia     | 199,82  | 5,50   | 12,28   | 5,47   | 60,52               | 14,90      | 11,75                 | 2,00                     | 0,86   |
| Bułgaria   | 944,16  | 2,60   | 9,95  | 8,09   | 8,87                | 2,96       | 4,09                  | 1,00                     | 0,81   |
| Cypr       | 213,39  | 3,60   | 12,67   | 0,03   | 3,00                | 0,00       | 0,00                  | 0,09                     | 0,81   |
| Czechy     | 525,30  | 4,30   | 14,55   | 24,86  | 11,42               | 7,98       | 6,87                  | 2,51                     | 0,80   |
| Dania      | 103,13  | 3,60   | 12,24   | 4,44   | 24,00               | 9,03       | 0,00                  | 3,31                     | 0,83   |
| Estonia    | 570,51  | 4,40   | 16,41   | 3,55   | 1,61                | 0,77       | 0,00                  | 0,76                     | 0,88   |
| Finlandia  | 217,79  | 6,90   | 14,71   | 4,98   | 18,33               | 3,85       | 5,92                  | 9,19                     | 0,81   |
| Francja    | 166,74  | 4,30   | 8,30  | 15,17  | 123,08              | 40,91      | 113,36                | 19,75                    | 0,84   |
| Grecja     | 169,95  | 2,80   | 11,77   | 8,54   | 28,66               | 3,52       | 0,00                  | 1,72                     | 0,76   |
| Hiszpania  | 176,44  | 3,10   | 9,76  | 16,73  | 87,32               | 35,34      | 15,21                 | 10,72                    | 0,79   |
| Holandia   | 171,58  | 5,10   | 12,68   | 13,17  | 134,96              | 78,97      | 1,08                  | 3,28                     | 0,84   |
| Irlandia   | 106,52  | 3,60   | 15,68   | 2,37   | 9,67                | 4,48       | 0,00                  | 0,56                     | 0,82   |
| Litwa      | 417,54  | 2,70   | 7,43  | 0,26   | 10,32               | 2,50       | 2,60                  | 0,96                     | 0,82   |
| Luksemburg | 154,61  | 9,40   | 26,86   | 0,07   | 2,96                | 1,09       | 0,00                  | 0,12                     | 0,92   |
| Łotwa      | 308,74  | 2,00   | 5,28  | 0,11   | 1,87                | 1,10       | 0,00                  | 1,79                     | 0,78   |
| Malta      | 194,88  | 2,30   | 7,32  | 0,00   | 1,86                | 0,00       | 0,00                  | 0,00                     | 0,97   |
| Niemcy     | 151,12  | 4,20   | 11,63   | 82,12  | 147,76              | 86,14      | 38,30                 | 26,73                    | 0,85   |

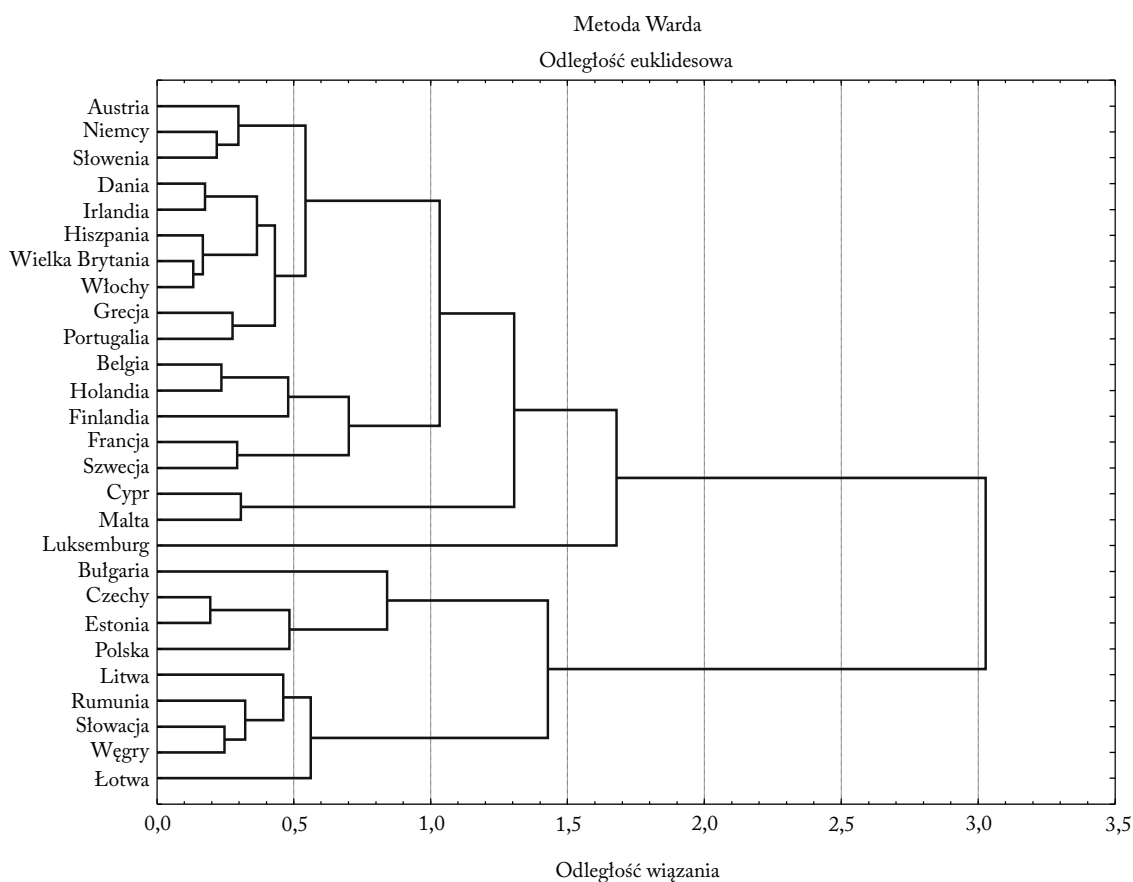


|                 |        |      |       |       |        |       |       |       |      |
|-----------------|--------|------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|------|
| Polska          | 383,54 | 2,60 | 10,47 | 67,41 | 29,18  | 12,85 | 0,00  | 5,56  | 0,85 |
| Portugalia      | 181,53 | 2,30 | 7,72  | 2,33  | 16,65  | 4,14  | 0,00  | 4,35  | 0,88 |
| Rumunia         | 614,57 | 1,90 | 7,06  | 9,56  | 15,50  | 12,52 | 2,90  | 5,39  | 0,77 |
| Słowacja        | 519,68 | 3,40 | 8,70  | 4,25  | 7,59   | 5,22  | 4,36  | 1,08  | 0,82 |
| Słowenia        | 257,54 | 3,80 | 10,45 | 1,62  | 3,67   | 0,88  | 1,62  | 0,86  | 0,90 |
| Szwecja         | 152,08 | 5,40 | 7,08  | 2,55  | 29,25  | 0,85  | 16,48 | 15,62 | 0,90 |
| Węgry           | 401,35 | 2,70 | 7,57  | 3,39  | 10,58  | 11,34 | 3,84  | 1,68  | 0,89 |
| Wielka Brytania | 113,66 | 3,60 | 10,41 | 38,06 | 159,74 | 94,20 | 13,54 | 5,44  | 0,84 |
| Włochy          | 142,59 | 3,00 | 9,28  | 16,80 | 108,30 | 70,53 | 0,00  | 13,78 | 0,80 |

\* Wszystkie zmienne zostały sprowadzone do porównywalności przez unitaryzację.

\*\* Pojęcie świadomości energetycznej zostało wyjaśnione w dalszej części artykułu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Energy-Yearly Statistics 2008 2010*.



Ryc. 1. Dendryt skupień kultur energetycznych otrzymany metodą Warda dla 2008 r.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 4. Elementy grup kultur energetycznych uzyskane metodą Warda i  $k$ -średnich

|             | Metodą Warda   | Metodą $k$ -średnich   |
|-------------|--|--|
| Skupienie 1 | Bułgaria, Czechy, Estonia, Polska  | Bułgaria, Czechy, Estonia, Polska  |
| Skupienie 2 | Austria, Dania, Grecja, Hiszpania, Irlandia Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy, Słowenia, | Austria, Dania, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy |
| Skupienie 3 | Belgia, Francja, Finlandia, Szwecja, Holandia  | Belgia, Francja, Finlandia, Słowenia, Szwecja  |
| Skupienie 4 | Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry,  | Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry   |
| Skupienie 5 | Malta, Cypr,   | Malta, Cypr,   |
| Skupienie 6 | Luksemburg   | Luksemburg   |

Źródło: opracowanie własne.

tur energetycznych bardzo zbliżonych do siebie. Holandia została w metodzie Warda zakwalifikowana do skupienia 3., a w  $k$ -średnich do

skupienia 2., natomiast Słowenia – na odwrót. Pozostałe skupienia (1., 4., 5., 6.) według obu metod były takie same.

## Skupienie 1.

Analizy wykazały, że pierwsze skupienie objęło swym zasięgiem kraje Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak: Polska, Bułgaria, Czechy, Estonia, podobne do siebie pod względem kultury energetycznej. Gospodarki tych państw cechuje bardzo wysoka energochłonność, zużycie energii na jednego mieszkańca na średnim poziomie oraz stosunkowo wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych na osobę. Kraje te na tle pozostałych skupień w największym stopniu wykorzystują węgiel do produkcji energii. Bazują również na ropie i gazie (głównie z importu z Rosji) oraz w relatywnie małym stopniu na odnawialnych źródłach energii (Kłaczyński 2010, s. 235–247). W tej grupie elektrownie jądrowe znajdują się jedynie w Czechach i Bułgarii, co podnosi wskaźnik produkcji energii z paliw jądrowych dla krajów tej grupy.

## Skupienie 2,

Otrzymane w analizie skupienie 2. obejmuje takie kraje, jak: Austria, Dania, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy. Ich kultura energetyczna charakteryzuje się bardzo niską energochłonnością gospodarki. Mimo że w państwach tych istnieją przemysły energochłonne, to zapotrzebowanie na energię przez nie zgłaszane niwelowane jest wysokim poziomem PKB i stosowanymi nowoczesnymi technologiami produkcji<sup>15</sup>. Kraje skupienia 2. charakteryzują się również średnim zużyciem energii i niższym poziomem emisji gazów cieplarnianych na jednego

<sup>15</sup> W krajach tego skupienia duże znaczenie ma przemysł energochłonny: w Danii – maszynowy, petrochemiczny, cementowy, hutniczy, stoczniowy; w Wielkiej Brytanii – hutniczy, włókienniczy, maszynowy, chemiczny, lotniczy, rafineryjny; w Niemczech – górnictwo, hutnictwo, przemysł chemiczny, samochodowy, elektroniczny, spożywczy; w Austrii – hutniczy, maszynowy, środków transportu, metalowy, chemiczny w Hiszpanii – samochodowy, stoczniowy, metalurgiczny (huty w Oviedo, Gijón), elektrotechniczny; we Włoszech – hutniczy, elektromaszynowy, stoczniowy, samochodowy, chemiczny, włókienniczy i odzieżowy (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tc00001&language=en> [dostęp: 11.10.2011]).

mieszkańca niż państwa tworzące skupienie 1. Analizując strukturę surowcową produkcji energii pierwotnej, można stwierdzić, że odznaczają się średnim udziałem węgla w produkcji energii (w dużej mierze bazują na nim Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Holandia), sporym udziałem ropy i gazu, średnim wykorzystaniem energetyki jądrowej i odnawialnej.

## Skupienie 3.

Do skupienia 3. zostały zaliczone Belgia, Francja, Finlandia, Słowenia, Szwecja. Kraje te podobne pod względem kultury energetycznej cechuje niska energochłonność, wysokie zużycie energii na osobę i średni poziom emisji gazów cieplarnianych. Są to państwa o dużym zużyciu energii, ale również o wysokim PKB, który niweluje znaczną energochłonność gospodarek, mimo że w krajach tych rozwinięte gałęzie przemysłu zaliczane są do branży energochłonnych. Wskaźnik emisji gazów cieplarnianych na osobę kształtuje się tam na średnim poziomie, co jest efektem istniejącego przemysłu i struktury produkcji energii. Kraje należące do tego skupienia wykorzystują energetykę jądrową oraz energetykę bazującą na ropie naftowej, węglu i gazie. Mają również rozwinięte źródła odnawialne, z których pochodzi duża część energii.

## Skupienie 4.

Skupienie 4. obejmuje Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację i Węgry. Kraje należące do tej grupy charakteryzują się energochłonnością powyżej średniej unijnej. Jest to efekt m.in. wciąż niskiego PKB oraz funkcjonowania gałęzi przemysłu zaliczanych do energochłonnych. Zużycie energii elektrycznej na jednego mieszkańca i wskaźnik emisji gazów cieplarnianych kształtują się tu na najniższym poziomie, w porównaniu z pozostałymi skupieniami. Do produkcji energii państwa te w największym stopniu wykorzystują ropę, gaz, energię jądrową (jedynie na Łotwie brak jest elektrowni jądrowej)<sup>16</sup> oraz odnawialne źródła energii.

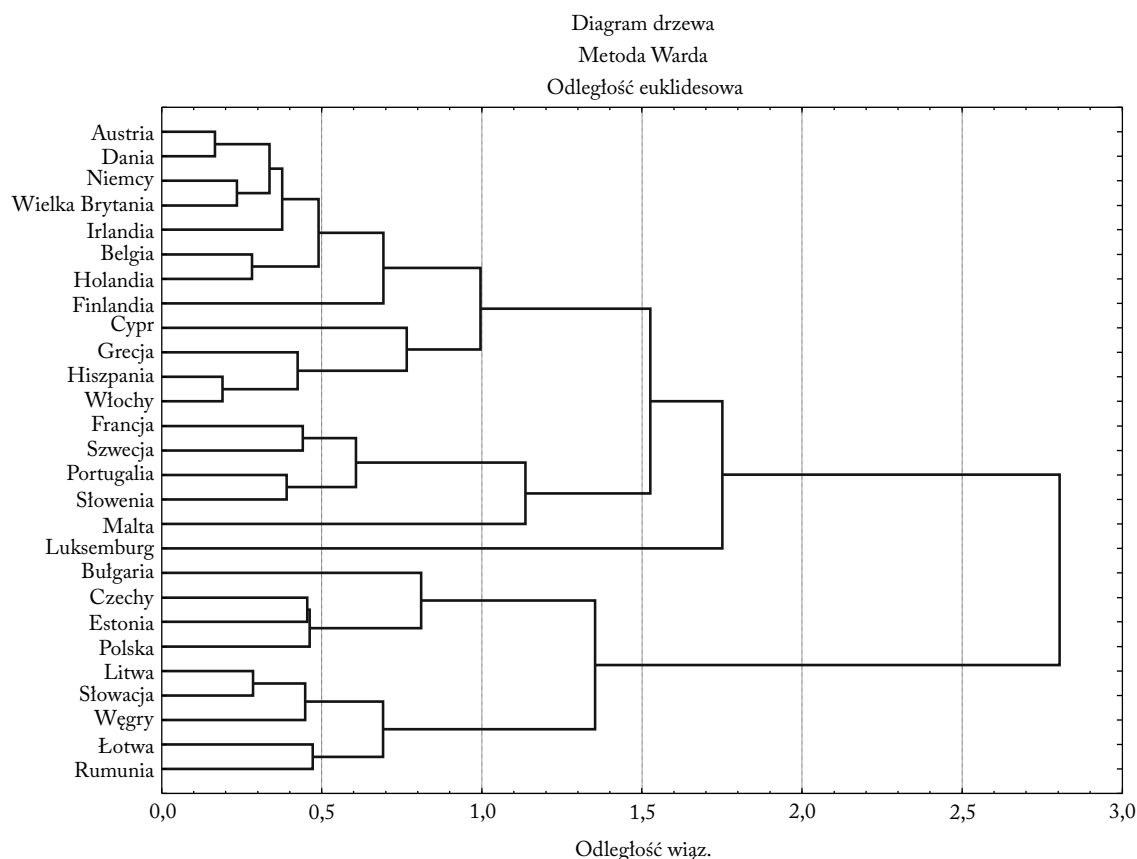
<sup>16</sup> Na Słowacji produkcja energii elektrycznej bazuje m.in. w 17% na elektrowniach atomowych, w 27% na energetyce

## Skupienie 5.

Tworzą je dwa kraje podobne pod względem kultury energetycznej: Cypr i Malta. Charakteryzują się one niską energochłonnością, niewysokim zużyciem energii na jednego mieszkańca, średnim poziomem emisji CO<sub>2</sub>. Produkcja energii w tych państwach pochodzi jedynie z ropy i węgla, brak tam energetyki jądrowej, a odnawialne źródła energii są słabo rozwinięte.

## Skupienie 6.

Otrzymane skupienie 6. w analizie *k*-średnich tworzy Luksemburg, o odmiennej kulturze energetycznej w porównaniu z pozostałymi 26 krajami Unii Europejskiej. Analiza jego danych jest specyficzna ze względu na wielkość tego kraju. Pomimo dużego znaczenia hutnictwa żelaza, przemysłu metalowego, maszynowego i chemicznego, Luksemburg to kraj o niskiej



Ryc. 2 Dendryt skupień kultur energetycznych otrzymany metodą Warda dla 2008 r., uwzględniający zmienną dotyczącą świadomości energetycznej społeczeństwa

Źródło: opracowanie własne.

ce odnawialnej (przede wszystkim wodnej), w 14% – na gazie i w ok. 40% – na węglu, co daje w ponad 50% produkcję energii elektrycznej ze źródeł niskoemisyjnych. W podobnej sytuacji są Węgry, gdzie 40% wyprodukowanej energii dostarcza elektrownia jądrowa Paks, oraz Słowacja, gdzie ponad 50% energii elektrycznej wytwarza się w elektrowniach jądrowych (Mochovce, Jaslovské Bohunice), i Litwa, gdzie od 1984 do 2009 r. czynna była Ignalińska Elektrownia Atomowa, dostarczająca ok. 80% produkcji energii elektrycznej kraju (zamknięta 31 grudnia 2009 r.).

energochłonności – dzięki jednemu z najwyższych PKB na osobę na świecie oraz nowoczesnym technologiom stosowanym w gospodarce (Tapio et al. 2007, s. 444). Konsumpcja energii przypadająca na jednego mieszkańca okazała się w 2008 r. najwyższa w całej UE-27, co było spowodowane tym, że Luksemburg ma wysoką liczbę ludności zamieszkującej miasta, rozwinięty na dużą skalę przemysł i sektor usług wytwarzający ok. 70% PKB. Kraj ten w 2008 r. odnotował również najwyższy poziom emisji gazów cieplarnianych na mieszkańca w UE-27. Wydaje się, że nie jest to spowodowane systemem energetycznym, ponieważ energetykę oparto tam o ropę i gaz, które są uważane za niskoemisyjne nośniki energii, a także źródła odnawialne. Tapio za główną przyczynę tak wysokiego wskaźnika emisyjności uważa liczbę samochodów przypadających na jednego mieszkańca, która jest najwyższa w UE-27.

Wyniki analizy kultur energetycznych ulegały nieznacznej modyfikacji po wprowadzeniu zmiennej dotyczącej świadomości energetycznej, mającej współcześnie coraz większe znaczenie (zob. tab. 3). Pojęcie „świadomość energetyczna” można zdefiniować jako ogólną orientację w sprawach szeroko rozumianej energetyki, w tym wytwarzania energii, jej przesyłu i konsumpcji<sup>17</sup>. Świadomości tej nie powinno się mylić z wiedzą, czyli z dokładną znajomością zagadnień energetyki, wymagającą specjalistycz-

nego wykształcenia i opanowania różnych dziedzin nauki (polityki, ekonomii, techniki itp.).

Pojęcie świadomości energetycznej występuje także w wielu projektach, opracowaniach i artykułach poświęconych polityce energetycznej oraz nowym źródłom energii (np. *Federal Energy Management...* 2002; Isoard, Soria 2001; Schaeffer 2005). Autorzy podkreślają wysoką świadomość energetyczną (najwyższą w świecie) społeczeństwa japońskiego (Alternative Energy Blog 2005).

Jednakże większość publikacji traktujących o świadomości energetycznej włącza ją w szersze i bardziej popularne pojęcie świadomości ekologicznej („zielonej świadomości”), rozpatrując politykę energetyczną z ekologicznego punktu widzenia i zwracając uwagę na konieczność integrowania świadomości na wszystkich poziomach podejmowania decyzji i ich perspektywiczności (Choudhury 1995; Chukwuma 1996; Kuzmiak 1995; Moshirian 1998; Schroeder 2002). Wzrost świadomości energetycznej przekłada się na: oszczędzanie energii, wprowadzenie energooszczędnych urządzeń, odpowiednie składowanie odpadów energetycznych, redukcję zanieczyszczeń towarzyszących wytwarzaniu energii itd.

Najwyższe wartości wskaźnika świadomości energetycznej mają Malta i Luksemburg, a najniższe – Grecja, Rumunia i Łotwa.

Przeprowadzając analizę skupień z dodaną nową zmienną przy wykorzystaniu metody

Tab. 5. Elementy grup kultur energetycznych uzyskane metodą Warda i *k*-średnich

|              | Metodą Warda  | Metodą <i>k</i> -średnich  |
|--------------|---|--|
| Skupienie 1  | Bulgaria, Czechy, Estonia, Polska   | Bulgaria, Czechy, Estonia, Polska  |
| Skupienie 2a | Cypr, Hiszpania, Włochy, Grecja,  | Cypr, Grecja,  |
| Skupienie 2b | Austria, Dania, Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia, Belgia, Holandia, Finlandia, | Austria, Dania, Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia, Hiszpania, Włochy, Portugalia |
| Skupienie 3  | Francja, Szwecja, Portugalia, Słowenia,   | Francja, Szwecja, Słowenia, Belgia, Finlandia  |
| Skupienie 4  | Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry, Łotwa  | Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Węgry   |
| Skupienie 5  | Malta   | Malta  |
| Skupienie 6  | Luksemburg  | Luksemburg   |

Źródło: opracowanie własne.

<sup>17</sup> Pojęcie „energetyka” odnosi się do wszystkich – kopalnych i odnawialnych – źródeł energii i nie należy go utożsamiać (co często występuje w praktyce) z elektroenergetyką.

Warda, otrzymano pewne zmiany w ramach istniejących skupień. Dodatkowa zmienna spowodowała przede wszystkim wyróżnienie Malty, która tak jak i Luksemburg stała się skupieniem samoistnym (w tym przypadku od Malty odrywa się Cypr). W skupieniach 2. i 3. następują liczne przemieszczenia, tworzą się z nich trzy grupy, które różnicuje wskaźnik świadomości energetycznej przejawiającej się w podejmowaniu działań na rzecz oszczędności energii:

- pierwsza grupa o przeciętnych i wysokich wskaźnikach świadomości energetycznej (Francja, Szwecja, Portugalia, Słowenia);
- druga grupa o przeciętnych wskaźnikach świadomości energetycznej (Austria, Dania, Niemcy, Wielka Brytania, Irlandia, Belgia, Holandia, Finlandia);
- trzecia grupa o niskich wskaźnikach świadomości energetycznej (Cypr, Grecja, Hiszpania, Włochy).

Po wprowadzeniu dodatkowej zmiennej grupy reprezentujące kraje Europy Środkowo-Wschodniej, czyli 1. i 4., pozostają bez zmian. Skupienie 1., w którym znalazła się Polska, charakteryzują przeciętne wskaźniki świadomości energetycznej, a grupę 6. – niskie i przeciętne.

## 5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz statystycznych należy stwierdzić, że kultura energetyczna państw członkowskich ma istotne znaczenie dla realizacji „nowej polityki energetycznej” Unii Europejskiej. Stanowi ona najnowsze ujęcie celów, jakie Unia zamierza osiągnąć w sferze szeroko rozumianej energetyki przy zastosowaniu określonych środków. Realizując nadrzędny cel, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne UE, „nowa polityka energetyczna” szczególnie akcentuje jego aspekt ekologiczny, tzn. ochronę środowiska naturalnego przed skutkami wytwarzania energii, redukcję emisji CO<sub>2</sub>, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym. Jej charakterystyczną cechą jest silne skorelowanie z polityką ochrony środowiska naturalnego, a zwłaszcza z polityką przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Jej najważniejsze postanowienia zawiera pakiet energetyczno-klimatycz-

ny, w tym zapis 3 x 20%, obligujący kraje UE do 2020 r. do: zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych (OZE) do 20% w łącznym bilansie energetycznym UE, redukcji emisji CO<sub>2</sub> o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz do ograniczenia łącznego zużycia energii pierwotnej w Unii Europejskiej o 20% w stosunku do scenariusza BAU (*Business As Usual*).

Należy podkreślić, że spełnienie powyższych wymogów przez poszczególne kraje UE w dużej mierze jest uwarunkowane przez ich kulturę energetyczną. Wydaje się, że najłatwiej wymogi te spełniają państwa ze skupień 2. i 3., które charakteryzują się niską energochłonnością gospodarki, wysokim udziałem odnawialnych źródeł energii, średnim udziałem węgla, niskim bądź średnim poziomem emisji, wykorzystaniem energetyki jądrowej. W trudniejszej sytuacji znajdują się kraje ze skupienia 1., wśród których jest Polska, charakteryzujące się wysoką energochłonnością gospodarki, wysoką emisją gazów cieplarnianych, stosunkowo dużym udziałem węgla w produkcji energii, niskim poziomem rozwoju odnawialnych źródeł i niewielkim wykorzystaniem energetyki jądrowej (w przypadku Polski jej brakiem). W związku z tym wydaje się, że bardzo ważna jest świadomość energetyczna społeczeństwa, która może przyczynić się do łatwiejszego spełnienia wymogów nowej polityki energetycznej. Niestety, wskaźnik świadomości energetycznej dla krajów ze skupienia 1. kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie. Wynikać to może z niedostatecznych działań na rzecz oszczędzania energii, jej mało efektywnego zastosowania, stosunkowo niewielkiego wykorzystania urządzeń energooszczędnych i wciąż niskiego korzystania OZE w bilansie energetycznym.

## Literatura

Alternative Energy Blog (2005). „Japan seeks protection from crude oil prices by reducing energy consumption”, *International Herald Tribune*, 6 czerwca.

Baran J., Janik A., Ryszko A. (2011). *Handel emisjami w teorii i praktyce*. Warszawa: CeDeWu.

Campbell J. L. (2002). „Ideas, politics and public policy”, *Annual Review of Sociology*, t. 28.

- Choudhury M.A. (1995). „Ethics and economics. A view from ecological economics”, *International Journal of Social Economics*, t. 22, nr 2.
- Chukwuma C. (1996). „Perspectives for a sustainable society”, *Environmental Management and Health*, t. 7, nr 5.
- Działania UE przeciw zmianom klimatu. Europejski system handlu emisjami* (2008). Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Energy Package – strategia Unii Europejskiej*, [http://www.ure.gov.pl/portal/pl/341/2218/Energy\\_Package\\_8211\\_strategia\\_Unii\\_Europejskiej.html](http://www.ure.gov.pl/portal/pl/341/2218/Energy_Package_8211_strategia_Unii_Europejskiej.html) [dostęp: 16.05.2009].
- Energy-Yearly Statistics 2008* (2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union; edition oraz <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsien020&plugin=1> [dostęp: 25.11.2012].
- Engi D., Icerman L. (1995). „Impact of R&D strategies of OECD members on the U.S”, *Energy*, t. 20, nr 12.
- EU Energy in Figures and Factsheets (revision 2011)*, <http://www.europeanenergyreview.eu/site/pagina.php?id=3121>, [dostęp: 16.07.2011].
- Factors Influencing the Societal Acceptance of New Energy Technologies: Meta-Analysis of Recent European Projects* (2007). Create acceptance, project co-funded by the European Commission.
- Federal Energy Management Advisory Committee. Meeting Minutes* (2002). Federal Energy Management Program. US Department of Energy. Energy Efficiency and Renewable Energy, <http://www.eere.energy.gov> [dostęp: 15.01.2013].
- IEA Energy Policies Review* (2008). The European Union, OECD/IEA.
- Isoard S., Soria A. (2001). „Roots regeneration: Decentralized energy in a global marketplace”,  *Foresight*, t. 3, nr 4.
- Jacobsen H.K. (2000). „Energy technology and foreign trade. The case of Denmark”, *Energy and Environment*, t. 11, nr 1.
- Kłaczyński R. (2010). „Bezpieczeństwo energetyczne Polski w zakresie dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej”, w: J. Dzwonczyk, J. Kornaś (red.), *Polska transformacja – oczekiwania i rzeczywistość*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego: Europejska Polityka Energetyczna*, COM(2007) 1, wersja ostateczna, Bruksela, 10 stycznia.
- Komunikat Komisji Europejskiej. Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius – The Way Ahead for 2020 and Beyond*, COM (2007)2 final.
- Kuciński K. (2006). *Energia w czasach kryzysu*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.
- Kuzmiak D.T. (1995). „America’s economic future and the environment”, *Managerial Auditing Journal*, t. 10, nr 8.
- Łucki Z. (2010). „Instrumenty polityki energetycznej”, *Polityka Energetyczna*, t. 13, z. 1.
- Łucki Z., Misiak W. (2010). *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mielczarski W. (2013). „Budżet UE: ile wygraliśmy, a ile przegraliśmy”. *Energy Newsletters*, nr 6.
- Moshirian F. (1998). „National financial policies, global environmental damage and missing international institutions”, *International Journal of Social Economics*, t. 25, nr 6/7/8.
- Ocena potencjału redukcji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030* (2009). Warszawa: McKinsey & Company.
- Pach-Gurgul A. (2012). *Jednolity rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski*. Warszawa: Difin.
- Panorama of Energy. Energy Statistics to Support EU Policies and Solutions* (2009). Luxembourg: Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities.
- Schaeffer J. (2005). *About „Real Goods”. Introduction to 10<sup>th</sup> Edition Solar Living Sourcebook*, <http://www.realgoods.com> [dostęp: 20.01.2013].
- Schroeder J. (2002). *Creating Energy Consciousness on the Campaign Trail. Clean Air – Cool Planet*, <http://www.cleanair-coolplanet.org> [dostęp: 12.12.2009], sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z dnia 17 października 2005 r.).
- Tapio P., Banister D., Luukkanen J., Vehmas J., Willamo R. (2007). „Energy and transport in comparison: Immaterialisation, dematerialization and decarbonisation in the EU 15 between 1970 and 2000”, *Energy Policy*, nr 35.
- White Paper: An Energy Policy for the European Union* (1995). COM(95) 682, grudzień, <http://europa.eu/bulletin/fr/9512/p103101.htm> [dostęp: 20.05.2009].
- Wniosek Komisji – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, 96/61/WE, dyrektywy 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE i rozporządzenie (WE nr1013/2006), COM(2008) 18 wersja ostateczna, 2008/0015 (COD), Bruksela, 23 stycznia.*

*Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030* (2013), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:PL:PDF> [dostęp: 30.06.2013].

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsien020&plugin=1> [dostęp: 15.11.2010].

**Pozostałe źródła internetowe:**

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refresh-TableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=te-c00001&language=en> [dostęp: 11.10.2011]

## **Country's energy culture as a determinant of the "new European Union energy policy"**

The authors of the present article discuss the nature and priorities of the "new EU energy policy" and present various factors that determine it, especially a country's energy culture. They define "energy culture" and describe its types in the European Union.

In order to understand the role of energy culture in the establishment of the European Union's "new energy policy", the authors conduct statistical analyses using Ward and k-means methods. As a result, they divide EU countries into groups with similar energy cultures and with ways of adapting to the "new energy policy" of the EU, especially to environmental challenges, that are alike from the technological and economic point of view. The authors emphasize the role of public energy awareness and its effects in the context of fulfilling the requirements of the new EU energy policy.

**Keywords:** energy culture, "new European Union energy policy", energy-climate package, renewable energy sources, EU Emissions Trading System (EU ETS).



Robert H. Wade

## Powrót polityki przemysłowej?

W imię wolności, wzrostu gospodarczego i ograniczenia ubóstwa rola państwa w gospodarce rynkowej powinna się ograniczyć do regulowania rynków, a (czasami) do korygowania „niesprawności rynków”. Ta neoliberalna koncepcja była nieomal powszechnie uważana za konsensus przez ostatnie dwie lub trzy dekady na Zachodzie oraz w organizacjach działających na sposób zachodni, takich jak Bank Światowy. W ostatnim jednak okresie konsensus ten jest kwestionowany z powodu wydarzeń, których nie sposób pominąć. Głównie chodzi o Wielkie Zachodnie Spowolnienie (*Great Western Slump*), które rozpoczęło się w roku 2008. Nawet jeśli obecnie dominujący w Europie nurt odchodzi od eksponowania konieczności „ograniczania wydatków”, podkreślając potrzebę „wzrostu”, to działania podejmowane z myślą o promowaniu wzrostu gospodarczego w istocie pozostają zgodne z duchem dawno temu ustanowionego konsensusu neoliberalnego. Jest on w pełni spójny z logiką działań „oszczędnościowych”.

W artykule przedstawiono podstawowe założenia stojące za neoliberalnym konsensem – w szczególności zaś przywołano opinie jego zwolenników kwestionujących zasadność prowadzenia polityki przemysłowej. W dalszej części artykułu przytoczono argumenty na rzecz twierdzenia, że rząd Stanów Zjednoczonych od dawna prowadzi – skrywany i z dobrym efektem – słabo dotychczas rozpoznany typ polityki przemysłowej. Nie koncentruje się ona ani na indywidualnych firmach, ani na obszarze geograficznym, ale na sieci firm. Ta zmiana (niewielka) w sposobie podchodzenia do gospodarki pojawiła się w Stanach Zjednoczonych po 2008 r., prowadząc do wzrostu przyzwolenia na odgrywanie przez rząd sterującej roli wobec rynków. Ponadto, część państw przynależących do grupy krajów o średnim dochodzie, głównie z sektorami wytwórczymi kurczącymi się w obliczu konkurencji ze strony Azji Wschodniej, zaczęła na nowo wykazywać zainteresowanie polityką przemysłową. Wreszcie, część ekspertów Banku Światowego zaczęła w ostatnim okresie wykazywać zainteresowanie „budowaniem konkurencyjnych przemysłów” (czyli *de facto* polityką przemysłową ujętą pod inną nazwą), co ma miejsce po raz pierwszy od połowy lat osiemdziesiątych XX w. Kombinacja tych różnych czynników może zwiastować pojawianie się klimatu na rzecz podejmowania przez państwo bardziej znaczącej roli w zakresie wspierania rozwoju, przynajmniej w „zależnych gospodarkach rynkowych”, takich jak te znajdujące się na peryferiach Europy.

Słowa kluczowe: polityka przemysłowa, neoliberalizm, sieci firm, pułapka średniego dochodu, Bank Światowy.

„Najlepsza polityka przemysłowa to brak polityki przemysłowej”  
Gary Becker, laureat Nagrody Nobla, 1985.

„Jedynie alternatywne postawy dzisiaj to neoliberal albo osoba umyślowo niedorozwinięta”  
Gustavo Franco, prezydent Banku Centralnego Brazylii, 1996.

„W bezlitosnej globalnej konkurencji rynkowej tylko rozważna i rozsądna interwencja rządu może pomóc gospodarce zmienić kierunek i adaptować się”  
Kishore Mahbubani, Dziekan Lee Kuan Yew School of Public Policy, Narodowy Uniwersytet w Singapurze, 2011.

John K. Galbraith zauważył kiedyś, że „konwencji kształtowania się nowych idei, jak „masowa mądrość” nie daje tak wielu możliwości kształtowania się nowych idei, jak „masowy atak okoliczności, z którymi nie sposób

---

Robert H. Wade – profesor ekonomii politycznej w Londyńskiej Szkole Ekonomii, laureat nagrody Leontiefa za rok 2008. Artykuł ten jest zmodyfikowaną wersją tekstu „Return of industrial policy?” opublikowanego w *International Review of Applied Economics* (marzec 2012). Przełożył Stanisław Mazur.

walczyć” (Galbraith 1999, s. 17). Twierdzą, że potężny neoliberalny konsensus dotyczący pożądanej roli państwa w gospodarce rynkowej dominował przez ostatnie dwie lub trzy dekady na Zachodzie i w instytucjach międzynarodowych działających na modłę zachodnią, takich jak Bank Światowy. Instytucjach tak potężnych, że zdolnych do „głębokiego uspienia opinii publicznej”, jak można było to określić, posiłkując się frazą zaczerpniętą od Johna S. Milla. Ale konsensus ten jest ostatnio kwestionowany przez okoliczności, których nie sposób zignorować i na które rządy muszą odpowiedzieć.

Artykuł ten przedstawia kluczowe idee stojące za neoliberalnym przekonaniem o ekonomicznej roli państwa – w sposób, w jaki pojmował ją Gary Becker w przywołanym na wstępie cytacie. W dalszej kolejności podejmuje analizę dwojakiego rodzaju wyzwań odnoszących się do tej konwencjonalnej neoliberalnej mądrości. Pierwsze z nich płynie ze Stanów Zjednoczonych będących epicentrum kształtowania „norm globalnych” dotyczących roli państwa w gospodarce. Kryzys finansowy lat 2007–2009 i wynikający z niego długi okres spowolnienia gospodarczego nadszarpnął aurę nieomyślności związanej z „samoregulującym się rynkiem”. Odpowiedź rządu amerykańskiego polegała na uruchomieniu programu wsparcia wybranych sektorów przemysłu, wbrew dominującemu przez wiele lat przekonaniu, że rząd nie podejmował i nie powinien podejmować takich działań. Ponadto, najnowsze badania pokazują, że przez ostatnie trzy dekady rząd Stanów Zjednoczonych, na poziomie władz federalnych, stanowych i lokalnych uprawiał specyficzny typ polityki przemysłowej, którego nie odnotowano w badaniach naukowych. Kiedy rząd USA dąży do redukcji swojego zewnętrznego deficytu handlowego wynoszącego 800 mld dolarów w ciągu roku (5,3% PKB), w stosunku do zewnętrznej nadwyżki usług sięgających 170 mld dolarów rocznie (12% PKB), rządowe agencje mogą realizować tego typu politykę przemysłową, która jest trudno dostrzegalna, a zarazem sprzyja redukcji owego deficytu.

Drugie wyzwanie, kwestionujące neoliberalne przekonania, pochodzi z krajów o średnim dochodzie. Większość takich państw – w Ameryce Południowej, Afryce subsaharyjskiej,

Środkowym Wschodzie i Afryce Północnej oraz Azji Południowej – odnotowuje spadek dochodów w stosunku do państw Zachodu od lat osiemdziesiątych XX w. Spora część z nich dostrzega, że ich sektory przemysłu wytwórczego pozostają w stagnacji lub kurczą się w obliczu wschodnioazjatyckiej konkurencji. Część z nich nalega na Bank Światowy, aby udzielił im większej pomocy finansowej celem rozwoju ich polityki przemysłowej.

Kombinacja zmian (niewielkich) w podejściu do roli państwa, która pojawiła się w Stanach Zjednoczonych, sprzyja aktywniejszej roli rządu w gospodarce (pomimo silnego oporu większości Republikanów i Aktywistów Partii Herbacianej). Ponadto narastają naciski (wciąż jednak niewielkie) ze strony krajów średniego dochodu na Bank Światowy celem uzyskania pomocy na rzecz rozwoju określonych przemysłów. Wszystko to wywołuje zmianę (niewielką) w jego polityce przemysłowej, przedstawiając jej bardziej zniuansowany obraz. Przy wsparciu głównego ekonomisty Banku Światowego (chińskiej narodowości) zespół badaczy i zespół operacyjny Banku zastanawiają się, jak budować konkurencyjne przemysły. Namysł taki pojawił się po raz pierwszy od połowy lat osiemdziesiątych. Może się okazać, że będzie to wczesna faza wyłaniania się nowego zbioru norm politycznych preferujących bardziej „rozwojowe” funkcje państwa, prowadzące do ukształtowania się niemal pełnego konsensusu w odniesieniu do norm państwa „regulacyjnego, aktywnego”.

## 1. Neoliberalna recepta na ekonomiczną rolę państwa

Ekonomiczny neoliberalizm odwołuje się do różnych neoklasycznych ekonomii opartych na niemal mesjanicznej wierze w naturalny, spontaniczny, samoorganizujący się porządek gospodarki rynkowej lub bardziej technicznie rzecz ujmując, w ład oparty na wierze w efektywność rynków. Następstwem tego jest niewiara w kompetencje rządu i jego zdolność do poprawy – poprzez interwencję – negatywnych efektów wynikających z działań rynków. Zadziwiające jest jednak to, że neoliberalizm, tak sceptyczny wobec zdolności państwa do interwencji, wierzy

w jego zdolność do zachowania porządku i do penalizacji wykroczeń.

Wynikający z tego obraz gospodarki jest „raczej jak pasta do zębów lub syrop”, można byłoby rzec, używając frazy Paula Streetena (1983). Czynniki produkcji w krajach rozwiniętych są mobilne, mogą zostać łatwo wykorzystane przez różne sektory gospodarki. Przepływy te stanowią reakcję na sygnały cenowe. Kraje rozwijające się mają więcej struktur lub segmentacji, które blokują mobilność zasobów, zatem podstawową rolę rządów państw rozwijających się powinno stać się ich usuwanie.

W rozumowaniu tym teoretycznie dopuszcza się przypadek odstępstwa od polityki sektorowej neutralności w sytuacji „niedoskonałości rynku” wynikających z „pozytywnych efektów zewnętrznych” lub tego, co Alfred Marshall określił jako „efekty zewnętrzne”. Ochrona przemysłu w jego pierwszej fazie rozwoju to najlepiej znana zasada tego rodzaju. Zgodnie z nią ochrona wybranych przemysłów jest usprawiedliwiona z powodu niesprawności rynku zagrażającej ich rozwojowi. Jeśli zapewniłoby się danym branżom odpowiedni okres ochronny, stałyby się one konkurencyjne, a ich działanie niosłoby ze sobą określone korzyści społeczno-ekonomiczne, przyczyniając się do podniesienia poziomu dobrobytu.

Jednakże rozumowanie to zakłada, że interwencja publiczna jest uzasadniona tylko wtedy, kiedy (1) rynki nie są w stanie wytworzyć optimum społecznego (z powodu pewnych form „efektów zewnętrznych”), (2) można przypuszczać, że interwencja ta zbliży sytuację do optimum społecznego po kosztach niższych niż korzyści.

Następnie przyjmuje się, że w realnym świecie oba te warunki są rzadko spełnione. Wyprzedzając o kilka kroków konkluzję tego tekstu, można stwierdzić, że „rządy nie mogą wybierać zwycięzców, ale zwycięzcy mogą wybierać rządy”.

Założenia neoliberalnej ekonomii są przedstawiane jako uniwersalnie obowiązujące, jak np. w stwierdzeniu Lawrence’a Summersa (profesora ekonomii z Uniwersytetu Harvarda, byłego Sekretarza Skarbu i byłego głównego ekonomisty Banku Światowego): „Prawa ekonomii, o czym się często zapomina, są jak prawa inżynierii. Ten sam zbiór praw wszędzie działa”. Summers póź-

niej określa te prawa jako »trzy -zacje«: prywatyzacja, stabilizacja, liberalizacja”. Wyjaśnia on, że te idee są tak powszechnie akceptowane, iż nie podlegają dyskusji, podobnie jak „idea, że wielki program wydatkowy jest sposobem stymulowania gospodarki” (za: Klein 2009).

Gregory Mankiw, profesor ekonomii na Uniwersytecie Harvarda, autor powszechnie wykorzystywanych podręczników i były przewodniczący Prezydenckiej Rady Doradców Ekonomicznych, sformułował podstawową neoliberalną receptę w 2006 r. w następujący sposób: „Adam Smith miał rację, kiedy stwierdził, że »Niewiele więcej jest potrzebne, aby rządzić państwem w sposób prowadzący od barbarzyństwa do bogactwa, poza pokojem, niedokuczliwymi podatkami i dobrym działaniem wymiaru sprawiedliwości«” (Mankiw 2006). Pominął fakt, że Smith w innych swoich pracach określił wiele warunków koniecznych dla tego rządu, w tym potrzebę wprowadzenia ścisłych regulacji finansowych i handlowych.

William Easterly, były ekonomista Banku Światowego i autor *The Elusive Quest for Growth*, przywołuje podstawowy argument: „Systemy, które respektują prawa indywidualne, najbardziej sprzyjają, w długim okresie, rozwojowi gospodarczemu. Te indywidualne prawa obejmują prawa do: własności, wyrażania opinii wbrew dominującym poglądom, handlu czymkolwiek i z kimkolwiek, uruchamiania nowych przemysłów i zakładania nowych firm, do popierania nowych nurtów politycznych i tak dalej. Teoretyczna wymowa tych hipotez zakłada, że prawa indywidualne mogą umożliwić radzenie sobie z systemową niepewnością poprzez wykorzystanie lokalnej wiedzy jednostek i potężnych bodźców do rozwiązywania ich własnych lokalnych problemów, co będzie prowadziło do lepszej jakości działania, nawet jeśli decydent polityczny na szczytach władzy nie wie, jak kształtować stopy wzrostu” (Easterly 2009, s. 136, podkreślenia dodane).

Z argumentacją Easterly’ego wiążą się co najmniej trzy istotne problemy. Po pierwsze, jednostki mogą mieć kluczową i lokalnie umiejscowioną wiedzę konieczną do rozwiązywania problemów lokalnych, ale mogą nie mieć kluczowej nie-lokalnej wiedzy – której dysponentem są agencje państwowe. Po drugie, rozwój

Chin stanowi przykład spektakularnego zakwestionowania twierdzenia o konieczności istnienia „prawa handlu czymkolwiek i z kimkolwiek, uruchamiania nowych przemysłów i zakładania nowych firm, do popierania nowych nurtów politycznych”. Po trzecie, Easterly nie wspomina o prawach do pracy, prawach pracowników do uczestniczenia w zarządzaniu firmami i prawach pracowników do tworzenia zrzeszeń prowadzących w ich imieniu negocjacje zbiorowe, co ogranicza wolności pracodawców.

Docenić należy, że Easterly sam przyznaje, iż przeważająca liczba badań empirycznych przemawia przeciwko jego twierdzeniu. Dostrzega on, że typowy kraj rozwijający się osiągał lepsze wskaźniki ekonomiczne w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w., kiedy rządy prowadziły bardziej interwencjonistyczną politykę, niż to miało miejsce później, kiedy polityka ta została istotnie ograniczona. Zauważa: „To trochę tajemnicze, dlaczego oni sobie dobrze radzili (...) ten wzrost jest dla nas tajemniczy (...) Jest to także zastanawiające dla zwolenników trzymania się państwa z daleka od rynków” (Easterly 2002).

W odniesieniu do roli rządu w transakcjach międzynarodowych Martin Wolf z *Financial Times*, w artykule „Dlaczego globalizacja działa”, zachwala neoliberalną receptę: „Nie ma sensu bardziej fragmentaryzować światowej gospodarki, ale raczej należy spowodować, aby gospodarka światowa działała tak, jak gdyby była gospodarką Stanów Zjednoczonych lub co najmniej Unii Europejskiej” (Wolf 2004, s. 4). Rządy narodowe, twierdzi Wolf, nie powinny mieć większej zdolności do zarządzania międzynarodowymi przepływami ekonomicznymi niż Stany Zjednoczone lub – ewentualnie – państwa Unii.

Tim Leunig z Londyńskiej Szkoły Ekonomii tak ujmuje konsensus w sprawie polityki przemysłowej: „Rząd powinien zapewniać warunki dla rozwoju biznesu – mianowicie, efektywną infrastrukturę, wykształcone zasoby rynku pracy i lepsze planowanie. Rządy nie powinny wybierać zwycięzców – bez względu na to, czy dotyczy to poszczególnych firm, określonych sektorów, czy przemysłu jako całości” (Leunig 2010, s. 14). Jeśli jakaś specjalna pomoc jest udzielana przemysłowi, to powinna mieć ona charakter „funkcjonalny” lub „horyzontalny” i przybie-

rać postać subsydiowanych kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw celem skompensovania możliwych niesprawności rynków kapitałowych. Warunkiem uruchomienia tej pomocy jest zapewnienie, aby wsparcie świadczone w jej ramach było dostępne dla wszystkich małych i średnich przedsiębiorstw na tych samych warunkach. W tej opinii uwagę zwraca zrównanie polityki przemysłowej z polityką „wybieraniem zwycięzców”.

## 2. Ekonomia rozwoju

Ekonomia rozwoju, od momentu kiedy po II wojnie światowej wyłoniła się jako subdyscyplina, działała z silniejszym „interwencjonistycznym akcentem” niż ekonomia głównego nurtu – przy założeniu, że ta ostatnia, chociaż aspiruje do uniwersalności (jak w tytule pracy *Zasady ekonomii*), w rzeczywistości dotyczyła „szczególnego przypadku” mniejszości narodowych gospodarek krajów rozwiniętych (Seers 1963). Przeważająca większość gospodarek narodowych, mianowicie krajów rozwijających się, pozostawała w gorszej sytuacji od gospodarek wiodących, ponieważ nie miała odpowiedniej infrastruktury technicznej, instytucji rynkowych i wyposażonych w umiejętności zasobów ludzkich, którymi dysponowały kraje rozwinięte.

Zwykle charakteryzowały się one wąskosektorową strukturą produkcji zorientowaną na eksport towarów oraz wielki odsetek populacji siły roboczej zatrudnionej w nisko produktywnym rolnictwie. Ich eksport miał małą dochodową elastyczność popytową, a import cechował się wysoką elastycznością dochodową, skutkującą chronicznym deficytem w obrotach bieżących. Kraje te borykają się z problemem gwałtownego rozwoju miast związanego z tym, że ludzie masowo zaczęli opuszczać obszary wiejskie, generując potężny popyt na pracę i dobra materialne (w dużym stopniu importowane) konieczne dla tworzenia infrastruktury miejskiej i rozwoju mieszkalnictwa. Dlatego też ekonomia rozwoju opowiada się za silniejszą, sterującą rolą rządu państw rozwijających się, niż postuluje to ekonomia głównego nurtu, koncentrująca się na ochronie rynku wewnętrznego, kontroli kapitałów, celowych subsydiach, istnieniu przedsię-

biorstw publicznych i banków oraz podobnych rozwiązań. Polityki te w ich aspekcie sterowania stały się znane pod nazwą „polityki przemysłowej”, zorientowanej na zmianę struktury gospodarki, częściowo poprzez rozwój nowych przemysłów eksportowych, a częściowo przez rozwój przemysłów substytuujących import (Reinert 2007). Większa część dorobku ekonomii była często określana jako ekonomia strukturalna.

Jednakże ekonomia rozwoju od wczesnych lat osiemdziesiątych – w sposób, w jaki ujmowały ją organizacje, gdzie prym wiodły Stany Zjednoczone, takie jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Monetarny i Departament Skarbu Stanów Zjednoczonych, oraz wydziały ekonomii uniwersytetów zachodnich, które „formułowały globalną politykę” – zmieniła kierunek w mniejszym lub większym stopniu łącząc swoje priorytety z tymi charakterystycznymi dla ekonomii głównego nurtu. Rezultatem było to, co Albert Hirschman określił jako „monoekonomię”, a co John Williamson, odnosząc się szczególnie do krajów rozwijających się, nazwał „Konsensusem Waszyngtońskim”<sup>1</sup>.

Idee Konsensu Waszyngtońskiego są wyrażane w procedurach operacyjnych Banku Światowego. Od połowy lat dziewięćdziesiątych jego pracownicy, corocznie w okresie od września do maja, spotykają się z przedstawicielami państw będących pożyczkobiorcami i dokonują oceny ich rozwoju poprzez wykorzystanie formuły Polityki Krajowej i Oceny Instytucjonalnej (*Country Policy and Institutional Assessment – CPIA*). Wyniki tej oceny silnie wpływają na przebieg rozmów, które Bank prowadzi ze swoimi dłużnikami, i bezpośrednio na wysokość środków, jakie przeznaczają na cele pożyczkowe dla krajów o niskim poziomie dochodów (jak również na wysokość grantów z Global Environmental Facility). W tej formule oceny (CPIA) wyróżnia się więcej niż kilkanaście podstawowych politycznych i instytucjonalnych obszarów i stosuje się kilkanaście wskaźników w ramach każdego z tych obszarów. Kryteria oceny odzwierciedlają wiarę Banku w zbiór „najlepszych polityk” i „najlepszych instytucji” dla wszystkich krajów rozwijających się, pomimo wyrażanego przekonania

<sup>1</sup> Klasyczną polemikę na ten temat znaleźć można w pracy Deepaka Lal (1983).

o tym, że nie działa zasada „jeden rozmiar pasuje do wszystkich”.

Aby otrzymać najwyższy wynik w dziedzinie „polityki handlowej”, kraj musi mieć całkowicie zliberalizowane reguły handlowe, bez taryf na poziomie przekraczającym 16%, bardzo niskie średnie taryfy, bardzo niskie różnicowania międzysektorowe, nie może stosować jakościowych ograniczeń i subsydiów eksportowych. Innymi słowy, formuła CPIA zakłada, że optymalny poziom otwartości to maksymalna otwartość.

Aby otrzymać najwyższy wynik w dziedzinie instytucji finansowych, państwo nie może udzielać preferencyjnych kredytów (np. kierowanych do priorytetowych przemysłów)<sup>2</sup>.

Aby uzyskać najwyższy wynik w dziedzinie „instytucji rynku pracy”, państwo w zasadzie nie powinno stosować regulacji chroniących pracowników, ponieważ to tworzy „zatory w paście do zębów lub syropie” (zob. Streeten 1983) (czyli utrudnia płynne działanie). Formuła CPIA wpisuje się w linię rozumowania wielkich liberalnych myślicieli, począwszy od Smitha, który demonizował wczesny ruch związkowy i odwracał twarz od konsekwencji nieingerowania w działania wolnego rynku przejawiające się m.in. w postaci ubóstwa w Wielkiej Brytanii czy głodu w Irlandii<sup>3</sup>.

Zgromadzona została obszerna literatura służąca uzasadnieniu neoliberalnej argumentacji stojącej za Konsensusem Waszyngtońskim. Wielka liczba empirycznych dowodów przemawia za prawdziwością twierdzenia, że jeden model wzrostu jest dobry dla wszystkich, struktura pro-

<sup>2</sup> Krytykowanie przez Bank Światowy japońskiego rządu za naruszenie tej zasady w jego programie pomocowym w Azji Południowo-Wschodniej skłoniła go do całościowego zbadania procesów rozwojowych zachodzących w Azji Wschodniej. To przedsięwzięcie, jak i inne działania Banku na rzecz rynków finansowych, opisano w: Wade 1996.

<sup>3</sup> Międzynarodowa Korporacja Finansowa (International Finance Corporation), będąca wyspecjalizowaną agendą ds. sektora prywatnego Grupy Banku Światowego, niedawno zgodziła się, pod naciskami Międzynarodowej Organizacji Pracy (International Labour Organization – ILO) usunąć kryteria dotyczące rynku pracy z CPIA dla celów prowadzonych przez siebie badań. Kryteria te wciąż są używane przez pozostałe agendy Grupy Banku Światowego.

dukcji i dochodu nie ma znaczenia, kryteria oceny formuły Polityka Krajowa i Instytucjonalna stosowane przez Bank Światowy mają uniwersalne zastosowanie, oraz że rządy powinny unikać prowadzenia sektorowej polityki przemysłowej<sup>4</sup>. Ważne jest podkreślenie roli CPIA jako emanacji Konsensusu Waszyngtońskiego, ponieważ wielu komentatorów donosi o pojawieniu się „Postkonsensusu Waszyngtońskiego” opartego na poszerzeniu jego kluczowych założeń o dodatkowe elementy, takie jak „współzarządzanie” i „płec” mające widocznie implikować (mylnie), że zasadnicza konstrukcja Konsensusu ulega zmianie.

Poza wynikami badań empirycznych, wszechogarniający narracyjny klimat „globalizacji” głosi, że przez ostatnie trzy dekady światowa gospodarka doświadczyła „wielkiej konwergencji” i że kraje rozwijające się wzrastają szybciej niż grupa państw rozwiniętych, a nierówności między nimi maleją, odwracając tendencję dywergencji występującą w XIX i w pierwszej połowie XX w. Wolf opisuje tę konwergencję jako „największy i najbardziej doniosły fakt dotyczący naszego świata” (2011).

Konsekwencją tego sposobu rozumowania jest przekonanie, że jeśli kraj rozwijający się nie osiąga sukcesów – czy to pod względem tempa rozwoju, czy stabilności finansowej – to powodem tego stanu rzeczy są prawdopodobnie nadmierne i nieefektywne interwencje publiczne (zob. Wade 1998). Utrzymuje się, że nie ma to nic wspólnego z bogatymi państwami „odpychającymi drabinę” do rozwoju (List 1966; Chang 2002). Z tego punktu widzenia kraje słabo roz-

winięte po prostu takie są, a ich sytuacja nie jest konsekwencją działań państw rozwiniętych, a jeśli coś ma wpływ na ich złą sytuację, to są to ich własne rządy, a nie „my” na Zachodzie.

Dostrzeżmy użyteczność narracji globalizacji dla uzasadniania rosnącej internacjonalizacji firm amerykańskich i europejskich, do momentu, w którym krajowe etykiety były – przynajmniej do 2008 r. i globalnego kryzysu finansowego – powszechnie uważane za niewłaściwe. Świat był ich ostrzygą.

### 3. Wyzwania dla głównego nurtu ekonomii płynące ze strony Stanów Zjednoczonych

Jednakże w ciągu ostatnich kilkunastu lat firmy z rynków wschodzących poczyniły znaczący postęp w efektywności i skuteczności działań na rynkach międzynarodowych, przy jednoczesnym zachowaniu silniejszego poczucia tożsamości narodowej niż ich zachodni odpowiednicy, często otrzymujący wsparcie państwa. Wyzwanie to uwrażliwiło zachodnie firmy i rządy na znaczenie kwestii narodowościowych oraz spowodowało, że z większą życzliwością zaczęto postrzegać ideę wsparcia państwa dla gospodarki.

Ta defensywna zmiana w orientacji miała miejsce w sytuacji interwencji rządów Stanów Zjednoczonych i Europy w odpowiedzi na globalny kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze z niego wynikające (od roku 2007 do 2011 i dalej trwającego). Administracja prezydenta Obamy zaangażowała się w działania zorientowane na wsparcie określonych sektorów w sposób, który rząd amerykański długo odrzucał, w tym w zwiększenie akcji kredytowej, ochronę sektora motoryzacyjnego oraz pobudzanie innowacji w wybranych obszarach (takich jak energia, medycyna, farmacja, IT), przy użyciu jawnych, jak i ukrytych klauzul „kupuj produkty amerykańskie”. Stwierdzenie, że „transgraniczne banki są międzynarodowe za życia, a krajowe po śmierci”, nagle wydaje się znajdować również zastosowanie w branżach innych niż tylko bankowość. Ponadto zarówno „interwencyjne” propozycje, jak i te formułowane przez Narodowy Bank Inwestycyjny (National Investment Bank)

<sup>4</sup> Np. Marcus Noland i Howard Pack (2003). Wyniki tego badania, podobnie jak i wielu innych, analizującego relacje między polityką przemysłową a wydajnością sektora (w zakresie rentowności i wzrostu ogólnej wydajności czynników produkcji i eksportu) pokazują niewielki zakres tych relacji w Azji Wschodniej. Podejście takie pomija jednak to, co ma szczególne znaczenie, tj. związek między polityką przemysłową a zmianami strukturalnymi, w szczególności tempo restrukturyzacji i dywersyfikacji produkcji. Easterly odrzuca ideę skutecznej polityki przemysłowej Azji Wschodniej, mówiąc: „Dowody, że dyktatorzy wybierają zwycięzców, są bardzo słabe, więc dlatego jesteśmy tak pewni, że ten czynnik przyczynił się do sukcesu Gangu Czterech” [Wschodnioazjatyckie tygrysy]?” (2009, s. 129).

zyskują zainteresowanie w szacownych kręgach politycznych (Skidelsky, Martin 2011).

Amerykańskie działania w sferze przemysłu wpływają na gospodarkę całego świata. To, co rząd Stanów Zjednoczonych czyni w zakresie polityki gospodarczej, od dawna kształtuje normy dotyczące polityki gospodarczej w pozostałych częściach globu, częściowo poprzez międzynarodowe organizacje zdominowane przez USA, takie jak Bank Światowy. Zwolennicy polityki przemysłowej mogą teraz wskazywać na przykład Stanów Zjednoczonych, kiedy przedstawiciele rządu amerykańskiego – np. negocjatorzy handlowi – mówią innym rządów, że nie mogą one prowadzić polityki przemysłowej.

Ponadto kilkanaście najnowszych prac pochodzących z badań empirycznych opisuje, jak różne agencje rządu Stanów Zjednoczonych od dawna praktykują ten rodzaj polityki przemysłowej, który umykał uwadze analityków badających rolę amerykańskiego rządu w gospodarce. Kiedyś analitycy przyjmowali, że „zawodność rynku” była jedynym uzasadnieniem dla polityki przemysłowej, i pomijali te działania agencji, które służyły wspieraniu sieci przedsiębiorstw w wybranych sektorach, wykorzystujących nie tylko „twarde” instrumenty, takie jak ochrona prawa, subsydia i zamówienia publiczne, lecz także „miękkie” instrumenty interakcji między urzędnikami publicznymi, firmami, finansistami i uniwersytetami. Rozwinę to szerzej, zanim przejdę do dalszego omawiania przypadku Stanów Zjednoczonych.

### Polityka przemysłowa jako wsparcie dla sieci poziomu mezo

Ekonomia głównego nurtu posługuje się różnicowaniem na dwie kategorie, tj. „makro” (cała gospodarka) i „mikro” (firmy postrzegane jako niezależne, autonomiczne jednostki współdziałające atomistycznie na rynku, połączone w strukturalne kategorie „przemysłu” lub „sektora”). Mikroanaliza zakłada, że firmy są koordynowane przez jedną z dwóch podstawowych instytucji systemu gospodarczego: rynki lub hierarchie<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Jestem wdzięczny Johnowi Matthewsowi (2010) za przekazane uwagi.

W końcu XIX w. Alfred Marshall pośrednio wyróżnił „mezo”: poziom analizy lokujący się między poziomami mikro i makro, gdy badał „okręgi przemysłowe” (np. dzielnice przemysłu metalowego w Sheffield) oraz sformułował koncepcje, takie jak „efekty zewnętrzne” i „korzyści skali” w celu ich wyjaśnienia. Niewielu jednak uczonych budowało swoje teoretyczne propozycje na wyróżnionej przez Marshalla kategorii poziomu mezo. Nieliczni, którzy próbowali je wykorzystywać, skłonni byli poprzestać na jego statycznej koncepcji „gospodarki skali”, w której atomistyczne firmy czerpią korzyści z wydajności po prostu z racji lokalizacji (bliskości lokalizacji), a nie z powodu koordynacji strategicznej. W dzielnicach przemysłowej takich miast, jak Sheffield, sekrety przemysłu „czuć w powietrzu”, twierdził Marshall.

Od lat osiemdziesiątych pojawiła się obszerna literatura – przede wszystkim poza głównym nurtem ekonomii – na temat sieci „suprafirm”, klastrów i łańcuchów wartości, traktowanych jako trzecia podstawowa instytucja koordynacji działań firm. W przeciwieństwie do Marshalla i poglądów jego neoklasycznych następców, traktuje ona klastry i tworzenie sieci jako intencjonalne działania, część strategii firmy, i dokonuje ich interpretacji poza ramami klasycznej ekonomii opartej na założeniach ograniczonej racjonalności, uczenia się, a także ścieżek zależności, a nie równowagi i racjonalnych oczekiwań.

Podstawowym argumentem stojącym za tym rozumowaniem jest po pierwsze to, że sieci stanowią odrębny, alternatywny mechanizm koordynacji względem rynków i hierarchii. W przeciwieństwie do rynków (w których interakcje są regulowane przede wszystkim przez cenę, sądy lub umowy albo poprzez to, co ludzie w handlu określają jako „wyjątkowe okazje”) i hierarchie (gdzie interakcje są regulowane autorytatywnymi relacjami), sieci bazują na zaufaniu, kompetencji i wzajemności (rozdzielenie między sieciami i hierarchią nie zawsze jest jasne w praktyce, jak chociażby w przypadku transgranicznych łańcuchów dostaw charakterystycznych dla firm Toyota i IKEA [Best 1990]).

Po drugie, interkoordynacja pomiędzy przedsiębiorstwami poprzez sieci może nieść duże korzyści prywatne i społeczne – ponieważ uczestnictwo w sieci, zwłaszcza gdy jest ona

przestrzennie skoncentrowana (okręgi przemysłowe, specjalne strefy ekonomiczne), może poprawić jakość uczenia się, produktywność i innowacyjność dzięki dostępowi do wspólnych zasobów. Strategie firm w sieci stają się uzależnione od strategii uczestników sieci; kluczowymi kompetencjami w każdej firmie jest zarządzanie złożonymi relacjami poza firmą. „Wyłaniające się właściwości” sieci, takie jak jej kompetencje w dziedzinie absorpcji technologii, wpływają następnie na konkurencyjność każdej firmy. Sieci same stają się źródłem „wzrostu zwrotów”. Z tych powodów sprzyjają one rozwojowi przemysłów opartych na innowacyjności, w których popyt i podaż są niestabilne (stąd ich występowanie w okolicach Mediolanu i Doliny Krzemowej).

Po trzecie, sieci mogą także wytwarzać jedynie korzyści prywatne, a nie społeczne, kiedy są nasycone niekompetencją i oportunistycznym (być może pod osłoną zasady ochrony handlu).

Po czwarte, „niesprawności sieci” są powszechne, kiedy sieci albo się nie tworzą, albo tworzą się i rozpadają. Podstawowym tego powodem jest fakt, że konkurujące firmy nie są zainteresowane współpracą w sytuacji, kiedy dzielą się wiedzą wykorzystywaną do osiągnięcia prywatnej, partykularnej korzyści przez inne firmy. W przypadku wystąpienia niesprawności sieci interakcje między przedsiębiorstwami odbywają się poprzez mechanizmy suboptymalne właściwe dla rynków lub hierarchii, co oznacza rezygnację z korzyści wynikających z reguły wzajemności.

Po piąte, jednym z wielkich pytań badawczych jest to, jak firmom w sieci udaje się koordynować działania i unikać niesprawności sieci. Jednym z rozwiązań jest istnienie dominującej centrali firmy przekazującej instrukcje innym firmom. Kolejnym rozwiązaniem jest funkcjonowanie jednej agencji rządowej lub większej ich liczby, funkcjonujących jako inicjatorzy i opiekunowie działań na rzecz kompensowania „niesprawności sieci” (w odróżnieniu od „zawodności rynku”, standard „mikro” stanowi uzasadnienie dla polityki przemysłowej). Innymi słowy, agencje rządowe mogą przyczynić się do tworzenia i utrzymania sieci łączących naukowców związanych z rządem, inżynierów z korporacji, przedsiębiorców, inwestorów i badaczy uniwersyteckich, mającej na celu wspieranie rozwoju nowych przed-

siębiorstw i branż. Odbywa się to np. poprzez dotacje, rozszerzenie usług przemysłowych dla firm w wybranych sektorach albo przez mniej lub bardziej subtelne zastosowanie zasady wyczerpujących rozmów.

### Amerykańska polityka na poziomie mezo<sup>6</sup>

Klasyczne spojrzenie na politykę przemysłową Stanów Zjednoczonych w stopniu, w jakim ona w ogóle istnieje, sugeruje, że jest nieefektywna, jeśli odnosić ją do interesu narodowego. Dobrze ujął to Michael Mann: „Nie ma poważnej amerykańskiej polityki przemysłowej; pozostawiono ją potężnym aktorom powojennej amerykańskiej gospodarki – wielkim korporacjom. Wiele z jej niepowodzeń (polityki przemysłowej) spowodowanych jest radykalną separacją władzy zapisanej w konstytucji Stanów Zjednoczonych. Niełatwo prowadzić skoordynowaną politykę gospodarczą prezydentowi i jego gabinetowi, dwóm izbom Kongresu, Sądowi Najwyższemu i pięćdziesięciu stanom (także sfragmentaryzowanym przez ten sam podział władzy) – szczególnie jeśli przynależą do różnych partii politycznych” (Mann 1997, s. 484).

Bardzo podobnie brzmią argumenty Roberta Reicha, Iry Magazinera oraz zwolenników podejścia określanego jako „wielości kapitalizmów”, takich jak Peter Hall i David Soskice.

Argumentacja ta, wyrażona w języku zmiennych, mówi, że polityka przemysłowa (zorientowana na określone branże) będzie nieefektywna w kontekście: (1) struktury federalnej oraz (2) silnego podziału władzy między legislatywę, egzekutywę oraz sądownictwo. W tych warunkach rząd może realizować coś, co jest określane jako polityka przemysłowa, w ramach której wpływowe grupy interesu przechwytywać ważne części aparatu państwa i uzyskują korzystne dla siebie programy, ale będzie to działanie nieskoordynowane i wytwarzające negatywne efekty co do jakości życia. Jak twierdzi Kevin Philips, polityka przemysłowa w sfragmentaryzowanej politycznej strukturze jest zarówno „niepożądana, jak i nieefektywna” (Philips 1992, s. 104).

<sup>6</sup> Przywołane powyższe wyjaśnienie polityki przemysłowej Stanów Zjednoczonych jest oparte na pracy Andrew Schranka i Josha Whitforda (2009).



Słabością tej argumentacji jest założenie, że skuteczna polityka przemysłowa wymaga ze strony agencji rządowych scentralizowanej koordynacji programów inicjowanych z myślą o rozwoju określonych przemysłów, a nawet firm (jak to zazwyczaj dzieje się w polityce przemysłowej państw Azji Wschodniej)<sup>7</sup>.

Ostatnie badania prowadzone przez Freda Blocka, Charlesa Sabela, Andrew Schranka i Josha Whitforda odwołują się m.in. do perspektywy „mezo”, analizując wyżej poruszone zagadnienia. Identyfikują oni wiele amerykańskich programów przemysłowych mających na celu stworzenie sieci i pokonanie niesprawności sieci posługujących się nie tylko subsydiami, ochroną i regulacjami („twardymi” działaniami), lecz także doradztwem, perswazją i naciskiem wspartym przez autorytet rządu („miękkie” działania)<sup>8</sup>.

Programy te prowadzą krajowe, stanowe i lokalne agencje, które same są stosunkowo słabo skoordynowane. Na poziomie krajowym to: Narodowy Instytut Zdrowia (National Institutes of Health – NIH), Agencja Zaawansowanych Projektów Badawczych (Advanced Research Projects Agency – ARPA), Narodowy Instytut Standaryzacji i Technologii (National Institute of Standards and Technology – NIST), Administracja ds. małej przedsiębiorczości (Small Business Administration – SBA) i inne. Finansują one badania i rozwój w wybranych sek-

torach oraz wykorzystują fundusze, którymi zarządzają, na wspieranie działania sieci współpracy między firmami, naukowcami, inżynierami oraz inwestorami wysokiego ryzyka. NIST organizuje Ogólne Partnerstwo Przemysłowe (Manufacturing Extension Partnerships – MEPs) na określonych obszarach geograficznych celem doradzania lokalnym firmom. SBA rozdysponowuje granty z programu Badania Innowacyjne dla Małych Przedsiębiorstw (Small Business Innovation Research – SBIR). Agencje federalne z wielkimi budżetami na badania naukowe (np. NIH, Departament Energii) są zobowiązane do przeznaczenia 2,5% dotacji na programy SBA, która z kolei przyznaje od 5000 do 1500 grantów dla małych firm rocznie. Granty te są szczególnie ważne z punktu widzenia integrowania aktywności uczelni i firm (np. w ostatnich latach ponad dwie trzecie tych grantów trafiło do firm, których założycielami byli obecni lub dawni pracownicy uczelni).

SEMATECH jest znanym przykładem sieciowego podejścia do polityki przemysłowej. Powstał w 1987 r. z inicjatywy federalnej (Departament Obrony) Agencji ds. Zaawansowanych Projektów (Advanced Research Agency Project – ARPA) w odpowiedzi na praktyczne zniknięcie z rynku amerykańskich firm zdolnych do wytwarzania urządzeń potrzebnych do produkcji półprzewodników. Wiodącymi producentami tego sprzętu w tym czasie byli Japończycy, którzy wytworzone przez siebie produkty przetrzymywali przez okres sześciu miesięcy przed ich wypuszczeniem na rynek pod pretekstem „testowania” przez japońskich producentów półprzewodników, dając tym ostatnim znaczącą przewagę konkurencyjną nad amerykańskimi rywalami. ARPA zgromadziła czternastu amerykańskich producentów półprzewodników i zachęciła (pomimo ich oporu) do utworzenia konsorcjum finansującego badania i rozwój oraz do budowania potencjału w celu ponownego wejścia na rynek. Kiedy popyt na półprzewodniki zmalał, SEMATECH rozkwitł, ponieważ firmy chętnie angażowały swoich najlepszych pracowników w inicjowane przez niego przedsięwzięcia. Kiedy popyt na półprzewodniki wzrastał, a co za tym idzie, firmy miały wysokie zyski, były one mniej skłonne do współpracy. Działania ARPA (finansowanie i tworzenie warunków do konfrontowania

<sup>7</sup> Japonia, Korea Płd. i Tajwan również zastosowały miękką-mezo politykę przemysłową tego samego typu jak ta opisana w przypadku Stanów Zjednoczonych, polegającą na tworzeniu więzi wejścia–wyjścia w gospodarce narodowej. Niedawno Korea Płd. i Tajwan podjęły działania na rzecz pełniejszego wykorzystania okręgów przemysłowych w postaci parków naukowych. Przykładem tego było utworzenie na Tajwanie Parku Naukowego Hsinchu w 1980 r. Na jego terenie stworzono kilka klastrów firm produkujących wysokiej jakości komponenty dla komputerów i urządzeń peryferyjnych, telekomunikacji, optoelektroniki i paneli płaskich, maszyn precyzyjnych i biotechnologicznych, z silnymi powiązaniem z dostawcami komponentów i użytkownikami. (zob. Wade 2003; Storm, Naasterpad 2005; Mathews 2010).

<sup>8</sup> Te badania dotyczą przemysłów cywilnych. Ponadto rząd Stanów Zjednoczonych praktykuje na szeroką skalę politykę przemysłową zakamuflowaną w płaszcz polityki obronnej, często przynoszącą korzyści sferze cywilnej (zob. Kitson 2005).

nowatorskich pomysłów) pomogły temu konsorcjum przejść przez wiele cykli gospodarczych. Zarząd SEMATECH-u w 1996 r. uznał, że jest on na tyle rozwinięty, iż zdecydował się kontynuować jego działania bez finansowania federalnego. Inicjatywa ta kwitnie do dzisiaj.

Schrank i Whitford twierdzą, że „Rząd federalny prowadzi politykę przemysłową w ramach zdecentralizowanych instytucji politycznych od ponad generacji (...) Amerykańska polityka przemysłowa wykracza poza zapewnienie konkurencji na rynku, utrzymanie makro stabilności i dostarczanie dóbr publicznych w celu zaspokojenia specyficznych potrzeb firmy na wiele różnych sposobów i przez wiele różnych agencji” (Schrank, Whitford 2009).

Spostrzeżenie to można wyrazić słowami autorów innych badań: „Poniżej ideologicznej powierzchni pojawia się potężne »wymysłone« podłoże nasycone federalnymi, stanowymi i lokalnymi programami wspierania innowacji, z których każdy wypełnia lukę istniejącą w innym” (Etzkowitz et al. 2008, s. 685).

Jedna z osób zaangażowanych w realizację tych programów stwierdziła: „Z pewnością programy te są *de facto* polityką przemysłową, ale nie możemy używać tego określenia, więc zwykle posługujemy się terminem polityki badań i rozwoju” (ibidem, s. 314, za: Schrank, Whitford 2009, s. 93).

Miękka, mezo-zdecentralizowana forma amerykańskiej polityki przemysłowej przynosi korzyści ekonomiczne: lepiej pasuje zarówno do coraz bardziej zdecentralizowanej struktury produkcji, jak i „separacji władzy”, którą opisano przywołanym cytatem z Manna. Kiedyś wertykalnie zintegrowane firmy, stają się coraz bardziej zdeintegrowanymi podmiotami, strukturami mniejszej skali rozrzuconymi jak grzyby po całym kraju. Wraz z tym, jak wzrasta ich udział w produkcji, rosną zyski wynikające z działania sieci. Przedsiębiorstwa wprowadzone do sieci innowacji są bardziej skłonne do konkurencji na autostradzie (wysokie umiejętności, innowacje) niż na kiepskiej drodze (niskie płace). Ponadto decentralizacja – z programami oferowanymi przez wiele agencji rządowych na różnych poziomach i w różnych lokalizacjach – pozwala na eksperymentowanie.

Trudno jednak ocenić ekonomiczną stopę zwrotu takich rozproszonych programów, zwłaszcza poprzez analizę kosztów i korzyści. Z pewnością możemy powiedzieć, że:

- poprzez te programy udało się wypracować wartościowe produkty i użyteczne procesy<sup>9</sup>;
- programy te pomagają uwolnić się od konieczności wspierania nierentownych sektorów gospodarki, przynajmniej tych w cywilnych sektorach przemysłu (w odróżnieniu od rolnictwa i obrony);
- sieci firm pozostające poza oddziaływaniem programów publicznych są częściej narażone na niższą dynamikę rozwoju lub bankructwo. To może na pierwszy rzut oka przemawiać za korzyściami zaangażowania publicznego w gospodarce. Sherrie Human i Keith Provan (2000) twierdzą na przykład, że z sieci małych firm (pozostających poza programami publicznymi), które badano w połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., ponad 60% upadło do czasu ponownego badania, które przeprowadzono w 1998 r. Maryann Feldman i Maryellen Kelley (2001) dowodzą, że firmy objęte sieciami publicznego wsparcia z większym prawdopodobieństwem są skłonne współpracować z innymi firmami niż te, które tego wsparcia nie otrzymują.

#### 4. Wyzwania wobec konwencjonalnej mądrości płynące z państw o średnim dochodzie

W krajach rozwijających się rewolty na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej zapoczątkowane w grudniu 2010 r. zwróciły uwagę na brak dywersyfikacji przemysłu w tym regionie świata. Od Tunezji po Syrię protestujący nie tylko mówią „chcemy wybrać naszych władców”, lecz także dodają „chcemy pracy”. Ich niecierpliwość skłania do pilnego zwrócenia uwagi na sposób, w jaki po rewolcie państwo może pomóc w dywersyfikacji zbyt specjalistycznej struktury gospodarczej i generowaniu produktywnego

<sup>9</sup> Najbardziej spektakularnym przykładem w tym przypadku jest Internet, utworzony w ramach sieci sponzorowanej przez ARPA. Powodzenie tego przedsięwzięcia byłoby niemożliwe bez wsparcia publicznego.

zatrudnienia dla nadwyżki siły roboczej napływającej na rynek pracy.

Z dala od bieżących wydarzeń analiza dowodów dotyczących długoterminowych trendów rozwojowych jednoznacznie wyjaśnia, że – w przeciwieństwie do narracji legitymizującej globalizacji – konwergencja dochodów między krajami jest raczej wyjątkiem niż normą. W większości państw rozwijających się okres lat osiemdziesiątych, dziewięćdziesiątych XX i początek XXI w. to stracone dekady, charakteryzujące się niższymi stopami wzrostu niż w okresie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Tylko dwojakiemu rodzajowi państw udało się podnieść od 1980 r. dochody *per capita* w stosunku do dochodów mieszkańców kapitalistycznego rdzenia świata. To państwa Azji Wschodniej i Południowej oraz Chiny i Indie – w przypadku tych dwóch ostatnich wzrost nastąpił z bardzo niskiego poziomu (Wade 2004). Karawana rozwoju jednak się wydłuża (Wade 2011a).

Narasta liczba dowodów wskazujących na to, że wiele krajów o dochodach wyższych i średnich, które mogłyby być pierwszymi w kolejce do uzyskania statusu państw rozwiniętych gospodarczo, tkwi w „pułapce średniego dochodu”. Firmy w tych krajach dostrzegają, że nie mogą konkurować z firmami z krajów o niższym poziomie płac, jak i z firmami produkującymi towary i oferującymi usługi wymagające technologicznego zaawansowania, z krajów o wyższym poziomie płac.

Na przykład stosunek regionalnej wartości dodanej produkcji do regionalnego PKB w Ameryce Łacińskiej spadł z 27% w 1980 r. do 18% w 2009 r. Owe 18% to prawie tyle samo, ile wynosi stosunek znacznie wyższego dochodu w strefie euro. Jego odpowiednik w Azji Wschodniej to 31%. Większość strojów karnawałowych w Brazylii jest produkowanych obecnie w Chinach.

Nawet gospodarki Azji Południowo-Wschodniej, w przeciwieństwie do powszechnej opinii, nie odnotowują już wysokiej wartości dodanej działań produkcyjnych. To prawda, że Maleszja, Tajlandia i Indonezja doświadczały od połowy lat siedemdziesiątych głębokiej zmiany strukturalnej i przeszły z gospodarki opartej na surowcach naturalnych do produkcji, szczególnie w elektronice, elektrotechnice, tkaninach

i przemyśle samochodowym. Kraje te zdołały zbudować potencjał produkcyjny i osiągnąć sprawność zarządzania umożliwiające im wzrost produktywności do poziomu krajów rozwiniętych w sferze wytwarzania standardowych produktów. Brak jednak przykładów innych krajów rozwijających się, poza Azją Północno-Wschodnią, które doświadczyłyby takiego wzrostu zdolności produkcyjnych.

Ale w przeciwieństwie do Tajwanu i Korei Płd. będących na podobnym etapie rozwoju, żaden z nich – w tym najbogatsza Maleszja – nie zbudował wewnętrznych zdolności do projektowania innowacji i komercjalizacji produktów w sektorach nowych, bardziej rentownych, a jedynie kilka firm zdołało stworzyć marki regionalne. Wszystkie z nich pozostają w dużym stopniu zależne od korporacji transnarodowych (Multinational Corporation – MNC) wspierających eksport ich produktów o wysokim zaawansowaniu technologicznym. Co najistotniejsze, powiązania MNC z gospodarkami krajowymi są słabe, co powoduje, że krajowa wartość dodana w przemyśle przetwórczym pozostaje ogólnie niska.

Rzeczywiście, w miarę postępu Chin w tym zakresie (budowania powiązań z MNC oraz tworzenia krajowego potencjału innowacyjnego) mamy do czynienia z zabawą gospodarek Azji Południowo-Wschodniej w „przeskakiwanie kozła”, skutkującą jeszcze silniejszym oddziaływaniem na nie presji konkurencyjnej. Ponadto chińskie firmy rekoncentrują swoją aktywność na terytorium Chin, co powoduje, że upadają regionalne łańcuchy wartości, na których wcześniej mocno opierała się chińska gospodarka. W efekcie, fabryki z państw Azji Południowo-Wschodniej tracą możliwość wysyłania swoich produktów do Chin. Te z kolei tworzą fabryki w zachodnich prowincjach, w których poziom płac jest niższy niż w pozostałych częściach kraju. Ta ponowna rekoncentracja łańcuchów wartości potęguje problemy, z którymi mierzą się producenci komponentów z Azji Południowo-Wschodniej.

Badania prowadzone ostatnio w Maleszji pokazują, że płace realne spadły w latach 2002–2008, jak również obniżyła się średnia intensywność umiejętności produkcji. Twierdzi się, że „przemysł Maleszji wydaje się obniżać poziom

technologicznego rozwoju, słabną zachęty dla pracowników, aby doskonalili swoje umiejętności (...) jego możliwości technologiczne są stosunkowo statyczne (a być może nawet się obniżają) (...) konkurencyjność przemysłu stała się znakiem czasu” (Yusuf, Nabeshima 2009, s. 26).

Rządy krajów o średnich dochodach znalazły się w pułapce, a tym samym stają się skłonne do kwestionowania ugruntowanej od wielu lat argumentacji ekonomii głównego nurtu oraz Banku Światowego sprowadzającej się do twierdzenia, że „najlepsza polityka przemysłowa to brak polityki”.

Powyższe okoliczności i dowody, płynące zarówno ze Stanów Zjednoczonych jako epicentrum „globalnej polityki”, jak i ze strony zaniepokojonych rządów i analityków państw o średnim dochodzie, spowodowały, że zagadnienie polityki przemysłowej ponownie stało się przedmiotem publicznej debaty w stopniu, który nie miał miejsca od dekad. Nawet Bank Światowy, będący przez wiele lat orędownikiem neutralnych polityk sektorowych krajów rozwijających się, ostatnio zaczął formułować pewne wartościowe spostrzeżenia odnośnie do polityki przemysłowej.

## 5. Bank Światowy po części zaczął interesować się polityką przemysłową

Przez ostatnie trzy dekady Bank Światowy promował globalny program polityczny zwany Konsensusem Waszyngtońskim jako rdzeń polityki gospodarczej dla krajów będących jego kredytobiorcami. W latach osiemdziesiątych XX w. eksperci Banku do spraw rozwoju przemysłu i technologii przemysłowych zostali poproszeni o znalezienie sobie nowego zatrudnienia, a ich miejsce zajęli specjaliści do spraw prywatyzacji, liberalizacji, stabilizacji, walki z ubóstwem, dobrych rządów, oceny środowiska i tym podobnych.

Powoli zaczynają się pojawiać małe oznaki zmian<sup>10</sup>. Justin Yifu Lin, mianowany głównym ekonomistą Banku Światowego w 2008 r., stara się zdynamiczować prace nad koncepcjami polityki przemysłowej. Jest on pierwszą w historii Banku osobą niebędącą obywatelem żad-

nego z państw należących do G7, która zajmuje tak kluczową pozycję w instytucji zdolnej do kontrolowania i propagowania koncepcji o zasięgu globalnym (jego poprzednikami byli Amerykanie, Brytyjczycy, Francuzi). Lin jest Chińczykiem urodzonym na Tajwanie. Zbiegł do Chin i tam został okrzyknięty bohaterem. Po studiach na Uniwersytecie w Chicago przygotował doktorat z ekonomii, a następnie wykładał w Australijskim Uniwersytecie Narodowym. Te ostatnie kwalifikacje budują jego wiarygodność w oczach amerykańskich ekonomistów. Opierając się na swojej wiedzy o industrializacji Azji Wschodniej i teoriach dotyczących faz wzrostu (takich jak dzieła Akamatsu, japońskiego ekonomisty z początków lat trzydziestych XX w.; Ozawa 2009), Lin wsparł ideę „nowej ekonomii strukturalnej”. Bazuje ona m.in. na założeniu, że „rozwój” to nie tylko wyższe poziomy dochodów i konsumpcji (obszar zainteresowania Banku Światowego „redukcją ubóstwa” wynikającej z Milenijnych Celów Rozwojowych), lecz także zmiany w strukturze produkcji. Lin twierdzi, że rządy mogą skutecznie nakłaniać firmy do dywersyfikacji i modernizacji produkcji – z zastrzeżeniem, iż działania rządu powinny być prowadzone w ramach istniejącej w gospodarce przewagi komparatywnej, której natura będzie ewoluować wraz z zachodzącymi zmianami.

Istota tego podejścia nie polega na przesuwaniu wsparcia publicznego z jednego sektora do innego poprzez wykorzystanie funkcji produkcji. Jego sednem jest rozbudowany, stale doskonały system zorganizowania produkcji charakterystyczny dla tego, którym posługuje się Toyota. W systemie te różne produkty mają zróżnicowane potencjały wzrostu, a ograniczenia i możliwości są identyfikowane w miarę ich pojawiania się w czasie. Uczenie się i samoodkrywanie przez aktorów, prywatnych i publicznych, to procesy o znaczeniu centralnym dla rozwoju. To one prowadzą do technicznej i organizacyjnej doskonałości, poszerzając zakresy działań (w odróżnieniu od wąskiej specjalizacji). Tego typu reformy nie mają na celu spełniania „listy życzeń” Konsensusu Waszyngtońskiego pochodzącej z „nowoczesnej” ekonomii, ale są bardziej nakierowane na odkrywanie konkretnych ograniczeń i możliwości ujawnionych w procesie ciągłego doskonalenia.

<sup>10</sup> Zob. użyteczny przegląd Banku Światowego (2009).

Lin (2010, s. 330f) określa sześć kroków składających się na strategiczną interwencję publiczną w danym kraju:

1. Rząd (G) identyfikuje listę dóbr i usług wytwarzanych przez ostatnie dwie dekady w dynamicznie rozwijających się krajach z podobną strukturą subwencjonowania i przeciętnym PKB wyższym o 100%.
2. Z listy produktów, G nadaje priorytety tym, których produkcję już rozpoczęły krajowe, prywatne firmy, i pomaga usunąć przeszkody stojące na drodze do ich wzrostu i unowocześnienia.
3. Część umieszczonych na liście produktów może być zupełnie nowa dla firm krajowych; w takich przypadkach G może podjąć działania, aby przyciągnąć firmy z krajów o wyższym poziomie dochodów zidentyfikowanych w kroku 1., w celu zainwestowania przez nie w tych branżach.
4. G powinien zwrócić uwagę na prywatne, ekonomicznie udane przedsięwzięcia związane z wytwarzaniem produktów, które nie znalazły się na tej liście, i tworzyć warunki dla ich wzrostu.
5. W krajach rozwijających się, mających słabą infrastrukturę i nieprzyjazne otoczenie dla biznesu, G może inwestować w parki przemysłowe lub strefy eksportowe i wprowadzać usprawnienia, by przyciągnąć krajowe firmy prywatne i/lub zagraniczne chętne do inwestowania w wybranych przemysłach.
6. G powinien dostarczać ograniczonych zachęt dla firm krajowych lub inwestorów zagranicznych, którzy wytwarzają produkty znajdujące się na liście opracowanej w kroku 1., celem kompensacji ich kosztów wynikających z wytworzenia wiedzy publicznej będącej konsekwencją ich inwestycji.

Lin podkreśla, że wsparcie to musi być adresowane do działań przebiegających w ramach ekonomicznej przewagi komparatywnej. To jest użyteczna obrona przed standardowym oskarżeniem, że jego podejście równa się „rządowi próbującemu wybierać zwycięzców”. Ale Lin pozostaje niechętny wobec idei identyfikowania kryteriów stanowiących podstawę rozróżniania na inwestycje w istniejącej ekonomicznej przewadze komparatywnej i poza nią.

Ha-Joon Chang kwestionuje interpretację Lin: (1) Japońskie wsparcie dla przemysłów stalowego, motoryzacyjnego, okrętowego i podobnych miało miejsce w późnych latach pięćdziesiątych i wczesnych sześćdziesiątych XX w., kiedy dochód Japonii *per capita* wynosił jedynie 19% (1961) notowanego w Stanach Zjednoczonych (według rynkowej stopy wymiany); (2) Korea wsparła przemysł ciężki i chemiczny w późnych latach sześćdziesiątych, kiedy jej dochód *per capita* wynosił tylko 6% dochodu notowanego w Stanach Zjednoczonych; (3) Korea wsparła produkcję półprzewodników w 1983 r., kiedy jej dochód *per capita* wynosił tylko 14% rejestrowanego w Stanach. Obraz tych kombinacji produktów i średnich dochodów sugeruje, że Japonia i Korea inwestowały mocno w produkty daleko wykraczające poza ich przewagi komparatywne (np. wytwarzane w krajach z dwukrotnie większym średnim dochodem, zgodnie z krokiem pierwszym z listy Lin).

Lin odpowiada, że te działania mieściły się w obszarze przewagi komparatywnej tych państw, w tym czasie. W Korei: „POSCO [gigantyczna państwowa firma stalowa założona w 1968 r. wbrew radom Banku Światowego, która wkrótce stała się najbardziej efektywnym producentem produktów stalowych w świecie] odniosła sukces dzięki produkcji ubrań, obuwia i za sprawą innych pracochłonnych branż. Wraz z sukcesem w tych obszarach Korea zgromadziła kapitał, a kapitałochłonność jej struktury subsydiowania wzrosła. Z perspektywy strategii przewagi komparatywnej konieczna stała się modernizacja kilku firm w branżach bardziej kapitałochłonnych”.

Lin argumentuje dalej: „Przemysły, takie jak produkcja stali i stoczniowy, były jednymi z najbardziej zaawansowanych gałęzi przemysłu na świecie w XIX w., ale w połowie XX w. nie miały już tej wiodącej pozycji. Inwestycje w tych dojrzałych branżach zatem wymagały dużych ilości kapitału w porównaniu z tradycyjnymi przemysłami pracochłonnymi, ale ich intensywność kapitału była znacznie niższa niż ta występująca we wschodzących gałęziach przemysłu. Nie jest więc zaskakujące, że przy wsparciu rządu w przewyciężeniu problemów z mobilizacją dużej ilości kapitału w gospodarkach ze słabo rozwiniętym sektorem finansowym te branże są

rentowne w gospodarkach, które osiągnęły status niższego średniego dochodu lub zbliżają się do jego osiągnięcia” (Lin, Chang 2009).

Podstawowym argumentem wydaje się to, że wiemy, że Japonii i Korei udało się odnieść sukces w pewnych branżach, dlatego branże te musiały być tymi, które miały przewagę komparatywną. To trąci tautologią. Istnieje niebezpieczeństwo, że zasada Lin mówiąca, iż polityka przemysłowa powinna się rozwijać w obszarach przewagi komparatywnej, sankcjonuje wiek kamienia łupanego w gospodarce, handlu w gospodarce ICT, specjalizację w produkcji wyrobów kamieniochłonnych, jakby to miało wynikać z zasady optymalnej równowagi (Salazar-Xirinachs, Nubler, 2010).

Pomimo tych krytycznych uwag uważam, że argumenty Lin są ważne dla rozwoju debaty publicznej nad polityką przemysłową, zwłaszcza że pochodzą od głównego ekonomisty instytucji ważnej dla kształtowania globalnej opinii publicznej.

Nie chcę powiedzieć, że główny ekonomista Lin i jego koncepcje strategicznej interwencji rządu w przemysł przekonały większość ekonomistów Banku Światowego. Lin sam mówi, że z jego argumentami sympatyzuje ich mniej niż 10%. Moje badania prowadzone w Banku w lecie 2010 r. pokazują, że wielu z nich z irytacją odrzuca jego argumenty. „Każdy produkt koreański ma 100 usterek. Kto by postawił na to swoje pieniądze?” stwierdził jeden z wyższych urzędników tej instytucji<sup>11</sup>.

Jednak niektórzy ekonomiści Banku Światowego są gotowi do udzielania pozytywnej odpowiedzi na wnioski pożyczkowe rządów, które poszukują środków finansowych dla budowania konkurencyjnych przemysłów i rozpytujących wokół o wskazówki, jak przemysły te budować.

Kolejnym, potencjalnie ważnym zdarzeniem dla budowania klimatu sprzyjającego rozwijaniu polityki przemysłowej jest mianowanie Janamitra Devana wiceprezydentem odpowiedzialnym za Finansowanie i Rozwój Sektora Prywatnego (Financial and Private Sector Development – FPD), na początku 2010 r. Devan, były dy-

rektor McKinsey, w niezamarynowanym sosie neoliberalnej ekonomii dostrzega potencjał wsparcia publicznego określonych branż. Z jego inicjatywy FPD sformułowała coś, co zostało nazwane programem Konkurencyjne Przemysły (Competitive Industries – CI) (uniką się stosowania pojęcia „polityka przemysłowa”). Program ten jest po części odpowiedzią na istnienie sporej przepaści między działaniami Banku Światowego prowadzonymi w sferze relacji z rządami narodowymi a działaniami Międzynarodowej Korporacji Finansowej (International Finance Corporation – IFC) i jej relacji z prywatnymi firmami. Zazwyczaj Bank działa w celu poprawy „klimatu inwestycyjnego”, a IFC udziela wsparcia konkretnym firmom. Brak jednak spójności między tymi działaniami. W ramach CI Bank Światowy i IFC zaczynają integrować swoje działania w krajach, w których odbywa się pilotaż (celem przewyciężenia silosów, jak określa się je w żargonie Banku) i skupiać się na pomocy rządowi w zakresie formułowania strategii dla rozwoju określonych branż (w tym opieki zdrowotnej, ICT, turystyki, agrobiznesu, budownictwa, handlu). W tym celu używa się sześciu kroków Lin jako orientacyjnych wskazówek. Jednym z najbardziej frapujących pytań jest to, jak zapewnić, aby wspierane publicznie branże służyły rozwojowi gospodarki narodowej, a nie przede wszystkim „kuzynom ministra”. Obecnie prowadzony jest pilotaż tych polityk CI w Kenii, Wietnamie, Indiach, Jordanii i Kazachstanie.

Zmiany w Banku Światowym, zarówno w sferze deklaracji, jak i praktycznych działań wciąż mają charakter wstępny<sup>12</sup>. Jest to jednak zjawisko o potencjalnie dalekosiężnych konsekwencjach dla zmiany dominujących wzorców dochodów i konsumpcji. Zmiana ta ma nastąpić poprzez rozwój aktywności produkcyjnej w ramach polityki przemysłowej oraz dywersyfikacji koncepcji indywidualnego i kolektywnego uczenia się. Biorąc pod uwagę niechęć ze strony większości pracowników Banku Światowego, zmiany w normach określających rolę państwa warunkowane będą zewnętrzną presją ze stro-

<sup>11</sup> Prace terenowe zostały wykonane wspólnie z Jakobem Vestergaardem z Duńskiego Instytutu Studiów Międzynarodowych (The Danish Institute of International Studies).

<sup>12</sup> Kluczowy zespół Competitive Industries składa się tylko z kilku osób, a jego liderem jest nowy pracownik Banku, który przyszedł z McKinsey.

ny wpływowych państw i organizacji pozarządowych wspierających argumenty Lin i inicjatywy, takie jak CI i podobne przedsięwzięcia (Park, Vetterlein 2010).

## 6. Konkluzje

Reguły rządzenia, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Wielkiej Brytanii (to państwa, których normy w największym stopniu kształtują myślenie banków działających na rzecz rozwoju) od dawna pozostają wrogie wobec idei tworzenia narodowych strategii i długoterminowych celów. Od początku obecnego spowolnienia ekonomicznego żaden rząd nie promował narodowej strategii budowania nowych konkurencyjnych przemysłów. To zaskakujące, jak szybko początkowy przypływ entuzjazmu w obliczu „interwencji” rządu (jak na okładce *Newsweeka* „Teraz jesteśmy wszyscy socjalistami” [2009]) został zawrócony do punktu z 2011 r., w którym to relacja między władzą demokratycznych państw a rynkami finansowymi nigdy nie była bardziej sprzyjająca tym ostatnim.

Ale fakty są czasami niewygodne. Niepokój wielu rozwiniętych i rozwijających się państw o erozję produkcji w obliczu chińskiej konkurencji, niepokój w wielu krajach o średnim dochodzie, które znalazły się w pułapce średniego dochodu, wreszcie niepokój wielu biedniejszych państw, jak się może wydawać, skazanych na status eksporterów surowców – łączą się z narastającymi wątpliwościami co do wiarygodności teoretycznych i empirycznych podstaw Konsensusu Waszyngtońskiego, w tym jego recepty dotyczącej roli państwa (zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się). Wywołany przez Stany Zjednoczone krach finansowy i długotrwałe spowolnienie gospodarcze w większości gospodarek zachodnich nadwyrężyło aurę magii „rynku” i przyczyniło się do wzrostu znaczenia ponownej specjalizacji gospodarczej wykraczającej poza sferę finansów.

Ekonomiści rozwoju, tacy jak Dani Rodrik, Ricardo Hausmann i Justin Lin, politolodzy Andrew Schrank i Josh Whitford, socjolog, jak Fred Block, i badacze zarządzania strategicznego, jak John Mathews, zaczęli wskazywać „akademickie bańki”. Część niedawno przygoto-

wanych opracowań sugeruje błędy we wcześniejszych pracach służących dyskredytowaniu sektorowej polityki przemysłowej oraz zwraca uwagę na wcześniej zaniebane miękkie-mezo formy polityki przemysłowej. Inni specjaliści rozwoju koncentrują się na ważnym pytaniu, w jaki sposób wpływać na polityków i urzędników, aby dążyli oni do świadczenia usług (w tym polityki przemysłowej), które służą gospodarce narodowej, a nie tylko interesom branżowym (Besley, Persson 2011).

Niektóre rządy państw o średnim dochodzie czerpią inspirację z doświadczeń Wschodniej Azji i wykorzystują swój, nabierający znaczenia, głos na forum banków rozwoju, aby zmienić dominujące normy tak, by służyły prowadzeniu lepszej polityki przemysłowej – a nie jej ograniczaniu (Wade 2011b). Ożywienie zainteresowania polityką przemysłową części pracowników Banku Światowego jest istotne ze względu na jego rolę w kształtowaniu globalnych standardów politycznych.

Często mówi się, że zasady międzynarodowego porządku gospodarczego stanowią istotne ograniczenie dla prowadzenia skutecznej polityki przemysłowej. To, bez wątpienia, jest prawdą. Reguły Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO) uczyniły znaczną część interwencji rozwojowych w Azji Wschodniej możliwymi do zaskarżenia lub wręcz nielegalnymi (Wade 2003). W tym kontekście nabiera znaczenia dotychczas lekceważone rozróżnienie na twardą i miękką politykę przemysłową. Większość z tych działań, które WTO uznaje za wątpliwe prawnie lub nielegalne, ogniskuje się na „twardych” instrumentach (ochrona rynku, dotacje, ograniczenia ilościowe i tym podobne). Obowiązujące przepisy pozostawiają jednak możliwość stosowania „miękkich” instrumentów. Rządy krajów rozwijających się powinny wykorzystać tę przestrzeń, nawet jeśli starają się one modyfikować reguły tak, aby umożliwiały one szersze wykorzystanie twardych instrumentów, jak te, które stosowali Zachodni Europejczycy i Północni Amerykanie, kiedy doganiali Wielką Brytanię w XIX w., i wschodnioazjatyckie tygrysy, które dogoniły Zachód w drugiej połowie XX w.

Przełożył Stanisław Mazur

## Literatura

- Becker G. (1985). „The best industrial policy is none at all”, *Business Week*, August 25.
- Besley T., Persson T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Best M. (1990). *The New Competition*. Cambridge: Polity Press.
- Chang H.J. (2002). *Kicking Away the Ladder? Economic Development in Historical Perspective*. London: Anthem.
- Easterly W. (2002). „The failure of development economics”, *Challenge*, t. 45, nr 1, s. 88–103.
- Easterly W. (2009). „The indomitable in pursuit of the inexplicable: The world development reports’ failure to comprehend economic growth despite determined attempts, 1978–2008”, w: S. Yusuf (red.), *Development Economics Through the Decades: A Critical Look at 30 Years of The World Development Report*. Washington, DC: World Bank.
- Etzkowitz H., Ranga M., Brenner M., Fuaranys L., Maculan A.M., Kneller R. (2008). „Pathways to the Entrepreneurial University: Towards a global convergence”, *Science and Public Policy*, t. 35, nr 9, s. 681–695.
- Feldman M., Kelley M. (2001). „Leveraging research and development”, w: Ch. Wessner (red.), *The Advanced Technology Program: Assessing Outcomes*, Washington, DC: National Academy Press.
- Franco G. (1996). *Veja*, November 15.
- Galbraith J.K. (1999). *The Affluent Society*. Harmondsworth: Penguin.
- Hicks J. (1946). *Value and Capita* (wyd. 2). Oxford: Oxford University Press.
- Human S., Provan K. (2000). „Legitimacy building in the evolution of small-firm networks”, *Administrative Science Quarterly*, t. 45, nr 3, s. 327–365.
- Kitson M. (2005). „The American economic model and European economic policy”, *Cambridge Journal of Economics*, t. 39, nr 7, s. 987–1001.
- Klein N. (2009). „Why we should banish Larry Summers from public life”, *Washington Post*, April 19.
- Kohli A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Lal D. (1983). *The Poverty of ‘Development Economics’*. London: Institute of Economic Affairs.
- Leunig T. (2010). „Economy class: Public or private?”, *Prospect*, 21 sierpnia.
- Lin J.Y. (2010). „Six steps for strategic government intervention”, *Global Policy*, t. 1, nr 3, s. 330–331.
- Lin J.Y., Chang, H.J. (2009). „Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it?”, *Development Policy Review*, t. 27, nr 5.
- List F. (1966). *The National System of Political Economy*. New York: Kelley.
- Mahbubani K. (2011). „US needs to shed its taboo on economic planning”, *Financial Times*, May 06.
- Mankiw G. (2006). „Repeat after me”, *The Wall Street Journal*, January 03.
- Mann M. (1997). „Has globalization ended the rise and fall of the Nation State?”, *Review of International Political Economy*, t. 4, nr 3, s. 472–496.
- Matthews J. (2010). *Strategizing in Industrial Clusters: Collective Efficiency, Increasing Returns and Higher-order Capabilities*. Lund: University of Lund.
- Newsweek* (2009). February 16.
- Noland M., Pack H. (2003). *Industrial Policy in an Era of Globalization: Lessons from Asia*. Washington DC: Institute of International Economics.
- Ozawa T. (2009). *The Rise of East Asia: The ‘Flying-geese’ Theory of Tandem Growth and Regional Agglomeration*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Park S., Vetterlein A. (red.) (2010). *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philips K. (1992). „US industrial policy: Inevitable and ineffective”, *Harvard Business Review*, t. 70, nr 4.
- Reinert E. (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- Salazar-Xirinachs J., Nübler I. (2010). Review of *Industrial Policy and Development*: M. Cimoli, G. Dosi, J. Stiglitz (red.) (2009), New York: Oxford University Press, *International Labour Review*, t. 149, nr 1.
- Schrank A., Whitford J. (2009). „Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation”, *Politics and Society*, t. 37, nr 4, s. 521–553.
- Seers D. (1963). „The limitations of the special case”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, t. 25, nr 2, s. 77–98.
- Skidelsky R., Martin F. (2011). „For a National Investment Bank”, *New York Review of Books*, April 28.
- Storm S., Naasterpad C. (2005). „Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003”, *Development and Change*, t. 36, nr 6, s. 1059–1094.
- Streeten P. (1983). „Development dichotomies”, *World Development*, t. 11, nr 10, s. 875–89.
- Wade R. (1996). „Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: The East Asia mira-



cle in political perspective”, *New Left Review*, t. 217, s. 3–36.

Wade R. (1998). „The Asian debt-and-development crisis of 1997–? Causes and consequences”, *World Development*, t. 26, nr 8, s. 1535–1553.

Wade R. (2003). „What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”, *Review of International Political Economy*, t. 10, nr 4, s. 621–644.

Wade R. (2004). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

Wade R. (2011a). „Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World

Bank, and the IMF”, *Politics and Society*, t. 39, nr 3, s. 347–378.

Wade R. (2011b), „Globalization, growth, poverty, inequality, resentment and imperialism”, w: J. Ravenhill (red.), *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Wolf M. (2004). *Why Globalization Works*. New Haven, CT: Yale University Press.

Wolf M. (2011). „In the grip of a great convergence”, *Financial Times*, January 05.

World Bank (2009). *Industrial Policies. Knowledge in Development Notes*, December 31.

Yusuf S., Nabeshima K. (2009). *Tiger Economies Under Threat*. Washington, DC: World Bank.

## Return of industrial policy?

For the sake of freedom, economic growth and poverty reduction the state in market economies should limit itself to regulating markets and (sometimes) correcting “market failures”. This neoliberal conception has been the near-consensus for the past two to three decades in the West and in western-led international organizations like the World Bank. But as of recently the consensus has been challenged by circumstances with which it cannot contend, notably the Great Western Slump which started in 2008. Yet even as the narrative in Europe shifts away from emphasising the need for “austerity”, emphasising instead the need for “growth”, the measures invoked to promote growth mainly conform to the long-established neoliberal consensus, which are entirely consistent with the “austerity” agenda.

The article spells out key ideas behind the neoliberal consensus – in particular, its rejection of industrial policy. It then argues that the US government has long practiced – below the radar, and to good effect -- a hitherto little noticed type of industrial policy focused neither on the individual firm nor on the geographic region but on networks of firms, and that a (small) change in the American normative climate has occurred post 2008 in favour of a government steering role in markets. Moreover, some middle-income countries, with manufacturing sectors shrinking in the face of East Asian competition, have recently shown renewed interest in industrial policy. Finally, parts of the World Bank have recently begun to operationalize industrial policy, under the banner of “building competitive industries” (industrial policy by another name), as has not been the case since the mid 1980s. The combination of these several forces may herald the emergence of new norms in favour of a more “developmental” role of the state, at least in “dependent market economies” such as those on the European periphery.

Keywords: industrial policy, neoliberalism, firm networks, middle-income trap, World Bank.

Marek Ćwiklicki, Angelika Wodecka-Hyjek

## Best Value – angielska metoda doskonalenia usług publicznych

W opracowaniu przedstawiono brytyjską metodę Best Value jako jedną z najskuteczniejszych w doskonaleniu usług publicznych. Prezentacji dokonano w układzie: geneza metody, jej miejsce w nowym zarządzaniu publicznym, założenia aplikacyjne, w tym definicja wartości i strategii jej zwiększania, oraz metodyczne aspekty stosowania. Osobnym punktem opracowania jest zestawienie opinii na temat efektów Best Value, będących pochodną doświadczeń angielskich. Tekst kończy opis ograniczeń badania, wyznaczenie kierunków przyszłych analiz oraz wstępna ocena przydatności tej metody na gruncie krajowym.

Słowa kluczowe: Best Value, usługi publiczne, efektywność, administracja samorządowa, doskonalenie.

### 1. Wstęp

Celem opracowania jest prezentacja wyników analizy brytyjskiej metody Best Value pod względem metodologicznym. Jej opisy w krajowej literaturze przedmiotu (np. Modzelewski, Opolski 2009; Zawicki 2011) mają charakter syntetyczny, a ze względu na znaczenie Best Value dla poprawy funkcjonowania administracji warto dokonać szerszej jej prezentacji. Przedstawione rozwiązanie należy uznać za jedno z bardziej interesujących podejść w doskonaleniu jakości usług świadczonych przez samorządy, obok takich, jak: model EFQM, model Malcolma Baldrige'a, CAF itp. (Bugdol 2008).

Osobnego wyjaśnienia wymaga użycie angielskiej nazwy tej metody. W krajowej literaturze dominuje przekład w brzmieniu: „najwyższa

wartość”. Jednakże po przeprowadzonej analizie na potrzeby niniejszego opracowania można również przyjąć inne spolszczenie, adekwatne do charakteru metody: „najlepsza wartość”. Pierwsza propozycja podkreśla osiąganie coraz wyższych poziomów wartości, druga natomiast odwołuje się do dostarczenia najkorzystniejszej wartości pod względem kosztów. Z tego powodu w niniejszym tekście używa się oryginalnej angielskiej nazwy.

### 2. Geneza Best Value

Za datę powstania koncepcji Best Value należy przyjąć czerwiec 1997 r. W tym miesiącu brytyjski rząd opublikował dwanaście wstępnych założeń (tab. 1) dotyczących nowego sposobu realizacji usług publicznych (*Modernising Local...* 1998, s. 9; Loughlin 2004, s. 57–58) mającego zastąpić tzw. obowiązkowe przetargi konkurencyjne (*Compulsory Competitive Tendering – CCT*). W 1999 r. ta propozycja została umieszczona w centrum agendy modernizacyjnej rządu przez Tony'ego Blaira (*Modernising Government* 1999). W rozdziale czwartym, dotyczącym jakości usług publicznych, zdefiniowano Best Value jako system dostarczania usług wysokiej jakości oparty na lokalnie określonych celach, pomiarze efektywności oraz niezależnej kontroli i audycie w celu osiągnięcia ciągłego

---

Marek Ćwiklicki – dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, e-mail: cwiklicm@uek.krakow.pl;

Angelika Wodecka-Hyjek – dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania, e-mail: wodecka@uek.krakow.pl

Opracowanie przygotowano w ramach badań statutowych Katedry Metod Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie pt. „Metody doskonalenia systemu zarządzania w instytucjach sektora publicznego”, symbol pracy nr 8/KMOiZ/1/2012/S/008.

Autorzy pragną wyrazić podziękowania dwóm anonimowym Recenzentom za cenne wskazówki i sugestie dotyczące udoskonalenia artykułu.

Tab. 1. Wstępne zasady Best Value z czerwca 1997 r.

1. Obowiązek wprowadzenia Best Value jest jednym z tych, które władze lokalne są winne społeczności, zarówno jako podatnikom, jak i odbiorcom usług. Plany działania powinny wspierać proces rozliczalności wobec wyborców na poziomie lokalnym.
2. Best Value nie dotyczy tylko ekonomizacji czy wydajności, lecz także efektywności i jakości usług lokalnych – ustalanie celów i działań w odniesieniu do nich powinno wspierać nowy system.
3. Obowiązek będzie dotyczył szerszego zakresu usług niż tylko tych objętych CCT.
4. Nie zakłada się, że usługi muszą zostać sprywatyzowane, i kiedy reżim zostanie wdrożony, władza nie ma obowiązku ogłaszania konkursu ofert na te usługi, ale nie istnieje też powód, dla którego nie mogłyby one być dostarczane bezpośrednio, jeśli dostępne są inne, bardziej skuteczne sposoby. Liczy się to, co się sprawdza.
5. Konkurencyjność nadal będzie ważnym narzędziem zarządczym, testem Best Value i istotnym elementem planów działania. Ale nie jest jedynym narzędziem i nie wystarczy, by wykazać, że system Best Value działa.
6. Władza centralna opracuje zbiór podstawowych zasad świadczenia usług, który obejmie niektóre obszary obecnie włączone do krajowych standardów.
7. Szczegółowe cele lokalne powinny odnosić się do celów krajowych, a odpowiednie wskaźniki winny umożliwiać dokonywanie porównań.
8. Krajowe i lokalne cele powinny być opracowane na podstawie informacji o efektywności, które zawsze są konieczne w przypadku dobrych kierowników.
9. Procesy audytu powinny potwierdzać zbieżność i porównywalność informacji dot. efektywności.
10. Audytorzy będą upubliczniali raporty dot. praktyki Best Value i konstruktywnie współprzyczyniali się do realizacji planów działań naprawczych. Uwzględnia się tu uzgodnione mierzalne cele służące poprawie i raportowaniu rozwoju w porównaniu z uzgodnionym planem.
11. Konieczność interwencji będzie zgłaszana do Sekretarza Stanu za wiedzą Komisji Audytu, jeżeli władze nie zapewnią prawidłowego wdrożenia systemu Best Value.
12. Forma interwencji powinna być adekwatna do przyczyny niepowodzenia.

Źródło: *Modernising Local...* 1998, s. 9 (tłumaczenie własne).

doskonalenia. Wprowadzony w 2000 r., zalecał realizowanie usług publicznych w drodze przetargu, jednak z zaleceniem, że jego zwycięzca zobowiązany jest do zapewnienia najlepszej jakości przy danych kosztach (Loughlin 2004 za: Rajca 2009, s. 76).

Proponowana zmiana polityki stała się obowiązkiem od 1 kwietnia 2000 r. i dotyczyła wszystkich usług gwarantowanych przez samorząd lokalny w Anglii i Walii, a w Szkocji i Irlandii Północnej zaczęła funkcjonować na zasadzie dobrowolności (McAdam, Walker 2003; Bovaird, Halachmi 2001). W Szkocji Best Value wprowadzono jako obowiązek samorządów lokalnych w 2003 r. (*The Local Government...* 2004).

Głównym celem zmiany polityki była poprawa funkcjonowania administracji, ale z zachowaniem elastyczności realizacji na szczeblu lokalnym (Martin 2000, s. 214). Władze samorządowe musiały uwzględnić krajowe miary, ale mogły je dobierać w zależności od charakteru usług. W pierwszym roku opracowano 224 wskaźniki efektywności Best Value (*Best Value Performance Indicators* – BVPI). Ten zbiór ule-

gał corocznej modyfikacji. Na przykład w 2005 r. zredukowano wskaźniki do liczby 94 (*Best Value Performance Indicators* 2005), a w kwietniu 2008 zastąpiono je zbiorem wskaźników narodowych (*National Indicator Set* – NIS). Stosowanie ujednoliconych miar pozwala na dokonywanie porównań i ocenę efektywności gospodarowania środkami publicznymi przez władze lokalne. Przyczynia się w ten sposób do wzrostu znaczenia stosowania metody *benchmarkingu* wykorzystującego dane zawarte w raportach Best Value (Ogden, Wilson 2000). Organem kontrolnym była Komisja Audytu (*Audit Commission*), przeprowadzająca rewizję wyników działalności samorządu na podstawie BVPI.

W konsekwencji braku jednolitego modelu wdrożeniowego praktyka Best Value jest odmienna w Wielkiej Brytanii na poziomie operacyjnym. Występują różnice w szczegółach funkcjonowania modelu, co powoduje, że opisywane w literaturze przedmiotu studia przypadków odnoszą się do specyfiki danego kraju, np. Anglii lub Szkocji (Arnaboldi, Lapsley 2008, s. 24). Przykładowo, w Irlandii Północnej w ramach Best Value opracowano *benchmarking* kla-

strowy (*clustered benchmarking*) (McAdam, Walker 2003, s. 875). Praktyczna realizacja metody jest także odmienna w odniesieniu do rodzajów usług (Martin 2000, s. 215). Pomimo tych różnic zostały wypracowane cztery główne podejścia:

1. Dostarczanie przez samorząd funkcjonalnie zorganizowanych usług.
2. Kontraktowanie usług w ramach sektora prywatnego lub dostarczanie ich w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.
3. Integracja usług wokół szerokiego zagadnienia (np. bezpieczeństwo, zdrowie) lub wokół potrzeb konkretnej grupy (np. osób starszych, mniejszości etnicznych).
4. Zorientowanie usług na potrzeby lokalnych społeczności (ibidem).

Jak już wspomniano wcześniej, praktyka Best Value w warstwie pomiaru zastąpiła zbiór narodowych wskaźników stosowany w okresie od kwietnia 2008 do marca 2011 r. w ramach tzw. lokalnych obszarów porozumień (*Local Area Agreements*). Przesłanką wycofania była chęć zmniejszenia biurokracji w urzędach, które skarżyły się na czasochłonność przygotowania raportów (*Councils' Red Tape... 2010*). Ich miejsce zajęła lista pojedynczych danych (*single data list*) zawierająca wszystkie informacje, jakie samorządy muszą przygotowywać dla rządu. Pomimo tego, że opracowanie zestawienia wyników działalności zgodnie z BVPI nie jest obligatoryjne, to jednak niektóre angielskie urzędy stosują Best Value jako system audytu. W 2011 r. ogłoszono nowe wytyczne, w których obowiązek zmieniło na powinność dążenia do ciągłego doskonalenia.

### 3. Best Value jako przejaw nowego zarządzania publicznego

Wdrożony system lub, jak się to określa w literaturze przedmiotu – reżim, był najbardziej znaczącym elementem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) (McAdam, Walker 2004), zastępującym obowiązkowe przetargi konkurencyjne. Warto nadmienić, że te ostatnie są uważane za najbardziej znaczący efekt reform Konserwatystów w latach 1979–1997 (Game 2006, s. 470). Uwzględniając ten szerszy kontekst, warto przedstawić kluczowe

zagadnienia łączące Best Value z cechami nowego zarządzania publicznego.

Pierwsze z nich to nacisk na efektywność działań administracji (*performance management*). Zagadnienie poprawy dostarczonych usług publicznych było główną przesłanką opracowania Best Value (Boyne, Martin, Walker 2004, s. 190). Nawiązuje to do takich pryncypiów nowego zarządzania publicznego, jak promowanie konkurencyjności w sferze dostarczania usług oraz przedkładanie mechanizmów rynkowych nad biurokratyczne (Zawicki 2011, s. 34). Negatywna ocena działań realizowanych według kryterium konkurencyjności i efektywności ekonomicznej spowodowała, że zaczęto zwracać uwagę nie tylko na koszt, lecz także na jakość oferowanych usług. Przesunięcie akcentu oceny było wynikiem koncentrowania się na łatwo mierzalnych rezultatach w ramach CCT przy pominięciu innych, których pomiar był trudniejszy i dotyczył efektów niematerialnych (Dereli 2011, s. 45).

Drugim punktem charakterystycznym Best Value jest odniesienie do jakości (Davies, Drake 2007; Hesham, Curry 2003), ponieważ zamierzeniem brytyjskiego rządu było zwrócenie uwagi na ciągłe doskonalenie (Boyne, Martin, Walker 2004). W konsekwencji opisywaną metodę można interpretować jak swoisty przejaw *Total Quality Management* (Boyne et al. 2002), tym bardziej że odwołuje się ona do zmian w kulturze organizacyjnej, co jest jednym z wymogów wdrożenia zarządzania jakością w organizacji. Ocenia się, że Best Value sprzyja także wprowadzaniu w życie innych praktyk o charakterze projakościowym w odniesieniu do usług, takich jak: model EFQM, ISO 9000, Investors In People czy też Charter Mark (McAdam, Walker 2003, s. 875). Po dokonaniu porównania między CCT i Best Value Steve Martin zwraca uwagę, że przesunięcie podejmowania decyzji na poziom lokalny w większym stopniu przyczyniło się do „stworzenia warunków, w których kultura ciągłego doskonalenia może być zakorzeniona w konkretnych władzach” (Martin 2000, s. 215). Chociaż zagadnienie kultury jest jedynie zasygnalizowane w rządowych regulacjach, to jego znaczenie było podkreślane przez ministrów i planistów, przedstawiających je jako czynnik modernizujący administrację (Thomas, Lo Piccolo 2000, s. 81–82).

Trzecim istotnym elementem jest zagadnienie pomiaru efektywności usług publicznych oraz rozliczalności (*accountability*). Przykład interpretacji tego ostatniego pojęcia podaje Marcin Zawicki:

W bezpośrednim tłumaczeniu rozliczalność oznacza odpowiedzialność przed kimś, a więc jest to szczególnie przykład odpowiedzialności – inny niż odpowiedzialność za coś. O rozliczalności mówi się np. wówczas, gdy menedżerowie sektora publicznego otrzymują większą swobodę w pełnieniu funkcji menedżerskich w zamian za nałożenie na nich większej odpowiedzialności przed obywatelami za rozliczanie się ze swojej działalności oraz działalności osób im podległych. Takie rozumienie odpowiedzialności publicznej można sprowadzić do aforyzmu: »pozwołcie menedżerom zarządzać oraz sprawcie, by można było nimi zarządzać« (Zawicki 2011, s. 43).

W postrzeganiu Best Value jako narzędzia kontroli podkreśla się, że jego celem jest zwiększanie przejrzystości i rozliczalności działań podejmowanych przez menedżerów (Arnaboldi, Lapsley 2008). Jednakże audyt efektywności (*performance auditing*) nie jest jednoznacznie definiowany. W próbie jego określenia podaje się terminy: ekonomiczność, efektywność, skuteczność. Odwołuje się w ten sposób do zapisu ustawy formułującej obowiązek władz lokalnych w zakresie zapewnienia ciągłego doskonalenia w sposób, w którym realizowane funkcje uwzględniają łącznie podane w powyższym zdaniu wymiary: „economy, efficiency and effectiveness” (*Best Value Statutory...* 2011).

Należy dodać, że Best Value interpretuje się głównie przez pryzmat działań lokalnych, natomiast porównanie efektów w szerszej skali jest dokonywane w ramach tzw. całościowej oceny efektywności (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*) (Grubnic, Woods 2009). CPA ogłoszono w 2001 r. z intencją zbudowania na bazie Best Value „ram ciągłego doskonalenia jakości usług lokalnych” (Higgins 2005, s. 446). Różnica między tymi podejściami polega na tym, że w przypadku Best Value koncentruje się na poprawie działalności z perspektywy kosztu i jakości, a w CPA – na ocenie działalności w obszarze usług i w odniesieniu do władz lokalnych (ibidem). Obecnie w Wielkiej Brytanii, w rezul-

tacie krytyki trendu *New Public Management*, następuje przeorientowanie w kierunku sieciowego zarządzania wspólnotą (*local governance*), którego celem jest nie tyle osiągnięcie określonego poziomu efektywności, ile wartości publicznej (*public value*), definiowanej jako uzyskanie preferowanych wyników poprzez wykorzystanie zasobów publicznych w sposób najbardziej efektywny. Wybór sektora lub organizacji dostarczających usługę ma charakter pragmatyczny, wymagający złożonego układu relacji z wyższym szczeblem rządu, lokalnymi organizacjami i przedsiębiorcami (Stoker 2003, s. 9–27).

## 4. Założenia Best Value

### 4.1. Definicja wartości

Istotą koncepcji Best Value jest przyjęcie pojęcia „wartości” jako kategorii wyjaśniającej ideę ciągłej poprawy uwzględniającej zarówno jakość, jak i koszt. W ten sposób nawiązuje się bezpośrednio do amerykańskiej metody analizy wartości (*value analysis, value engineering*) opracowanej w latach czterdziestych przez Lawrence’a D. Milesa (1904–1985), który definiował ją m.in. jako „zorganizowane działanie mające na celu efektywną identyfikację niepotrzebnych kosztów” (Miles 1989, s. 3). Dążeniem było osiągnięcie najniższego kosztu spełniania wymaganych funkcji, co można wyrazić za pomocą formuły (1).

$$V = \frac{F_{\max}}{K_{\min}} \quad (1)$$

gdzie:

$V$  – wartość,  $F$  – stopień spełnienia funkcji,  $K$  – koszt realizacji funkcji.

Ze wzoru (1) wynika, że wartość zdeterminowana jest z jednej strony funkcjonalnością, czyli zdolnością do zaspokojenia określonych potrzeb użytkowników, a z drugiej – kosztem funkcji. Marek Lisiński i Zbigniew Martyniak (1981, s. 28) zauważają, że wyrażony formułą stosunek stopnia spełniania funkcji do kosztów odpowiada nie tyle wartości użytkowej, ile swoistej sprawności systemu.

Należy dodać, że rozwój Best Value w Stanach Zjednoczonych jest właśnie pochodną analizy

wartości (Bovaird, Halachmi 2001). W 1996 r. zobligowano każdą amerykańską rządową agencję do obowiązkowego ustanowienia procedur analizy wartości.

Z punktu widzenia analizy wartości przedmiot badania (np. produkt, usługa czy informacja) ma tym większą wartość, im lepiej zaspokaja potrzeby użytkowników, a przy określonym poziomie odznacza się równocześnie najniższym kosztem. Do tego niezbędne jest ustalenie wszystkich funkcji, jakie pełni dany przedmiot badania, i składające się nań elementy, ponieważ od tego zależy działanie mające na celu zmniejszenie kosztów wytwarzania (realizacji).

W przypadku Best Value oznacza to przyjęcie założenia dostarczania usług zgodnych z oczekiwaniami społeczności, a zatem o odpowiednim standardzie, przy odpowiedniej cenie. Postępowanie zgodne z przedstawionym postulatem jest wyrazem zapewnienia odpowiedniej efektywności systemu wydatkowania środków publicznych.

#### 4.2. Strategie zwiększania wartości

Założenia metody Best Value stawiają przed dostawcami usług dylemat ustalenia optymalnej proporcji kosztów świadczenia usług przy wy-

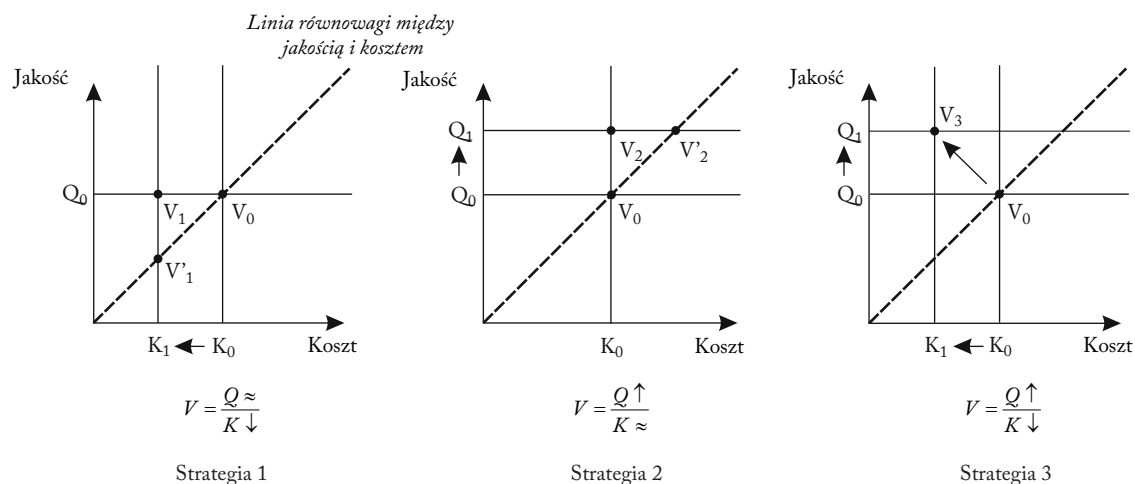
znaczonym poziomie jakości. Możliwe strategie postępowania przedstawia rycina 1.

W pierwszym przypadku oczekuje się redukcji kosztów wytwarzania usługi, która zagwarantuje pożądaną jakość (określoną w standardach). Zwiększenie wartości następuje wtedy poprzez przesunięcie krzywej kosztów w lewo na rycinie 1 (z punktu  $V_0$  do  $V_1$ ). Utrzymanie standardów świadczonych usług przy mniejszym koszcie powoduje, że wartość jest wyższa (punkt  $V_1$ ). Jednakże, jeśli wraz ze zmniejszeniem kosztu obniży się jakość, to pomimo zachowania proporcji wyjściowej między jakością i kosztem (przejście z punktu  $V_0$  do  $V'_1$ ) zaistniała sytuacja jest niepożądana, ponieważ wtedy oczekiwany standard usługi nie jest zapewniony.

W drugim wariantcie nie zmienia się kosztu, ale podnosi jakość. Możliwości redukcji kosztów przy danym poziomie jakości nie zawsze są możliwe. Przykładowo, może to wynikać z już niskiego ich poziomu, poniżej którego oferowanie usługi jest ekonomicznie nieuzasadnione.

Najbardziej pożądaną opcją jest wariant trzeci, w którym wzrost wartości uzyskuje się przy poprawie jakości, ale jednocześnie przy niższym koszcie.

Jednak jeśli poziom kosztu ( $K_0$ ) nie może ulec obniżeniu, a poziom jakości ( $Q_0$ ) świadczenia usługi zagwarantowany jest standardem, to w praktyce można zrealizować opcje 2. i 3. Na



Ryc. 1. Opcje zwiększania wartości

Źródło: opracowanie własne.

przykład w odniesieniu do usług opiekuńczych, Bethan M. Davies i Paul R. Drake (2007) proponują zwiększenie ekonomii skali (mniejszy koszt jednostkowy) i wzrost efektywności poprzez zastosowanie technologii informatycznej.

## 5. Metodyczne aspekty Best Value

### 5.1. Tok postępowania

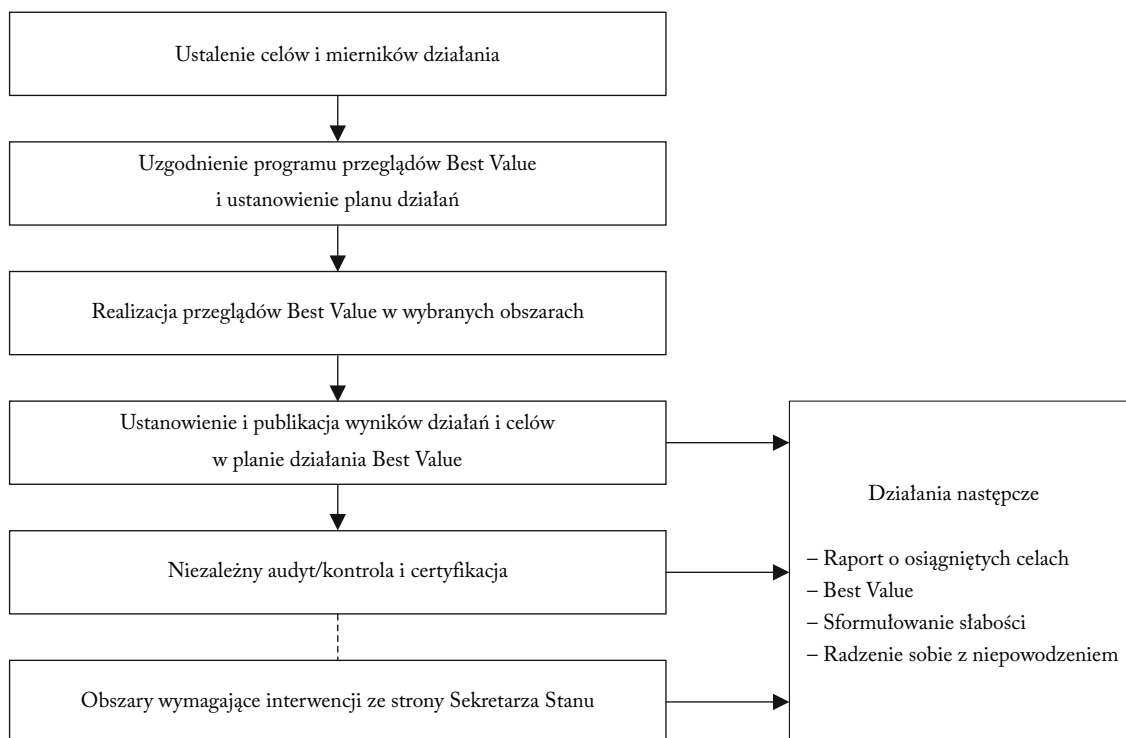
W realizacji Best Value można wyróżnić kilka etapów, które tworzą zwarty tok postępowania (tzw. ramę metodyczną). W dokumentacji przygotowanej przez rząd brytyjski podstawowe kroki w metodzie to:

- 1) ustalenie przez władze lokalne całościowej wizji działania, w tym sposobów pomiaru i oczekiwań społeczności lokalnej;
- 2) uzgodnienie programu podstawowych przeglądów działania z założeniem, że w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę najgorzej

oceniane obszary działania, a cykl przeglądu powinien wynosić cztery lub pięć lat;

- 3) realizacja podstawowych przeglądów działania z uwzględnieniem modelu 4C;
- 4) ustalenie celów poprawy działania wraz z jasnym opisem sposobów osiągnięcia poprawy oraz publikacja lokalnych planów działania (*Local Performance Plans*);
- 5) niezależny audyt spójności przeglądu usług i celów oraz potwierdzenie monitorowania danych;
- 6) odwołanie się do Sekretarza Stanu w przypadku poważnych niepowodzeń z opcją interwencji (*Modernising Local... 1998, s. 10*).

Graficzne ujęcie powyższych etapów zawiera rycina 2. Należy dodać, że wymienione etapy mogą na siebie zachodzić. Ponadto, jak sami autorzy cytowanego opracowania dodają, przedstawiony schemat jest pewnym uproszczeniem. Intencją było przede wszystkim stworzenie metody praktycznej i realistycznej. Całemu tokowi postępowania powinno towarzyszyć myślenie



Ryc. 2. Schemat postępowania w metodzie Best Value

Źródło: opracowano na podstawie *Modernising Local... 1998, s. 11*.

Tab. 2. Przykład opisu wskaźnika w Best Value

| BV 16b – Odsetek osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo |   |                            |                    |
|--|---|----------------------------|--------------------|
| Rok wprowadzenia   | 2000/2001   | Pozytywna wartość          | ↑                  |
| Opis   | Odsetek osób aktywnych zawodowo w społeczności, w której występują niepełnosprawni.   |                            |                    |
| Cel  | Pomiar rozwoju osiągnięcia równych szans w zatrudnieniu. Ten miernik jest uzupełnieniem miernika BV 16a.  |                            |                    |
| Definicja  | „Zawodowo aktywni niepełnosprawni” są definiowani zgodnie z interpretacją urzędu statystycznego.  |                            |                    |
| Wyjaśnienie Komisji Audytu                                 | Spis dostępny jest na stronie internetowej <a href="http://www.nomisweb.co.uk">www.nomisweb.co.uk</a> .   |                            |                    |
| Formuła/przykład wycalcowania                              | Aby wyliczyć liczbę osób niepełnosprawnych aktywnych zawodowo, należy skorzystać z danych urzędu statycznego umieszczonych w kolumnach o numerach (...), a następnie podzielić przez łączną liczbę mieszkańców. |                            |                    |
| Okres pomiaru  | Bieżący rok fiskalny  | Źródło danych              | Urząd statystyczny |
| Jednostka pomiaru  | %   | Liczba miejsc po przecinku | 2                  |
| Dalsze wytyczne  | Nie dotyczy   |                            |                    |
| Wartość docelowa   | Ustalona lokalnie   |                            |                    |
| Zakres stosowania  | Samorządy   |                            |                    |

Źródło: opracowano na podstawie *Best Value Performance...* 2007, s. 52.

krajowe i lokalne. Przykładowo, wymiar krajowy cechuje międzysektorowość usług, podczas gdy lokalny dotyczy konkretnych oczekiwań danej społeczności. Z tego też powodu partnerstwo w ramach Best Value można rozpatrywać na trzech poziomach między władzami lokalnymi a: władzą centralną, społecznością lokalną i biznesem (Rees, Gardner 2003).

Bardzo podobne ujęcie toku postępowania można odnaleźć w literaturze przedmiotu. Na przykład przedstawienie Best Value jako zbioru procedur lub jako procesu (Thomas, Lo Piccolo 2000, s. 81) pozwala sformułować wniosek, że opisywany system nosi cechy metody, co skłania do przyjęcia takiego terminu na jej określenie.

W uszczegółowieniu opisów podaje się, że działania wymagane od władz lokalnych powinny zatem uwzględniać:

- 1) Identyfikację realizowanych usług pod względem słabych i mocnych stron.
- 2) Przeglądy efektywności obejmujące wszystkie obszary działań w pięcioletnim okresie. Ich

celem jest m.in. ustalenie sposobu świadczenia, jak i potencjalnych dostawców; ponadto służą one do konsultacji lokalnych w celu ustalenia poziomu świadczenia usług, ich kosztów i jakości.

- 3) Określenie kluczowych celów uwzględniających: ekonomiczność, efektywność i skuteczność, oraz ich publikacja w opisie lokalnych planów działania.
- 4) Przeprowadzenie niezależnej kontroli (audytu) efektywności, zarówno rocznie, jak i po zakończeniu znaczącego przeglądu.
- 5) W sytuacjach niepowodzenia realizacji planu może pojawić się interwencja ze strony rządu (ibidem).

Yüksel Demirkaya (2006, s. 64–65), opisując ramy metodyczne Best Value, wskazał na pięć głównych elementów:

- 1) Przegląd organizacji dokonany przez władze lokalne pod kątem ich oczekiwań oraz społeczności, z uwzględnieniem wskaźników lokalnych i krajowych.



- 2) Podstawowy plan przeglądu działania.
- 3) Okresowe przeglądy rezultatów pozwalających realizować plany działania dotyczące przyszłych okresów (*performance review*) w pięcioletniej perspektywie.
- 4) Model 4C.
- 5) Nowy model kontroli realizowany przez Komisję Audytu.

Kluczowe znaczenie przypisuje się systemowi przeglądu Best Value w odniesieniu do modelu 4C. Należy dodać, że powyższe zestawienie dotyczy angielskiej ramy metodycznej Best Value. Podkreśla się w tym ujęciu jako istotne: ustalenie mierników efektywności, przeglądy działań i lokalne plany działania (Cambridge 2000, s. 32). Przykład opisu miernika ukazuje tabela 2.

## 5.2. Model 4C

Ocena dostarczonych usług publicznych, w ramach uzgodnienia programu przeglądów Best Value i ustanowienia planu działań, dokonywana jest przez pryzmat modelu 4C – najistotniejszy element w metodzie BV, na który składa się:

- wyzwanie (*challenge*);
- porównanie (*compare*);
- konsultacja (*consult*);
- konkurowanie (*competition*) (*Modernising Local... 1998, s. 17–20*).

Pierwsze C – *challenge* – oznacza zbadanie zasadności realizacji danej usługi i sposobu jej dostarczania. Sugeruje się, że dotychczasowy sposób świadczenia usług może być w większym stopniu odzwierciedleniem zwyczajów i stereotypów społeczności lokalnych niż odpowiedzią na istotne i aktualne potrzeby obywateli. Z tego powodu postuluje się bieżące monitorowanie oczekiwań społecznych oraz wprowadzanie zmian w zakresie sposobów świadczenia usług publicznych.

Drugie C – *compare* – dotyczy zapewnienia możliwości przekrojowego porównania różnych usług za pomocą mierników z uwzględnieniem zarówno użytkowników, jak i dostawców usług. Narzędziem porównywania wskaźników w porozumieniu z Komisją Audytorską powinien być prawidłowo realizowany proces *benchmarkingu*.

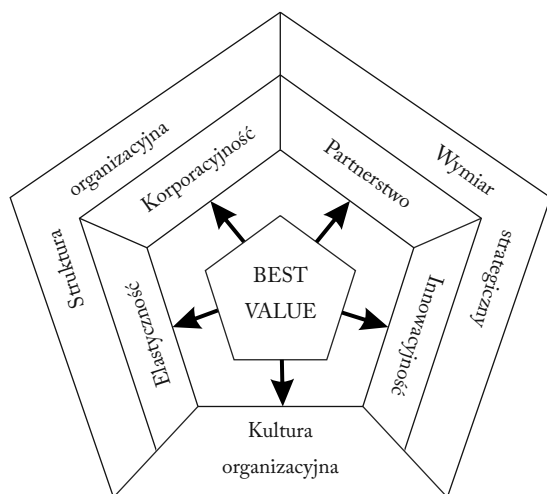
Samorządy natomiast mają obowiązek ciągłego doskonalenia w celu poprawy wyników funkcjonowania. Wśród mierników powinny znaleźć się również te o wymiarze krajowym, ponieważ pozwalają dokonywać porównań działań władz lokalnych.

Trzecie C – *consult* – oznacza przeprowadzenie konsultacji ze społecznością lokalną, w tym z podatnikami, odbiorcami usług i przedstawicielami lokalnego biznesu. W myśl założeń systemu Best Value rząd nie sprecyzował formuły konsultacji ze społecznością, pozostawiając tu wolną rękę samorządom. Jednakże obliguje się władze lokalne do przeprowadzenia regularnych uzgodnień w celu poznania opinii społeczności na wszystkich etapach procesu dostarczania usługi, aby zagwarantować najwyższą jakość zgodną z oczekiwaniami odbiorców. Uzasadnieniem konieczności przeprowadzania konsultacji jest spostrzeżenie, że współuczestnictwo we wprowadzeniu zmian i współdecydowanie o tym dają lepsze wyniki. W uaktualnionych wytycznych Best Value w 2011 r. jeszcze bardziej podkreślono znaczenie tego elementu.

Ostatnie C – *competition* – odnosi się do stosowania w miarę możliwości zasad konkurencyjności przy wyborze realizatora usługi. Nie jest wymagana prywatyzacja świadczenia usług ani nie został określony sposób ich realizacji. W tym kryterium oceny upatruje się istotnego odejścia od CCT. Powodem dołączenia tego wymiaru do oceny jest zwrócenie uwagi na alternatywne i być może efektywniejsze sposoby działania niż te oferowane przez administrację. Z tego powodu zaleca się tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych. W dokumentacji rządowej podkreśla się, że władze muszą dysponować jednoznacznymi metodami wykazania, że koszt danej usługi jest odpowiedni dla ustalonego standardu. W tym znaczeniu należy się spodziewać, że mechanizm wolnorynkowy skłoni do podjęcia działań zwiększających wartość usług z punktu widzenia obywateli (zob. podrozdział 4.2 niniejszego opracowania).

## 6. Efekty stosowania Best Value

Wdrożenie metody Best Value miało przynieść określone rezultaty. Gareth Enticott (2004)



Ryc. 3. Wpływ Best Value na administrację lokalną

Źródło: opracowanie własne na podstawie Enticott 2004.

po analizie teoretycznych założeń tego systemu stwierdził, że poprawa powinna nastąpić w pięciu wymiarach: elastyczności, korporacyjności, partnerstwa, innowacyjności i kultury organizacyjnej (ryc. 3). Jednakże z realizowanych przez niego badań w 80 angielskich samorządach lokalnych można było wysnuć wniosek o braku spójności w postrzeganiu tych efektów przez de-

cydentów. Skłania to do konkluzji, że faktyczna poprawa efektywności działań władz lokalnych nie jest jednorodna.

W raporcie dotyczącym długookresowej oceny wdrażania systemu Best Value w Anglii<sup>1</sup> zidentyfikowano dwa obszary zmian będące wynikiem jego stosowania (*The Long-term Evaluation...* 2006). Pierwszym jest wymiar organizacyjny, a drugim – doskonalenie usług publicznych. Ich szczegółowe zestawienie zawiera tabela 3.

Oprócz powyższych przekrojowych studiów analitycznych w literaturze przedmiotu opisane są rezultaty wdrożenia Best Value w odniesieniu do poszczególnych rodzajów usług, w których sformułowane zostały krytyczne uwagi. Przykładowo, Paul Cambridge (2000), oceniając potencjalne skutki Best Value w zakresie świadczenia usług dla ludzi z trudnościami uczenia się, sugeruje, że zbytnie zwrócenie uwagi na techniczną stronę metody (tj. raportowanie, kalkulacja wyników) oraz mała skala tych usług spowodują nadmierne zawężenie interpretacyjne potencjalnych korzyści. Natomiast Angela Benson i Steven Henderson (2005) wykazali, że ta metoda wdrożona w centrach wypoczynkowych napotyka na problemy aplikacyjne

Tab. 3. Obszary zmian po wdrażaniu Best Value

| Obszary zmian  |  |
|--|--|
| Zmiany organizacyjne   | Doskonalenie usług publicznych   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– władze publiczne dysponowały efektywnym systemem planowania i zarządzania wynikami;</li> <li>– misja organizacji i poszukiwanie najlepszej wartości stały się powszechne;</li> <li>– zaakcentowano wyraźnie związki pomiędzy celami i priorytetami organizacji i usług świadczonych na rzecz obywateli;</li> <li>– zauważono wzrost zaufania społecznego;</li> <li>– organizacje publiczne zaczęły dbać o swoich pracowników;</li> <li>– zarządzający organizacji publicznych byli przygotowani do podejmowania ryzyka w uzasadnionych przypadkach;</li> <li>– powszechnie wykorzystywano system konsultacji społecznych;</li> <li>– zainicjowano zmiany w oferowanych usługach – wprowadzając nowe sposoby ich realizacji lub dostosowując istniejące usługi do potrzeb nowych odbiorców.</li> </ul> | <p>Spośród badanych podmiotów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 55% dostrzega sukces we wprowadzaniu zmian w rezultacie efektywnego przywództwa zarządzających;</li> <li>– 38% zgłasza reorganizację i reinżynierię procesów realizacji usług;</li> <li>– 31% pozytywne zmiany wiąże z wprowadzaniem nowych technologii informacyjno-telekomunikacyjnych;</li> <li>– 29% dostrzega zmiany w kulturze organizacji;</li> <li>– 26% sukcesu upatruje w efektywnej współpracy partnerskiej.</li> </ul> |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Long-term Evaluation...* 2006, s. 55–56.

<sup>1</sup> Szczegółowy opis tych badań, wykorzystujących triangulację metod, znajduje się w powołanym źródle.

ze względu na niski stopień adekwatności do zamierzeń strategicznych zarządzających. Bethan M. Davies i Paul R. Drake (2007) uważają, że w przypadku kontraktowanych usług opieki domowej trudno jest zwiększać jakość przy jednoczesnej redukcji kosztów. Ponadto stosowanie zaleceń systemu Best Value może być postrzegane jako kolejny ruch rządu zmierzający do narzucenia lokalnym władzom pewnego stopnia centralnego kierowania i kontroli, chociaż rysuje się także pozytywny aspekt w postaci aktywności i procesu uczenia się (Cochrane 2004, za: Rajca 2009, s. 77). Oprócz wskazanych aspektów wątek oceny zastosowania Best Value podjęli też Rodney McAdam i Timothy Walker (2004), akcentując kontekst niewywiązywania się władz lokalnych z zaleceń dotyczących wdrażania systemów zarządzania i wykorzystania informacji o wynikach. Ponadto autorzy zwrócili uwagę na niedostosowanie wskaźników do specyficznych uwarunkowań lokalnych samorządów. W tym względzie zaakcentowali także wzrost biurokracji wynikający z nieuporządkowania wytycznych oraz nieudolności urzędników w praktycznym doborze dostawców usługi. Wśród pozytywnych akcentów autorzy zauważyli rozwój partnerstwa, wzrost innowacyjności i zwiększenie udziału zainteresowanych stron w procesie podejmowania decyzji.

Wspomniany kontekst rozbudowania procedury przetargowej oraz możliwości występowania nieprawidłowości w doborze dostawców bądź procesie realizacji usług publicznych został zasygnalizowany przez Deana Thomsona, Marka Beckera i Jeffrey Wielanda (2007) w opracowaniu dotyczącym wdrożenia systemu Best Value w Stanach Zjednoczonych. Cytowani autorzy podkreślili, że kluczową kwestią w trakcie wdrożenia systemu jest transparentność wydatkowania środków publicznych, co wiąże się z odpowiednimi rozwiązaniami legislacyjnymi w zakresie przejrzystości doboru dostawcy usługi, kryteriów określania najlepszej wartości oraz opracowania systemu, w którym zarówno podatnicy, jak i dostawcy usług wraz z urzędnikami będą określać kryteria najlepszej wartości. Ponadto postulowali opracowanie systemu informacji zwrotnej, który ma być impulsem dla samorządów w zakresie nieprawidłowości w realizacji usług publicznych.

Podsumowując powyższe rezultaty wdrożenia Best Value, należy stwierdzić, że prezentowana metoda nie spełniła wszystkich oczekiwań, jednak wskazała, iż poszukiwanie najlepszej wartości jest możliwe.

## 7. Zakończenie

Zainicjowany w Wielkiej Brytanii system doskonalenia jakości usług publicznych i poprawy efektywności funkcjonowania sektora publicznego oparty na analizie wskaźnikowej niewątpliwie przyczynił się do wyeksponowania kontekstu wdrażania *New Public Management* w samorządzie lokalnym. Jego wyrazem było przede wszystkim zwrócenie uwagi na: udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, decentralizację polityki lokalnej, wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w realizacji usług publicznych oraz wykorzystanie metod zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym (np. *outsourcing*, *benchmarking*, *reengineering* czy TQM).

Inicjatywy podobne do Best Value wdrożono także w Stanach Zjednoczonych i krajach OECD np. w Szwecji i Nowej Zelandii. Rządy tych państw zaangażowały się w promowanie procesu doskonalenia usług publicznych w oparciu o konsultacje publiczne, zaangażowanie społeczne, a przede wszystkim poszukiwanie bardziej efektywnych sposobów wydatkowania finansów publicznych (Bovaird, Halachmi 2001).

Próba oceny możliwości wdrożenia metody podobnej do Best Value w polskich warunkach może, zdaniem Piotra Modzelewskiego i Krzysztofa Opolskiego (2009, s. 72), być ciekawą inspiracją, która akcentuje konieczność dążenia do poprawy jakości usług publicznych przy jednoczesnym dbaniu o ograniczanie wydatków w samorządach lokalnych.

W tym względzie, w odniesieniu do polskich samorządów proponuje się wykorzystanie następujących doświadczeń:

- propagowanie transparentnego wykorzystania środków publicznych;
- dążenie do jak najwyższego poziomu świadczenia usług publicznych;
- włączenie społeczności lokalnych w dyskurs publiczny na temat procesu realizacji usług publicznych;

- wykorzystywanie doświadczeń sektora prywatnego w zakresie nowych metod zarządzania;
- poszukiwanie innowacyjnych sposobów realizowania zadań publicznych;
- propagowanie paradygmatu przedsiębiorczości publicznej i efektywnego zarządzania.

Uwzględniając doświadczenia angielskie w poprawie efektywności administracji publicznej, w tym także w przekroju pomiaru (wskaźników), można stwierdzić, że adaptacja niektórych rozwiązań metodycznych nie tylko byłaby eksperymentem naukowym, lecz powinna przynieść wymierne korzyści zarówno administracji lokalnej, jak i społeczności. Jednakże nie należy zapominać o możliwości wystąpienia negatywnych skutków w postaci: wzrostu biurokracji, oporów zarówno ze strony urzędników, jak i obywateli oraz wydłużenia procesu podejmowania decyzji, zwłaszcza w doborze kryteriów określania najlepszej wartości.

Należy dodać, że niniejsza analiza metody Best Value została ograniczona do angielskich doświadczeń. Autorzy świadomie pominięli praktykę w Szkocji, aby ukazać Best Value z oryginalnej perspektywy, jak i pod względem konsekwencji jej wdrożenia. Inne analizy przypadków, nieangielskie, pozwalają sformułować dalsze kierunki badań z tego zakresu, jak również otwierają możliwość prowadzenia studiów nad kluczowymi elementami metody (np. w zakresie modelu 4C) lub narzędzi wspomagających (np. *benchmarkingu*).

## Literatura

Arnaboldi M., Lapsley I. (2008). „Making management auditable: The implementation of Best Value in local government”, *ABACUS*, t. 44, nr 1.

Benson A., Henderson s. (2005). „UK leisure centres under Best Value: A strategic analysis”, *The International Journal of Public Sector Management*, t. 18, nr 3.

*Best Value Performance Indicators Guidance 2007/08* (2007). Audit Commission, December.

*Best Value Performance Indicators: 2005/06* (2005). London: Office of the Deputy Prime Minister, February.

*Best Value Statutory Guidance* (2011). London: Department for Communities and Local Government, September.

Bovaird T., Halachmi A. (2001). „Performance measurement and Best Value: An international perspective”, *International Journal of Business Performance Management*, t. 3, nr 2.

Boyne G., Gould-Williams J.S., Law J., Walker R.M. (2002). „Best Value – total quality management for local government?”, *Public Money and Management*, t. 22.

Boyne G., Martin S., Walker R. (2004). „Explicit reforms, implicit theories and public service improvement”, *Public Management Review*, t. 6, nr 2.

Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej: teoria i praktyka*. Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin.

Cambridge P. (2000). „Using ‘Best Value’ in purchasing and providing services for people with learning disabilities”, *British Journal of Learning Disabilities*, t. 28, nr 1.

*Councils’ Red Tape Cut As 4,700 Whitehall Targets Slashed* (2010). Communities and Local Government, 14 października, <http://www.communities.gov.uk/news/stories/newsroom/1740503> [dostęp: 11.11.2012].

Davies B.M., Drake P.R. (2007). „Strategies for achieving best value in commissioned home care”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 20, nr 3.

Demirkaya Y. (2006). „The changing management of local government under new labour in England: Best Value policy”, *Public Administration and Management*, t. 11, nr 2.

Dereli C. (2011). „Smoke and mirrors and performance management. Democracy, accountability and community engagement, as a hidden agenda emerges?”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 24, nr 1.

Enticott G. (2004). „Multiple voices of modernization: Some methodological implications”, *Public Administration*, t. 82, nr 3.

Game Ch. (2006). „Comprehensive performance assessment in English local government”, *International Journal of Productivity and Performance Management*, t. 55, nr 6.

Grubnic S., Woods M. (2009). „Hierarchical control and performance regimes in local government”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 22, nr 5.

Hesham M., Curry A. (2003). „Benchmarking: achieving best value in public-sector organizations”, *Benchmarking: An International Journal*, t. 10, nr 3.

Higgins P. (2005), „Performance and user satisfaction indicators in British local government. Lessons from a case study”, *Public Management Review*, t. 7, nr 3.

Lisiński M., Martyniak Z. (1981). *Analiza wartości organizacji*. Warszawa: Książka i Wiedza.

Loughlin J. (2004). „The Anglo-Saxon tradition”, w: J. Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.

Martin S. (2000). „Implementing ‚Best Value’: Local public services in transition”, *Public Administration*, t. 78, nr 1.

McAdam R., Walker T. (2003). „An inquiry into balanced scorecards within Best Value implementation in UK local government”, *Public Administration*, t. 81, nr 4.

McAdam R., Walker T. (2004). „Evaluating the best value framework in UK local government services”, *Public Administration & Development*, t. 24, nr 3.

Miles D. (1989), *Techniques of Value Analysis and Engineering* (wyd. 3). New York: McGraw-Hill.

*Modernising Government* (1999). London: The Stationery Office, March, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> [dostęp: 27.10.2012].

*Modernising Local Government. Improving Local Services Through Best Value* (1998). London: Department of the Environment, Transport and the Regions.

Modzelewski P., Opolski K. (2009). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych* (wyd. 2). Warszawa: Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.

Ogden S., Wilson P. (2000). „Bridging the quality gaps. Implementing benchmarking to deliver Best Value”, *Public Management*, t. 2, nr 4.

Rajca L. (2009). „Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2

Rees P., Gardner H. (2003). „Best Value, partnerships and relationship marketing in local government”, *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, t. 8, nr 2.

Stoker G. (2003). *Transforming Local Governance. From Thatcherism to New Labour*. New York: Palgrave Macmillan.

*The Local Government In Scotland Act 2003. Best Value Guidance* (2004). Edinburgh: Scottish Executive.

*The Long-term Evaluation of the Best Value Regime: Final Report* (2006). Centre for Local & Regional Government Research, Cardiff University, London: Department for Communities and Local Government, November.

Thomas H., Lo Piccolo F. (2000). „Best Value, planning and race equality”, *Planning Practice & Research*, t. 15, nr 1/2.

Thomson D.B., Becker M., Wieland J. (2007). *A Critique of Best Value Contracting in Minnesota*, British Library Document, <http://www.bldss.bl.uk> [dostęp: 07.07.2013]

Zawicki M. (2011). *Nowe Zarządzanie Publiczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

## Best Value – the English framework for public services improvement

In the article, the English Best Value system is described as one of the more effective frameworks for public services improvement. The authors present the system in the following way: they describe its genesis and its place in the New Public Management concept, discuss the assumptions regarding its application, including the definition of value, the strategies of its increase, and methodological aspects of its implementation. They also compile opinions on the effects of the Best Value regime, and conclude with a statement on the limitations of their research, a discussion of future directions of analysis, and an attempt to evaluate its usability in the Polish context.

Keywords: Best Value, public service, local administration, effectiveness, improvement, performance management.

Mirosława Marody

## Zarządzanie rzeczywistością w warunkach zmiany społecznej Stenogram z wykładu i dyskusji z 12 grudnia 2012 r.<sup>1</sup>

Jerzy Hausner

Seminarium „Dobre rządzenie” prowadzone jest od ośmiu lat. Cztery lata temu zaczęliśmy w ramach naszego seminarium organizować sesję specjalną, na którą zapraszamy osoby wybitne w danej dziedzinie wiedzy. Pierwsza była sesja socjologiczna, a naszym głównym referentem był Profesor Piotr Sztompka, który dzisiaj wystąpi w roli komentatora. Wtedy Pan Profesor przedstawił znakomity tekst dotyczący socjologii życia codziennego.

Nasze sesje specjalne różnią się od tych zwyczajnych m.in. tym, że nagrywamy ich przebieg i później zarówno referat, jak i dyskusja ukazują się w kwartalniku *Zarządzanie Publiczne*, związanym z tym seminarium. Tak było z tą sesją, na której gościliśmy Profesora Sztompkę. Rok później naszym głównym gościem był wybitny prawnik Profesor Marek Safjan, którego wystąpienie komentowało dwóch innych byłych przewodniczących Trybunału Konstytucyjnego – Profesor Andrzej Zoll i Sędzia Jerzy Stępień. Trzecią była sesja ekonomiczna, a naszym głównym gościem był Profesor Marek Belka. Rok temu zaś mieliśmy sesję politologiczną, której głównym gościem był Aleksander Smolar. Minęły cztery lata i wracamy znowu do sesji socjologicznej. A teraz kilka słów o każdej z osób, które dzisiaj gościmy.

Pani Profesor Mirosława Marody jest związana z Uniwersytetem Warszawskim. Jest profesorem pracującym na tej uczelni od wielu lat. Ma ogromny dorobek publikacyjny. Bardzo wiele publikacji, a także konceptów Pani Profesor, weszło do dorobku polskiej socjologii. Pani Profesor jest aktualnie wiceprezesem Polskiej Akademii Nauk. To jej nowa dodatkowa funkcja – tym bardziej wdzięczny jestem, że mimo tych obowiązków zgodziła się przyjąć zaprosze-

nie, aby przedstawić swoje stanowisko na temat zarządzania rzeczywistością w warunkach zmiany społecznej.

Pani Profesor Anna Giza, która będzie koreferentem, także jest związana z Uniwersytetem Warszawskim. Panie są zresztą wielkimi przyjaciółkami. Pani Profesor Giza wielokrotnie gościła na różnych naszych seminariach. Obecnie ma również dodatkowe obowiązki, została prorektorem Uniwersytetu Warszawskiego.

I nasz trzeci gość, Pan Profesor Piotr Sztompka, związany z naszym środowiskiem, z Uniwersytetem Jagiellońskim, to socjolog o wysokim międzynarodowo uznanym statusie. Przewodniczył Międzynarodowemu Stowarzyszeniu Socjologów przez wiele lat. Pan Profesor jest autorem wielu znakomych i nagradzanych prac i laureatem polskiej „Nagrody Nobla”, czyli nagrody Fundacji Nauki Polskiej. Stosunkowo często gości w murach naszej uczelni. Wspominałem, że cztery lata temu Pan Profesor miał znakomite wystąpienie na temat socjologii życia codziennego, a kilka tygodni temu był gościem innego naszego seminarium, na którym zajmujemy się problematyką teorii nauk społecznych. Dzisiaj będzie koreferentem.

Mirosława Marody

Proszę Państwa, ja może zacznę od tego, że z wielu dziedzin, którymi się interesowałam w swoim życiu, nigdy nie zajmowałam się zarządzaniem publicznym. Stwierdzam to tutaj oficjalnie, przyznając jednocześnie, że po prostu uległam namowom Profesora Hausnera, który mnie tak zniecka podszedł w styczniu tego roku, kiedy to wydawało mi się, że do grudnia jest masę czasu. To tytułem usprawiedliwienia, dla czego to, co powiem, może wydawać się Państwu dosyć odległe od podstawowej problematyki tego seminarium.

<sup>1</sup> Seminarium „Dobre rządzenie”, 12 grudnia 2012 r.

Punktem wyjścia mojego wystąpienia jest założenie o narastającym procesie zmiany społecznej<sup>2</sup>. Zmiany mającej charakter Wielkiej Transformacji, jak to kiedyś określił Karol Polanyi (2001) w odniesieniu do przemian, które miały miejsce przy przejściu od społeczeństw tradycyjnych do nowoczesnych. Tego typu zmiana transformacyjna pociąga za sobą przekształcenia we wszystkich obszarach życia społecznego, przy czym pierwszym jej etapem jest obserwowane obecnie narastanie dysfunkcyjności wszystkich tych struktur, które tworzyły dotychczasowe ramy funkcjonowania społeczeństwa. Rozpadają się stare formy kontroli społecznej wsparte na ujednoliconych klasowo *habitusach*, tracą swoją efektywność mechanizmy rynkowe, co przejawia się m.in. w narastaniu od lat siedemdziesiątych kolejnych kryzysów ekonomicznych, państwo – choć nadal pozostaje podstawową formą politycznej organizacji społeczeństwa – zaczyna działać w swoistej próżni społecznej, jaką stwarza zanikanie idei obywatelskości, będącej podstawą jego oddziaływań. Przejawia się to, m.in., w spadku frekwencji wyborczej we wszystkich społeczeństwach świata zachodniego.

By móc cokolwiek więcej powiedzieć na temat obserwowanych przemian i ich konsekwencji, warto cofnąć się na chwilę do tych przemian, które towarzyszyły wyłanianiu się społeczeństwa nowoczesnego. Naturę procesów leżących u podstaw tej pierwszej Wielkiej Transformacji najkrócej chyba oddaje metafora zaproponowana przez Ernesta Gellnera, a rozwinięta przez Zygmunta Baumana (1998), który stwierdza w swojej pracy, że „nadejście nowoczesności było (...) procesem przekształcania kultury dzikich w kultury ogrodnicze” (ibidem, s. 65). Co oznacza te metafory? Oznacza „pojawienie się nowej roli zorientowanej na cele dotąd nieznanne i wymagające nieznanych wcześniej umiejętności – roli »ogrodnika« (ibidem, s. 66) całkowicie przeciwstawnej dominującej wcześniej roli „leśniczego”.

Bauman pisze tak: „Leśniczowie nie dbają o roślinność ani też nie dokarmiają zwierząt na terenie powierzonym ich pieczy. Nie jest również ich zamiarem przekształcanie owego terenu

tak, aby zbliżyć go do zamyślonego stanu idealnego” (ibidem). Ich podstawowym celem, można powiedzieć, nie jest sam „las”, lecz ochrona należytego udziału w bogactwach, jakie ów „las” wytwarza, dzięki nawykowym działaniom swych mieszkańców. „Lasem” jest oczywiście społeczeństwo tradycyjne. Natomiast celem „ogrodników” jest projektowanie i podtrzymywanie pewnego nadrzędnego porządku, tworzącego poddany ich pieczy „ogród”. Termin „ogród” oznacza z kolei społeczeństwo nowoczesne. Bez ciągłej uwagi mu poświęconej, bez plewienia, nawożenia i przycinania „ogród” w każdej chwili może zdziczeć, powrócić do „stanu natury” będącego zaprzeczeniem i zagrożeniem dla osiągniętego przez ludzkość poziomu cywilizacyjnego.

Jak pokazuje w swoim wywodzie Bauman, „przednowoczesna klasa rządząca była, w pewnym sensie, zbiorowym leśniczym” (ibidem), podczas gdy XIX-wieczna klasa rządząca zmienia się w takiego zbiorowego ogrodnika, poddającego różnorodnym zabiegom pielęgnacyjnym załączki ogrodu, jakim miało stać się społeczeństwo nowoczesne. Działalność tego zbiorowego ogrodnika wsparta była na założeniu, że rzeczywistość można kształtować w racjonalny sposób lub też – by użyć bardziej współczesnego określenia – że można nią zarządzać. Zarządzanie to miało być efektem starannego i odwołującego się do Rozumu wyboru wspieranego autorytetem nauki, religii, a w ostatecznej instancji – państwa z całym jego aparatem przymusu. Właściwie należałoby tutaj powiedzieć, że stało się ono skumulowanym efektem wyborów dokonywanych na poziomie różnego typu instytucji – politycznych, ekonomicznych, edukacyjnych, religijnych, filantropijnych itd. Wyborów dokonywanych w tych instytucjach przez członków elit, a więc myślicieli, reformatorów, polityków, przedsiębiorców, kierujących się co prawda różnymi celami, lecz podzielających przekonanie, że celem nadrzędnym jest zrjonalizowanie podległego danej instytucji obszaru życia, tak by przyniósł on więcej zysków, większą podległość obywateli, więcej zdrowia, więcej cnoty, więcej, nazwijmy to, ogólnej szczęśliwości. Jak pokazuje Bauman, to właśnie to przekonanie, że „racjonalna organizacja społeczeństwa powinna zapewniać zadowolenie każdemu, niezależnie od jego lub jej pozycji w społeczeństwie” (ibidem, s. 97)

<sup>2</sup> W wystąpieniu wykorzystane zostały fragmenty większej całości, nad którą obecnie pracuję.

leżało u podstaw oświeceniowej wizji Rozumu w służbie polityki. Jego kontynuacją w prostej linii wydaje się idea *welfare state*, rozwijana od lat pięćdziesiątych XX w.

To właśnie elity – i to nie tylko intelektualne, jakby chciał tego Bauman, lecz także polityczne, przemysłowe czy wręcz towarzyskie – tworzyły tego zbiorowego ogrodnika, przycinającego nadmiernie wybujałe pędy nowoczesności, wyrwijającego z korzeniami chwasty, wytuczające proste ścieżki, po których kroczyć miał ogół obywateli, trasami dostosowanymi do ich pozycji, funkcji, płci i roli społecznej. Nieodłącznym elementem owego porządkowania było również hierarchizowanie – wiedza pochodząca z doświadczenia była z definicji gorsza od wiedzy naukowej, kobiety należały do płci słabszej, starsi byli mądrzejsi od dzieci, a społeczeństwa, a co za tym idzie – ich członkowie, dzieliły się na prymitywne i rozwinięte.

Można zatem powiedzieć, że ten wysiłek porządkowania rzeczywistości nie sprowadzał się jedynie do klasyfikacji, lecz ustanawiał także jasno określone formy dopuszczalnych zachowań dla poszczególnych kategorii jednostek oraz w poszczególnych obszarach funkcjonowania społeczeństwa. I to właśnie dzięki temu możliwe było precyzyjne przypisanie odpowiedzialności tym działającym aktorom lub też zwalnianie ich z niej, a tym samym możliwe było rozwijanie zawartego w nowoczesności potencjału do racjonalizowania życia społecznego. Pamiętać należy oczywiście, że będące jego efektem weberowskie „odczarowanie świata” nie oznaczało bynajmniej jakiegokolwiek ogólnego wzrostu jednostkowej racjonalności, lecz było raczej, a może nawet przede wszystkim, systematycznym narzucaniem przez elity wzorów działania uznanych za racjonalne ze względu na interesy i wartości tychże elit.

Podstawową rolę w tym procesie „racjonalizowania” rzeczywistości społecznej odgrywało państwo. Dzięki swojemu monopolowi na stosowanie przemocy i wprowadzanie regulacji prawnych dostarczało ono narzędzi do standaryzacji zachowań, przez ustanawianie i podtrzymywanie instytucji funkcjonujących zgodnie z tymi wzorcami racjonalności, które wypracowane zostały w toku politycznego dyskursu elit. Dzięki zaś swojej odpowiedzialności za program

powszechnej edukacji mogło kontrolować zakres treści tych przekonań, które legitymizowały poszczególne rozwiązania instytucjonalne, a zatem umożliwiało również stosowanie tego, co Pierre Bourdieu nazywa przemocą symboliczną. I choć u podstaw owej przemocy symbolicznej leżała wizja świata, która promowała interesy elit, to należy pamiętać, że z czasem owe elity zyskują bardzo potężnego konkurenta w postaci mas, do poparcia których państwo mogło się odwoływać. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w znanej, dobrze opisanym ewolucji społeczeństwa nowoczesnego, przechodzącego od dominacji burżuazji w XIX w. do dominacji klasy średniej w połowie XX w., a w zasadzie można powiedzieć, że do współczesności.

Niezależnie od tych przemian, przez cały okres trwania nowoczesnego społeczeństwa reprezentujące je państwo zachowywało jedną cechę: mianowicie było, z założenia niejako, państwem narodowym. Chciałabym to mocno podkreślić, ponieważ właśnie ta cecha różniła je w sposób zdecydowany od wcześniejszych form organizacji państwowych, które jeżeli nawet odwoływały się do pojęcia etniczności, to traktowały ją jako opartą na więzach pokrewieństwa oraz jako kryterium ekskluzji raczej niż inkluzji, a więc kryterium pozwalające na pozbawianie pewnych kategorii ludzi tego statusu obywatelskiego. Natomiast, jak zgodnie twierdzi większość współczesnych badaczy (zob. np. Breuilly 1985; Gellner 1991; Hobsbawm 1992; Anderson 1997), to tak oczywiście dla nas pojęcie narodowości ma dziś zupełnie odmienny charakter. Zostało ono intencjonalnie skonstruowane jako platforma integracji różnych społeczności lokalnych. Dzięki różnorodnym zabiegom państwa, takim jak np. ujednoczenie języka przez powszechne kształcenie, wprowadzanie świeckich rytuałów, działania rozrastającej się biurokracji itd., udało się wykreować tożsamość narodową i rozpropagować taką wizję świata, w ramach której interes państwa stanowi dobro wspólne, wprowadzane zaś przez to państwo uregulowanie – zasadnicze narzędzie oraz podstawę jednostkowego i kolektywnego działania.

Proszę zwrócić uwagę, że ubocznym skutkiem takiego rozwoju wydarzeń było ustanowienie swoistego *iunctim* między państwem, narodem i terytorium, co sprawiało, że polityka



państwa stawała się podporządkowana budowaniu jego gospodarczej i militarnej potęgi, najwyższą wartością obywatelską był patriotyzm, największym zaś zaszczytem dla jednostek (dotyczyło to przede wszystkim mężczyzn) – śmierć za ojczyznę. To właśnie ten pakiet wartości patronował zarządczym działaniom państwa przez cały XIX w. i prawie do końca XX w., kiedy dały o sobie znać skutki wcześniejszych procesów, wyzwolonych głównie zmianami technologicznymi.

Oczywiście, nie sposób w tak krótkim wystąpieniu zanalizować wszystkich tych skutków czy choćby je wymienić. Na dwa z nich, ściśle wiążące się z problematyką zarządzania rzeczywistością, chciałabym tutaj zwrócić uwagę. Pierwszym jest rozbitcie wspomnianego przeze mnie przed chwilą związku między państwem, narodem i terytorium. To problem, na który jako pierwszy wskazał znany amerykański socjolog Arjun Appadurai (2005), mówiąc, że rozbitcie to jest efektem oddziaływania przede wszystkim dwóch procesów charakterystycznych dla globalizującego się współcześnie świata, a związanych ściśle z przemianami technik komunikowania, mianowicie masowych migracji i elektronicznej mediacji więzów między ludźmi. Otóż te masowe migracje motywowane są zwykle wędrówką za pracą, ułatwane zaś dzięki dostępności środków komunikacji przestrzennej. Jednakże już sama skala mobilności całej populacji światowej sprawia, że naród – pojęcie, jak pokazywałam przed chwilą, sztucznie skonstruowane na potrzeby państwa, o czym bardzo dogłębnie pisał Benedict Anderson – ulega deterytorializacji. Zmienia się on w taką sieć diaspor nierazko rozmieszczonych w bardzo dużych odległościach od siebie.

Jak pokazuje Appadurai, osłabienie związku ludzi z państwem jako terytorium nie musi jednak oznaczać osłabienia ich związków z narodem jako wspólnotą etniczną. Obecny rozwój technik komunikacji daje jednostkom i wspólnotom, czyli owym diasporom, możliwość zaangażowania, kontaktu lub wręcz wpływania na losy swego narodu, zamieszkującego odległe terytoria, nawet na innej półkuli. Ten wirtualny kontakt przedstawicieli mniejszości narodowych z rodakami w ojczyznach otwiera dialog, powstawanie różnych stowarzyszeń tworzy popar-

cie dla działań mniejszości, a także dla swoistej polityki członków diaspory prowadzonej niezależnie, a w każdym razie poza kontrolą polityki państwa.

Rozdzielenie pochodzenia narodowego od zamieszkiwania na terytorium danego państwa sprawia też, że bycie członkiem narodu coraz częściej staje się kwestią indywidualnego poczucia przynależności. Manifestowanie tej przynależności jest zależne od wyboru i chęci zaangażowania się jednostek, innymi słowy, staje się sprywatyzowane. Sprzyja temu fakt, że następstwem masowych migracji jest nie tylko deterytorializacja narodu, lecz również przemiany tego, co się określa mianem lokalności. Ludzie zmieniają miejsce zamieszkania z wielu przyczyn, nie tylko ekonomicznych, lecz i zawodowych, z powodu klęsk żywiołowych czy w poszukiwaniu lepszego klimatu bądź wrażeń. Przemieszczając się, tworzą wspólnoty przynależne w pewnym sensie do określonego państwa narodowego, ale jednocześnie transnarodowe, wychodzące poza jego granice. Więzy wytwarzane przez małżeństwo, pracę, biznes, wypoczynek łączą różnorodne krążące populacje i wytwarzają lokalność niekoniecznie związaną z określonym terytorium, już nie daną, a kreowaną, a przez to jakościowo różną od tradycyjnie pojmowanej.

Jedną z najważniejszych konsekwencji wyłaniania się tych „deterytorializowanych narodów” i „transnarodowych wspólnot” jest utrata przez państwo kontroli nad zbiorową wyobraźnią. Dobrze chwytą ten proces Manuel Castells, pisząc, że „przechwycenie przez państwo czasu historycznego, poprzez przywłaszczenie sobie przez nie tradycji i rekonstrukcję tożsamości narodowej, napotyka wyzwanie, jakim są wielorakie tożsamości, definiowane obecnie przez autonomiczne podmioty” (Castells 2008, s. 277). W tym przepływie informacji, opinii i idei największą rolę odgrywają oczywiście zglobalizowane media, ale uczestniczy w nim również tybetański lekarz przyjmujący polskich pacjentów przy wtórze odtwarzanych z kaset religijnych pieśni buddyjskich mnichów, uczestniczy w tym filipińska niania zatrudniona do opieki nad dzieckiem amerykańskiej bizneswoman (albo odpowiednio – ukraińska niania w warunkach polskich) czy też klienci baru na Greenpoincie, którzy od czasu do czasu zerkają znad swoich

talerzy na konferencję prasową polskiego prezydenta nadawaną w TVN24. Wszyscy oni wnoszą do swoich nowych wspólnot część etnicznej kultury, przekazując równocześnie, poprzez kontakty z krajem pochodzenia, części kultury kraju osiedlenia. Wzbogacają tym samym i intensyfikują proces wytwarzania nowych, już zupełnie niekontrolowanych przez państwo „mitografii”, jak je nazywa Appadurai, pisząc, że „przekształcają one krystalizującą moc *habitusu* w improwizację uprawianą w przyspieszonym rytmie przez wielkie grupy ludzi” (Appadurai 2005, s. 14).

Ścisłe wiąże się z tym drugie istotne następstwo procesów przekształcających współczesne społeczeństwa, jakim jest uruchomienie przemian struktury społecznej. Przemian prowadzących, z jednej strony, do kryzysu i relatywnego spauperyzowania klasy średniej, będącej podstawą społeczeństwa nowoczesnego, z drugiej zaś – do wyłonienia się nowej elity finansowej złożonej z młodych profesjonalistów, wyższych urzędników publicznych i decydentów. To już nie są dawni właściciele fabryk, o których pisał Marks, to zupełnie nowa grupa, która zresztą, zdaniem Christophera Lascha, opisywana jest w nieadekwatny sposób, gdyż terminy takie jak „klasa kreatywna”, „symboliczni analitycy” albo „kognitariusze” wyolbrzymiają intelektualny komponent wytwarzanej przez tę grupę kultury, przesłaniając jednocześnie tę jej cechę, która wydaje się najbardziej charakterystyczna dla wyłaniającej się nowej klasy. Chodzi mianowicie, jak pisze Lasch, o „niesłabnącą fascynację rynkiem kapitalistycznym i szaleńczą pogoń za korzyściami” (Lasch 1997, s. 41). Jest przy tym istotne, że ten rynek ma obecnie zasięg międzynarodowy, a w związku z tym, układem odniesienia owej elity są raczej wielonarodowe elity technokratów niż klasy składające się na resztę własnego społeczeństwa.

Tę nową elitę można, zdaniem Lascha, zdefiniować przede wszystkim przez tryb życia, nie tylko coraz bardziej jaskrawo różniący ją od reszty społeczeństwa, lecz przede wszystkim oddzielający ją od tego społeczeństwa. Dzisiejsze klasy uprzywilejowane żyją bowiem w gruncie rzeczy poza społeczeństwem. Ponieważ ich efektywność zależy od pracy zespołowej, osiedlają się w wyspecjalizowanych niszach geograficznych,

zaludnionych przez osoby podobne do nich samych. Posyłają swoje dzieci do prywatnych szkół, ubezpieczają się od wydatków na leczenie przez uczestnictwo w programach wspieranych przez firmy, zamieszkują wydzielone obszary i wynajmują ochroniarzy do osłony przed wzrastającą przemocą. W miejsce wspierania usług publicznych wydają swoje pieniądze na ulepszanie dobrowolnych, wyizolowanych enklaw.

To właśnie stosunek do reszty społeczeństwa wydaje się tym, co najbardziej różni współczesne elity od elit społeczeństwa nowoczesnego. Jak bowiem pisze Lasch, przedstawiciele XIX-wiecznych elit uważali, że „bogactwo pociąga za sobą obowiązki obywatelskie” (ibidem, s. 13). Jego zdaniem, „biblioteki, muzea, parki, orkiestry, uniwersytety, szpitale i inne instytucje użyteczności publicznej są pomnikami szczodrobliwości klasy wyższej”, choć jest oczywiście świadom tego, że „hojność ta miała niewątpliwie też aspekt egoistyczny: ogłaszała ona wszem i wobec taki feudalny status ludzi bogatych (...). Naprawdę jednak liczyło się to, że filantropia angażowała elity w życie sąsiadów oraz przyszłych pokoleń” (ibidem, s. 14).

Tymczasem przedstawiciele współczesnych elit nie czują takich zobowiązań. Bez oporów opłacają prywatne podmiejskie szkoły, prywatną policję, prywatne systemy usuwania odpadów. Równocześnie jednak udało się im w znacznym stopniu uwolnić od obowiązku wspierania skarbu państwa. Jak pisze Lash, są „znacznie mniej zainteresowane przywództwem, bardziej ucieczką przed losem zwykłych ludzi” (ibidem, s. 49). Zdiagnozowany przez niego „bunt elit” jest zatem buntem przeciwko przyjęciu na siebie odpowiedzialności za własne społeczeństwo lub też, by odwołać się tutaj do terminologii Burdieau, odmową wejścia w rolę klasy dominującej, której zasadniczą funkcją jest ustanawianie systemów znaczeń organizujących życie społeczeństwa.

Ten specyficzny bunt elit, o którym pisze Lash, oraz wyłanianie się zdeterytoralizowanych narodów i transnarodowych wspólnot, jakimi zajmuje się Appadurai, to dwa najważniejsze czynniki przyczyniające się do powstania znacznie ogólniejszego zjawiska, które proponuję określić mianem **implozji sensów** leżących u podstaw zarządczych funkcji państwa, a więc wszystkich tych wyobrażeń, które w toku proce-

su naturalizacji, dyscyplinującego społeczeństwo i wiążącego instytucjonalne działania z codziennymi działaniami jednostek, zyskały status przekonania oczywistościowych. Proces rozpadu tego typu wyobrażeń nabrał impetu w drugiej połowie XX w., a przyczyniły się do tego dwa dodatkowe czynniki, o których warto tu wspomnieć, ale ponieważ czas biegnie, to ja o nich naprawdę wyłączenie wspomnę.

Pierwszy czynnik to wyłonienie się różnego typu sił społecznych, które przez sam fakt wysuwania żądań alternatywnych wobec dominujących zasad zaczęły obnażać opartą na faktyczności samolegitymizację społecznego świata. Mam tu na myśli ruchy związane z mniejszościami etnicznymi i seksualnymi, również ruch feministyczny, ruch zielonych i inne podobne do nich tzw. nowe ruchy społeczne, których wspólną cechą jest walka nie tyle o dodatkowe prawa, ile o zmianę samych podstaw obowiązującej wizji świata. Stały się one z czasem na tyle dominującą siłą polityczną, że zdolne były do przeformowania różnych rozwiązań politycznych. I w ten sposób we współczesnych społeczeństwach oczywistość, która była charakterystyczna dla nowoczesności, zaczęła być zastępowana przez polityczną poprawność.

Chciałabym tu zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie politycznej poprawności, którego zaczęto używać w końcu XX w., sygnalizuje pojawienie się szczególnego rozdzwiewku pomiędzy zasadami, jakim podporządkowane jest funkcjonowanie formalnych instytucji społeczeństwa, a tymi, które są traktowane jako mniej lub bardziej oczywiste i naturalne przez jego szersze kręgi. Można powiedzieć, że w przypadku poprawności politycznej mamy do czynienia z procesem dokładnie odwrotnym niż ten, który patronował powstawaniu takich oczywistościowych przekonań w okresie nowoczesności. Mianowicie politycznej instytucjonalizacji podlegają przekonania, które nie zostały jeszcze uoczywistnione, i to właśnie ta instytucjonalizacja, typu np. partytet w wyborach politycznych, ma dopiero je uoczywistnić.

Natomiast drugi czynnik, o którym też bardzo krótko tu wspomnę, to narastanie funkcjonalnej dyferencjacji systemów społecznych, jak zjawisko to nazywa Niklas Luhmann (zob. 2007), a więc wyłanianie się odrębnych ty-

pów wiedzy porządkujących działania jednostki w różnych obszarach życia. Najkrócej rzecz ujmując, można powiedzieć tak: takie obszary, jak polityka, nauka, sztuka, prawo, religia, miłość, rodzina itd. rządzą się obecnie różnymi zasadami, które najczęściej są sobie przeciwstawne. Podam Państwu jeden przykład. Moi studenci, a pewnie i studenci Pana Profesora, żądają, żeby na zajęcia były kserowane teksty, które mają przeczytać. Mój wydawca prosi mnie, żebym się włączyła w walkę przeciwko dzikiemu kserowaniu, bo to wpływa na jego dochody, a pośrednio na moje honoraria, tantiemy. To jest jeden z tych przykładów, ja mogę w dyskusji podać ich więcej. Można powiedzieć, że przechodząc od jednego obszaru działania do drugiego, jesteśmy nieustannie zmuszani, by dostosowywać się do reguł, które nie mają żadnego wspólnego mianownika, i uruchamiać w sobie wzajemnie sprzeczne cechy oraz odwoływać się do nawzajem wykluczających się uzasadnień.

To zbliża nas do takiej propozycji teoretycznej, która moim zdaniem wydaje się bardzo dobrze syntetyzować wszystkie zmiany, o jakich bardzo skrótowo mówiłam. Jest to propozycja sformułowana przez Ulricha Becka i Christophera Lau (zob. Beck, Lau 2005, s. 525–557). Zdaniem tych autorów, instytucjonalny porządek „pierwszej” nowoczesności, jak to nazywają, mając na myśli wczesne XIX-wieczne społeczeństwo, odznaczał się złożonym systemem rozgraniczeń i odróżnień działających na zasadzie „albo-albo”. Odwoływały się one do stałych i jednoznacznych kryteriów oraz brały w swoisty nawias faktyczne zróżnicowanie ludzkich zachowań. Jak piszą Beck i Lau, „zgodnie z tą porządkującą logiką, pewne formy życia społecznego (rodzina nuklearna), wiedzy (wiedza naukowa), pracy (płatna i stała), państwowości (państwo narodowe), podmiotowości (odpowiedzialność kryminalna), są [w tej „pierwszej” nowoczesności] wyróżniane jako formy standardowe, wyprzedzające inne i uznawane zarówno przez prawo, jak i społeczeństwo” (ibidem, s. 535). Natomiast późną nowoczesność, czyli tę naszą obecną współczesność, charakteryzuje logika „zarówno-jak i”, włączająca do systemu instytucjonalnego nowe rodzaje działań i stawiająca znak równości między formami zachowań uprzednio uznanymi za przeciwstawne.

Swoistość tego rozwiązania polega jednak na tym, że nowe techniki życia nie czerpią już swego uprawomocnienia z poczucia oczywistości czy „normalności”, wytwarzanego przez społeczny ład nowoczesności. Więcej nawet, można powiedzieć, że sam fakt instytucjonalnego ich uprawomocnienia zwrótnie przyczynia się do ostatecznego rozpadu wszystkich tych przekonań i zasad, które legły u podstaw nowoczesnego ładu społecznego, wyznaczając zakres „normalności”. Społeczna rzeczywistość czerpie bowiem swą oczywistość z faktyczności społecznego świata, ze wzmacnianego codziennym doświadczeniem przekonania jednostek, że „wszyscy tak robią”. Jak jednak słusznie zauważa Peter Berger, „faktyczność społecznego świata (...) wystarcza dla [jego] samo-legitymizacji do chwili, gdy nie pojawia się wobec niej sprzeciw. Gdy sprzeciw pojawia się w jakiegokolwiek formie, to faktyczność nie da się już przyjmować za oczywistość” (Berger 1997, s. 63). Inaczej mówiąc, samo współistnienie uznawanych za akceptowalne, przykładowo, „normalnych” rodzin, związków kohabitacyjnych, związków typu LAT, związków homoseksualnych, związków łączących grupę singli w swoistą wspólnotę wsparcia itp., itd. sprawia, że żaden rodzaj tego typu związku – włączając w to tradycyjne małżeństwo – nie ma już „naturalnego” waloru oczywistości. W konsekwencji, każdy z nich musi stać się obiektem indywidualnego wyboru oraz musi być indywidualnie uprawomocniony.

Zbliżam się do zakończenia i powiedziała bym, że ta doświadczana obecnie implozja sensów oznacza nie tylko to, że jednostki zmuszone są funkcjonować w świecie pozbawionym wewnętrznej spójności, tej spójności, jaka przenikała wizję nowoczesności, w której nawet konflikty stanowiły logiczną konsekwencję naturalnej organizacji społeczeństwa. Oznacza to także, a może nawet przede wszystkim, rozpad tych wyobrażeń, które legły u podstaw zarządzających funkcji państwa, a które wspierały się na naszkicowanej tutaj bardzo skrótowo wizji rzeczywistości. W efekcie, państwo narodowe, traktowane kiedyś jako podstawowa instytucja ukierunkowana na pomnażanie dobra wspólnego, jako wyraz kolektywnej odpowiedzialności za los i dobrobyt społeczeństwa-narodu oraz jako narzędzie solidarności społecznej, zaczyna

tracić swój szczególny status w oczach obywateli. Staje się jedną z wielu instytucji zaangażowanych w wytwarzanie i pomnażanie dóbr publicznych – dóbr takich, jak drogi, stan bezpieczeństwa, budownictwo, walka z zanieczyszczeniem środowiska itd. – i odpowiedzialnych za zarządzanie nimi, a w konsekwencji zaczyna być oceniane przede wszystkim przez pryzmat efektywności, z jaką zaspokaja potrzeby jednostek w danej dziedzinie. To zaś oznacza zmianę postawy wobec państwa z obywatelskiej na konsumencką.

Jak te ogólne twierdzenia mają się do sytuacji Polski? Chciałabym zwrócić Państwa uwagę na zarejestrowane w polskich badaniach Europejskich Systemów Wartości zmiany w odpowiedzi na pytanie „z którym obszarem geograficznym wymienionym na tej karcie czuje się Pan/Pani związany/związana w pierwszej kolejności?”. Między 1989 a 2008 r. wybór odpowiedzi „z Polską” spadł w tych badaniach z 52 do 19%, natomiast wybór odpowiedzi „z miejscowością, w której mieszkam” wzrósł z 29 do 68%. Dramatycznie spadło też, z 73% w 1989 r. do 24% w 2008 r., poparcie dla opinii, że pożądaną zmianą w przyszłości byłoby „zwiększenie szacunku dla władzy”. Dla 44% badanych było to kompletnie obojętne. Dołączyć do tego można dane z ostatniej Diagnozy Społecznej; przed samym wyjazdem przeczytałam wywiad z Profesorem Czapińskim, który *notabene* był na tym naszym pierwszym spotkaniu, kiedy Professor Sztompka miał główne wystąpienie. Otóż, Professor Czapiński podaje w tym wywiadzie, że radykalnie spadł odsetek Polaków, którzy widzą jakikolwiek związek między tym, co robi władza państwowa, a ich własnym życiem. Tylko 7% widzi jakiegokolwiek przełożenie między decyzjami władzy a własnym życiem.

Na samym końcu chciałam powrócić do tej Baumanowskiej metafory ogrodu i lasu, od której zaczęłam, czy też metafory leśniczych i ogrodników. Jeśli chcielibyśmy rozwinąć tę metaforę w twórczy sposób, to należałoby powiedzieć, że podstawowym efektem doświadczanej obecnie implozji sensów jest przede wszystkim pozbawienie autorytetu tego głównego ogrodnika, jakim było państwo, oraz rozpad projektów, według których aranżowany był ogród nowoczesnego społeczeństwa. Ten ogród zamienia

się dziś, powiedziałabym, w szereg ogródków działkowych, uprawianych wedle pomysłów poszczególnych lokatorów, z których jedni optują za estetyką, powiedzmy *feng shui*, inni preferują kombinację grilla z krasnalami, a jeszcze inni wykorzystują przestrzeń tego ogródka do tajnych spotkań przy zniczach, gdzie omawiane są plany stworzenia nowego regulaminu, który przywróciłby stan poprzedni. I żeby ten obraz był pełny, to należałoby jeszcze do niego dołożyć międzynarodowego developera, który chciałby na terenie tych ogródków postawić supermarket. Jak zarządzać tego typu rzeczywistością, to jest już pytanie, które ja kieruję do Państwa, ponieważ nie znam na nie żadnej odpowiedzi i nie mam tutaj żadnego pomysłu. Dziękuję bardzo.

Piotr Sztompka

Witam Państwa. Pan Przewodniczący, wprowadzając mnie, zapomniał o jednej okoliczności. Mówię o tym z dumą, że ja także zaliczam się do grona przyjaciół Miry Marody. Jesteśmy więc w sumie jak w rodzinie, ale jak wiadomo w rodzinie zdarzają się dysputy, nawet niezgoda, byle nie przerodziły się w kłótnie i rozpad rodziny.

Zacznę od refleksji o zdarzeniu artystycznym, które mogliśmy obserwować w telewizji w poniedziałek, mianowicie o nowej inscenizacji *Tanga* Mrożka, w reżyserii Jerzego Jarockiego, zmarłego niedawno naszego wspaniałego reżysera. W tej inscenizacji padają cztery rodzaje odpowiedzi na pytanie, jak sobie radzić ze światem, tym światem, który opisywała nasza Referentka przed chwilą. Jedna odpowiedź to jest odpowiedź pod hasłem „eksperyment”, to znaczy – oddać się pełnej dowolności, wolności, a nawet anarchii, doprowadzając do chaosu; to reprezentuje Ojciec. Syn się z tym nie godzi i szuka formy, czyli tego, co zostało utracone w anarchii i chaosie, i chciałby tę formę odnaleźć. Ale nie udaje mu się i sięga po trzecią możliwość – szuka idei, wielkiej idei. Taką ideę znajduje np. w miłości. Ale za chwilę i to rozwiązanie okazuje się skazane na niepowodzenie, bo jego wybranka jeszcze przed ślubem go zdradza. A więc także idea pada. Co zostaje? Zostaje Wujek, w każdym razie starszy pan, który poddając się konformistycznie idei chaosu, chodzi we fraku i w krótkich spodniach, ale w finale znajduje wyjście w powrocie do tradycji, w najmniej

spodziewanym sojuszu z prostym człowiekiem imieniem Edek, który niewiele filozofuje, ale rozumie życie. I w finale ów starszy pan, konserwatywny, wracający do tradycji, tańczy tango razem z Edkiem. Ja chciałem wcielić się, dla celów tej dyskusji, w rolę starszego pana, konserwatywnego starszego pana, który z pewną przyjemnością wraca do myślenia o tradycji i do tego, że nie musi chodzić w krótkich spodniach do fraka. Co więcej, być może i ci prości ludzie, symbolizowani przez pana Edka, takie rozwiązanie by lansowali. Będę więc podążał wbrew wielu ideom, o których Pani Mira mówiła, wielu jej diagnozom i wielu jej sugestiom. Ale proszę pamiętać, że to jest właśnie formuła debaty, że ja tutaj przyjmuję taką rolę, więc istnieje szansa, że gdybym został przyparty do muru, co być może zdarzy się w dalszej części dyskusji, to nie byłbym tak radykalny, jak w tym wystąpieniu.

Ale w tym wystąpieniu kwestionuję przede wszystkim podstawę tego referatu, który usłyszeliśmy, a mianowicie tezę, że przechodzimy jakąś wielką transformację, porównywalną do tej, o jakiej pisał Karol Polanyi, i że to jest jakiś przełom zasadniczy tej nowoczesności, która nam towarzyszy od XVII do XVIII w., a już najbardziej od wieku XIX. Ja sądzę, że jeśli przyrównać się różnych rzeczom, o których czytamy, które obserwujemy i o których słyszeliśmy tutaj, to jednak nie ma właściwie nic nowego pod słońcem. Po pierwsze, już od XX w. pojawiają się próby kwestionowania nowego społeczeństwa i znamy je pod bardzo wieloma malowniczymi nazwami: społeczeństwo postindustrialne, społeczeństwo technologiczne, refleksyjne, społeczeństwo wiedzy, społeczeństwo informatyczne, społeczeństwo ponowoczesne czy postnowoczesne. Ta formuła „post” jest niebywale rozwinięta i modna i w tym sensie nie ma w tezie Pani Profesor jakiegoś radykalnego nowatorstwa. Jest to kontynuacja tego sposobu myślenia, wzbogacona jeszcze za pośrednictwem współczesnych autorów, ale myślami bardzo dawnymi, na przykład tą o obumieraniu państwa, którą sto lat temu formułował Lenin. Zastanawiam się właśnie nad tym, czy rzeczywiście mamy do czynienia z nową nowoczesnością, czy jednak w myśl filozofii *Tanga* – jedynie z jakimiś nowymi aspektami zupełnie normalnej i zupełnie zwyczajnej nowoczesności. Być może to nasze przekona-

nie, że żyjemy w czasach radykalnie jakościowo nowych, wynika po części z polskiego doświadczenia, wschodnioeuropejskiego, bo rzeczywistość nasz przełom jest radykalny, niezmiernie głęboki, szybki. Ale on polega na budowaniu jeszcze niedokończonych nowoczesności, a nie ponowoczesności. Całe to modernizowanie, cywilizowanie naszego kraju przez 23 lata to jest budowanie po prostu nowoczesności w tym zupełnie tradycyjnym sensie.

Nowoczesność, do której odwołuje się Pani Profesor, ta tradycyjna nowoczesność, jest w różny sposób definiowana. Pani Profesor uległa czarowi Zygmunta Baumana i odwołuje się do jego metaforyki. Bauman jest, w moim przekonaniu, bardziej artystą niż uczonym i rzeczywiście dostarcza nam ogromnie malowniczych i błyskotliwych obrazków świata. Ale dla mnie daleko bardziej przekonujące niż metafora ogrodów jest bardzo tradycyjne podejście do tego, czym jest nowoczesność, że to taka formacja, co więcej, jedna z wielu możliwych, co więcej, utworzona akurat w kręgu cywilizacji zachodniej i niemająca wyłączności na tę formułę, lecz jakaś taka szczególna formuła, na którą składa się parę rzeczy, dominujący wątek życia związany z ekonomią, działaniami w kręgu ekonomicznym, jako dominująca aktywność ludzi, dominujące aspiracje, zainteresowania, dominujący styl osiedlania się, miejski, i urbanizm jako styl życia, pewna formuła egzystencji, następnie – w dziedzinie zarządzania i organizowania zbiorowości – państwo właśnie, związane, jak słusznie zauważyła Pani Profesor, z terytorium, a także z prawem, które narzucone i strzeżone przez państwo, organizuje życie. No i wreszcie to jest kultura masowa, dostępna coraz szerzej, która sięga do bardzo szerokich grup ludzi, aczkolwiek ma ów masowy charakter, co zmienia nieco walor jej treści w stosunku do kultur bardziej elitarnych. W każdym razie, ta typowa bardzo i podręcznikowa charakterystyka nowoczesności przemawia, według mnie, do wyobraźni bardziej niż takie ogrodowe metafory, które zastępują jednak jakąś głębszą teoretyczną refleksję. Podobnie zresztą, kiedy pytamy, co to jest owa ponowoczesność, to znów u Baumana znajdujemy dwa wytrychy pojęciowe stosowane w nieskończonej liczbie publikacji z rządu, a mianowicie – fragmentaryczność i płynność.

Wszystko, czym ów autor się zajmuje, można za pomocą tych dwóch terminów opisać, pięknie, wspaniałym językiem, metaforycznym, błyskotliwym. Ale dla mnie nieporównywalnie bardziej przekonujące są znowu te charakterystyki naszej nowoczesności, które odnajdujemy w ujęciach teoretycznych takich socjologów, jak Giddens, jak właśnie Beck, o którym tu była mowa, jak Lash, jak Urry, jak Featherstone, Castells czy wielu innych, formułujących jednak pewne teorie. Nie potrafię być zafascynowany Zygmuntem Baumanem i jego kilkudziesięcioma książkami, w których nie sposób znaleźć teorii społeczeństwa, podczas gdy u tych innych autorów – tak. U Baumana można spotkać fantastyczne, ciekawe, błyskotliwe spostrzeżenia napisane pięknym literackim językiem. To są dzieła sztuki. Natomiast ci teoretycy produkują pewne teorie w sensie, jaki jesteśmy przyzwyczajeni przywiązywać do terminu. I co oni z tych teorii wydobywają? Właśnie te teoretyczne rozważania nad naszą nowoczesnością, którą nazywają łagodniej, niekoniecznie ponowoczesnością, ale np. późną nowoczesnością, tak jak Giddens, czy próbują ją jakoś charakteryzować teoretycznie jako refleksyjną nowoczesność. Ale o ponowoczesności raczej nie piszą. To, co jest dla nich wspólne, to raczej pokazanie, że ta nasza nowoczesność wyróżnia się w dwóch wymiarach. Po pierwsze – skalą, a po drugie – narzędziami, instrumentami, za pomocą których realizują się te same uniwersalne imperatywy życia zbiorowego i te same uniwersalne potrzeby ludzkie. Wynikające z ludzkiej natury, wynikające z tego wyposażenia *homo sapiens*, jakie w wyniku ewolucji czy stworzenia (niepotrzebne skreślić) otrzymaliśmy.

Skala i typ instrumentów to są rzeczy rzeczywiście nowe, natomiast cała reszta pozostaje ta sama. O imperatywach życia zbiorowego pisał już Bronisław Malinowski w odniesieniu do społeczeństw prymitywnych, a do społeczeństw bardzo nowoczesnych – Talcott Parsons. Wymieniał cztery imperatywy istnienia ludzi w zbiorowościach (a innych istnień nie ma, jak właśnie w zbiorowościach). Pierwszy to adaptacja, czyli konieczność wchodzenia zawsze i wszędzie w sferę ekonomiczną poprzez trójkąt – produkcja, dystrybucja i konsumpcja, i to zupełnie niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z Triobriandczykami, czy z Amerykanami.

Działania zbiorowe muszą być koordynowane dla jakiegoś wspólnego celu, a do tego służą instytucje nadrzędne, hierarchiczne: państwo w naszym wydaniu, państwo tej zachodniej formuły, państwo narodowe w zachodnim ujęciu nowoczesności. Dalej – integracja, czyli konieczność pewnego myślenia wspólnotowego, oczywiście w różny sposób realizowanego, o czym była zresztą mowa. I wreszcie kontrola, czyli zespół norm i wartości regulujących życie ludzkie, które inaczej staje się tą hobbesowską walką każdego z każdym, tym chaosem z *Tanga* Mrożka i grozi innymi fatalnymi konsekwencjami, jeżeli ów normatywny system pozostaje w stanie, który już Durkheim opisywał jako anomia.

Otóż, te wszystkie funkcje są dziś realizowane nadal, tyle że za pomocą nowych środków i w nowej globalnej skali. W dziedzinie ekonomii, moim zdaniem, dwie najważniejsze obecnie sprawy to: globalizacja oraz to, co mój znakomity uczeń, profesor i kolega Wiesław Gumuła, nazywa finansjalizacją ekonomii w dzisiejszym świecie. Chodzi o to, że produkcja materialna oderwała się zupełnie od obiegu pieniądza, od światowego globalnego obiegu w sieciach finansowych, który kieruje się własną logiką, niemającą nic wspólnego z dawną, tradycyjną logiką produkcji ekonomicznej i rachunku ekonomicznego. To są nowości w tej dziedzinie.

W dziedzinie politycznej oczywiście nowością jest skala, w której polityka działa, owa integracyjna skala czy nawet skala owych instytucji transnarodowych, prawa nie tylko międzynarodowego, lecz już transnarodowego. Prawa, które jest zarówno prawem międzynarodowych relacji, jak i globalnym, sięgającym do prawa wewnętrznego i regulującym sprawy ludzi w ramach dawnych wspólnot państwowo-narodowych.

To są te nowości. W kulturze – owa macdonaldyzacja, globalizacja, homogenizacja itd. A w życiu prywatnym to, o czym Pani Profesor bardzo trafnie pisze, a mianowicie pewne zmiany tożsamości i sensu. To, co ja wyłowilem jako najbardziej ciekawe i ważne w referacie, to m.in. zmiana tożsamości. Przy czym szukanie tożsamości nie oznacza, że ludzie ją odnajdują tylko w jakichś lokalnych obszarach czy to swoich osiedli mieszkaniowych, czy jeszcze wiosek, tu i ówdzie, ale polega i na tym, że owa tożsamość dzisiaj ulega po prostu nawarstwieniu i wzbo-

gaceniu o nowe poziomy tożsamości, ale dalej tożsamości. Nadal trzymamy się tych miejsc, z których co prawda wyjeżdżamy w świat mobilny – turystyki, uchodźstwa, rozmaitego typu wyjazdów emigracyjnych. Ale tożsamość to jest miejsce, do którego wracamy. Nie, z którego wyjeżdżamy; wracamy. A jak nie możemy wrócić naprawdę, to wracamy myślą, poczuciem solidarności, zewnętrznym patriotyzmem, który nawet w grupach uchodźców znajdujemy w stosunku do dawnego kraju, dawnego miejsca na ziemi. W tej mierze sędzę, że tożsamości się wzbogacają, wysuwając ponad lokalne, dołączając narodowe, potem regionalne i europejską tożsamość, w ten sposób coraz bardziej się bogacą. Wreszcie sięgając na poziom tożsamości kosmopolitycznych, które wyrażają się już bardzo mocno w takich sprawach, jak prawa człowieka, jak globalne społeczeństwo obywatelskie, realizowane przez wielkie transnarodowe ruchy społeczne, ruch ekologiczny, feministyczny, ruch pokojowe.

Otóż to są wszystko nowe kotwice tożsamości, które nie likwidują naszych przywiązań lokalnych. Przekonanie, że likwidują, prowadzi moim zdaniem do scenariusza mylnego i utopijnego Europy, która miałaby zniwelować owe lokalne lojalności, lokalne przynależności i tożsamości. Nie, Europa nad nimi się nadbudowuje, wzbogacając je, rozszerzając, dodając coś nowego.

Co do kwestii tożsamości, Beck pisze o tym właśnie, że tożsamość ponadlokalna jest drogą, którą świat może zmierzać.

Natomiast, co do sprawy sensu, to również myślę, że trzeba próbować go odnajdywać w zupełnie tradycyjnym kierunku, to znaczy pośród tych zwykłych ludzkich satysfakcji, które realizują zwykłe podstawowe potrzeby, tyle że w nowy sposób. A jakie są te podstawowe ludzkie potrzeby? Istota społeczna ma potrzebę komunikacji. I zyskujemy tutaj fantastyczne nowe możliwości dane przez technikę, które przekraczają nawet użyteczność chwilową, i sens ich używania. Mam na myśli Internet, mam na myśli wszelkiego rodzaju komunikację pośrednią; stanowią one wyraz tych samych ludzkich dążeń do tego, aby odtwarzać wspólnoty poprzez komunikowanie się z innymi.

Co prawda to przybiera czasem formy humorystyczne; dziś słyszałem wypowiedź w ra-

diu kogoś, kto mówił, że ma 700 przyjaciół na Facebooku, więc słowo „przyjaźń” straciło najwyraźniej swój normalny sens, ponieważ nie jest możliwe, by mieć 700 przyjaciół. Można mieć 700 wpisów czy jakichś innych rzeczy, ale nie przyjaciół. Niemniej jest to potrzeba ludzka.

Inna potrzeba, do której sens można odnosić, to kreatywność. Ona też uzyskała zupełnie nowe narzędzia. To, że ludzie w tak niesłychany sposób rzucają się na te różne portale, że piszą blogi, że każdy chce być literatem, dziennikarzem, że każdy te króciutkie zdania (o których krytycznie mówiła Szymborska w jednym ze swoich ostatnich wierszy, że żyjemy dzisiaj szybko krótkimi zdaniami – prorocze dość) wrzuca na Twittera – jest efektem całkiem tradycyjnego dążenia do kreatywności. Po co te miliony, miliardy? Czytałem, że ludzie wrzucili na różne portale 275 miliardów zdjęć zrobionych przez siebie; bo łatwiej wrzucić zrobione przez siebie zdjęcie niż namalować obraz. Ale to jest wyraz kreatywności, dążenia do jakiejś twórczości.

Wreszcie obserwujemy dążenie do ekshibicyjonistycznych potrzeb, do tego, żeby się pokazywać innym, demonstrować coś innym. I znowu mamy po temu narzędzia – media plus Internet i inne techniki.

A więc krótko mówiąc, to ten sam sens, te same ludzkie dążenia, dążenia do samorealizacji, ale uzyskujące nowe możliwości. Nie wykorzystywane często ku dobremu, często prowadzące do spłylenia, do patologii. Ale zasadniczo to jest ten sam sens, jaki znajdowali ci, którzy pisali na kamiennych tabliczkach, a potem w rozwiniętym języku, a potem w druku, a potem jeszcze w inny sposób – to dążenie do bycia skomunikowanym z innymi, do pokazania siebie, zrealizowania siebie, kreowania czegoś w świecie. Człowiek to istota społeczna.

I na koniec, co zatem wynika z tego dla zarządzania? Jako częsty bywalec tej uczelni, zapraszany przez Pana Profesora, muszę coś powiedzieć o zarządzaniu, na czym się kompletnie nie znam. Otóż to rozwiązanie Mrożka, to tradycyjne rozwiązanie odrzuca ów niesłychanie skrajny pogląd, że żyjemy w zupełnie nowym świecie, w kompletnie nowej nowoczesności, w kompletnie nowych czasach. W tej sytuacji, którą starałem się tradycyjnie opisać, wydaje mi się, że zarządzanie musi kierować się innymi stra-

tegiami niż to zarządzanie twarde, które słusznie Pani Profesor poddawała w swoim referacie pewnej krytyce, pewnemu sceptycyzmowi, czyli zarządzanie poprzez konstruowanie struktury; twardej struktury, w której ludzie muszą się poruszać. To jak budowanie dla człowieka takiego labiryntu jak dla szczurów, z nadzieją, że będzie odpowiednio w nim biegać zamknięty w ramach z góry narzuconych przez państwo instytucji. Nazywam to twardym zarządzaniem. Natomiast alternatywa, która idzie naprzeciw oczekiwaniom realizowania w nowych czasach starych ludzkich potrzeb, wartości, sensu itd. podąża poprzez miękkie zarządzanie, czyli poprzez kształtowanie nie labiryntu, lecz ludzi, nie tresowanie szczurów, tylko przemawianie do nich. Ta metafora jest wstrętna, więc ją porzucę. Przemawianie do obywateli poprzez mechanizm edukacji i kultury, czyli poprzez rozwijanie wykształcenia, poprzez wpajanie wartości estetycznych, etycznych, poprzez wpajanie poczucia obywatelskiego, czyli tego, że po prostu nam na czymś zależy. A dla czego nam zależy na czymś, co jest wspólne? Bo wiemy, że wspólne prywatne samorealizowanie się, nasza prywatna sprawa, dobrobyt, szczęście są nierozzerwalnie związane z postępem, rozwojem, dobrobytem całej wspólnoty, z którą się utożsamiamy – czy to będzie wspólnota wioski, czy wspólnota narodowa, czy wspólnota europejska, czy wspólnota globalna tych pasażerów statku kosmicznego Ziemia, którzy rozumieją zależność między swoim losem a całością, np. taką, że są mniej lub bardziej zatruci przez rozmaite nieekologiczne dymy.

Otóż ciekawe, że tę strategię miękką *via* kultura, *via* edukacja, *via* estetyka, *via* podobne rzeczy zrozumieli, jak się wydaje, ci, którzy uprawiają rzeczywistość inną niż nasza, zachodnia. Taką, która powoduje naszą krytykę. Mianowicie Chińczycy. Słyszałem na własne uszy, bo byłem na spotkaniu, dwa lata temu, w Brukseli na forum między Europą a Chinami, na którym przemawiał ówczesny premier Chin Wen Jiabao. Mówił tak: proszę państwa, już skończyła się ta faza rozwoju, której podstawą była produkcja materialna, produkowanie przedmiotów, urządzeń, samochodów czy innych rzeczy. My w Chinach mamy ten rozdział za sobą, zapewniony rozwój na najbliższe stulecia, spokojną materialną przyszłość. Natomiast teraz sięgamy



do drugiego mechanizmu rozwoju społeczeństw i ludzi, mianowicie do kultury i edukacji.

Powiedział to bardzo otwarcie i wprost, w obecności pana Barroso, tudzież bardzo wielu innych oficjeli. I ta deklaracja po zjeździe chińskiej partii komunistycznej zostaje podtrzymana, bo oni też przede wszystkim mówią dzisiaj o edukacji społeczeństwa, o kulturze, o lojalności wobec państwa, czyli o sprawach wydawałoby się tradycyjnych i nienowoczesnych. Dziękuję bardzo.

Anna Giza

Proszę Państwa, jestem ostatnią przeszkodą na drodze do dyskusji, więc naprawdę postaram się zmieścić w dziesięciu minutach, nawet nie w piętnastu. I chcę od razu zaznaczyć, że pragnę dodać do tej dyskusji poziom konkretny i przyziemny i spróbuję powiedzieć parę słów o badaniach, które udało mi się szczęśliwie wreszcie zakończyć.

Chcę skoncentrować się na trzech pytaniach. Pierwsze pytanie brzmi na razie tajemniczo: czy udało nam się stworzyć **społeczeństwo**? I, po drugie: co to znaczy? A po trzecie: skąd się bierze wielki renesans społeczeństwa? Ponieważ kiedy dzisiaj popatrzymy sobie po świecie, to widzimy, że społeczeństwo jest ewokowane na wiele różnych sposobów, zarówno w koncepcie dobrego rządzenia, jak i w koncepcji partycypacji, konsultacji, autonomizacji wspólnot terytorialnych i bardzo wielu innych koncepcjach, również z dziedziny zarządzania publicznego, ale nie tylko. I to są te dwa punkty. Zacznijmy od pierwszego.

Trzeba zacząć od przypomnienia, że pojęcie **społeczeństwa**, tak jak je dzisiaj rozumiemy, w takim bardzo ogólnym sensie zrodziło się mniej więcej około XVIII w. I zrodziło się rzeczywiście w takich okolicznościach, że w ramach rodzącego się, krzepnącego państwa narodowego musiały być zjednoczone bardzo różne społeczności lokalne, ale też różnego rodzaju wspólnoty, np. oparte na idei rodu. Innymi słowy, trzeba było złamać i przekroczyć różne partykularyzmy etniczne, językowe, również związane z kwestiami ekonomicznymi czy politycznymi w przypadku struktur rodowych – rody feudalne miały przecież nawet własne armie.

Do tego momentu słowo, które dzisiaj wymagamy w zupełnie innym kontekście – „społeczeństwo”, oznaczało bardzo konkretne rzeczy. Do dzisiaj to rozumienie wybrzmiewa, kiedy rozmawiamy ze zwykłymi ludźmi, bo oni raczej mówią „społeczeństwo naszego osiedla” albo „społeczeństwo Kielc”, czyli odruchowo wiążą je z takimi uchwytnymi wspólnotami, które mają konkretny charakter. To może być też społeczność naszej szkoły, prawda? I w tym sensie używają tego terminu. I w tym sensie mamy tutaj do czynienia z dwiema kwestiami: po pierwsze społeczeństwo musiało być wymyślone i stworzone na nowo, jako nowa podstawa solidarności w ramach państwa. Takiej solidarności, która przekracza granice wspólnot terytorialnych, etnicznych czy też rodowych. No i znajdziemy taki znany fragment u Hegla, który jest jednym z ojców pojęcia „społeczeństwo obywatelskie”. Mówi on, że kiedy połamaliśmy te wszystkie integratory, przekroczyliśmy partykularyzmy, to musimy zapewnić jakąś nową podstawę, aby ludzie z czymś się czuli solidarni, bo inaczej będziemy mieli do czynienia, cytując z pamięci, z nieorganiczną masą jednostek. A więc ludzi trzeba na nowo powiązać, dać im nową tożsamość. Żeby już nie byli Bawarczykiem albo Czartoryskim, tylko obywatelem Niemiec i czuli się członkami wspólnoty społecznej Niemiec. Ten projekt był od początku i ideologiczny, i również naukowy, bo to jest też ten moment, kiedy postuluje się powołanie do życia socjologii jako nauki, która ma być nauką o tym nowym bycie, który ma zostać wykreowany.

Przypominam to tylko dlatego, abyśmy sobie wszyscy uświadomili, że tę więź i solidarność ze społeczeństwem trzeba było stworzyć, że ona nie jest naturalna. I teraz w związku z tym wróćmy do pytania, czy nam się udało stworzyć społeczeństwo w tym znaczeniu, że człowiek wstaje i mówi „jestem członkiem polskiego społeczeństwa” albo „jestem członkiem społeczności europejskiej”? Czy rzeczywiście jest to taka identyfikacja aktywna, która wypełnia przewidzianą dla niej rolę? A jaka jest przewidziana dla niej rola? No właśnie taka, która leży u podstaw solidarności, która się wyraża czymś, co się nazywa moralnością podatkową, czyli skłonnością do świadczeń na rzecz wspólnoty, dostrzeganiem zbieżności interesów. To wszystko, o czym mó-

wił przed chwilą Pan Profesor Sztopka: wspólnota, z którą się utożsamiamy, ze wszystkimi tego konsekwencjami i również z szacunkiem dla państwa, które jest redystrybutorem, twórcą dóbr publicznych, i które rozpoznajemy jako tę strukturę, jaka nam wszystkim służy. A zatem opłaca się płacić podatki, a nie ich unikać. Nie chcę odpowiadać na to pytanie ogólnie; spróbuję Państwu pokazać na przykładzie Polski, co się dzieje, kiedy nam się nie udaje tego zrobić.

Nawiążę tu do wyników prowadzonych przez nas badań, które miały dwutorowy charakter: z jednej strony zrekonstruowaliśmy na ogromnej bazie materiałów publicystycznych, prasowych, pochodzących z mediów – obraz, zakłęty czy też zaszyty w nich, społeczeństwa polskiego, tak jak się nam ono prezentuje. Społeczeństwo polskie, chyba się zgadzamy co do tego, to nie jest coś, czego ja doświadczam na co dzień, tylko raczej coś, czego się mogę nauczyć, dowiedzieć, w co jest wbudowane. Bo w sposób naturalny to ja czuje więź ze swoją szkolną klasą, rodziną itd. Pytanie, co nam się pokazuje jako tę wspólnotę, do której my mamy należeć. I pewnie nikogo nie zaskoczę stwierdzeniem, że ten obraz, który wyłania się z prasy, z telewizji, z książek itd. jest niesłychanie ponury: to obraz beznadziejnego społeczeństwa, które sobie nie ufa, które nie potrafi współpracować, które jest zawistne, nie umie się dogadać, gdzie dwóch Polaków, tam trzy zdania, które jest pesymistyczne, narzekają. Jeżeli się zrobi ilościowe badanie i zada pytanie, jakie jest polskie społeczeństwo, to okazuje się, że otrzymujemy dokładnie replikę tego obrazu i respondenci mówią: „polskie społeczeństwo jest zawistne, nieżyczliwe, nie ufa sobie nawzajem” itd.

Innymi słowy, został tworzony pewien obraz, który stał się wizją wspólną nas wszystkich, ale jest to obraz specyficznego rodzaju: to społeczeństwo jest okropne. Naród jest fajny, ale jako społeczeństwo jesteście beznadziejni.

I teraz pytanie – co się dzieje, jaka jest konsekwencja tego, że taki negatywny obraz udało nam się wytworzyć? Pomijam kwestię, czy to jest prawda, czy nieprawda, bo w tej chwili nie chodzi o to, tylko raczej o performatywną moc tego dyskursu. Bardzo wyraźnie widać, że ten negatywny obraz polskiego społeczeństwa służy raczej jako rytualne zaklęcie, dzięki któremu możemy się z niego wypisać. Czyli ludzie mówią:

z tym społeczeństwem nie da się nic zrobić, to społeczeństwo w ogóle się do niczego nie nadaje.

W samym sposobie mówienia zawarte jest ustawienie się na zewnątrz. A zatem ten obraz jakby daje ludziom oręż i narzędzie do tego, żeby właśnie dokładnie stali się takim społeczeństwem, jak to opisywane.

Nie udało nam się stworzyć społeczeństwa w tym sensie, iż nasza samowiedza jako wspólnoty ma taki charakter, który w gruncie rzeczy uniemożliwia nam bycie wspólnotą, a nie sprzyja temu. I jest rzeczą bardzo interesującą zastanowienie się, jak możemy to przełamać, tym bardziej, że mamy do czynienia z takim fenomenem, iż w swoich prywatnych kręgach ludzie są wspólnotami, w tym znaczeniu, że jest w ich działaniach obecne poczucie zobowiązania, etyka itd. Tyle tylko, że jak wchodzi w sferę publiczną, to uważają, iż żadne zobowiązania ich nie wiążą, ponieważ właśnie wkraczają w taką dziką sferę wstrętne, straszne społeczeństwa, gdzie trzeba uzbroić się w kły i pazury.

Wydaje się, że to, jakim dana wspólnota jest społeczeństwem, w dużej mierze zależy od pracy, od komunikacji, od edukacji właśnie, która pozwala, albo nie pozwala, stworzyć ludziom motywacji do społecznego zachowania.

Czy Polska jest krajem wyjątkowym? Mam wrażenie, że tak. Rozmawiałam z kolegami z innych państw i wydaje się zjawiskiem specyficznym polskim to, że my tak bardzo źle o sobie mówimy publicznie. Chcę oczywiście zwrócić uwagę, że to dyskurs, który jest również ugruntowany w nauce, związany z ekspertyzą itd.

Mamy do czynienia też z sytuacją, kiedy nikt nie wie, co to właściwie jest społeczeństwo. Nasze analizy pokazują, że takie pojmowanie społeczeństwa, jakie się ukonstytuowało we wspólnym dyskursie, jest pozbawione jakichkolwiek znaczeń czy sensu. Bardzo wyraźnie funkcjonuje przymiotnik „społeczny”, ale on zawsze pojawia się w zbitce ze słowem „problem”. Czyli społeczne są takie problemy, jak: bezrobocie, narkomania, dysfunkcyjne rodziny itd., natomiast nie znajdziemy w dyskursie pozytywnego rozumienia „społecznego” jako potencjału – no oczywiście pojawia się kapitał społeczny, ale znowu w powszechnym odczuciu nie wiadomo, czym on jest i do czego miałby służyć. Natomiast, jeśli chodzi o „społeczeństwo”, jest to pojęcie kom-

pletnie puste i traktowane jako synonim takich słów, jak „Polacy” czy „naród”.

Można w takim razie zadać sobie pytanie, czy da się zarządzać czymś, co nie istnieje, czyli czymś, co nie ma reprezentacji również dla decydentów. Kiedy w naszym innym projekcie próbowaliśmy dyskutować na temat społecznych aspektów czy społecznego dziedzictwa EURO 2012, nasi rozmówcy robili wielkie oczy i mówili: jak to „społeczne dziedzictwo”? Jak to „społeczny wymiar”? Przecież to jest impreza sportowa. Czyli znowu pojawia się niedostrzeżenie żadnego związku, żadnej pozytywnej treści terminu „społeczeństwo”.

Uważam, że stoją za tym procesy mające charakter ogólny, np. dominacja sondażu, która czyni ze społeczeństwa zbiór numerów PESEL, natomiast gdzieś zostały zagubione wspólnoty lokalne, społeczności terytorialne itd. Ten renesans społeczeństwa dzisiaj jest wielkim ponownym odkryciem tego, że społeczeństwo jednak ma pozytywną treść i że jest aktorem, podmiotem, z którym trzeba i należy rozmawiać. I to jest istota pomysłu dobrego rządzenia, między innymi, gdy próbuje się zaprosić obywateli społeczności do debatowania o sprawach, które ich dotyczą. Dziękuję.

Jerzy Mikułowski Pomorski

Bardzo trudno się odnieść do tych trzech referatów, bo każdy jest o czymś innym. Zaczę od referatu, a właściwie sprawozdania z problematyki projektu badawczego Pani Profesor Anny Gیزی. Mam pewną wątpliwość, czy w tych badaniach używanie terminu „społeczeństwo” odnosiło się do jego potocznych rozumień. Chodzi o pytanie teoretyczne, w jakim znaczeniu społeczeństwo było identyfikowane przez badanych. Socjologia zaproponowała bardzo dużo dających się tu użyć terminów, od „zbioru społecznego”, poprzez „zbiorowość”, „społeczność”, która nie jest społeczeństwem, aż po samo „społeczeństwo”. Jeżeli włączymy do tego „naród”, to okaże się, że w koncepcji relacji narodu i społeczeństwa to drugie jest w istocie na co dzień doświadczane (społeczność jeszcze bardziej, podczas gdy naród tylko w wyjątkowy sposób).

Pojawia się więc pytanie: czy ludzie, mówiąc o sobie „Polacy”, myślą o społeczeństwie, czy o narodzie?

Wykład Pani Profesor Mirosławy Marody był bardzo interesujący i obfitował w wiele intuicji, łącznie z tymi autorstwa Zygmunta Baumana, które warto by szerzej zanalizować.

Resumując te wywody, dostrzegaliśmy, że wyszliśmy z rzeczywistości stworzonej przez nowoczesność, czyli przez gospodarkę przemysłową, i przeszliśmy do nowego okresu, ale nie osiągnęliśmy go w pełni.

Można też go analizować pod kątem tego, że osiągnęliśmy „stan społeczny” w funkcjonalnym rozwarstwieniu, i wyodrębnić kilka różnicujących go zapośredniczeń, takich jak produkcyjne, rynkowe czy zapośredniczenie wiedzy.

Gdy stoimy na gruncie teorii klasy twórczej, to ona w rozważanym tu przypadku wymaga dookreślenia. Należałoby zwrócić uwagę na to, że ludzie na pewnym poziomie intelektualnym i zdolności twórczych byli przez społeczeństwo nowoczesne deprecjonowani. Znajdujemy to np. u Znanieckiego, który ubolewa nad tym, jak robotnik o pewnym poziomie kwalifikacji fragmentaryzuje swoją pracę, przez co przestaje być fabrycznym rzemieślnikiem, a staje się częścią produkcyjnej maszyny. Akurat do tego przykładu nie sięga Richard Florida, który jednak przeciwstawia rzemieślnika przednowoczesnego postaci i Whiteowskiego człowieka organizacji.

Tam wyraźnie występuje w tym systemie wątek człowieka-trybika, pozbawionego zdolności wykorzystywania swoich potencjałów intelektualnych. Wynika z tego to, o czym pisze Floriida, że przez ten czas zawieszenia zdolności twórczych i równocześnie narastania nowoczesności gromadziła się jakaś odłożona potencja, która czekała na wyzwolenie, co może nastąpić, jeżeli pozwolą na to warunki społeczne. I tu oczywiście pojawia się ważny problem: gdzie ta potencja się wyzwala?

Pani Profesor podawała wiele przykładów, które pozwoliły stwierdzić, że te osoby w pewnym momencie zaczęły znaczyć w gospodarce, a z drugiej strony były zmuszone do wybierania sobie miejsca identyfikacji nie według własnego wyboru, ale tam, gdzie istniały sprzyjające po temu warunki. U Floridy to koncentracja przestrzenna „trzech T” (talentu, technologii i tolerancji).

W końcu ostatni wątek występujący w referacie Profesora Sztompki. Zachęca nas on do posłu-

giwania się pewnymi kategoriami wskazującymi na historyczne osadzenie człowieka w procesie jego społecznego rozwoju. Pojawia się wówczas kategoria modernizmu, która ma charakter uniwersalny. Tymczasem to, co się wówczas dzieje, lepiej nazywać „dzisiejszymi czasami”. Te „dzisiejsze czasy” w jakiejś mierze są postnowoczesne, w innej – nie dorastają do tej nowoczesności. Toczące się procesy nadrabiają zapóźnienie, kiedy budujemy nowoczesne obiekty, stadiony na przykład, które klasa twórcza może tworzyć, ale sama – będąc w swej świadomości ponowoczesna – nie chce ich używać, wręcz nie zgłasza na nie zapotrzebowania. Ta ambiwalencja jest dziś udziałem społeczeństwa twórczego.

Paweł Białynicki-Birula

Chciałbym odnieść się do dwóch pierwszych referatów – choć wszystkie trzy były bardzo inspirujące – i skoncentrować się jedynie na kilku poruszonych zagadnieniach. Tak jak zrozumiałem Panią Profesor Marody, mówi Pani, że żyjemy w nowych czasach, że pojawiły się zupełnie odmienne, wcześniej nieznanne zjawiska i procesy społeczne. Z drugiej strony z wypowiedzi Profesora Sztompki wynika, że mechanizmy te są stare jak świat, a jedynie mamy do czynienia ze zmianami o charakterze ilościowym, związanymi z inną skalą oddziaływania człowieka poprzez fakt dysponowania nowymi narzędziami i technologiami. Mnie się wydaje, że prawda leży gdzieś pośrodku, to znaczy, iż zmiany w określonej sferze działalności człowieka – w tym przypadku techniki – pociągają jednak za sobą określone, jakościowe przekształcenie społeczeństw. Tym samym mechanizm zmiany społecznej w istocie ma dialektyczny i koewolucyjny charakter. Stąd obserwowane dziś społeczne zjawiska są w części podobne do istniejących kiedyś, choć strukturalnie pozostają inne. Zatem zmiana społeczna ma nie tylko ilościowy, lecz także jakościowy charakter, co postaram się wykazać, nawiązując do podanych przez Państwa przykładów.

Odnosząc się bezpośrednio do wskazanego przez Panią Profesor zjawiska kształtowania się światowej elity, należy zauważyć, że nie jest ono zupełnie nowe. Podobnie pobrzmiewają opisy zawarte np. w XIX-wiecznej literaturze, jak choćby w *Nad Niemnem* Elizy Orzeszkowej

czy *Czarodziejskiej Górze* Tomasza Manna. Ówczesne klasy posiadaczy ziemskich i finansjera, tak samo jak dzisiejsze elity, z powodzeniem mogłyby zostać opatrzone modnym terminem „nomadów”. Ich przedstawiciele na swój sposób byli ówczesnymi nomadami, bo przecież podróżowali po świecie, często mieszkali z dala od miejsc urodzenia, swobodnie posługiwali językiem francuskim, tworzyli zamknięte enklawy i nie integrowali się z innymi. Przedstawiciele dzisiejszych elit to współcześni nomadzi, którzy jeżdżą po świecie, załatwiając swoje interesy, mówią w obcych językach, a zarazem są wyobcowani w stosunku do lokalnych społeczności i żyją inaczej niż one. Mimo różnic wydaje się, że proces czy idea jest zbliżona do tego, co było wcześniej. W tym względzie w dużym stopniu można się zgodzić z Panem Profesorem, że to „coś już było”, i wskazać na istnienie podobieństw.

Powstaje zatem pytanie, czy rzeczywiście żyjemy w szczególnych czasach, czy też nie. Mnie się wydaje, że tutaj należy zachować pewną dozę powściągliwości. Jak wykazał w *Wielkiej Transformacji* przywoływany już Polanyi, ludzie, którzy żyli w czasie rewolucji przemysłowej, tak naprawdę nie byli tego świadomi. Nie wiedzieli, że żyją w czasach rewolucyjnych, a dopiero sto lat później ktoś to opisał i nazwał. Czy my teraz żyjemy w szczególnych czasach? Nam tak się wydaje, natomiast może z perspektywy dwustu lat ktoś powie, że to był łącznie jakiś określony okres i być może wrzuci nas do jednej szuflady z I wojną światową i XIX-wiecznym społeczeństwem.

To, co jest rzeczywiście istotne i determinuje zmianę społeczną, to czynniki zewnętrzne. Takim istotnym czynnikiem jest m.in. technologia, która obecnie tak szybko się zmienia, że współcześnie żyjący bezpośrednio to widzą i odczuwają. Dawniej postęp techniczny dokonywał się w sposób powolny i żyjące generacje miały wrażenie stałości rzeczy. Technika nie jest zupełnie neutralna, jeśli chodzi o naturę człowieka. Zmienia go. Potwierdza to Putnam, twierdząc w znanym sformułowaniu, że „środek przekazu jest przekazem”. Te zmiany na poziomie jednostkowym są trudne do wychycenia, ale publikuje się już wyniki badań ukazujące wpływ nowych technologii, np. telefonów komórkowych czy komputerów, na sposób funkcjonowa-

nia ludzkiego mózgu. Czy i w jaki sposób zmiany będą skutkować zupełnie inną jakością życia społecznego w przyszłości, tego nie sposób przewidzieć. Z pewnością jednak można tu wskazać na oddziaływanie mechanizmów koewolucji genetyczno-kulturowej.

Jeśli chodzi o poruszane sprawy skali i zakresu oddziaływania współczesnego państwa, to wydaje mi się, że należy mówić w tym kontekście o pewnej cykliczności zmian czy też swoistym procesie dialektycznym. Pewne zjawiska, które już były, wracają, aczkolwiek w trochę innym kształcie. O ile jakieś 20–30 lat temu powszechnie mówiono o upadku państwa, że – cytując Urlicha Becka – człowiek został zmuszony do rozwiązywania swoich problemów egzystencjonalnych na poziomie indywidualnej biografii, to wydaje się, iż teraz wraca wołanie o powrót państwa. Pokazuje to chociażby przykład niedawnej afery Amber Gold, kiedy ludzie domagają się aktywności państwa, mówiąc: niech rząd zrobi coś z tym problemem, i że rząd powinien dokonywać wyboru za obywateli, chociaż nie jest on od tego, aby mówić ludziom, z kim mają zawierać określone umowy. Nie skreślałbym zupełnie państwa. Z drugiej strony sądzę, że wbrew powszechnym odczuciom współczesne państwo wcale nie jest takie słabe i neutralne, jak się powszechnie sądzi. Wydaje się, że dość silnie ingeruje ono w nasze życie, choć jego oddziaływanie stało się bardziej wyrafinowane i subtelne. Przecież każdy musi zapinać pasy w samochodzie, zniechęca się ludzi do pewnych zachowań – co pokazuje chociażby dyskusja w sprawach obyczajowych. Państwo jest obecne i oddziałuje, tyle że inaczej niż dawniej. Oddziałuje w miękki sposób, a nie poprzez tworzenie sztywnych struktur, co podkreślił Pan Profesor Sztompka, a z czym zdecydowanie się zgadzam. Dziękuję.

Igor Styn

Chciałbym powiedzieć o trzech sprawach. Są to raczej uwagi niż pytania. Pierwsza dotyczy zarządzania zmianą. Nie prowadzę badań na ten temat, więc to są tylko moje przemyślenia. Bardzo dobrze, że Pan Profesor Sztompka podkreślił rolę miękkiego zarządzania. Wydaje mi się, że nacisk na kształtowanie ludzi, na kulturę, edukację i obywatelskość jest jedyną szansą na przetrwanie naszej małej, bardzo małej, glo-

balnie patrząc, grupy społecznej, społeczeństwa, czy bardziej może przydałoby się tutaj rzecz – narodu, bo grozi nam wynarodowienie. Dlaczego? Ponieważ globalizacja oraz nasze nakierowanie na racjonalność zdefiniowaną w oparciu o wzorce zachodnioeuropejskie, wymagającą podejmowania działań efektywnych, policzalnych, w związku z tym także i konkurencyjnych wobec działań innych jednostek czy grup społecznych, przez otwarcie granic oraz otwarcie na nowe wzorce i lepsze warunki istnienia poza Polską, spowoduje odpływ naszych najlepszych nomadów, którzy wyniosą ze sobą swoje wartości oraz środki pieniężne oraz zasoby i niekoniecznie będą powracać i dzielić się nimi w swoim kraju pochodzenia. Kwestią otwartą pozostaje, czy te zasoby będą przez nomadów przybywających do Polski uzupełnione i w jaki sposób. W związku z tym wydaje się, że możemy zatrzymać proces ucieczki najlepszych nomadów tylko poprzez budowanie kompetencji. U młodych ludzi jest z tym coraz gorzej. W sferze budowania kompetencji idealnie widać to, co właśnie Pan Profesor Sztompka powiedział, że w edukacji, gdzie zarządza się przez instytucje, namnażanie ich, nie uzyskuje się faktycznego efektu w postaci kształtowania kompetencji młodzieży. Być może przyczyna tego stanu rzeczy jest banalna, mianowicie brak pieniędzy. Bo żeby osiągnąć efekty edukacyjne krajów takich jak np. Finlandia, trzeba przez ok. 20 lat ponosić wysokie nakłady na edukację, co jest bardzo trudne, gdyż wymaga wyjścia przez polityków poza naturalny krótki horyzont czasowy myślenia człowieka, no i wyjścia poza myślenie ograniczone jedną kadencją parlamentu, czyli czterema, pięcioma latami.

Jeśli chodzi o rolę państwa, to tutaj w zasadzie nie zgodziłbym się z Panią Profesor Marody. Można bowiem zauważyć pewien dualizm funkcji państwa. W pewnych aspektach państwa nie ma lub odczuwa się jego brak, co świetnie opisał mój przedmówca, a w innych, co jeszcze nie zostało tutaj powiedziane, państwa jest aż za dużo. Proszę zauważyć, że nowe technologie pozwalają totalnie kontrolować, co robimy, i ta totalna kontrola już jest obecna, przynajmniej w dwóch, wydawałoby się, wzorcowych, co do obywatelskiej wolności, krajach, jak Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. Taki zakres kontroli jest zgodny z przepisami w tych państwach, ale bardzo szyb-

ko może w praktyce wykroczyć poza te przepisy, bo ciężko jest kontrolować służby, które się zajmują inwigilacją obywateli. Zakres obecnej inwigilacji powoduje powstanie możliwości skreślenia w nadfunkcjonalność państwa. To może być bardzo niebezpieczne, o czym pisała już m.in. Hannah Arendt.

Ostatnia uwaga dotyczy oceny współczesnych zmian. Proszę zauważyć, że zazwyczaj starsze pokolenia miały problem z oceną młodszych, nie rozumieli ich, ci młodszy wydawali się starszym klasyczną *leisure class*, z której nic pożytecznego nie wyrośnie. Tak mówiono o młodych Brytyjczykach czy Polakach z rocznika dwudziestego poprzedniego wieku. Gdy 20 lat później nastąpiły ciężkie czasy, ci młodzi Brytyjczycy wsiedli do samolotów i odrobili zadanie domowe. Ich polscy rówieśnicy zrobili o wiele więcej, niż od nich oczekiwano. Na podstawie tej obserwacji zaryzykuję postawienie tezy, że nie ma to większego znaczenia, czy młodzież tworzy nowe wzorce zachowań, czy jest wierna klasycznym starym. Jak naprawdę zachowa się młode pokolenie widzimy dopiero w sytuacjach skrajnych dla jednostek i całego społeczeństwa. Dopiero wtedy możemy rangować zasady zachowania. Obecnie wydaje mi się, że nie bardzo potrafimy tego oceniać, o czym Pani Profesor już mówiła, bo nie mamy punktów odniesienia dla tych ocen. Dziękuję.

Czesław Mesjasz

Ja znajduję tę dyskusję jako fascynującą i inspirującą, dlatego tu przyszedłem, mimo że reprezentuję trochę inną dziedzinę. Tytułem wprowadzenia, mam przyjemność być sekretarzem Komitetu Badawczego Socjocybernetyki (*Research Committee Sociocybernetics*) w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Socjologicznym, którego Pan Profesor Sztompka był kiedyś Prezydentem, więc reprezentuję bardziej metodologiczne podejście do tych spraw, ale to postaram się pokrótce przedstawić.

Dla mnie najbardziej fascynujące pozostaje pytanie, czy postnowoczesność jest, czy jej nie ma. Do tego się chciałem odnieść. Pan Profesor Sztompka przedstawił dosyć krytyczne podejście zredukowane do niezmienniczości ludzkich potrzeb, które być może artykułują się inaczej i są zrelatywizowane przez bieżącą perspektywę, że

odkrywamy na nowo coś, co już było gdzie indziej. Jest to niesłuchanie inspirujące i spróbuję się do tego odnieść. Mianowicie, ja na to patrzę trochę od strony metodologiczno-kognitywistycznej. Jako osoba zajmująca się teorią społeczną, funkcjami zarządzania, ale łącząca podejście, w którym się rozumie, co to znaczy matematyzacja, i jednocześnie zna się metodologię nauk społecznych, muszę stwierdzić, że jedynym rozsądnym rozwiązaniem poznawczym, co do zjawisk, o których tu się mówi, jest umiarkowany konstruktywizm. Ale co z tego wynika? Z tego wynika konieczność precyzji języka.

I tutaj znowu druga obserwacja Pana Profesora Sztompki, że Zygmunt Bauman jest artystą. Można stwierdzić, że on nadaje nazwy. Oczywiście to nie jest w pełni nauka, ale czasami w naukach społecznych nadanie nazwy, nawet np. „społeczeństwo ryzyka” Ulricha Becka, też jest dosyć inspirujące i ciekawe. Ale wracam do języka. I w tym przypadku potrzebujemy języka bardziej precyzyjnego, żeby poradzić sobie z nowoczesnością i postnowoczesnością. Otóż warto do tego podejść od strony metodologicznej, od powstania postnowoczesności. Pytanie jest takie: czy rzeczywiście pewne zjawiska zaczęły być nowe, czy po prostu metodologia lub epistemologia nie spowodowały tego podziału na nowoczesność i postnowoczesność? Trzeba poszukać korzeni podejścia postnowoczesnego, czyli krytycznego – Foucault, który jest takim „papieżem” tego podejścia – dziwię się, że tu nie padło to nazwisko, więc ja go wymienię. I od tego się zaczęło, reprezentanci podejścia krytycznego zaczęli dekonstruować, krytycznie podchodząc do tego, o czym rozmawiamy.

Wezmę teraz coś z tej mojej drugiej branży. W nowoczesności, z punktu widzenia metodologicznego, istnieje pojęcie racjonalności, efektywności, matematyzacji. I pojawia się w związku z tym pytanie, co takiego jest z tą postnowoczesnością. To dyskurs idący dalej w subiektywizm; w nowoczesności był racjonalny aktor, była matematyzacja. Teraz w przypadku finansjalizacji nie ma obiektywnego modelu matematycznego – nie ma czegoś takiego. Tam też jest targowisko i dyskurs o modelach matematycznych, mamy dyskurs o standardach rachunkowości. Zaczynamy dochodzić do problemu, może od drugiej strony. Rzeczywiście

uwaga Pana Profesora jest tu dla mnie niesłychanie inspirująca, że być może postnowoczesność powstała na poziomie epistemologicznym, bo nurtem krytycznym było wygodnie wydzielić „nowoczesność”, jako tę ortodoksyjną i mechanistyczną, i „postnowoczesność”, gdzie mamy bogatszy dyskurs metodologiczny, zarówno w ujęciu semantycznym, werbalnym, jak i z wykorzystaniem innych narzędzi.

Anna Karwińska

Ja chciałam wrócić do tego, o czym mówiła Pani Profesor Marody, czyli o postrzeganiu rzeczywistości w różnych sferach życia społecznego, po to, by dodać tutaj do tego wątku kwestię, co z tego wynika dla zaspokajania potrzeb społecznych. Wydaje mi się, że można próbować określać, co gnębi nasze społeczeństwo, chociaż Pani Profesor Giza mówi, że dzisiaj nie definiujemy tego tak, jak należy. To, co gnębi członków naszego społeczeństwa i co jest rysem charakterystycznym dla tego okresu – kwestii, czy to jest późna nowoczesność, czy to jest ponowoczesność, nie potrafiłabym rozstrzygnąć – to utrata poczucia pewności w życiu społecznym, utrata poczucia przynależności, a też bardzo często jakiejś stabilności. Chodzi tu o ważność poczucia, że wiem, co się wokół mnie dzieje, że wiem, jak działają instytucje, potrafię zareagować na istniejące czy też pokazywane w mediach pewne dysfunkcje. Nie mamy też ani w skali całego społeczeństwa, ani w wymiarze jednostkowym, jako poszczególni członkowie społeczeństwa, poczucia, że instytucje, które powinny zaspokajać potrzeby społeczne, działają tak jak trzeba. Że na przykład edukacja działa, jak powinna, że działa prawo, i na dodatek, że prawo jest słuszne. A zatem ten renesans społeczeństwa, o którym mówiła Pani Profesor Giza, to moim zdaniem jest takie narastające oczekiwanie nadawania sensu, takie desperackie czasami poszukiwanie ładu.

Tu się pojawia pułapka, dlatego że z jednej strony jesteśmy i socjalizowani do coraz większej samodzielności, i jest takie oczekiwanie: skoro mamy być kreatywni, to powinniśmy być sobą, rozwijać to poczucie odrębności, zindywidualizowania, ale z tym nie potrafimy do końca sobie radzić i stajemy wobec takiej sytuacji, że jest za dużo narzędzi, a za mało instrukcji obsługi, za mało wiedzy, w jaki sposób tych narzędzi

do kreowania rzeczywistości społecznej używać. I to dotyczy bardzo wielu sfer naszego życia. Ja akurat zastanawiałam się nad kwestią tożsamości, które stają się tożsamościami wielorakimi. Amin Maalouf, opisując swoją historię, jednocześnie chrześcijanina, częściowo powiązanego rodzinnie z przedstawicielami islamu, człowieka, który żyje w kulturze Zachodu i w kulturze Wschodu, nadał tytuł swojej książce *Zabójcze tożsamości*. To zwielokrotnienie tożsamości może być zabójcze, bo człowiek traci poczucie tego, kim jest. Myślę, że to nie dotyczy tylko tożsamości, ale też odpowiedzi na pytanie o to, kim jesteśmy jako członkowie społeczeństwa, jakiego społeczeństwa. I jeszcze pytania o to, jak społeczeństwo współcześnie definiujemy, w jaki sposób ono funkcjonuje w „płynnej ponowoczesności”. I dlatego przychyliłabym się do tezy Pani Profesor Marody, że żyjemy w czasach niepokoju i rozchwiania. Wolałabym żyć w tym społeczeństwie, o którym mówi Pan Profesor Sztompka, czyli, że tylko mamy więcej narzędzi, więcej możliwości wyrażania swoich potrzeb i sposobów zaspokajania, ale z obserwacji, z analizy tego, co się dzieje wokół nas, a także z lektur, wydaje się, że żyjemy w świecie, którego nawet nie potrafimy do końca nazwać. W świecie, w którym jest zbyt wiele dysfunkcyjności, żebyśmy umieli go opanować i desperacko szukając ładu, osiągnąć sukces.

Tyle moje refleksje. Być może nadmiernie czarno odczytałam to, co Państwo Profesorowie przedstawili, ale taki wniosek by z tego można było wysnuć. Dziękuję bardzo.

Jerzy Hausner

Pan Profesor Sztompka powiedział „stare potrzeby, nowe czasy”. Ale nowe czasy oznaczają faktycznie zasadniczą zmianę społeczną. Czy to jest wielka transformacja, czy przełom, czy po prostu kolejna odsłona społecznej rzeczywistości, to jest rzecz do dyskusji.

Metafora lasu i ogrodu użyta przez Zygmunta Baumana, a przywołana dzisiaj przez Profesor Marody, mówi o tym, że mamy do czynienia z napięciem między dwoma sposobami tworzenia porządku społecznego – spontanicznym oraz władczym-hierarchicznym. Czy jest to napięcie, które trwało zawsze? Od czasów oświeceniowych zmierzaliśmy w kierunku racjonalistycz-

nym, w stronę porządku władczego, porządku konstruowanego. W każdym razie taki kierunek przyjęliśmy w Europie. I dziś widzimy to, mocniej niż kiedykolwiek, że rodzi to różne dysfunkcje. Pojęcie dysfunkcji oznacza tutaj ograniczenie zdolności adaptacyjnej. Te systemy, które są konstruowane władczo, budowane od góry z zamiarem racjonalizacji życia społecznego w nowych zmienionych okolicznościach, okazuje się, nie mają zdolności spontanicznego przekształcania się. Wówczas się degenerują, patologizują, petryfikują. Hierarchia staje się antyrozwojowa. Kiedyś odegrała swoją modernizacyjną rolę, ale obecnie jest siłą antyrozwojową.

Ta refleksja rodzi pytanie, czy możemy wspólnie kształtować rzeczywistość społeczną? Czy możemy zarządzać zmianą społeczną? Sądzę, że i tak, i nie. Nie w sensie inżynieryjnym, oświeceniowym, modernistycznym. Bo nawet, jeśli to działanie wywołuje zmianę, to prowadzi do tych negatywnych zjawisk, przed którymi przestrzegał Profesor Sztompka, wzywając zarazem: „wróćmy do potrzeb, wróćmy do człowieka, bo to jest punkt wyjścia do poszukiwania odpowiedzi”. Ale jednocześnie uważam, że nie jesteśmy skazani, jako badacze społeczni, wyłącznie na stoicką ironię. Nie bądźmy orędownikami inżynierii społecznej. Jednakże, powinniśmy być tymi, którzy opisując to, co się dzieje, są doradcami, podpowiadają. I to jest właśnie ta postawa, którą Pan Profesor w socjologii prezentuje.

A co do otaczającej nas dzisiaj rzeczywistości, to centralnym problemem znów stało się państwo. Państwo narodowe budowało swoją siłę, zespałało się przez wizję społeczeństwa jednolitego, homogenicznego. A kiedy ono takie faktycznie nie było, bo na ogół nie było, to państwo sięgało do narzędzi totalitaryzmu. Narzucało przemocą społeczeństwu określoną formę. Odmienność, różnorodność była usuwana, w skrajnym przypadku likwidowano jej przedstawicieli fizycznie, a w każdym – wyrzucano ich na margines. Takie państwo budowało swoją siłę jako jednolita, naczelna organizacja albo przez ideę racji stanu i narodową interpretację tej racji stanu, albo przez – w łagodniejszej postaci – podporządkowanie zbiorowej aktywności strategicznemu projektowi. PRL legitymizowała opanowywanie ziem zachodnich i północnych oraz forsowne uprzemysławianie kraju. Było to

państwo budowane na militarnych wzorcach i hierarchii. Monopolizowało wytwarzanie dóbr i formowało hegemoniczną narrację. Dzisiaj takie funkcjonowanie, za czym tęsknią liczni, jest coraz bardziej dysfunkcjonalne.

Trzeba więc inaczej. A inaczej oznacza, że powinniśmy zacząć patrzeć na państwo – bo zdecydowanie uważam, że państwo nie obumiera i nie zniknie, mało tego, dalej będzie narodowe (choć narodowe jest tu inaczej rozumiane – obywatelsko, a nie etnicznie) – jako zespół, układ, węzeł, sieć kluczowych instytucji publicznych, a nie jednolita organizacja polityczna. Potrzebna jest nam idea państwa inkluzywnego, które powinno czerpać siłę właśnie z bazowania na różnorodności i odmienności. I nie tylko inkluzywne w sensie etnicznym, nie tylko dopuszczające migrację i wielokulturowość. Bowiem to nie ma być państwo jedynie tolerujące różnorodność i odmienną, natomiast ma wyprowadzać z tego swoją rozwojową siłę i legitymizację. Z tego punktu widzenia potrzebny jest innego rodzaju projekt, który je zespała. Taki projekt, który nie odwołuje się do jakiejś racji ostatecznej i nadrzędnej, a raczej sięga po pewne technologie społeczne, po pewne społeczne interfejsy. Takie społeczne interfejsy trzeba zakorzenić w edukacji, kulturze, etyce i estetyce. Ale trzeba dopowiedzieć, że państwo totalitarne też potrafiło sięgać po takie metody zarządzania. Więc to nie jest takie oczywiste, i zależy od tego, kto ma kontrolę nad stosowanymi technologiami społecznej komunikacji i integracji, technologiami współniania.

W coraz większym stopniu chodzi o to, by wyraźnie powiedzieć, co państwo może, a czego mu nie wolno. Nie wolno, zwłaszcza jeśli chcemy, by zarządzało środkami miękkimi. A to praktycznie oznacza, że kultura nie może być podporządkowana władzy publicznej (jak też rynkowi). Kultura to nie jest kontrolowany przez kogoś czynnik rozwoju, ale społeczny mechanizm rozwoju. A nauki społeczne są potrzebne m.in. po to, aby zwracać uwagę, że rozwój jest pochodną kreowania przez zróżnicowane jednostki i zbiorowości różnego rodzaju i wielu złożonych mechanizmów. W tym ani czysto publicznych, ani czysto rynkowych.

Państwo nie obumiera, ale jednak się przemienia. Nie ma możliwości, moim zdaniem, powrotu do całkowicie spontanicznego porządku, nie ma



też rozwiązania poprzez hierarchię. W związku z tym rozsądne jest dzisiaj myślenie o takich technologiach i mechanizmach społecznych, które zbliżałyby się do idei heterarchii, czyli porządku będącego porządkiem wielu autonomicznych porządków. To oczywiście stawia trudny problem koordynowania działań zbiorowych w takim heterarchicznym układzie. Jakkolwiek nie byłby on trudny do rozwiązania, to i tak staranie się o to wydaje się rozumniejsze niż ograniczanie się do intelektualnej ironii. Zapewne nigdy takie starania nie powiodą się do końca, trzeba je będzie ponawiać, ale tylko one tworzą warunki dla możliwej i pożądanej zmiany społecznej.

Stanisław Mazur

Dziękuję bardzo za możliwość odniesienia się do wystąpienia Pani Profesor Marody. Jej wypowiedź była niezwykle zajmująca i inspirująca. Przyjętą przez nią subtelną perspektywę opisu rzeczywistości społecznej, wolną od nachalnego radykalizmu „albo–albo”, dobrze oddaje przywoływane przez nią sformułowanie „zarówno–jak i”. Kryje się jednak za nim ważki problem, który Prelegentka określa mianem zaniku sensu społecznego.

Pan Profesor Sztompka, w komentarzu do wystąpienia Profesor Marody, zmianę społeczną uznaje za zjawisko uniwersalne i wszechobecne. To, co zwraca uwagę w jego wypowiedzi, to dostrzeżenie narastającej w obrębie zmiany społecznej asymetrii między zmianą reguł a zmianą technik. Nabyliśmy, jako nowoczesne społeczeństwa, łatwość w wytwarzaniu nowych technik społecznych, a zarazem utraciliśmy umiejętność przekształcania reguł zmiany społecznej. Zasadniczo solidaryzuję się z takim stanowiskiem, aczkolwiek nie podzielam poglądu, że zmiany społeczne, które obserwujemy w ostatnich dziesięcioleciach, niczym szczególnym, co zdaje się sugerować Profesor Sztompka, się nie wyróżniają. W szczególności oryginalność tych zmian dostrzegam w wyłanianiu się nowych i specyficznych relacji między obywatelami i ich zbiorowościami a władzą publiczną.

Hierarchiczne i imperatywne formy rządzenia są wypierane przez policentryczne i sieciowe konwencje zarządzania sprawami publicznymi. Państwo i administracja publiczna tracą monopol na zarządzanie sprawami publicznymi, sta-

ją się jednym z wielu podmiotów w proces ten zaangażowanych. Prowadzi to do intensyfikacji interakcji społecznych, pogłębienia ich współzależności, wzrostu kompleksowości życia społecznego oraz jego funkcjonalnej dyferencjacji i normatywnej heterogenizacji. Przeobrażenia te niosą za sobą szereg istotnych konsekwencji dla wykonywania władzy publicznej i logiki działania państwa.

Centralnego znaczenia nabiera sposób, w jaki zachodzą interakcje między aktorami o zróżnicowanym statusie (państwowym, społecznym, prywatnym) uczestniczącymi w procesie podejmowania decyzji publicznych. Owe interakcje nie są determinowane przez władzę państwa, ale poprzez jego zdolność do sterowania relacjami sieciowymi odzwierciedlającymi dynamikę współzależności aktorów systemu zarządzania sprawami publicznymi. Nawet jeśli uznać, że mechanizmy te znane są od dawna, to z pewnością nie sposób zaprzeczyć, iż nigdy wcześniej nie występowały one z taką intensywnością i nigdy wcześniej tak mocno nie wpływały na kształt relacji obywateli i państwa.

Korzystając ze sposobności, chciałbym także odnieść się do zjawiska renesansu myślenia o społeczeństwie obywatelskim, o którym mówiła Pani Profesor Giza. Jego źródeł upatrywałbym w słabości dominujących mechanizmów uzgadniania i podejmowania decyzji normatywnych dotyczących spraw wspólnych. Zarówno państwo, jak i rynek okazują się ułomne w wytwarzaniu przestrzeni właściwej dla podejmowania rozstrzygnięć normatywnych. W tych okolicznościach sfera publiczna i podejmowana w jej obrębie aktywność obywatelska mogą być postrzegane (i przez aktorów państwowych, i rynkowych) jako sposób na wytwarzanie spójności normatywnej warunkującej trwanie i rozwój systemu społecznego. Nieobecność tej zdolności prowadziłaby do jego anomii, defragmentaryzacji oraz konfliktów nieuważanych, a w skrajnym przypadku do jego rozpadu.

Mirosława Marody

Do wszystkiego to mi się odnieść nie uda, ale spróbuję do takich pojawiających się, w moim przekonaniu, lejtmotywów.

Chciałabym zacząć od rzeczy, która mnie zafascynowała w tej dyskusji. Każdy z Państwa

przypisywał mi powiedzenie czegoś, czego ja na pewno nie powiedziałam. Na przykład, nie wymieniłam ani razu terminu „ponowoczesność”. Tymczasem wszyscy ze mnie zrobili orędownika ponowoczesności. Po drugie, nie mówiłam ani słowa o zaniku państwa – podczas gdy wszyscy odnosili się do tezy o jego zaniku. Dlaczego o tym mówię? Nie dlatego, by wykazać, że Państwo mnie nie słuchali. Ale w moim przekonaniu to jest cudowny prezent, wręczyli mi Państwo swego rodzaju bonus, bo to jest znakomita ilustracja tej mojej podstawowej tezy, że zawsze myślimy i działamy – akurat tu chodzi o myślenie i mówienie – w ramach pewnego ogólniejszego zbioru założeń o rzeczywistości.

To samo dotyczy odwołań do Baumana, którego ja zresztą bardzo cenię. Podzielałam opinię Profesora Sztompki, że Bauman używa przede wszystkim środków eseistycznych, ale ja wyraźnie powiedziałam, że metafora ogrodniczych i leśniczych jest metaforą Gellnera. W związku z tym zasługa Baumana jest tutaj niewielka, bo on ją zacytował, ja użyłam cytatu z jego pracy. Co więcej, nie wiem dlaczego przypisuje mi się zapatrzenie w Baumana, skoro nie użyłam podstawowej dla jego rozumowania kategorii, mianowicie „tłumaczy”, bo całe rozumowanie Baumana jest takie, że w przeciwieństwie do nowocześnieści, która elitom intelektualnym przypisywała rolę „prawodawców”, teraz przypada im rola „tłumaczy” zmieniającej się rzeczywistości. To też można włączyć do tego właśnie, że myślimy zawsze w kontekście ogólnej całości.

Kontekst ogólnej całości zdefiniowałabym tak, że wszystkich tutaj obecnych jednak niepokoją te „dzisiejsze czasy”, jak to powiedział Profesor Mikułowski-Pomorski, któremu jestem szalenie wdzięczna za wprowadzenie wątku, myślę, że podstawowego – mianowicie socjologia to pewien sposób myślenia teoretycznego. W związku z tym my możemy rozważać kwestie przemian społecznych w kategoriach teoretycznych. Tu się zgadzamy, Panie Profesorze? W takim razie ja się nie mogę zgodzić z Panem Profesorem Sztompką, który na potrzebę tego konkretnego wystąpienia wytwarza różne niby-universalne cechy ludzkie, takie jak potrzeba komunikacji, potrzeba kreatywności albo potrzeba odtwarzania wspólnot. Nie ma czegoś takiego jak tego typu potrzeby – są różnego typu

zachowania, które możemy klasyfikować w ten albo w inny sposób.

Jeżeli „społeczeństwo” jest terminem teoretycznym, naprawdę nic złego nam się nie stanie, jeśli postawimy sobie pytanie, czy ta forma organizacji społecznej, z jaką mamy do czynienia teraz, jest kontynuacją tej, która ukonstytuowała się w XIX w., choć swoje korzenie miała znacznie wcześniej, i która trwała w niezmiennym, pięknym kształcie przynajmniej do połowy XX w. Posłużyłam się metaforą, ponieważ wydawało mi się to najlepszą, skrótową formą. Ale to, co Państwu przedstawiłam, jest fragmentem tekstu z bardzo rozbudowanej analizy, z której wynika, że w żadnym aspekcie rzeczywistości nie mamy w tej chwili do czynienia z kontynuacją tych założeń, które w szczytowym okresie nowocześnieści stworzyły ów koncept teoretyczny, jaki określamy mianem społeczeństwa nowoczesnego. I moje odwołanie do Becka i Lau było takim skrótowym wypunktowaniem zmian logiki leżącej u podstaw współczesnego społeczeństwa. Nie możemy traktować tych dwóch form jako tożsamy, skoro mamy do czynienia z tak drastycznym odejściem od tej konstytuującej społeczeństwo nowoczesne logiki, jaką była logika „albo–albo”.

Bardzo jestem wdzięczna za uwagę Panu Doktorowi Białynickiemu-Biruli, który odwołał się do tego, że ludzie, którzy żyli w czasie rewolucji przemysłowej, nie wiedzieli, że żyją w takich przełomowych czasach. Dla nas, żyjących tu i teraz, to są „dzisiejsze czasy”. Ja nie mam najmniejszej intencji dołączać do chóru osób, które narzekają na to, że młodzież nam się psuje, tradycje giną, wiara w naród i państwo upada itd. Jestem badaczem i mnie interesuje tylko jedno stwierdzenie: czy te „dzisiejsze czasy”, nawet jeżeli są widziane jako kontynuacja – bo każde „dzisiejsze czasy” są kontynuacją, nawet jeżeli przeobrażą się w coś zupełnie innego albo oznaczają powrót do przeszłości – czy te dzisiejsze czasy mają jakieś wspólne cechy? Pan Profesor Sztompka jest naprawdę bardzo rasowym teoretykiem i to dało o sobie znać na początku jego wystąpienia, mianowicie w przywołaniu *Tanga Mrożka*. To było cudowne, bo właściwie pokazując to tango, scharakteryzowałeś cztery podstawowe typy reakcji na załamywanie się sensu tego, co nas otacza. Ja tylko właściwie mam jed-

na pretensję do Profesora Sztompki, nie za to, że mi dokładał tam, gdzie w ogóle nie było powodów, by mi dokładać, ale że taktownie przemilczał, znaczy wspomniał, ale w sposób zawołany, czym się kończy brak znaczenia. Kończy się rządami pana Edka, który narzuca swoje znaczenia, i myślę, że powinniśmy brać to pod uwagę, ponieważ jest to niezmiernie istotne.

Dwie rzeczy jeszcze chciałabym tutaj powiedzieć. Jak wspomniałam, jeżeli myślimy o społeczeństwie jako o terminie teoretycznym, musimy odwoływać się do pewnych sposobów analizy społeczeństwa. One są różne w socjologii. Ja wybrałam jedno podejście, które jest mi szczególnie bliskie, mianowicie podejście procesualne. Niech Państwo zwrócą uwagę, że w podejściu procesualnym w zasadzie nie sposób postawić granicy między odmiennymi formami społecznej organizacji. Nie można powiedzieć, że do 1960 r. mieliśmy społeczeństwo nowoczesne, a potem postnowoczesne. Nie ma czegoś takiego. Te formy przenikają się, ponieważ ten proces zmiany jest procesem ciągłym – my, świadkowie i uczestnicy tego procesu w momencie, kiedy on się toczy, nawet tego nie dostrzegamy, co najwyżej po paru latach mówimy: O! To wtedy nastąpiło zasadnicze pęknięcie albo zmiana. Oczywiście zawsze znajdą się kole-dzy, którzy będą mówili: Nie! To nastąpiło dziesięć lat wcześniej albo dziesięć lat później. To jest w gruncie rzeczy jeden z wielu wątków dyskusji naukowych: kiedy to się zadziało?

Jeżeli chodzi o rozważania o początku remontowywania społeczeństwa nowoczesnego, jest wiele prac, które pokazują, że to się zaczęło w końcu XIX w. Nie chcę się angażować w ustalanie dat, ale powiedziałabym tak: zaczął proces zmiany są zawsze obecne w tym punkcie czasowym, w którym dana forma osiąga swoją najbardziej wyrazistą postać. Ludzie nie działają w próżni, ale w określonym porządku instytucjonalnym, a także w porządku symbolicznym, stworzonym przez kulturę. Można powiedzieć tylko tyle, że nie ma już społeczeństwa nowoczesnego w tej klasycznej formule, co nie znaczy, że nie ma instytucji, które ono wymyśliło, co nie znaczy, że nie ma przekonań, które wtedy wytworzono, co nie znaczy, że nie możemy się do tego odwoływać. I ludzie się rzeczywiście do tego odwołują.

Jeszcze jedna uwaga do tego, co powiedziała Profesor Giza. To jest bardzo istotne, to wyobrażenie, jakie ludzie mają o społeczeństwie. Czy w ogóle skłonni są używać terminu „społeczeństwo”? Osobiście uważam, że jesteśmy, ze względu na pewne szczególne układy historyczne, takim miejscem peryferyjnym, w którym odwołania do społeczeństwa nie miały kiedy się wytworzyć, ponieważ zdominowało je myślenie w kategoriach narodowych. Natomiast to, co było jedynym i głównym celem mojego wystąpienia, to chęć pokazania Państwu, że nie można mówić o zarządzaniu rzeczywistością, jeżeli nie odwołujemy się do pewnej siatki znaczeń i sensów, które ludzie do tej rzeczywistości przywiązują. Proszę Państwa, nasze tutaj spotkanie byłoby kompletnie bez sensu, jeżeli chcielibyśmy doszukiwać się w nim jakichś uniwersalnych własności ludzkich albo jakichś obiektywnych warunkowań. Przecież w okresie przedświątecznym Państwo powinni chodzić i robić zakupy, sprzątać mieszkanie, my z Profesorem Gizą powinniśmy podróżować do Warszawy i robić uszka. Profesor Hausner powinien grać w piłkę, bo najbardziej lubi. Co to za rodzaj potrzeby, która skłaniać miałaby nas do tego, żeby siedzieć w ponurej ciemnej sali i słuchać na temat jakichś pojęć, o których nawet nie wiemy, czy mają odniesienie do rzeczywistości? Co nadaje temu sens?

Ja od razu zaznaczam, że wierzę, iż to jednak ma sens. Nadaje temu sens nasze przekonanie, że jest bardzo ważne dociekanie do swego rodzaju prawdy o rzeczywistości. A także to, że my wierzymy, iż uprawianie nauki jest dobre. I to obojętne, czy wierzymy, że jest dobre, bo nam da później większe pieniądze, czy jest dobre, bo pomnaża wiedzę, kreatywność, poprawia samopoczucie jednostki itd. Zawsze odwołujemy się do rzeczywistości, która jest sformatowana w jakiś system znaczeń, nawet jeżeli o nich nie myślimy, najczęściej zresztą o nich nie myślimy, bo one są takie oczywistościowe. Gdybyśmy nie wytwarzali sensów i znaczeń, to byśmy nie wyszli do dzisiaj z tej jaskini – siedzenie przy ognisku w kupie ludzi to jest naprawdę sympatyczna rzecz, co mogą Państwo sobie przypomnieć, jeśli przywołają wspomnienie spotkań w wakacje czy z dzieciństwa itd. Nie byłoby sensu wychodzić z tego.

Jeżeli zatem owe sensy i znaczenia są istotne, to jedyny komunikat, który chciałam przekazać,

sprowadza się do tego, że nie mamy w tej chwili takich oczywistościowych sensów, i bardzo dobrze wychyciła to Pani Profesor Karwińska. Tę moją intencję, mówiącą, że ludzie tracą pewność. Efektem utraty sensu jest to, że nie bardzo wiemy, jak się zachowywać. Oczywiście trwają te wzory – iść na Wigilię do rodziny, czy nie iść. Trzeba iść, bo jak nie, to będą narzekać, ale raczej w dobie indywidualizacji moje chęci powinny dominować, a np. ja bym nie chciała. My cały czas podejmujemy różnego rodzaju decyzje, odwołując się do pewnych wspólnot, ale odwołując się do wspólnot, odwołujemy się również do tych znaczeń.

Myślę, że zakończę nawiązaniem do tego, co powiedział Pan Profesor Hausner, iż podstawowym zadaniem przy zarządzaniu jest propozycja jakichś sensów. To największy deficyt współczesności. Rewolucja francuska miała Woltera i innych oświeceniowców. Ja miałabym trudności ze wskazaniem takich tekstów, które byłyby zaczątkiem tych przyszłych sensów albo je wzmacniały. Mamy do czynienia raczej z tekstami, które odwołują się do tych odchodzących sensów. Tymczasem po prostu nie ma powrotu do przeszłości. Jest to zmiana, która jest zmianą ciągłą. Dziękuję.

## Literatura

Anderson B. (1997). *Wspólnoty wyobrażone*, przekł. S. Amsterdamski. Kraków: Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.

Appadurai A. (2005). *Nowoczesność bez granic. Kulturowe wymiary globalizacji*, przekł. Z. Pucek. Kraków: Universitas.

Bauman Z. (1998). *Prawodawcy i tłumacze*, przekł. A. Ceynowa, J. Giebułtowski. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

Beck U., Lau Ch. (2005). „Second modernity as a research agenda: Theoretical and empirical explorations in the 'meta-change' of modern society”, *The British Journal of Sociology*, t. 56, nr 4.

Berger P.L. (1997). *Święty baldachim. Elementy socjologicznej teorii religii*, przekł. W. Kurdziel. Kraków: Zakład Wydawniczy NOMOS

Breuilly J. (1985). *Nationalism and the State*. Chicago: University of Chicago Press.

Castells M. (2008). *Sila tożsamości*, przekł. S. Szymański. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Gellner E. (1991). *Narody i nacjonalizm*, przekł. T. Hołówka. Warszawa: PIW.

Hobsbawm E. (1992). *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lasch Ch. (1997). *Bunt elit*, przekł. D. Rodziewicz. Kraków: Wydawnictwo Platan.

Luhmann N. (2007). *Systemy społeczne. Zarys ogólnej teorii*, przekł. M. Kaczmarczyk. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.

Polanyi K. (2001). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

## Wybór tekstów klasycznych

Matt Andrews

### **Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach z wprowadzeniem Boba Jessopa**

Artykuł wybrany do zamieszczenia w tym numerze *Zarządzania Publicznego* dotyczy implementacji agendy dobrego rządzenia, projektu silnie promowanego i na skalę globalną przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Bank Światowy, Wspólnotę Brytyjską (byłe brytyjskie dominia i kolonie) oraz inne znaczące organizacje międzynarodowe. W agendzie przyjętej przez wyżej wymienione instytucje szczególna uwaga zwrócona jest na reformy administracyjne podejmowane w celu efektywnej realizacji zmian gospodarczych, środowiskowych, prawnych, politycznych i społecznych, bez bezpośredniej ingerencji w konkretne działania polityczne konkretnych rządów lub systemów sprawowania władzy. Kluczowe aspekty agendy dobrego rządzenia to wzmocnienie odpowiedzialności i rozliczalności państwa (w szczególności urzędników służby cywilnej oraz pozostałych podmiotów wyposażonych w możliwość inicjowania polityki administracyjnej) oraz tworzenie systemów efektywnie świadczących usługi publiczne.

Autor artykułu, Matta Andrews, urodził się w 1972 r., a wychował w Afryce Południowej. Obecnie jest profesorem polityk publicznych w Kennedy School of Government Uniwersytetu Harvarda oraz wykładowcą w School's Center for International Development. Jest również szefem ustawicznego kursu szkoleniowego Liderów Rozwoju prowadzonego na Uniwersytecie Harvardzkim. Andrews uzyskał tytuł licencjata w dziedzinie handlu na Uniwersytecie Natal w Durbanie (RPA), magistra na Uniwersytecie Londyńskim oraz doktora administracji publicznej Maxwell School Uniwersytetu Syracuse. Był specjalistą ds. rozwoju w prowincji Kwa-Zulu Natal w okresie tranzycji RPA od państwa apartheidu do demokratycznej republiki znoszącej podziały rasowe. Pełnił także funkcję doradcy władz regionalnych RPA w zakresie rozwoju gospodarczego i reformy sektora publicznego. Następnie został specjalistą ds. sektora publicznego, pracując w Sekcji Europy i Sekcji Azji Środkowej Banku Światowego. Andrews pracował w 25 krajach rozwijających się i będących w okresie tranzycji. Jako przedstawiciel Uniwersytetu Harvardzkiego przyczynił się do powstania Południowoafrykańskiego Panelu Doradczego na rzecz Rozwoju (IGAP)<sup>1</sup>. Bierze też udział w pracach Afrykańskiego Laboratorium Wzrostu w Centrum Rozwoju Międzynarodowego, które bada dynamikę wzrostu i poprawy rządzenia oraz stara się przedłożyć swoje wnioski na efektywne tworzenie polityk w krajach afrykańskich. Centrum rozpoczęło realizację programu dotyczącego sprawnego państwa – inicjatywy przygotowanej w partnerstwie z Uniwersytetem Narodów Zjednoczonych – Światowym Instytutem Badań nad Rozwojem Gospodarczym (United Nations University – World Institute for Development Economics Research – UNU-WIDER). Każda z tych aktywności Autora przyczyniła się do powstania niniejszej publikacji, którą można postrzegać jako wkład w drugą generację badań i doradztwa w zakresie dobrego rządzenia, wykraczającego poza perspektywę jednego, odpowiadającego wszystkim, modelu.

Matt Andrews przyjmuje perspektywę instytucjonalną w celu zbadania problematyki dotyczącej rządzenia i rozwoju, w szczególności reformy sektora publicznego, budżetowania i zarządzania finansami oraz zarządzania partycypacyjnego w państwach rozwijających się. Jego badania koncentrują się na tym, jak wewnętrzne i zewnętrzne czynniki mogą ułatwić lub utrudnić wyłonienie się lepiej funkcjonującego państwa w krajach rozwijających się. Matthews kładzie szczególny nacisk zarówno na nieformalny instytucjonalny kontekst reform, jak i na struktury przywódcze w ramach współczesnych sieci rządzenia. Opublikował wiele artykułów w renomowanych czasopismach na temat dobrego rządzenia, reformy sektora publicznego, zarządzania kryzysem oraz upadających państw (najbardziej reprezentatywne publikacje – zob. Literatura uzupełniająca). Ważną syntezą jego prac jest książka *Ograniczenia reform instytucjonal-*

---

<sup>1</sup> W celu zapoznania się z kontrowersjami towarzyszącymi raportowi oraz jego neoliberalnej agendzie wzrostu zob.: Ben Fine (2009b), replika Ricarda Hausmanna i Matta Andrewsa (2009), odpowiedź Fine'a (2009a).

nych w rozwoju (*The Limits of Institutional Reform in Development*) (2013)<sup>2</sup>. Matthews ma własną stronę internetową na portalu Uniwersytetu Harwarda<sup>3</sup>, konto na Twitterze<sup>4</sup> i, prowadzi regularny blog<sup>5</sup>.

Zamiast dokonywać podsumowania tego stosunkowo prostego artykułu, lecz prowokującego argumentacją, postaram się przedstawić trochę szerszy kontekst teoretyczny wyводу Andrews, będący rezultatem innych publikacji, raportów z badań, opracowań oraz w szczególności refleksji pochodzących ze wspomnianej syntezy prac Autora z 2013 r. W książce tej zintegrował on większość swych dotychczasowych dokonań, tworząc jednocześnie podstawę dla kolejnych publikacji (zob. Literatura uzupełniająca). Publikacja ta jest interdyscyplinarna, zorientowana problemowo i posługuje się w szczególności studiami przypadków, aby można było zrozumieć, dlaczego reformy instytucjonalne lub inne projekty w obszarze dobrego rządzenia czasami kończą się pomyślnie, czasem nie są w stanie doprowadzić do osiągnięcia wszystkich zakładanych rezultatów, a niekiedy są kompletną porażką i przynoszą pogorszenie sprawności państwa i jego zdolności uczenia się. Andrews nie zajmuje się jednak wyłącznie diagnozą, formułuje także rekomendacje, jak przezwyciężyć pułapki i niepowodzenia w działaniach na rzecz poprawy zidentyfikowanych słabości państwa.

Punktem wyjścia jego pracy jest wskazanie na utrwalone tendencje do niepowodzenia zewnętrznie narzucanych reform sektora publicznego. Reformy te w wielu przypadkach prowadzą do pogorszenia jakości działania państwa, a nie do niewielkiej choćby lub częściowej poprawy jego funkcjonowania. Wtórując argumentacji rozwiniętej przez Herberta Simona w 1947 r., Andrews krytykuje ślepią wiarę w uproszczone, „powiedzzonekowe” rozwiązania problemów, nieopierające się na dogłębnej analizie kontekstualnej i instytucjonalnej. Rzeczywiście, w kontekście odgórnym, zewnętrznie narzuconych reform, realnym motywem władzy do ich wdrożenia nie jest poprawa efektywności państwa, lecz zasygnalizowanie chęci „modernizacji”. W epoce dominacji agendy dobrego rządzenia, modernizacja często oznacza skłonność do działań typu „więcej rynku, mniej państwa”; do liberalizacji, deregulacji i prywatyzacji, do ściślejszej kontroli budżetu, redukcji długu publicznego i zwiększonej rozliczalności. Jednak te sygnały dobrych intencji często prowadzą do „izomorficznej mimikry”, sytuacji, w której państwa i organizacje jedynie udają, że się reformują, dokonując powierzchownych zmian, po to by dostosować się do wskaźników dobrego rządzenia. Prowadzi to do bezrefleksyjnego kopiowania instytucji istniejących w krajach bogatych w naiwnej wierze, że ułatwi to jakoś skrócenie dystansu rozwojowego między państwami lub, cynicznie rzecz ujmując, do wiary lokalnych dostojników, iż powierzchowne zmiany wystarczą, by pozyskać pomoc międzynarodową i legitymizację ich władzy. Za taką fasadą trwają jednak wszystkie najgorsze praktyki rządzenia. Andrews dodaje, że obecny system pomocy międzynarodowej nagradza takie postępowanie. Jako głoszę do poczynionych przez niego obserwacji można dodać, że dzieje się tak dlatego, iż międzynarodowe organizacje pomocowe – donorki – zakładają, że powierzchowna zmiana jest wystarczająca, odzwierciedla lokalne uwarunkowania albo prowadzi do legitymizacji donatorów, którzy mają własne powody wspierania konkretnych reżimów, mające niewiele wspólnego z dobrym rządzeniem. W obu przypadkach skutkuje to lekceważeniem niereformowanej rzeczywistości instytucjonalnej i strukturalnej oraz barier, które stanowią wyzwanie dla poważnych reform. Rzeczywiście, gdy napływ zasobów rozwojowych oraz pozornej legitymizacji trwa bez widocznej poprawy funkcjonowania państwa, dokonuje się osłabienie presji na efektywne działania w celu budowy sprawności państwa lub poprawy jego działania. Co więcej, gdy reformy kończą się niepowodzeniem, nowy rząd zwykle wprowadza kolejną turę reform odzwierciedlających bieżące obiegowe opinie o dobrym rządzeniu importowane z zewnątrz. Dynamika ta ułatwia powstawanie „pułapek zdolności”, w których dane zdolności państwa w rzeczywistości pozostają w stagnacji lub pogarszają się w długim okresie, nawet jeśli władza trwa w swoim zaangażowaniu w retorykę rozwojową i nadal korzysta z pozyskanych z zewnątrz zasobów rozwojowych.

Argumentując z punktu widzenia historycznego i socjologicznego instytucjonalizmu oraz w świetle badań nad uczeniem refleksyjnym, Andrews wzywa do bardziej kontekstualnego, refleksyjnego i eksperymentalnego podejścia do reform sektora publicznego – bazującego na podejściu transdyscyplinarnym, które łączy kompleksowość problemów i konteksty ich rozwiązywania. Ważnym filarem tego podejścia jest szczegółowa analiza empiryczna (przedstawiona w poniższym artykule), która ukazuje, że chociaż może istnieć pewna zgoda co do wskaźników dobrego rządzenia, mechanizmy mające na celu ich przestrzeganie są zbyt heterogeniczne, aby umożliwić bezpieczne uogólnianie.

Analiza dowodzi, że nawet tam, gdzie uzgodniono wskaźniki dobrego rządzenia, mierzone w odniesieniu do wyników lub produktów (a nawet to jest trudne do określenia z powodu ambiwalentności, kompleksowości lub nieodpowiedniości stosowanych kryteriów), nie ma oczywistego zestawu cech wspólnych dla krajów, którym udało się spełnić takie kryteria. Starając się uprościć analizę, Andrews zajmuje się przypadkiem zarządzania finansami publicznymi (*public finance management* – PFM), który jest stosunkowo łatwy do pomiaru w porównaniu z innymi celami. Po jej przeprowadzeniu nadal identyfikuje duże zróżnicowanie międzykrajowych uwarunkowań związanych z PFM. Innymi

<sup>2</sup> Wczesny szkic tej książki dostępny jest na stronie: <http://rapidresultsinstitute.info/wp-content/uploads/2012/11/AndrewsInstitutionalReformFeb121.pdf> [dostęp: 20.11.2013].

<sup>3</sup> Zob. <http://www.hks.harvard.edu/fs/mandrew>.

<sup>4</sup> Zob. @governwell.

<sup>5</sup> Zob. [matthewandrews.typepad.com/mattandrews](http://matthewandrews.typepad.com/mattandrews).

słowy, mechanizmy przewidziane dla kontroli przestrzegania zasad dobrego rządzenia i formujące podstawę dla reform dobrego rządzenia są często nieobecne, a uwarunkowania PFM przyczyniające się do uzyskania dobrych wyników – bardzo heterogeniczne. W innej publikacji Andrews dowodzi, że ma to wiele wspólnego z problematyką pozycji określonego kraju w danym okresie historycznym, z różnymi odmianami kryzysu, z bardzo zróżnicowanym kontekstem i wyzwaniem instytucjonalnymi itd. Wracając do publikowanego na naszych łamach artykułu, Andrews wywodzi ze swojej precyzyjnie określonej analizy tzw. menu zasad dobrego rządzenia, które stanowi mniej rygorystyczny model dla dążących do dobrego rządzenia. Przy okazji, w swojej późniejszej pracy, dodał on kilka istotnych zasad osiągnięcia stanu dobrego rządzenia w ramach różnych kontekstów instytucjonalnych. Ponieważ pierwszy zestaw przedstawiony został w końcowej części artykułu, pozwolę sobie teraz omówić ów drugi, uzupełniający, zestaw zasad i praktyk dobrego rządzenia.

Alternatywa zaproponowana przez Andrews zawarta jest w koncepcji problemowo zorientowanej adaptacji iteracyjnej (*Problem-Driven Iterative Adaptation* – PDIA). Odrzuca ona koncepcję jednego odpowiedniego dla wszystkich modelu (zwykle wywodzonego z wyidealizowanej sytuacji panującej w gospodarkach krajów rozwiniętych, z dobrze funkcjonującym państwem, a zatem trudnej do uogólnienia w innych sytuacjach) w zamian proponując kompleksową analizę kontekstualną. Andrews uważa, że reformy zmierzające do wdrożenia dobrego rządzenia kończą się niepowodzeniem, ponieważ przyjmowane modele nie pasują do lokalnego kontekstu. PDIA można podsumować jako proces angażowania ekonomii politycznej, dzięki któremu jego uczestnicy stale posuwają się naprzód, uczą się i reagują na kontekst polityczny. PDIA opiera się na czterech zasadach; każda z nich pozostaje w ostrej sprzeczności z podejściem tradycyjnym. Dzieje się tak, ponieważ PDIA respektuje kompleksowość kontekstu lokalnego, wielość porządków istniejących w ramach kontekstu oraz wielu aktorów, których poparcie dla reform jest kluczowe dla ich pomyślnego przebiegu. Najlepszym sposobem realizacji reform w takich kontekstach nie jest podejmowanie dużej liczby badań *ex ante*, lecz ułatwianie „przedzierania się” zorientowanego na stopniową, inkrementalną zmianę. Podejście to, odwołujące się do wspomnianego „menu”, wskazuje na cztery kluczowe zasady, z których każda ma kilka aspektów.

1. PDIA zwraca uwagę na rozwiązywanie problemów, które społeczność lokalna traktuje jako na tyle istotne, by stały się głównymi wyzwaniami dla działania konkretnych instytucji. Stoi to w sprzeczności z przenoszeniem pre-istniejących, pre-konstruowanych i pre-modelowanych rozwiązań w stylu „najlepszych praktyk”, które ograniczają reakcję zwrotną i uczenie się. Krótko mówiąc, podczas gdy analityk lub doradca polityczny może nakreślać problemy lokalne, ich rozwiązanie pozostawiono eksperymentowaniu lokalnemu i, ponieważ jest to czasochłonne, sam proces powinien ujawniać się w sposób inkrementalny.
2. PDIA ma na celu stworzenie sprzyjającego, wspierającego otoczenie lokalnego podejmowania decyzji, które zachęca do „pozytywnych odchyłeń” od przyjętych norm i do eksperymentowania. Stoi to w sprzeczności ze sztywnymi projektami i programami *ex ante*, wymagającymi następnie wyspecjalizowanych organizacji wdrażających je dokładnie tak jak zostały opracowane. Ideą jest procedowanie w sposób iteracyjny, inkrementalny, pozwalający na uzyskanie informacji zwrotnej oraz na usuwanie przeszkód i zagrożeń pojawiających się w trakcie implementacji, a zatem budowania zdolności, zaufania i poparcia politycznego.
3. Działa to najlepiej, gdy eksperymentowanie opiera się na ścisłej i stałej pętli informacji zwrotnej, która ułatwia szybkie eksperymentalne uczenie się w sytuacji oddziaływania za pomocą wielu niewielkich interwencji. Pozostaje to w sprzeczności z długo odwiekanym w czasie uczeniem się, które musi oczekiwać na ewaluację *ex post*, mającą miejsce kilka lat po zainicjowaniu procesu wdrażania. Ważne jest zapewnienie lokalnym aktorom możliwości doprecyzowywania problemów – muszą być przeprowadzane spotkania, należy promować uczenie się przez działanie.
4. PDIA aktywnie angażuje różne grona aktorów społecznych w celu zapewnienia wiarygodności, legitymizacji, odpowiedzialności oraz wsparcia dla przeprowadzanych reform. Stoi to w sprzeczności z rolą wąskiego grona ekspertów zewnętrznych przywiązanych do promowania ogólnego upowszechniania innowacji. Przyczynia się do powstania modeli hybrydowych w miejsce wyidealizowanego jednego, odpowiadającego wszystkim, rozwiązania. Najistotniejsze cechy podejścia PDIA i jego odmienność w odniesieniu do projektów rozwojowych głównego nurtu zaprezentowane są w tabeli 1.

Aby taki proces zakończył się sukcesem, od samego początku istotne jest włączanie do niego szerokich kręgów aktorów instytucjonalnych. Podejście takie jest odmienne od sposobu działania agencji pomocowych zmierzających do pozyskania niewielkiej liczby liderów, szczególnie z kręgów władzy, bardzo zainteresowanych utrzymaniem *status quo*. Wyzwaniem jest zatem powiązanie sprawujących władzę z tymi, którzy są orędownikami nowych idei, oraz pokonanie przeszkód polegających na braku zaufania i różnym statusie. Dodatkowo, jeśli zmiany mają dokonywać się lokalnie, istotne jest włączanie „agentów dystrybucji” na poziomie najniższym, odpowiedzialnych za implementację. I, ponieważ będą oni odczuwać potrzebę identyfikacji z projektem, od samego początku muszą być w niego zaangażowani, a nie wtedy, gdy projekt danej polityki został już zdefiniowany bez ich udziału. Zadaniem agentów zmiany, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, jest zapewnienie wsparcia dla tych, którzy rozumieją potrzebę zmiany. W innym przypadku agenci zmiany implementują porządki alternatywne w celu zmierzenia się z niepożądanym *status quo*, ponownie oparte na szczegółowej wiedzy o charakterze lokalnym.

Tab. 1. Odmienność podejść tradycyjnych i PDIA

| Elementy podejścia                              | Projekty/polityki/programy rozwojowe głównego nurtu   | Zorientowana problemowo adaptacja iteracyjna   |
|---|---|--|
| Co powoduje działanie?                          | Zewnątrznie definiowane problemy lub „rozwiązania”, w których odchylenie od form „najlepszych praktyk” samo w sobie jest określane jako problem   | Lokalne, zorientowane problemowo – poszukiwanie rozwiązań konkretnych problemów  |
| Planowanie działania                            | Wiele planowania z wyprzedzeniem, akcentującego plan działań, z implementacją pojmowaną jako konsekwencja przyjętego scenariusza  | „Przedzianie się”, ze zgodą na pozytywne odchylenia oraz mozolne poszukiwanie dostępnej przestrzeni projektowej  |
| Pętla informacji zwrotnej                       | Monitoring (krótkookresowe pętla skoncentrowane na nakładach i zgodności procesowej) oraz ewaluacja (długookresowe pętla informacji zwrotnej skoncentrowane na produktach, czasem na rezultatach) | Wiele krótkookresowych pętli informacji zwrotnej opartej na problemie i eksperymentowaniu oraz pętla informacyjne zintegrowane z podejmowanymi decyzjami |
| Plany wzmacniania i upowszechniania uczenia się | Odgórnie – szef uczy i przewodzi, reszta słucha i podąża  | Upowszechniania realnych praktyk w ramach organizacji i wspólnot praktyków   |

Źródło: Andrews, Pritchett, Woolcock 2012, s. 20.

Czytelnicy poprzednich wydań *Zarządzania Publicznego* z zainteresowaniem przyjmą poniższą analizę empiryczną i będzie to dla nich ważna lekcja krytycznego podejścia do jednolitej koncepcji dobrego rządzenia. Odnajdą jednak również w nowym modelu PDIA wiele koncepcji znanych już z poprzednio publikowanych artykułów, odnoszących się do warunków dobrego rządzenia i metarządzenia. Są nimi: (1) rozwój odpowiednich modeli kontekstu lokalnego, które, chociaż upraszczają kompleksowy świat, to są adekwatne do krajobrazu instytucjonalnego, równowagi sił i wyzwań dla konkretnych sytuacji; (2) interaktywne podejście do rządzenia, włączające odpowiedzialnych interesariuszy i tych, którzy w największym stopniu odczuwają skutki wprowadzonych zmian w otoczeniu instytucjonalnym i wiążące polityk publicznych; oraz (3) znaczenie inkrementalizmu, eksperymentowania, refleksyjności i odpowiedniej w czasie informacji zwrotnej. Te zasady często przeszkadzają międzynarodowym agencjom w realizacji globalnych projektów i ustanawianiu pilnych agend (nawet tylko po to, by udowodnić swoją efektywność jako warunek zwiększenia liczby pracowników i większego budżetu), ponieważ polityka dzieje się lokalnie i wymaga czasu. W sytuacjach wyjątkowych czas może być najistotniejszy i sprawa może wymagać zdecydowanych działań odgórnych, lecz utrwalone zmiany spowodowane rozwiązaniem problemów długookresowych realizowane są lepiej z wykorzystaniem podejścia PDIA (które, jak obrazują to inne opracowania zamieszczone w *Zarządzaniu Publicznym*, są jednym z wielu podobnych zestawów wniosków pochodzących z obserwacji niepowodzeń projektów inżynierii społecznej) oraz z odpowiednim poziomem czasowego wsparcia materialnego i organizacyjnego, podczas gdy same rozwiązania wypracowywane są lokalnie.

Bob Jessop (Lancaster University)  
Przełożył Robert Chrabąszcz

## Literatura uzupełniająca

Andrews M. (2004). „Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 17, nr 4, s. 332–344.

Andrews M. (2008a). *Managing Money for (a) Change*. Working Paper, Washington DC: World Bank.

Andrews M. (2008b). „The good governance agenda: Beyond indicators without theory”, *Oxford Development Studies*, t. 36, nr 4, s. 379–407.

Andrews M. (2011). „Which organizational attributes are amenable to external reform? An empirical study of African public financial management”, *International Public Management Journal*, t. 14, nr 2, s. 131–156.

Andrews M. (2012). „Developing countries will follow post-crisis OECD reforms but not passively this time”, *Governance*, t. 25, nr 1, s. 103–127.



---

Andrews M. (2013a). *Do International Organizations Really Shape Government Solutions in Developing Countries?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-032, September.

Andrews M. (2013b). *Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Development*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-040, October.

Andrews M. (2013c). *Going Beyond Heroic-Leaders in Development*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-021, June.

Andrews M. (2013d). *How do Governments Get Great?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-020, June

Andrews M. (2013e). *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Andrews M. (2013f). *Who Really Leads Development?* HKS Faculty Research Working Paper Series RWP13-011.

Andrews M., Pritchett L., Woolcock M. (2012). *Escaping Capability Traps Through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. HKS Faculty Research Working Paper Series RWP12-036, August.

Fine B. (2009a). „Rejoinder to ‘A response to Fine’s „Harvard group shores up shoddy governance’”, *Transformations: Critical Perspectives on Southern Africa*, t. 69, s. 66–80.

Fine B. (2009b). Submission to the COSATU Panel of Economists on „The final recommendations of the international panel on Growth” (the Harvard Panel), *Transformations: Critical Perspectives on Southern Africa*, 69, s. 5–30.

Hausmann R., Andrews M. (2009). „Why we still believe exports for jobs will lead to shared growth: A response to Fine’s ‘Harvard group shores up shoddy governance’”, *Transformations: Critical Perspectives on Southern Africa*, 69, s. 31–65.

Lindblom L.N. (1959). „The science of ‘muddling through’”, *Public Administration Review*, t. 19, nr 1, s. 79–88.

Pritchett L., Woolcock M., Andrews M. (2013). „Looking like a state: Techniques of persistent failure in state capability for implementation”, *Journal of Development Studies*, t. 49, nr 1, s. 1–18.

Simon H.A. (1947). „The proverbs of administration”, *Public Administration Review*, t. 6, nr 1, s. 53–67.<sup>1</sup> W celu zapoznania się z kontrowersjami towarzyszącymi raportowi oraz jego neoliberalnej agendzie wzrostu zob.: Ben Fine (2009b), replika Ricarda Hausmanna i Matta Andrewsa (2009), odpowiedź Fine’a (2009a).

---

Matt Andrews

## Sprawne państwo – różnorodność znaczeń w różnych krajach

We wszelkich opracowaniach z zakresu dobrego rządzenia zakłada się, że istnieje jeden jedynie słuszny model sprawnego państwa. Wpływa on izomorficznie na rozwój państw, których rządy są skłaniane do przyjęcia tego jedynego podejścia na rzecz osiągnięcia celu. W poniższym artykule kwestionuję tezę, że taki jedynie słuszny model w ogóle istnieje, uznając, że nawet nie przybliża nas on do tego, czym jest tzw. sprawne państwo. Państwa to bardzo zróżnicowane organizmy i struktury, nawet jeśli zwykliśmy określać je mianem modelowych. Mój wniosek oparty jest na badaniach praktyk zarządzania finansami publicznymi zarówno w krajach OECD, jak i państwach spoza tej organizacji. Badania ukazują, że sprawne państwo wcale nie musi charakteryzować się lepszymi praktykami zarządzania wynikającymi z wdrożenia „jedynego słusznego” modelu. Dobre zarządzanie finansami publicznymi w każdym kraju oznacza co innego. Konkluzją artykułu jest stwierdzenie, że model dobrego rządzenia umożliwia wyłącznie dostęp do swego „menu”, a rozwój społeczeństwa należy badać, zadając sobie pytanie, dlaczego różne państwa wybierają z owego „menu” różne pozycje.

Słowa kluczowe: zarządzanie finansami publicznymi, dobre rządzenie, sprawne państwo, zróżnicowanie

### 1. Wprowadzenie

Różnorodność to jedna z fundamentalnych cech współczesnego świata; ujawnia ona naszą zdolność do kategoryzacji zjawisk na podstawie wielu zmiennych oraz wielu przejawów globalnych nierówności. Na początku XXI w. równie silnie odczuwalnym zjawiskiem jest potrzeba rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednak w pogoni za nią zapominamy o ważnej rzeczy, stosujemy rutynowe rozwiązania rozwojowe, bez względu na odmienności poszczególnych krajów. Propagowanie modelu dobrego rządzenia stanowi bardzo dobry przykład takiego podejścia. Przejawia się ono w stosowaniu niezwykle mocno oddziałujących wielowymiarowych wskaźników, pozornie tworzących jedynie słuszny model dobrego czy też sprawnego państwa,

w obliczu którego wszystkie kraje, lub przynajmniej te stawiające na rozwój, powinny podlegać konwergencji. W wielu państwach reformy polityczne i administracyjne są bezpośrednio kształtowane przez wskaźniki dobrego rządzenia i ich praktyczne przejawy w postaci tzw. najlepszych praktyk, przy bezrefleksyjnym założeniu, że „tak właśnie powinno wyglądać sprawne państwo”.

Nie zgadzam się z powyższą nakreśloną tezą i dowodzę, że dobre rządzenie w dobrym czy też sprawnym państwie to pojęcie puste, narzucające fałszywe przekonanie o istnieniu jedynego modelu adekwatnego dla każdego państwa rozwijającego się. Twierdzę, że kraje, które można nazwać sprawnymi według wspomnianych wskaźników dobrego rządzenia, w rzeczywistości bardzo się od siebie różnią. I to w wielu fundamentalnych wymiarach dla dobrze rządzonego państwa. Istnienie tak zróżnicowanych krajów to pierwszy argument za tezą, że interpretacja pojęcia „dobrego rządu” oznaczać może zupełnie co innego w zależności od konkretnego kontekstu.

W części wprowadzającej przedstawiam zręby swojej propozycji, a w części zasadniczej analizuję zagadnienie struktury zarządzania finansami

---

Matt Andrews – Harvard University

*Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 23, No. 1, January 2010 (pp. 7–35).

© 2010 Wiley Periodicals, Inc., 350 Main St., Malden, MA 02148, USA, and 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK. ISSN 0952-1895

publicznymi (*public finance management* – PFM) w wybranych 38 państwach. Struktury PFM to kluczowy element układu rządzenia. Dobre rządzenie odnosi się także do PFM. Analiza danych z ostatniego badania OECD dotyczącego praktyk i procedur budżetowych ukazuje jednak, że państwa, które możemy uznać za dobre lub sprawne: (1) nie odznaczają się cechami charakterystycznymi dla dobrego rządzenia w stopniu wyższym niż pozostałe kraje oraz (2) bardzo różnią się między sobą. Uznaję, że wnioski te stanowią wstępny dowód słuszności mojej propozycji badawczej, i nawołuję do dalszych prac, by lepiej zrozumieć, dlaczego sprawne państwa działają w sposób zróżnicowany, dokonując wyboru pozycji z pewnego „menu”, zamiast traktować je jak składniki koniecznego kompleksowego modelu. Uważam, że odpowiedź na to pytanie będzie miała większe znaczenie dla krajów usiłujących poprawić swoją sprawność niż omawianie modnych w danej chwili modeli dobrego rządzenia.

## 2. Obserwacje i propozycje na temat sprawnego państwa

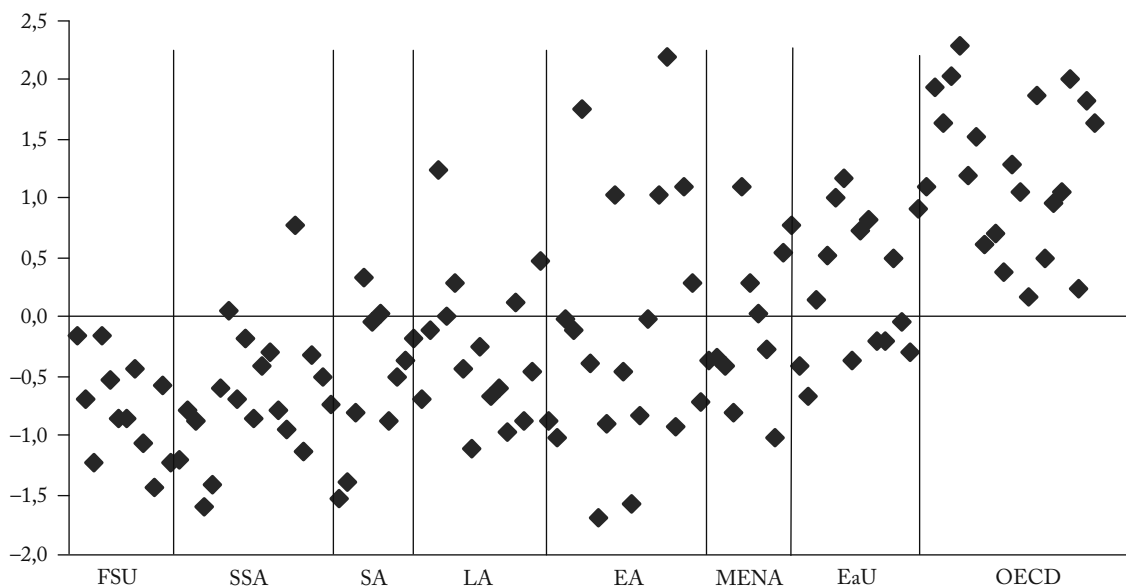
Koncepcja dobrego rządzenia zyskała na znaczeniu w ubiegłej dekadzie, przyczyniając się do powstania wielu wskaźników i komentarzy dotyczących tego modelu. (Arndt, Oman 2006; Boivard, Löffler 2003; Grindle 2004; Hood, Dixon, Beeston 2008; Knack, Kugler, Manning 2003; Kurtz, Schrank 2007; La Porta et al. 1999; Rotberg, Gisselquist 2008; Rothstein, Teorell 2008). Większość stara się określić, co ma być osią strukturalnej charakterystyki państwa i powiązanych z tym efektów uznanych za istotne dla rozwoju. Światowe wskaźniki rządzenia (*The World Governance Indicators* – WGI) wprowadzają miernik „sprawność państwa” (np. Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2007; Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton 1999). Wskaźniki (WGI oraz inne) silnie izomorficznie oddziałują na myślenie o tym, czym jest sprawne państwo (zob. Arndt, Oman, Goldsmith 2007). Rozważania akademickie, spory praktyków oraz propozycje reform uzyskują legitymizację poprzez utożsamienie z mitem zakładającym, że struktury formalne odzwierciedlone w danych wskaźni-

kach zapewniają racjonalne środki prowadzące do osiągnięcia pożądanego celu – w tym przypadku do rozwoju (Meyer, Rowan 1991, s. 46). Poniższy fragment zawiera opis takiego mitu: „Sprawne państwo jest niewielkie i ograniczone w swoim interwencjonizmie, ma sformalizowaną misję i procedury oraz osiąga ograniczone dochody przede wszystkim ze źródeł wewnętrznych. Wysoko wykwalifikowany personel konstruuje i wdraża potrzebne programy, a także świadczy efektywne i skuteczne usługi dzięki procesom partycypacyjnym oraz poprzez sformalizowane, zdyscyplinowane, skuteczne i celowe zarządzanie finansami. Responsywność w stosunku do zmieniających się potrzeb obywateli jest wysoka i skuteczna dzięki przejrzystemu, zdecentralizowanemu i neutralnemu politycznie strukturalnemu; sfera publiczna pozostaje stabilna nawet w okresach niepokoju politycznych, nie zagrażając przy tym sektorowi prywatnemu (a raczej go wspierając)” (Andrews 2008b, s. 382).

Dla wielu taki obraz jest przekonujący – to rodzaj państwa wyobrażonego jako „dobre”. Przesłanie zawarte w tych wskaźnikach mówi nam, że istnieje jedna i spójna charakterystyka sprawnego państwa, którą powinny przyjmować rządy krajów rozwijających się. Jednak składa się na nią mieszanka tak różnych kwestii, jak wybór konkretnych polityk, efekty polityk oraz charakterystyka instytucjonalna. Natomiast, jeśli wyodrębnić poszczególne części takiego idealnego obrazu, to „sprawne państwa” będą mieć podobne cechy jedynie na poziomie efektów rozwojowych, a nie charakterystyki instytucjonalnej, jakże istotnej dla procesu rządzenia.

Na rycinie 1 ukazano sprawność państw według wskaźnika WGI dla 81 krajów. Te efektywniejsze (wynik powyżej 0 według WGI) znajdują się w bardziej rozwiniętych częściach świata (członkowie OECD, wschodnioeuropejskie kraje członkowskie Unii Europejskiej, Środkowy Wschód i niektóre części Azji Wschodniej). Większość państw na terenie Afryki Subsaharyjskiej, Południowej Azji, Ameryki Łacińskiej i byłego Związku Radzieckiego odnotowała wynik poniżej 0.

Wielu zgodziłoby się z tezą, że kraje o najwyższej wartości wskaźnika można traktować jako modelowe, a są to: Dania, Singapur, Kanada,



FSU – były Związek Radziecki; SSA – Afryka Subsaharyjska; SA – Azja Południowa; LA – Ameryka Łacińska; EA – Azja Wschodnia; MENA – Środkowy Wschód; EaU – Europa Wschodnia; OECD – Organizacja na rzecz Współpracy i Rozwoju

Ryc. 1. Wskaźniki dobrego rządzenia, 2006 (od -2.5 do +2.5)

Źródło: opracowanie własne.

Szwecja, Australia, Holandia<sup>1</sup>, Wielka Brytania, Hongkong, Stany Zjednoczone, Belgia i Niemcy<sup>2</sup>. Są one rozwinięte w podobnym stopniu i osiągają pożądane efekty, począwszy od stabilnego wzrostu, po dobre otoczenie przedsiębiorczości i lepsze wskaźniki społeczne. Jednak ich charakterystyka instytucjonalna – trzon struktury rządzenia – bardzo je od siebie różni.

Przykładowo, można uznać, że każde państwo cechuje sformalizowany system administracyjny, zdyscyplinowany proces budżetowy oraz koncentracja na wdrażaniu mechanizmów nowego zarządzania publicznego, lecz szczególnie różnice tkwią w tym, w jaki sposób mechanizmy te działają w rzeczywistości (Curristine 2005; Hallerberg, Strauch, von Hagen 2007; Joumard et al. 2004). Zakres politycznego wpływu na nominacje, awanse i ocenę działalności urzędników jest bardzo zróżnicowany w zależności od danego państwa, podobnie jak struktury służby cy-

wilnej (zob. komentarze OECD 1999; nowsze: Choi, Whitford 2008; Matheson et al. 2007). Wykorzystanie agencji rządowych również jest zróżnicowane, a także stopień ich związania formalnymi procedurami i autonomii wobec pozostałych instytucji państwa (Matheson et al. 2007).

Jeszcze bardziej istotne różnice dostrzegamy, analizując rozmiar państwa oraz stopień jego zaangażowania w gospodarkę (Handler et al. 2005; OECD 1999). Idea dobrego rządzenia podkreśla znaczenie rządu ograniczonego. Ograniczenia wielkości państwa mierzone są w kategoriach prawnych (rządy prawa), jak i instytucjonalnych ograniczeń zakresu zadań państwa i jego fiskalizmu<sup>3</sup>. Rządy prawa są fundamentem każde-

<sup>3</sup> Składnik WGI – obciążenie regulacyjne – jednym z jego fundamentalnych źródeł są wskaźniki Heritage Foundation/Wall Street Journal Index dotyczące interwencji państwa w gospodarce, który mierzy się następująco: konsumpcja państwa jako odsetek konsumpcji ogólnej, państwowa własność produkcyjna i handlowa, udział dochodów państwa z państwowych przedsiębiorstw i innej własności państwowej, produkt krajowy powstały w organizacjach państwowych.

<sup>1</sup> Sześć krajów, które osiągnęło wynik powyżej 2 i tworzą górne 5% w próbie 81 krajów.

<sup>2</sup> Kraje, które osiągnęły wynik powyżej 1,5 i stanowią górne 10% próby.

go „dobrego państwa”, ale w niektórych krajach ograniczają one rządzących bardziej niż w innych. Ostatnie badania OECD dotyczące procedur budżetowych mówią o tym, że np. w Stanach Zjednoczonych procedury legislacyjne istnieją w każdym z analizowanych jedenastu obszarów, podczas gdy w Wielkiej Brytanii jedynie w czterech, a w pozostałych siedmiu założony jest pewien poziom dyskrecjonalizmu<sup>4</sup>. Co więcej, dochody i wydatki publiczne jako odsetek produktu krajowego brutto (PKB) wynoszą w tych państwach od około 35. do około 55% – dane dla 2004 r. (Hauptmeier, Heiperz, Schuknecht 2007, s. 268)<sup>5</sup>. Państwa takie jak Szwecja wykorzystują swoje środki finansowe w celu szeroko zakrojonych interwencji w gospodarkę i odgrywają dominującą rolę w świadczeniu usług publicznych (dostarczają także „usług piekarskich, sal gimnastycznych i terenów zielonych”; Henreksson 2005). Państwo amerykańskie jest bardziej ograniczone w zapewnianiu świadczeń społecznych, a sektor prywatny odgrywa dużo większą rolę w finansowaniu i świadczeniu kluczowych usług, takich jak opieka zdrowotna. Porównując te dwa przykłady, można zauważyć, że poszczególne państwa rzeczywiście bardzo się różnią, przynajmniej w rozmiarze i zakresie swojej aktywności. A to są dwie zmienne, które teoretycy organizacji uznają za determinanty wszystkich pozostałych typów zróżnicowań strukturalnych.

<sup>4</sup> Liczby pochodzą z moich odpowiedzi na pytania 4 a-k, z Bazy Danych o Praktykach i Procedurach Budżetowych OECD z 2007 r., w których pytano o następujące podstawy prawne: forma i struktura budżetu rocznego i powiązanych akt prawnych, okres trwania procedury uchwalania budżetu rocznego, rola i odpowiedzialność różnych części egzekutywy w projektowaniu i realizacji budżetu, rola i odpowiedzialność legislatywy i egzekutywy w procesie budżetowym, przepisy o tym, co stanie się, jeżeli budżet nie zostanie przyjęty z początkiem roku fiskalnego, wymóg legislacyjnej autoryzacji wydatków, wymóg legislacyjnej autoryzacji podatków, zasad wykorzystania rezerwy budżetowej, wymóg audytu rachunku państwa przez najwyższy urząd audytu, wymóg wewnętrznych struktur audytowych w ministerstwach resortowych oraz zarządzanie i sprawozdawczość związana z wydatkami pozabudżetowymi.

<sup>5</sup> Cała grupa państw znalazła się w kłopotach finansowych od początku do połowy lat dziewięćdziesiątych (końcówka okresu ekspansji fiskalnej, który doprowadził do znaczącego dostosowania w ostatnich 15 latach).

Literatura przedmiotu ukazuje, że sprawne państwa różnią się także w innych obszarach. Państwa cechują różne poziomy i formy decentralizacji – politycznej, administracyjnej i fiskalnej (Mosca 2007; Stegarescu 2004). W przywołanych „modelowych” krajach obciążenia regulacyjne o charakterze gospodarczym i administracyjnym zdają się być niższe niż w innych krajach (z wyjątkiem Belgii, gdzie poziom ich jest wyższy), ale są one wysoce zróżnicowane w ramach badanej próby (Malyshev 2006; OECD 2005). Różne mechanizmy regulacyjne powodują zróżnicowane relacje strukturalne pomiędzy państwem a sektorem prywatnym, co stanowi istotny element procesu rządzenia.

Wskaźniki dobrego rządzenia określają zatem sprawność państw, które wykazują pewne podobieństwa, jeśli chodzi o efekty, lecz wydają się zróżnicowane w odniesieniu do pozostałych charakterystyk instytucjonalnych. U podstaw leży jednak obserwacja, że obraz „dobrego rządzenia” prezentowany za pomocą tych wskaźników zdaje się mało wyrazisty: sprawne państwa wyglądają bardzo różnie.

### 3. Czy dobre państwa naprawdę wyglądają tak samo?

#### Analiza systemów zarządzania finansami publicznymi – *Public Finance Management*

Krytycy mogą twierdzić, że wspomniane przeze mnie różnice są przypadkowe lub że sprawne państwa prawdopodobnie różnią się między sobą mniej niż pozostałe kraje w zakresie kluczowych cech i najlepszych praktyk. Mogą też uważać, że względna konwergencja w zakresie kryteriów dobrego rządzenia jest wyższa w państwach sprawnych niż w państwach mniej sprawnych, i że moje obserwacje nie są w stanie dostarczyć rygorystycznie sformułowanych dowodów popierających sformułowaną tu tezę.

W reakcji na ten rodzaj krytyki, w kolejnej części dokonuję analizy systemów PFM funkcjonujących w sprawnych państwach, testując zawartą *implicite* w koncepcji dobrego rządzenia tezę, że każde sprawne państwo wygląda identycznie. Elementy PFM tworzą jedynie pewną część

przestrzeni dobrego rządzenia. Uważam jednak, że analiza tego rodzaju koniecznie musi być skoncentrowana na relatywnie wąskich obszarach, takich jak PFM, szczególnie jeśli chcemy osiągnąć klarowność wyводу i zachować rygor argumentacji, które Herbert Simon opisał jako konieczność przekształcenia utartych powiedzonek o administracji w spójną teorię administracji. Opisany sposób analizy odwołuje się także do teorii instytucjonalnej, która podkreśla, że badanie „obszarów organizacyjnych” wymaga ujmowania ich jako „zestawu organizacji, które, zagregowane, konstytuują określony obszar w przestrzeni instytucjonalnej” (DiMaggio, Powell 1983, s. 148).

Koncentruję się na obszarze PFM, ponieważ stanowi on oś zarządzania zasobami w każdym państwie i wywiera duży wpływ na zdolność państwa do świadczenia usług, zarządzania transparentnością i zapewniania stabilności (kluczowe kwestie wspomagające działania w sferze rozwoju i dialogu o dobrym rządzeniu). Donald Kettl podkreśla centralne znaczenie PFM w kontekście państwa amerykańskiego, opisując je jako ośrodek, gdzie „wszystko, co ważne, zebrane jest razem w jednym miejscu”, ponieważ „niemal wszystko, czego oczekujemy od państwa, wymaga środków finansowych (Kettl 1992, s. 1). Obszar ten charakteryzuje również stosunkowo spójne myślenie o tym, jak powinny wyglądać dobre lub skuteczne praktyki. Wielu z moich kolegów niebędących zwolennikami podejścia PFM przyjmuje tezę o jedynie słusznym modelu sprawnego państwa („czy na pewno istnieje tylko jeden sposób na prowadzenie księgowości?”) i byłiby bardzo zadowoleni, słysząc tezy w rodzaju tych głoszonych przez Davida Standa (swego czasu eksperta Banku Światowego), który w swoim raporcie o Japonii (brak daty wydania) zauważył, że „obecnie istnieje ogólny konsensus między instytucjami pomocowymi a krajami partnerskimi w kwestii tego, co składa się na dobre PFM”. W dokumentach OECD (Blondal 2003), materiałach przygotowywanych przez PEFA – Public Expenditure and Financial Account (PEFA 2006) oraz w wielu innych pracach podkreśla się jednolitą charakterystykę i cele PFM<sup>6</sup>.

Rosnące wykorzystywanie instrumentów PEFA umożliwia krajom rozwijającym się porównanie jakości swoich systemów z „dobrymi praktykami” w odniesieniu do 31 elementów, zakładających zarówno aplikowalność standardowego modelu we wszystkich krajach, jak i istnienie „dobrych praktyk” (szczególnie w sprawnych państwach). Jon Blondal (2003, s. 3) wymienia siedem instytucjonalnych cech dobrego systemu PFM, które OECD „uważa za odgrywający kluczową rolę w skutecznej kontroli wydatków publicznych” (i który, jak twierdzi ten autor, jest bezpośrednio powiązany z dobrymi systemami PFM w krajach OECD). Owe kluczowe cechy instytucjonalne pośrednio lub bezpośrednio odzwierciedlone są w miernikach PEFA. Kategoryzuję je w czterech obszarach „cech dobrego PFM”:

1. Odgórne, ustrukturyzowane techniki budżetowania (w tym reguły fiskalne, ramy średniookresowe oraz założenia czysto ekonomiczne)<sup>7</sup>.
2. Poluzowanie kontroli zasobów, wykorzystujące mierniki *ex-post* realizowanych działań.
3. Wykorzystanie nowoczesnych praktyk zarządzania finansami (w tym rachunkowość memoriałowa, przenoszenie zysków, wydatki stałe i audyt wewnętrzny); oraz
4. Duża przejrzystość budżetu i mechanizm rozliczalności (w tym aktywna legislacja).

#### Podejście badawcze

Wyodrębniwszy cechy charakterystyczne dobrego PFM, przyjąłem hipotezę badawczą, zakładaną *implicitie* w konstrukcji wskaźników dobrego rządzenia, że sprawne państwo wygląda wszędzie tak samo. Najpierw zadałem sobie pytanie, czy dane pokazują, że państwa określane jako sprawne lub dobre cechuje, mniejsza bądź większa niż w pozostałych krajach, konwergencja w wymiarze powyższych cech charakterystycznych, a następnie zbadałem różnicę w strukturze państw uważanych za „sprawniejsze” od innych (9 państw wypada najlepiej pod względem wskaźnika WGI – jak to obrazuje ry-

<sup>6</sup> Zob. także: DFID 2001, World Bank 1998 oraz the Asian Development Bank's online toolkit: [http://www.adb.org/Governance/gov\\_toolkits.asp#3](http://www.adb.org/Governance/gov_toolkits.asp#3).

<sup>7</sup> Barry Anderson (2006) stanowi dobry punkt odniesienia, pisząc taki proroczy komentarz: „W sumie, oddolnie: katastrofa; odgórnie: sukces”.

cina 1- ; są to: Dania, Kanada, Szwecja, Australia, Holandia, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Belgia i Niemcy).

W kolejnym kroku przyjrzałem się czterem opisanym powyżej obszarom dobrego PFM, odnosząc je do następującej listy: reguły fiskalne, finansowanie ryczałtowe i zarządzanie przez cele, audyt wewnętrzny i władza ustawodawcza. Skorzystałem z informacji pochodzących z Bazy Danych Procedur i Praktyk Budżetowych OECD z 2007 r., które dostarczają danych kwantyfikowanych odpowiadających na 89 szczegółowych pytań dotyczących systemu PFM w 38 krajach (OECD 2007a)<sup>8</sup>. Dane pochodzą z odpowiedzi wyższych urzędników ds. budżetu w krajach OECD. Jest to największy i najszerzej cytowany, zgromadzony w jednym miejscu zasób wiedzy (np. zob. Curristine 2007; Lienert 2005). Istnieją jednak pewne obawy dotyczące jakości tych danych, w szczególności wynikające z braku rygorystycznego nadzoru OECD nad ich weryfikacją. Zmusza to do dokładnej kontroli jakości informacji, z których korzystałem; tam, gdzie było to możliwe, dokonywałem triangulacji danych OECD z innymi źródłami pierwotnymi lub wtórnymi – w tym z raportami rządowymi i ustawodawstwem krajowym oraz artykułami naukowymi. Nawet przy takiej kontroli jakości danych możliwe jest, że podane informacje spowodują gorącą debatę. Po części dlatego, iż niektóre odpowiedzi są subiektywne i wynikają z wiedzy niedostępnej dla przeciętnego śmiertelnika. Jestem tego świadom, jednak uważam, że nie podważa to wartości dokonanej analizy. W końcu, opisy procesu administracyjnego, często narażone są na subiektywne interpretacje i stają się przedmiotem dyskusji.

<sup>8</sup> Argentyna, Australia, Austria, Belgia, Brazylia, Kanada, Chile, Kostaryka, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Izrael, Włochy, Japonia, Luksemburg, Meksyk, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Peru, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Korea, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Wenezuela.

PFM w sprawnym państwie: przeważnie dobre wyniki, lecz różne struktury

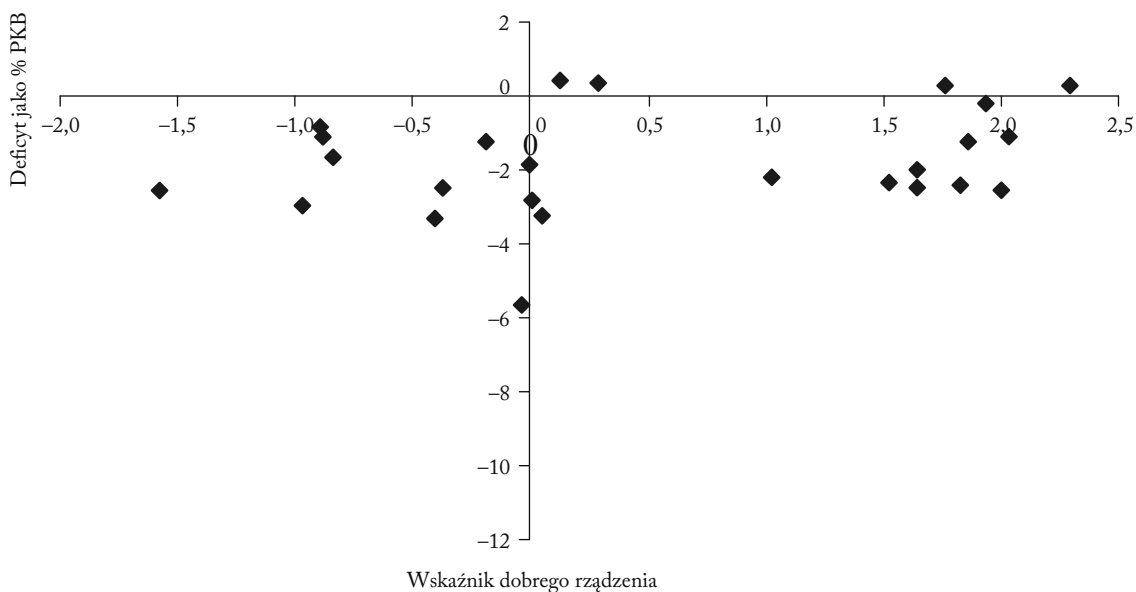
Wnioski z mojej analizy w dużej mierze potwierdzają wcześniejsze tezy i dostarczają interesujących informacji, od których rozpoczynamy wyjaśnianie, dlaczego sprawne państwo w rzeczywistości wygląda bardzo różnie w różnych krajach.

Rozpoczynam od przyjrzenia się temu, w jakim stopniu sprawne państwa osiągają podobne rezultaty (o czym wspominałem powyżej, mówiąc, że państwa te odniosły podobny sukces). Deficyt finansów publicznych to jedyny miernik PFM stosowany we wszystkich badanych krajach, ale na szczęście istnieją też inne wskaźniki efektów PFM, wynikające z obecnych zmagania z zawirowaniami gospodarczymi i zarządzaniem fiskalnym<sup>9</sup>. Rycina 2 pokazuje średni deficyt finansów w niektórych krajach w latach 1990–2006. Uważane są one za efektywniejsze w zakresie wskaźników dobrego rządzenia i znajdują się po prawej stronie ryciny 2 z deficytem poniżej 2,5% PKB w badanym okresie, w porównaniu z wyższymi średnimi dla pozostałych krajów. Wykres sugeruje zatem, że następuje konwergencja pod względem niskiego deficytu w państwach bardziej efektywnych.

Wszystkie sprawne państwa dotknął problem wysokiego deficytu budżetowego w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (i w większości przypadków, na początku lat dziewięćdziesiątych, co ukazuje rycina 3). Ekonomiczny i polityczny nacisk na kontrolę deficytu budżetowego jest dominującym czynnikiem działającym na rzecz większej dyscypliny w zarządzaniu finansami (Blondal 2003). W rezultacie takiej presji większość z analizowanych dziewięciu państw rzeczywiście odnotowała spadek wydatków publicznych od połowy do końca lat dziewięćdziesiątych (zob. ryc. 4).

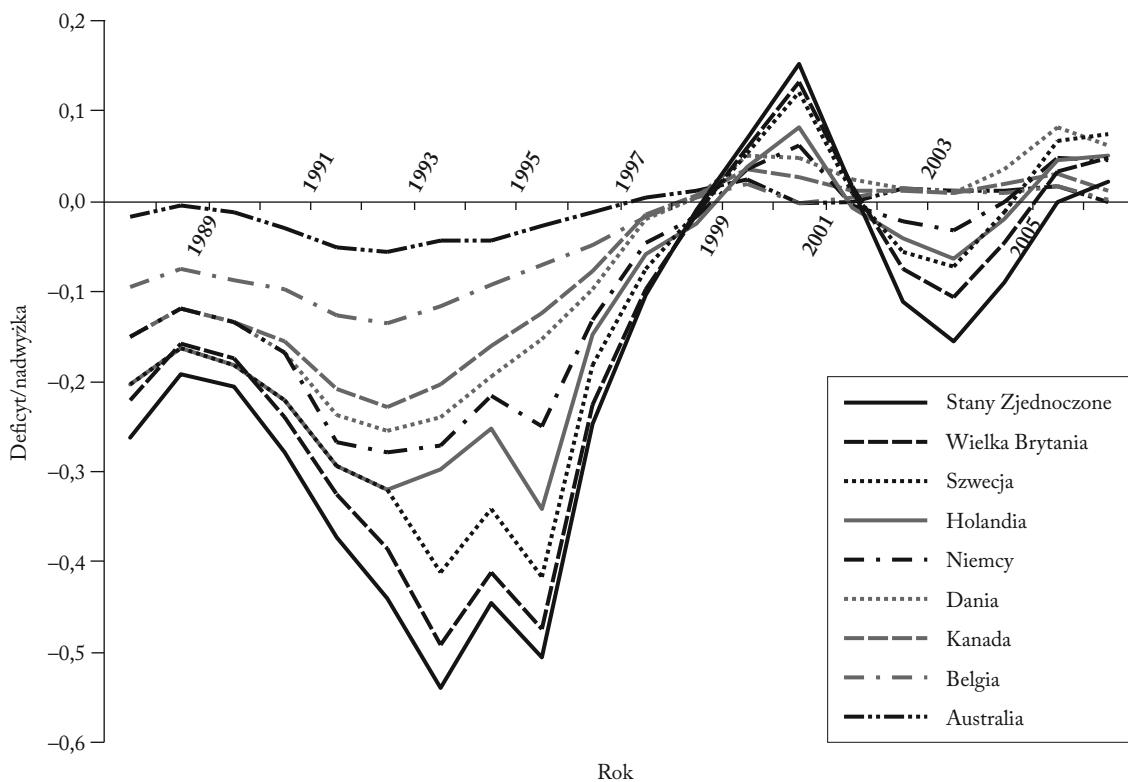
Presja ta nie dotyczyła wyłącznie kontroli i obniżania wydatków, ale także obniżenia i lepszego wydatkowania środków publicznych. Wielu autorów wskazuje na wysoki poziom spójności me-

<sup>9</sup> Anderson (2006, s. 2) zauważył, że deficyty ponownie stają się agendą: „Deficyty fiskalne odzyskały swoje miejsce jako naczelną kwestia polityki publicznych na całym świecie”.



Ryc. 2. Średnie deficyty w latach 1990–2006

Źródło: World Development Indicators [dostęp: grudzień 2007]; OECD 2007b.



Ryc.3. Wartość deficytu dla dziewięciu „sprawnych państw”, 1987–2006

Źródło: World Development Indicators [dostęp: grudzień 2007]; OECD 2007b.

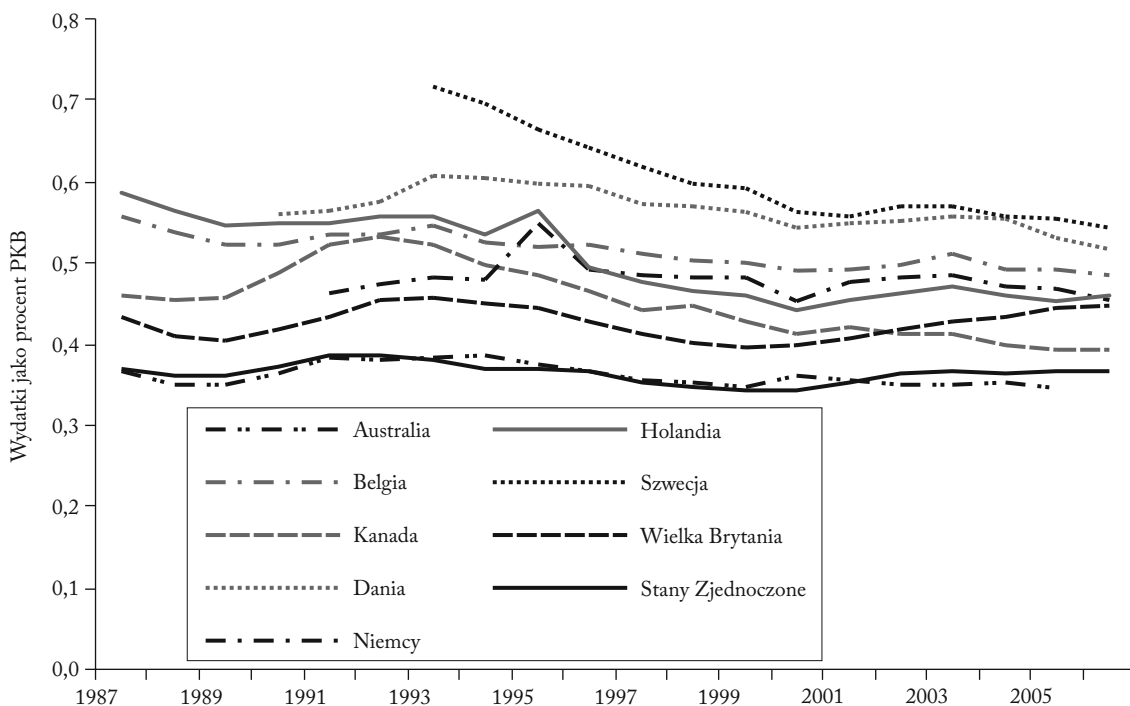


to, dzięki którym sprawne państwa radziły sobie z naciskami finansowymi (np. zob. Blondal 2003; Jourmard et al. 2004) i uznaje, że wprowadziły one wymienione powyżej procesy PFM, traktując je jako dobre praktyki. Ostatnie informacje pochodzące z badań budżetowych w krajach OECD mówią jednak coś zupełnie innego o tych bardzo różnych doświadczeniach<sup>10</sup>.

*Kwestia reguł fiskalnych.* Każdy, kto czytał opracowania na temat reguł fiskalnych w Nowej Zelandii i Europie lat dziewięćdziesiątych uznałby, że wiodące państwa miały podobne odgórnie przyjęte reguły fiskalne, które miały zapewniać możliwie najlepsze rozwiązanie problemów fiskalnych. Tworzenie i wdrożenie tych reguł szybko zostało dostrzeżone przez Amerykę Południową i inne regiony świata, które potraktowały to jako praktyczny mechanizm ułatwiający kontrolę i zarządzanie wydatkami publicznymi. Mechanizm ten to istotna część debaty na temat prowadzonych na całym świecie reform

finansowych; opisują go terminy „zasada deficytu”, „zasada wydatkowania”, a nawet określenia bardziej operacyjne, jak „limit budżetowy”. Rycina 5 ukazuje dane z bazy OECD ilustrujące, w jak szerokiej skali przyjęto reguły fiskalne na całym świecie. Zakres od 1 do 4 wskazuje liczbę różnych typów reguł fiskalnych istniejących w danym kraju (w tym zrównoważony budżet, dług, wydatki i dochody). Wyniki te skorelowane są ze wskaźnikami dobrego rządzenia (zob. ryc. 1)

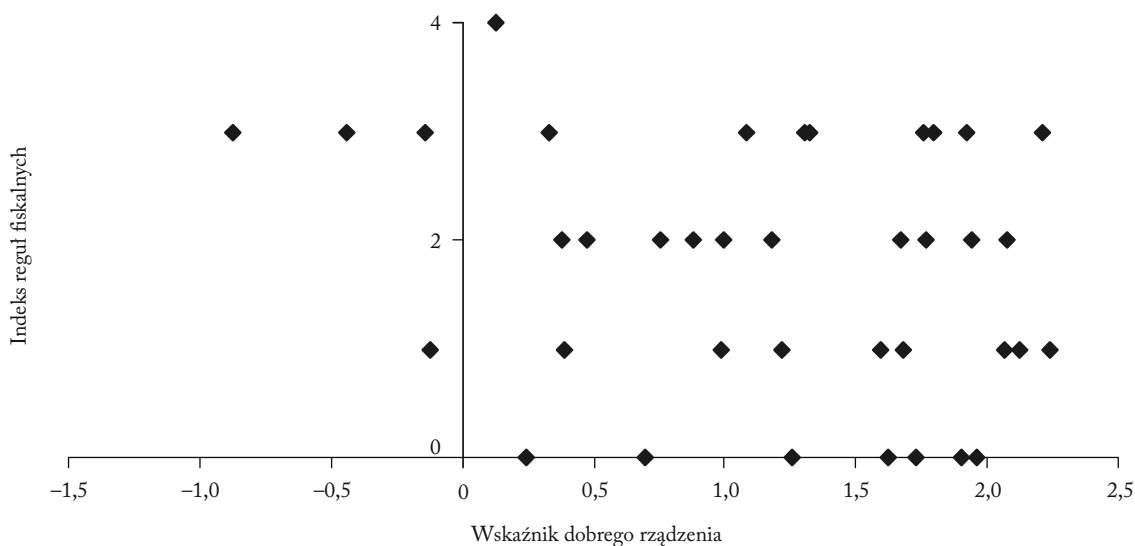
Z wykresu wynika, że wysoka popularność reguł fiskalnych nie odnosi się jedynie do bardziej efektywnych państw z prawej strony. Rzeczywiście, trzy z czterech opisanych państw z wynikiem poniżej 0 według wskaźników dobrego rządzenia (Wenezuela, Peru i Argentyna) osiągnęły wysoki wynik 3 indeksu reguł fiskalnych. Dziesięć krajów wypadających najgorzej w skali dobrego rządzenia (wszystkie poniżej 0,5) ma wyższy indeks reguł fiskalnych (2,2)



Ryc. 4. Wzorce wydatków publicznych w dziewięciu sprawnych państwach w latach 1987–2006

Źródło: opracowanie własne.

<sup>10</sup> Nie tylko o różnych poziomach dostosowania, jak sugeruje Blondal (2003).



Ryc. 5. Reguły fiskalne a wskaźniki dobrego rządzenia

Źródło: OECD 2007a.

w porównaniu z dziesięcioma z wynikiem pomiędzy 0,5 i 1,5 oraz z siedemnastoma krajami z wynikiem między 1,5 a 2,5 skali WGI (średnia 1,9). Test  $t$  wskazuje, że żadne z odchyień nie jest znaczące, zwraca jednak uwagę to, iż sprawne państwa niekoniecznie muszą mieć cechy efektywnego rządu w stopniu większym niż pozostałe kraje.

Tabela 1 szczegółowo pokazuje zróżnicowanie w przyjęciu reguł fiskalnych w dziewięciu tzw. sprawnych państwach, wskazanych w celu głębszej analizy, udowadniając, że państwa te rzeczywiście się różnią. Pierwsza kolumna tabeli 1 dowodzi, że dwa z dziewięciu (Australia i Stany Zjednoczone) faktycznie nie mają formalnych reguł fiskalnych<sup>11</sup>. Pozostałe siedem to różne typy i kombinacje tych reguł.

Druga kolumna pokazuje, że kombinacja różnych reguł wydatkowania wygląda odmiennie w czterech krajach, które się nimi posługują. W niektórych przypadkach reguły dotyczą poziomu wydatków, podczas gdy w innych odnoszą się do stopy wzrostu, niekiedy dotyczą wyłącz-

nie rządu centralnego, a czasem całego sektora publicznego, gdzieś tam wynikają z politycznej woli przeprowadzenia zmian, z umów między partiami rządzącymi a innymi grupami społecznymi a w jednym przypadku opierają się na ustawodawstwie. Trzecia kolumna zawiera informacje o tym, czy państwo nakłada limity na podmioty budżetowe, zanim podmioty te wystąpią o dotacje (takie ograniczenia często zwane są sufitymi). Nie są to reguły makrofiskalne, ale z pewnością reguły budżetowe przyczyniają się do ogólnego podejścia do struktury budżetu. I znowu widzimy tu szeroki wachlarz doświadczeń, od braku ograniczeń do szczegółowych, opatrzonych wskaźnikami wytycznych, od ograniczeń na niektóre rodzaje wydatków, po ograniczenia na wszystkie.

Uważam, że taki wachlarz doświadczeń stwarza problemy dla orędowników jedynie słusznego modelu PFM. Niektórzy mogą się z tym nie zgodzić i uznać, że ogólnym doświadczeniem jest posiadanie reguł fiskalnych w ogóle. Jednak literatura z zakresu instytucjonalizmu, tak chętnie przywoływana w opracowaniach o dobrym rządzeniu, podkreśla wagę szczegółów rozwiązań instytucjonalnych, w tym kombinacji reguł fiskalnych lub specyfiki samych reguł. Odmienności te w różny sposób wpływają na zachowania fiskal-

<sup>11</sup> Zob. OECD 2002, w celu bardziej szczegółowej analizy reguł fiskalnych, które potwierdzają informacje zawarte w tabeli 1. Jedni (Australia) mieli nadwyżki w ostatnich kilku latach, podczas gdy inni (USA) odnotowali deficyt.

Tab.1. Reguły fiskalne w sprawnych państwach

| Kraj              | Reguła fiskalna                                 | Reguła wydatkowania  | Limity zwiększania wydatków                           |
|-------------------|---|--|---|
| Australia         | Brak reguł                                      |  | Brak  |
| Belgia            | Zzasada zrównoważonego budżetu                  |  | Dla niektórych typów wydatków na poziomie lokalnym    |
| Kanada            | Wydatki, równowaga budżetowa, reguła zadłużenia | Cel – nominalna stopa wzrostu, dotyczy tylko rządu centralnego, zależy od politycznej woli rządu | Dla wszystkich wydatków na poziomie lokalnym          |
| Dania             | Wydatki, dochody, reguła zrównoważonego budżetu | Cel – rzeczywista stopa wzrostu, dotyczy całej administracji, zależy od politycznej woli rządu   | Dla niektórych rodzajów wydatków na poziomie lokalnym |
| Niemcy            | Reguła zadłużenia                               |  | Dla wszystkich wydatków o charakterze sektorowym      |
| Holandia          | Wydatki, dochody, reguła zrównoważonego budżetu | Cel – rzeczywisty sufit wydatkowy, zależy od formalnego porozumienia partii rządzących           | Dla wszystkich wydatków na poziomie lokalnym          |
| Szwecja           | Wydatki, reguła zrównoważonego budżetu          | Cel – nominalny sufit wydatkowy, dotyczy tylko rządu centralnego, osadzona w prawodawstwie       | Inne  |
| Wielka Brytania   | Zrównoważony budżet, reguła zadłużenia          |  | Brak, lecz są limity indykatywne                      |
| Stany Zjednoczone | Brak reguł                                      |  | Brak, lecz są limity indykatywne                      |

Źródło: OECD 2007a.

ne. Wyobraźmy sobie na przykład, jak różne reguły odgwydywania „spalonego” wpływają na zachowania uczestników meczu: futbolu, hokeja lub rugby. W niektórych przypadkach przepisy zabraniają napastnikom przekroczyć ostatnią linię obrony, w innych zakazują przejścia przez konkretny obszar pola gry, a w jeszcze innych ograniczają graczom możliwość zdobycia punktu w przypadku fizycznej nieobecności obrony. Odmienne konsekwencje tak różnych reguł zachowania zadziwiłyby niejednego!

Różnorodny wpływ reguł fiskalnych w każdym państwie jest ewidentny. Kraje takie jak Szwecja postrzegają je (zapisane w prawie) jako bardzo istotne, a sama Szwecja jest w ostatnich latach jednym z państw rzeczywiście utrzymujących dyscyplinę budżetową (przynajmniej na poziomie krajowym i w odniesieniu do wydat-

ków *sensu stricto*)<sup>12</sup>. Natomiast Niemcy uznają reguły fiskalne zapisane w Europejskim Pakcie na Rzecz Stabilności i Wzrostu jako niemożliwe do wdrożenia z powodu wyzwania ekonomicznych wynikających częściowo z procesu zjednoczenia kraju oraz z recesji<sup>13</sup>. Stany Zjednoczone

<sup>12</sup> Anderson (2006, s. 31) twierdzi, że rygorystyczne reguły fiskalne nie ograniczyły wydatków na szczeblu lokalnym (nieobjętym regułami) i doprowadziły do wzrostu podatków „celem wdrożenia nowych polityk bez burzenia sufitu lub wymogu stosowania środków równoważących”.

<sup>13</sup> Adam Posen (2005, s. 5) pisze: „Niemcy, wraz z innymi członkami strefy euro – Francją, Portugalią i ostatnio z Włochami – ciągle naruszały te reguły”. Twierdzi, że częściowo stało się tak, bo „Niemcy przechodziły oczywiście okres przedłużonej recesji i historycznie wysokiego poziomu bezrobocia od 2001 r., co wywarło dużą presję na politykę fiskalną”.

miały reguły fiskalne wywodzące się z późnych lat osiemdziesiątych i formalnie nadal one obowiązują, czego nie ilustruje baza danych OECD, częściowo z powodu zauważalnego braku ich praktycznego wykorzystania i zerowego wpływu<sup>14</sup>. Zarówno w Stanach Zjednoczonych jak, i w Niemczech wyzwania społeczno-ekonomiczne (wojna w Iraku, zjednoczenie, naciski gospodarcze) były częściowo winne podważeniu wpływu tych reguł. Inne państwa, które mają efektywny rząd, także doświadczają nacisków w momencie, gdy stoją w obliczu wyzwań związanych z innymi „kosztami specjalnymi” wynikającymi ze starzenia się społeczeństwa i, ostatnio, z globalnego kryzysu finansowego<sup>15</sup>. Koszty tego typu wpływają na niepewność agendy PFM i sprawiają, że sztywne reguły stają się coraz mniej odpowiednim instrumentem fiskalnego zarządzania. Ktoś mógłby także powiedzieć, że dokonują one redefinicji roli mierników deficytu fiskalnego jako wskaźników wyników PFM; w obliczu wyzwań związanych z wydatkami państwa lub zawirowań gospodarczych, niektóre państwa uznają za mniej odpowiednie sztywne kontrolowanie deficytu w pewnych okresach, pozwalając raczej na elastyczność, celem akomodacji nowych polityk publicznych lub kreowania popytu<sup>16</sup>.

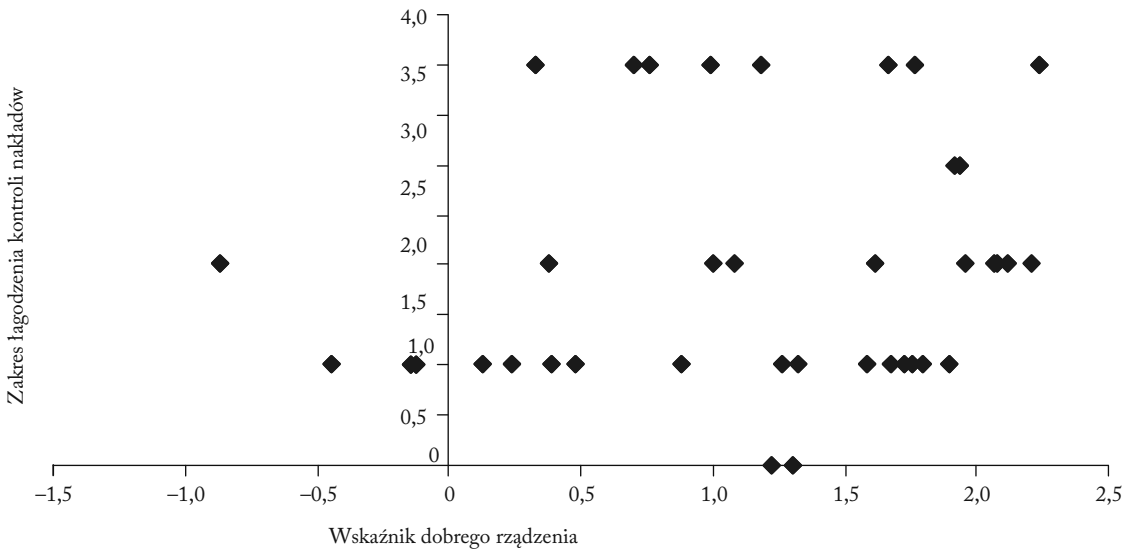
<sup>14</sup> Doświadczenie Stanów Zjednoczonych jest obszernie dyskutowane w: Anderson 2006; Schick 2005, którzy tak opisują sytuację: „Ustawy Gramm-Rudman-Hollings (GLH), przyjęte w 1985 i 1987 r., miały na celu ograniczenie rocznego deficytu budżetowego; w 1990 r. Ustawa o wdrożeniu budżetu (BEA) zabraniała rocznego zwiększania wydatków i zawierała wymóg, by każde prawo zwiększające deficyt – lub zmniejszające nadwyżkę – było rekompensowane. BEA przestała obowiązywać z końcem roku podatkowego 2002, lecz niektóre z jej zapisów zostały wprowadzone ponownie w kolejnych kongresowych rezolucjach budżetowych. Nie były one skuteczne”.

<sup>15</sup> Co interesujące, kraje takie jak Szwecja stanęły w obliczu mniejszej presji takich kosztów, z powodu historycznej roli, jaką odegrało państwo w świadczeniu pomocy społecznej (co było krytykowane w deficytowych czasach wczesnych latdziewięćdziesiątych). Ta utrwalona rola zmniejsza niepewność dotyczącą przyszłych zadań.

<sup>16</sup> W niektórych przypadkach będzie to odzwierciedlone w miernikach deficytu strukturalnego, które odpowiadają za cykle gospodarcze, lecz nie ilustrują potencjalnych wyzwań społecznych wynikających z przyczyn demograficznych lub innych wyzwań, wobec których stoi państwo.

Określenie tego, jak niepewność wpływa na odpowiedniość reguł fiskalnych, pomoże zrozumieć, dlaczego różne państwa dysponują różnymi procesami PFM. Mark Hallerberg i jego współpracownicy podkreślają zasadność tego sposobu rozumowania, bezpośrednio odnosząc się do nadal aktualnego pytania o sam cel przyjmowania reguł fiskalnych: „Podczas gdy reguły wydają się atrakcyjne i bezpośrednio ułatwiające ograniczenie wydatków i skłonności do zadłużania się rozrzućnych państw, nie ma jasności co do tego, jaki konkretny projekt instytucjonalny jest im potrzebny i jak wdrożyć reguły fiskalne w procesie budżetowania, by był to mechanizm efektywny (Hallerber et al. 2007, s. 335). Autorzy ci wskazują procesy polityczne wpływające na przyjęcie reguł fiskalnych i dokonują identyfikacji dwóch podejść instytucjonalnych w krajach próbujących wzmocnić dyscyplinę finansową: odgórne wywieranie wpływu poprzez budżet – delegowanie i kontraktowanie (Hallerberg et al. 2007). Delegowanie angażuje ministra finansów korzystającego z reguł w celu wzmocnienia swojego wpływu, a kontraktowanie zakłada rzeczywiste porozumienie kontraktowe dotyczące zachowań fiskalnych w ramach egzekutywy lub między egzekutywą a legislatywą. Autorzy uznają, że delegowanie jest właściwe dla rządów większościowych-jednopartyjnych, w których dystans ideologiczny i konkurencja polityczna są niewielkie w ramach partii, podczas gdy kontrakty odpowiednie są dla rządów koalicyjnych oraz takich rządów jednopartyjnych, gdzie dystanse i wewnętrzna konkurencja polityczna pozostają bardzo istotne. Autorzy podkreślają materialny wymiar tych różnic: „Europejskie ramy [regulacji fiskalnych] mogą być mniej efektywne w krajach, w których proces budżetowy kształtowany jest przez podejście delegacyjne (...) [a] (...) oba podejścia niekoniecznie są wzajemnie zastępowalne w danym państwie: (ibidem). Dlatego też historia systemów PFM, w aspekcie reguł fiskalnych, kładzie nacisk na kontekst i stara się ogarnąć wszelkie zmienne o charakterze kontekstualnym.

Podjęcia polegające na kontryklicznym zarządzaniu budżetem są wprowadzane narastająco w celu ułatwienia ciągłości polityki i wytycznych dla wydatków.



Ryc. 6. Łagodzenie kontroli nakładów a wskaźnik dobrego rządzenia

Źródło: OECD 2007a.

*Rzecz o poluzowaniu kontroli zasobów i zarządzaniu przez cele.* Rycina 6 obrazuje, jak 38 państw prezentuje się w drugim badanym obszarze PFM – łagodzeniu kontroli nakładów. Analiza danych OECD dotyczących poziomu łagodzenia kontroli nakładów wykazuje, że najniższy wynik osiągają państwa z rygorystyczną kontrolą *ex ante*, w których: „Każda agencja/organizacja władzy wykonawczej otrzymuje wsparcie, które określa wydatki poniżej możliwości agencji” (OECD 2007a). Kraje osiągają lepszy wynik, gdy agencje mają więcej władzy dyskrecjonalnej w wydatkowaniu środków publicznych. Kraj osiąga ocenę „4”, jeśli można scharakteryzować go następująco: „Tak, każda agencja/organizacja wykonawcza otrzymuje dotacje w postaci zryczałtowanej, pokrywającej zarówno koszty operacyjne, jak i wydatki kapitałowe, z ograniczeniami nałożonymi na wynagrodzenia” (ibidem).

Rycina pokazuje, że większość państw przesunęła się w pewnym stopniu, w stronę łagodzenia kontroli nakładu, co również w zasadzie stanowi element budżetowania zadaniowego: wszystkie 38 państw wykazuje pewną niefinansową orientację na cele w procesie budżetowania i sprawozdawczości. Wykres nie sugeruje, że

efektywniejsze rządy po jego prawej stronie są bardziej skłonne do podejścia dyskrecjonalnego niż mniej efektywne państwa po lewej stronie. Średnia dla krajów o wskaźniku WGI powyżej 1,5 jest tylko odrobinę wyższa niż dla państw o wskaźniku poniżej 1,5 (2,11 w porównaniu z 2). Jednak test *t* wskazuje, że odchylenie to jest nieznaczące. I podobnie, nawet jeśli dziesięć najefektywniejszych państw ma średnią o pół punktu wyższą niż dziesięć najmniej efektywnych (2,2 *versus* 1,7), to różnica ta ma znaczenie jedynie na poziomie 10% – a to dość słaby dowód na to, że „sprawne państwa” częściej wykorzystują tę praktykę niż inne.

Nie istnieje zatem znaczący dowód, że sprawne państwa z większym prawdopodobieństwem wykorzystują mechanizmy łagodzące kontrolę nakładów niż rządy mniej efektywne. A czy występują jakieś różnice wśród samych „sprawnych państw”? Oczywiście; obrazuje to tabela 2, informująca o sposobie, w jaki działa dziesięć bardziej efektywnych krajów na rzecz zredukowania kontroli nakładów i wdrożenia zarządzania przez cele. Trzy przywołane kwestie są częścią o wiele większego zbioru, który znajduje się w bazie OECD, podsumowanego raportem w 2007 r. (OECD 2007a).

Tab. 2. Łagodzenie kontroli nakładów/zarządzanie przez cele

| Kraj      | Dotacja w formie ryczału                                 | Reakcja na słabe wyniki  | Wyniki a cele rutynowo przedstawiane władzy legislacyjnej                |   |
|-----------|--|--|--|---|
| Australia | Tak, na wydatki operacyjne                               | A. Program zakończony?<br>B. Intensywniejszy monitoring?<br>C. Zmniejszony budżet?<br>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa? | A. Czasem<br>B. Prawie zawsze<br>C. Czasem<br>D. Prawie nigdy            | Tak, każdy minister przygotowuje sprawozdanie z osiągniętych celów, jako załącznik do budżetu |
| Belgia    | Nie, wydatki wyspecyfikowane na poziomie poniżej agencji | A. Program zakończony?<br>B. Intensywniejszy monitoring?<br>C. Zmniejszony budżet?<br>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa? | A. Rzadko<br>B. Rzadko<br>C. Prawie nigdy<br>D. Rzadko lub prawie nigdy  | Nie   |
| Kanada    | Tak, na wydatki operacyjne, z limitem na wynagrodzenia   | A. Program zakończony?<br>B. Intensywniejszy monitoring?<br>C. Zmniejszony budżet?<br>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa  | A. Prawie nigdy<br>B. Rzadko<br>C. Prawie nigdy<br>D. Prawie nigdy       | Inne  |
| Dania     | Tak, na wydatki operacyjne, z limitem na wynagrodzenia   | E. Program zakończony?<br>F. Intensywniejszy monitoring?<br>G. Zmniejszony budżet?<br>H. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa? | A. Prawie nigdy<br>B. Często<br>C. Rzadko<br>D. Prawie zawsze lub często | Nie, tylko w przypadkach ad hoc   |
| Niemcy    | Nie, wydatki wyspecyfikowane na poziomie poniżej agencji | A. Program zakończony?<br>B. Intensywniejszy monitoring?<br>C. Zmniejszony budżet?<br>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa? | A. Rzadko<br>B. Często<br>C. Czasem<br>D. Prawie nigdy                   | Nie, tylko w przypadkach ad hoc   |
| Holandia  | Niektóre agencje, wydatki operacyjne                     | A. Program zakończony?<br>B. Intensywniejszy monitoring?<br>C. Zmniejszony budżet?<br>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa? | A. Prawie nigdy<br>B. Rzadko<br>C. Rzadko<br>D. Prawie nigdy             | Tak, zintegrowane z pozostałymi dokumentami budżetowymi                                       |

Tab. 2 – cd.

| Kraj              | Dotacja w formie ryczałtu   | Reakcja na słabe wyniki   | Wyniki a cele rutynowo przedstawiane władzy legislacyjnej                                    |   |
|-------------------|---|---|--|---|
| Szwecja           | Tak, na wydatki operacyjne  | <p>A. Program zakończony?</p> <p>B. Intensywniejszy monitoring?</p> <p>C. Zmniejszony budżet?</p> <p>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?</p> | <p>A. Rzadko</p> <p>B. Czasem</p> <p>C. Rzadko</p> <p>D. Prawie nigdy</p>                    | Tak, każdy minister przygotowuje sprawozdanie z osiągniętych celów, jako załącznik do budżetu |
| Wielka Brytania   | Tak, na wydatki operacyjne, z limitem na wynagrodzenia            | <p>A. Program zakończony?</p> <p>B. Intensywniejszy monitoring?</p> <p>C. Zmniejszony budżet?</p> <p>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?</p> | <p>A. Prawie nigdy</p> <p>B. Często</p> <p>C. Prawie nigdy</p> <p>D. Prawie nigdy</p>        | Tak, każdy minister przygotowuje sprawozdanie z osiągniętych celów, jako załącznik do budżetu |
| Stany Zjednoczone | Nie – dla rządu i większych agencji, tak – dla mniejszych agencji | <p>A. Program zakończony?</p> <p>B. Intensywniejszy monitoring?</p> <p>C. Zmniejszony budżet?</p> <p>D. Odbija się na wynagrodzeniu kierownictwa?</p> | <p>A. Prawie nigdy</p> <p>B. Prawie zawsze</p> <p>C. Prawie nigdy</p> <p>D. Prawie nigdy</p> | Tak   |

Źródło: OECD 2007a.

Moje opracowanie pokazuje, że większość państw OECD wprowadziło mierniki zarządzania przez cele i wykorzystuje je w pewnych aspektach (jak już wspomniałem wyżej). Istnieją jednak znaczące różnice, jeśli chodzi o stopień, w którym rządy łągodzą kontrolę *ex ante* alokacji budżetowej (poprzez zryczałtowanie dotacji), wiążą dotację ze stopniem osiągnięcia celów oraz odnoszą się do efektów pozafinansowych w swoich sprawozdaniach dla legislatury.

Te dziewięć państw różni się w każdym z trzech obszarów. Ów rodzaj zróżnicowania jest istotny i interesujący, szczególnie gdy rozważymy go w połączeniu z ostatnimi pracami wyjaśniającymi, dlaczego państwo przyjmuje takie mierniki. Raport z badań OECD odnosi się do tej kwestii i stwierdza: „Nie istnieje jeden jedynie słuszny model budżetowania zadaniowego; każde państwo musi dostosować swoje podejście do odpowiedniego kontekstu politycznego i instytucjonalnego” (OECD 2007a, s. 12).

Sprawozdanie wymienia szczegółowo czynniki wpływu na strukturę budżetowania zadaniowego w podsekcji zatytułowanej „Kontekst jest istotny” (ibidem, s. 74): „Czynniki instytucjonalne i polityczne pomagają wyjaśniać różnorodność podejść różnych krajów, ale także różnorodność wpływów na zdolność reform do osiągnięcia zakładanych celów. Czynniki te to: typ systemu politycznego, w szczególności określona w nim rola legislatury i egzekutywy w procesie budżetowym; struktura państwa: federalistyczna lub unitarna; poziom centralizacji systemu administracji publicznej; oraz względna siła ministerstwa finansów w szerszej strukturze instytucjonalnej” (ibidem).

Sprawozdanie OECD ostrzega też, że stosowanie systemu zorientowanego na cele jest trudne i powinno być osadzone w „procesie uczenia się”, sugerując, iż rodzaj i skuteczność takiego systemu są również nieprzewidywalne i zależą od czasu wstępnej implementacji i stopnia, w którym rząd zezwala na „uczenie się w czasie” (zamiast reform nagle rozpoczynających się i kończących lub reform typu wygraj-przegraj). Matthew Andrews (2004) również podkreśla rolę „przestrzeni” dla reform; jest kluczowa dla interwencji zorientowanych na cele. Czynniki środowiskowe, o których wspomina raport OECD, mają różnorodną genezę i charakter. Christopher

Pollitt (2006) identyfikuje inne czynniki, wnosząc na podstawie studiów przypadku: (1) rodzaj zadań wpływa na to, czy zarządzanie przez cele jest kompleksowe i efektywne; (2) większościowe, jednopartyjne rządy chętniej instytucjonalizują zmiany wynikające z zarządzania przez cele; (3) kultury bardziej indywidualistyczne i akceptujące ryzyko najlepiej radzą sobie z wykorzystaniem takich instrumentów, jak płaça za wyniki i przejrzysta sprawozdawczość z realizacji zadań. Kraje konsensualistyczne chętniej postrzegają zarządzanie przez cele jako prawomocną i nowoczesną technikę, lecz wykorzystują ją w mniej bezpośredni, bardziej negocjacyjny sposób, co prowadzi Pollitta do następującego komentarza: „W takich warunkach (w sytuacjach bardziej konsensualnych), twarde sterowanie zorientowane na wynik może zagrażać ważnym relacjom i interesom – w tym potężnym związkom lub partiom politycznym sprzymierzonym z nimi lub z innymi aktorami publicznymi” (ibidem, s. 38).

Obserwacje te ponownie prowadzą do wniosku, że istnieją głębokie przyczyny zróżnicowania struktur związanych z realizowanymi zadaniami, polityką i kulturą zarówno między państwami jak i wewnątrzpaństwowych. Brak kontraktów zorientowanych na cele lub zasady wynagradzania za wyniki nie musi oznaczać, że państwo jest niesprawne, tylko że inny jest kontekst jego funkcjonowania. Kontekst ma znaczenie, jak powiedziała w dyskusji o budżetowaniu zadaniowym zapisanej w raporcie OECD, Teresa Curristine: „Reformy te wprowadzano w ramach istniejącego kontekstu instytucjonalnego i procesu budżetowego” (Curristine 2005, s. 124). A dalej dodała: „W większości przypadków, nie przekształciły one systemu ani nie oddaliły go od problemu kontroli nakładów”, sugerując, że przynajmniej w krótkim okresie nowe procesy powinny mieć miejsce równoległe ze starymi<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Matthew Andrews i Herb Hill (2003, s. 126) w swojej pracy o budżetowaniu zadaniowym w Stanach Zjednoczonych twierdzą: „W istocie reformy budżetowania zadaniowego zakładają wprowadzenie nowych reguł i norm dla kierowania zachowaniami budżetowymi, które muszą pokonać wpływ obowiązujących wcześniej zasad i norm (zwykle związanymi z inkrementalnymi i programowymi systemami budżetowania) w celu oddziaływania na zachowania”.

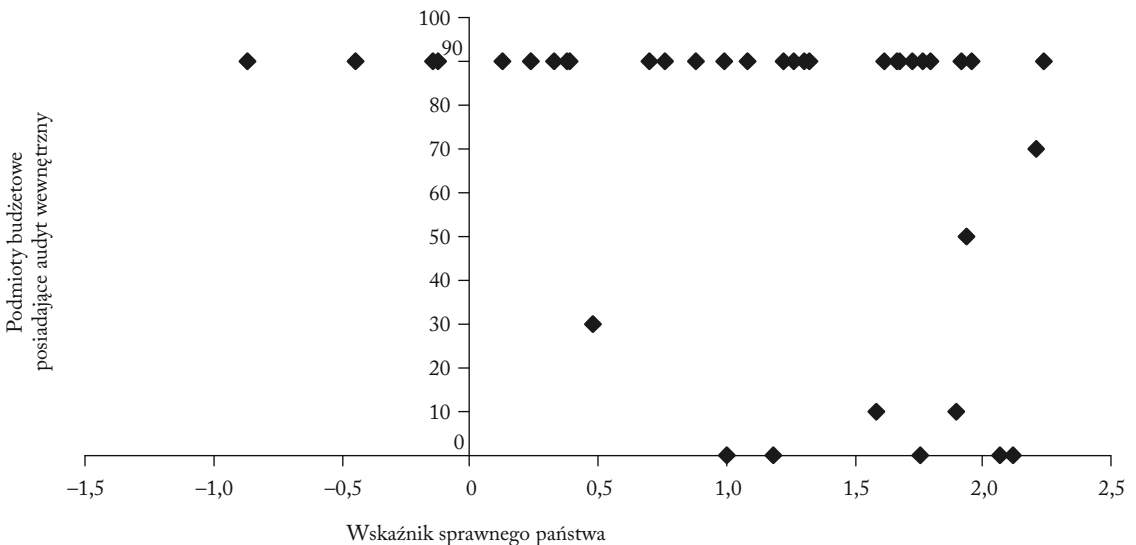


Derick Brinkerhoff i Arthur Goldsmith (2005, s. 199–200) wzywają do „dualizmu instytucjonalnego”, który jeszcze bardziej komplikuje istotę systemu w badanych krajach. Ponieważ istnieją różne kombinacje starych i nowych systemów niemal w każdym obszarze, niezwykle trudno jest zrozumieć jakość instytucjonalną w danym miejscu i momencie<sup>18</sup>. Curristine (2005, s. 140) uznaje wagę tej kwestii, stwierdzając: „Reformatorzy nie rozpoczynają się od niezapisanej kartki papieru; wskaźniki efektu i cele wprowadzone są w istniejące i utrwalone systemy dotyczące odpowiedzialności i kontroli, na które składają się elementy formalne i nieformalne”. I ponownie, odnosząc się do badania OECD, odnotowuje, że problemem, którym przede wszystkim powinni zająć się krytycy i reformatorzy rządu, jest stworzenie odpowiedniej kombinacji systemów dla konkretnych krajów: „Tradycyjne mechanizmy rozliczalności zaprojektowane do kontroli nakładów nie zostały szczególnie złagodzone w niektórych krajach. Odpowiedzialność za wy-

niki będzie współistniała z mechanizmami tradycyjnymi. Problemem nie jest całkowite zastąpienie kontroli nakładów, kontrolą wyników/rezultatów, problemem jest bardziej zagadnienie, jak stworzyć pożądaną kombinację mechanizmów w ramach systemu [konkretnego państwa]” (ibidem, s. 140).

Podkreślenie wagi wniosku o pożądaną kombinacji mechanizmów w ramach konkretnego kraju raz jeszcze wyraźnie prowadzi do odrzucenia jedynie słusznego modelu sprawnego państwa. Skłania to także do podjęcia badań mających na celu identyfikację tego, co jest najważniejsze dla dopasowywania się systemów.

*Rzecz o praktykach nowoczesnego zarządzania finansami – audyt wewnętrzny.* Rycina 7 ilustruje wyraźnie wyższy poziom konwergencji w zakresie tej dobrej praktyki niż w innych (ryciny 5 i 6). Wykres obrazuje odsetek ministerstw resortowych, które „mają wewnętrzną jednostkę audytową” w każdym z 38 państw. Dane nie zostały zweryfikowane pod kątem ich jakości z powo-



Ryc. 7. Audyt wewnętrzny w ministerstwach resortowych a wskaźniki sprawnego państwa

Źródło: OECD 2007a.

<sup>18</sup> Jest to problem czystej jedynie słusznej teorii i danych o niej informujących. Jak można stworzyć czystą teorię lub zebrać czyste dane o zakresie wdrożenia praktyki, gdy jest ona implementowana w obecności istniejącej praktyki, często bywa przerywana przez wprowadzenie innych nowych praktyk oraz ma wymiar formalny i nieformalny? Zwyczajnym podejściem jest przyjrzenie się ustawodawstwu i zaobserwowanie, czy innowacja A lub B tam się znajduje, co jest oczywiście bardzo problematyczne.

du bardzo ograniczonego dostępu do informacji na ten temat, co może budzić obawy o wiele różnych interpretacji pojęcia „audyt wewnętrzny”<sup>19</sup>. Jednak nawet na pierwszy rzut oka można być pod wrażeniem liczby krajów, w których ministerstwa dysponują tą dość nowoczesną dobrą praktyką zarządzania finansowego. W 27 z 38 państw odnotowano istnienie takiej jednostki w przedziale 80–100% ministerstw (co pokazałem jako 90 na rycinie 7). Jedynie w sześciu państwach nie zidentyfikowano jednostek audytu wewnętrznego w ministerstwach resortowych lub znajdowały się one w mniej niż 20% ogólnej liczby ministerstw resortowych.

Dla celów tego artykułu najbardziej interesującą obserwacją jest fakt, że mała liczba jednostek audytu wewnętrznego występuje w państwach rządzonych sprawnie. Przeciętne nasycenie audytem państw o wskaźniku WGI poniżej 1,5 wynosi 75%, podczas gdy w przypadku WGI powyżej 1,5 jest to jedynie 59%. Różnica okazuje się najbardziej uderzająca, jeśli chodzi o państwa, w których ów wskaźnik kształtuje się poniżej 0,5, lecz nasycenie audytem wewnętrznym sięga aż 83,3%. Czołówka owej listy według WGI dysponuje jednostką audytu wewnętrznego jedynie w 60% ministerstw resortowych. Test *t* ukazuje, że odchylenie ma znaczenie na poziomie 1%. Po raz pierwszy sugeruje to, że sprawne państwa różnią się od mniej sprawnych rządów. Zwróćmy jednak uwagę na kierunek tej różnicy: te sprawne z mniejszym prawdopodobieństwem niż pozostałe wykorzystują dobrą praktykę audytu wewnętrznego!

Dane OECD nie pozwalają na głębszą analizę różnic w stosowaniu audytu wewnętrznego w gronie wyłącznie sprawnych państw, lecz zakres istnienia audytu waha się od 10% (Belgia) do 90%. Niedawne badania okazały się bardzo użyteczne w zrozumieniu różnic na głębszym poziomie, jeśli chodzi o zróżnicowanie dotyczące wyboru projektu instytucjonalnego. Badania

podmiotów audytu wewnętrznego w sześciu krajach OECD dokonane przez Miekatriena Stercka i Geerta Bouckaerta (2006) miały na celu analizę „podobieństw regulacji prawnych, struktury organizacyjnej oraz przyszłych wyzwań”. Rozważmy jednak różnice, które faktycznie zostały zidentyfikowane w grupie sześciu państw (Australia, Kanada, Holandia, Szwecja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone). Niektóre kraje nadają audytowi wewnętrznemu ramy legislacyjne, podczas gdy inne tego nie robią; większość ma audyt wewnętrzny w swoich jednostkach budżetowych, istnieją też ważne wyjątki, które prowadzą audyt poprzez podmioty scentralizowane; niektóre kraje dysponują jednostką wyznaczającą standardy dla audytu wewnętrznego, a niektóre nie; jednostki audytu w każdym państwie przygotowują podobne sprawozdania (przeglądy systemu kontroli wewnętrznej, audyt finansowy, audyt zgodności prawnej, audyt osiągniętych celów), lecz czas poświęcony poszczególnym typom audytu jest bardzo różny (tak jak czas na działalność doradczą bądź ubezpieczeniową), a liczba urzędników służby cywilnej będących audytorami wewnętrznymi znacząco się waha: od 247 w Stanach Zjednoczonych do 752 w Holandii i 979 w Kanadzie.

Zamiast akcentować przypuszczalne podobieństwa, w badaniu tym można było zanalizować przyczyny rzeczywistych i zauważalnych rozbieżności, o których autorzy tylko wspominają. Rozważmy np. zróżnicowanie stopnia instytucjonalizacji profesji audytora wewnętrznego (powstawania profesjonalnych instytutów audytowych w Stanach Zjednoczonych w latach czterdziestych<sup>20</sup> i w wielu europejskich państwach, takich jak Holandia i Belgia, w latach siedemdziesiątych<sup>21</sup>). Wyjaśnienie to częściowo zawarte jest we wnioskach z artykułu, które mówią, iż organizacja zasobów ludzkich w strukturach państwa musi być zdolna do przyciągania i utrzymywania osób uzdolnionych, lecz od-

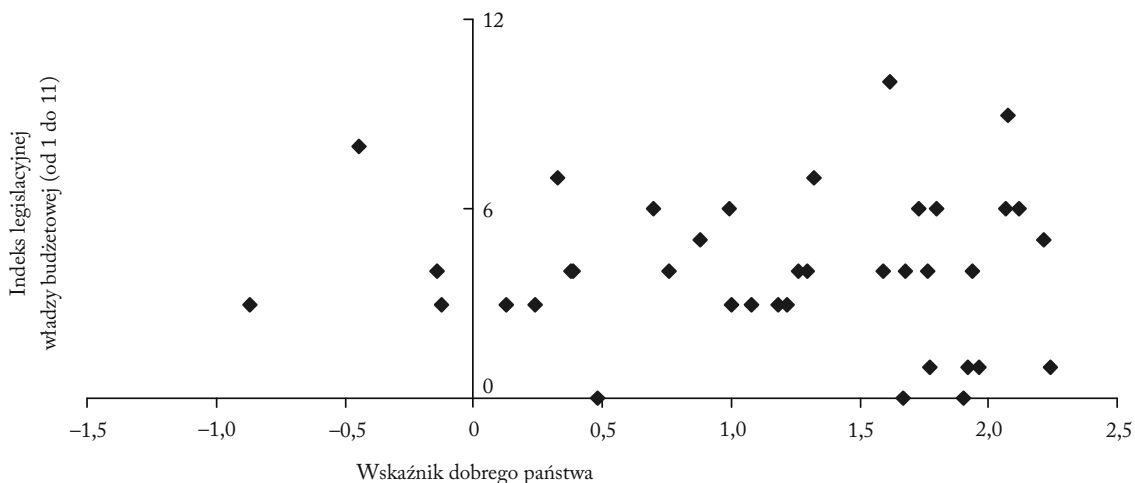
<sup>19</sup> Niektóre kraje interpretują tę funkcję jako ekwiwalent inspektoratów, a w niektórych częściach Europy Środkowej urząd audytu wewnętrznego to dosłownie pozostałość po radzieckiej KGB lub innych służbach bezpieczeństwa. W opisanych tutaj krajach można spodziewać się dużych różnic co do tego, kim jest audytor wewnętrzny, co robi itd.

<sup>20</sup> Amerykański Instytut Audytorów Wewnętrznych (Institute of Internal Auditors – IIA) powstał w 1941 r., chociaż audyt zaistniał w amerykańskiej gospodarce już w latach trzydziestych.

<sup>21</sup> Institute of Internal Auditors – Benelux (IIA – Benelux) powstał jako zawodowa organizacja audytorów w 1977 r. i w pierwszym roku działalności miała 70 członków. Belgia założyła swój własny Instytut w 1994 r.

wołuje się do szerszego społeczno-kulturowego kontekstu, w którym takie jednostki funkcjonują. Weźmy też pod uwagę fakt, że audyt wewnętrzny został uznany prawnie za jednostkę sektora publicznego w bardzo różnych czasach – w Stanach Zjednoczonych w 1978 r., a w Holandii w 2001 r. W artykule położono nacisk na konieczność ustanowienia mechanizmów prawnych, lecz autorzy nie zwracają uwagi na to, jak upływ czasu od przyjęcia danego rozwiązania może oddziaływać na zasięg w instytucjach państwowych audytu wewnętrznego, na jego funkcjonowanie oraz efekty. W przywołanym tekście wspomniano też o znaczeniu akceptacji kierownictwa jednostek organizacyjnych dla wdrożenia audytu wewnętrznego (szczególnie w nowoczesnej wersji). Nie powiedziano jednak, od czego ta akceptacja zależy – od świadomości kulturowej (oraz profesjonalizmu), presji społeczno-ekonomicznej, od zarządzania ryzykiem, samego ryzyka czy, być może, od unikania niepewności.

*Rzecz o strukturach rozliczalnych – władza ustawodawcza.* Kompetencje budżetowe władzy ustawodawczej to kolejna kwestia podnoszona w ostatnich pracach na temat dobrego rządzenia, szczególnie w odniesieniu do PFM. Instrument PEFA, używany do oceny efektów PFM w krajach rozwijających się, zawiera dwa (z 28) wskaźniki poświęcone temu zagadnieniu, przy czym odpowiedzialność rządu jest podważona wtedy, gdy legislatura nieefektywnie sprawuje swoją władzę. PEFA stwierdza, że władza legislacyjna powinna mieć możliwość opiniowania budżetu, poprawek budżetowych oraz nadzoru nad sprawozdaniami finansowymi i audytem. Baza OECD zawiera dane o tym, czy władza ustawodawcza rzeczywiście dysponuje kompetencjami w tych obszarach oraz czy ma wystarczające wsparcie i dość czasu na zapoznanie się ze sprawami budżetowymi<sup>22</sup>. Rycina 8 ukazuje „indeks władzy legislacyjnej” obliczony na podstawie odpowiedzi na pytanie zadane w 2007 r. Wyniki



Ryc. 8. Legislacyjna władza budżetowa i wskaźniki dobrego rządzenia

Źródło: OECD 2007a.

<sup>22</sup> Dokładne pytania i najwyższa punktacja są następujące: (1) Czy ustawodawca przyjmuje corocznie zaktualizowaną strategię budżetową na okres co najmniej trzech lat (w tym nowego roku budżetowego)? (2 pkt, zależne częściowo od zakresu opiniowania budżetu); (2) Czy ustawodawca ma nieograniczone kompetencje do modyfikacji projektu budżetu zgłaszanego przez egzekutywę? Jeśli są jakieś ograniczenia, jaka jest ich skala? (3 pkt, w zależności od surowości restrikcji); w ciągu ilu miesięcy ustawodawca otrzymuje projekt budżetu od egzekutywy (2 pkt, w zależności od czasu); (4) Czy ustawodawca ma wyspecjalizowany organ doradczy przygotowujący analizy budżetowe niezależnie od egzekutywy? (2 pkt, częściowo w zależności od rozmiaru jednostki); oraz (5) Czy ustawodawca zobowiązuje rząd do wdrożenia planu wydatków dokładnie tak, jak zostało to przyjęte? Jeśli nie, jakie są uprawnienia rządu do modyfikacji budżetu w trakcie jego wdrażania? (2 pkt, częściowo w zależności od surowości ograniczeń).

identycznego indeksu przygotowanego dla roku 2002 można odnaleźć w pracy Iana Lienerta (2005).

Powinniśmy natychmiast zauważyć, że niektóre państwa wypadają w tym indeksie wyjątkowo słabo – otrzymują 0 pkt z 11! Powinniśmy też odnotować, że niższe wyniki indeksu znajdują się w górnej części wskaźnika efektywności państwa. Pięć krajów o wskaźniku 11 na skali sprawnego państwa otrzymało 0 lub 1 pkt na skali indeksu władzy legislacyjnej. I tylko jedno państwo z grona najmniej sprawnych (według WGI) odnotowało wynik 0 lub 1 na indeksie władzy legislacyjnej.

Średnia dla państw o wskaźniku WGI poniżej lub powyżej 0,5 jest zbliżona, wynosi odpowiednio 4 i 4,1, a test  $t$  ukazuje, że nie jest to odchylenie znaczące. Sparowany test  $t$  także pokazuje, że odchylenie w grupach dziesięciu najbardziej i najmniej sprawnych rządów również nie jest znaczące, chociaż mediana dla grupy państw najsłabszych przewyższa tę dla najsprawniejszych (odpowiednio – 4 i 3,9).

Powtórzmy, „efektywne państwa” nie stosują z większym prawdopodobieństwem niż inne tej dobrej praktyki PFM. Lecz zapytajmy jeszcze raz: czy są inne dowody na to, że sprawne rządy w rzeczywistości bardzo się od siebie różnią? I znowu odpowiedź brzmi: tak. Władza ustawodawcza jest bardzo zróżnicowana w grupie sprawnych państw, jak pokazują to wyniki w tabeli 3 (te same znajdują się na rycinie 7). Łatwo dostrzec diametralnie różne wyniki w grupie dziesięciu najbardziej efektywnych krajów: Australia, Kanada i Wielka Brytania uzyskały 1 pkt, podczas gdy Stany Zjednoczone – 10. Różne systemy polityczne generują różne rozumienie walki o władzę, odmienny popyt na informacje o budżecie i – posiłkując się tytułem znakomitego artykułu na ten temat – w rozmaity sposób „kształtują politykę i budżet”<sup>23</sup>.

Należy koniecznie odnotować, że wariacje w tabeli 3 mają wpływ na szerszy dialog o budżecie i proces budżetowy w dziesięciu wspomnianych państwach. Silnie angażująca się legislatura może być ważnym hamulcem dla wolności budżetowej władzy wykonawczej, po-

wodując efekt domina w przypadku innych procesów. Kontrargumentując, można powiedzieć, że silniejsza legislatura jest w stanie powstrzymać ciągoty prozadłużeniowe rządu, co było szczególnie widoczne w Szwecji pod koniec lat osiemdziesiątych (Wehner 2007). Ten kontrargument dotyczy głównie wpływu, jaki może wywierać władza ustawodawcza na poprawki budżetowe, jednak pozwoliłoby to jedynie na nadrobienie 3 pkt (patrz tab. 3), pozostawiając 8 pkt odnoszących się do działania zwiększającego odpowiedzialność ustawodawcy. Faktem jest, że niektóre sprawniejsze państwa osiągają wynik o wiele niższy niż 8 pkt, oraz że zróżnicowanie wyników jest czymś oczywistym.

Poczynione obserwacje coraz bardziej przeczą tezie o jedynie słusznej drodze, jaką musi wybrać kraj, by mieć dobry i skuteczny rząd, oraz świadczą o potrzebie uwzględniania kontekstu, koniecznego do zrozumienia, jakiego systemu potrzebuje dane państwo. W tabeli 3 wskazano na jeden istotny aspekt, który wydaje się określać rolę legislatury, możliwą lub odpowiednią dla danego państwa – typ systemu rządów. Z tabeli wynika, że rządy prezydenckie, takie jak w Stanach Zjednoczonych, prowadzą do wyż-

Tab. 3. Różne rodzaje legislacyjnej władzy budżetowej

| Kraj              | Typ systemu rządów      | Legislacyjna władza budżetowa |
|-------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Australia         | westminsterski          | 1                             |
| Belgia            | monarchia parlamentarna | 4                             |
| Kanada            | westminsterski          | 1                             |
| Dania             | monarchia parlamentarna | 5                             |
| Niemcy            | republika parlamentarna | 4                             |
| Holandia          | monarchia parlamentarna | 6                             |
| Szwecja           | monarchia parlamentarna | 9                             |
| Wielka Brytania   | westminsterski          | 1                             |
| Stany Zjednoczone | Prezydencki             | 10                            |

Źródło: OECD 2007b; Lienert 2005.

<sup>23</sup> Chodzi o tytuł artykułu Bruce’a I. Oppenheimera z 1983 r.

szego indeksu władzy ustawodawczej, podczas gdy rządy parlamentarne (a model westminsterski w szczególności) powodują niższy wskaźnik owego indeksu. Lienert (2005) uważa, że podana typologia nie może służyć za wzorzec, po części dlatego, iż większość państw cechuje obecnie hybrydowy system rządów. Inne ważne czynniki dotyczą dziedzictwa politycznego (przykładem może być systemu rządów we Francji, bardzo różniący się od innych) (zob. Andrews 2008a), większego zaangażowania politycznego obywateli i społeczeństwa obywatelskiego, zapotrzebowania na informację i aktywność legislacyjną. Jeżeli te elementy się różnią, można się także spodziewać zróżnicowania w strukturach państwa, które wydają się odpowiednie i konieczne dla sprawności państwa funkcjonującego w konkretnym kontekście.

Można oczekiwać różnic w akceptowalności pewnych praktyk definiujących parametry dobrego czy też skutecznego państwa, takich jak korupcja lub responsywność. Na przykład, obserwatorzy wyjaśniają fenomen „kiełbasy wyborczej” (*pork barrel*) w Stanach Zjednoczonych szczególnym typem systemu rządów i siłą tamtejszej władzy ustawodawczej. Większość potępia tę praktykę, że zacytujmy Brinkerhoffa i Goldsmitha (2005, s. 213): „Wydatki w rodzaju 'kiełbasy wyborczej' są niemal zawsze oceniane krytycznie jako ucieleśnienie złego rządzenia (...) [to] nie tylko prowadzi do psucia budżetu państwa, lecz także do nadmiernych wydatków na projekty lokalne, kosztem interesu narodowego”.

Brinkerhoff i Goldsmith idą jednak dalej, sugerując, że taki rodzaj praktyki może być w danej sytuacji odpowiedni i ułatwiać podejmowanie decyzji o alokacji zasobów w złożonych środowiskach negocjacyjnych i przyczyniając się tym samym do ogólnej stabilności politycznej: „Fundusze państwowe muszą być wydane na rozmaite projekty rządowe w rozmaitych lokalizacjach. Potrzebna jest jakaś metoda służąca alokacji tych funduszy, a przetargi między politykami są tak samo dobre, jak wiele innych sposobów. W dużych i zdywersyfikowanych społeczeństwach, takich jak amerykańskie, „kiełbasa wyborcza” stanowi sposób zjednywania sobie różnych regionów lub grup społecznych. Często remont nawierzchni lokalnej drogi, lokalne-

go szlaku wodnego lub podobnie „prozaiczne” działania ugruntowują legitymację polityczną, a dzięki temu, pośrednio, demokratyczne rządy” (ibidem, s. 213).

#### 4. Uwagi końcowe

Dane i dyskusja na temat rycin 5–8 stanowią poważne wyzwanie dla koncepcji dobrego rządu twierdzącej, że sprawne państwo wszędzie wygląda tak samo. Kraje, które osiągają dobre wyniki, mogą mieć bardzo różną strukturę władzy. Dowody na to powinny przyczynić się do podważenia preferowanego obecnie jedynie słusznego modelu systemu zarządzania finansami publicznymi (PFM) i jedynie słusznej struktury władzy. Modele te są narzucane krajom rozwijającym się, czemu towarzyszy obietnica rozwoju, ale nie przedstawia się dowodów na to, że państwa rozwinięte w jednakowy sposób zastosowały elementy owego modelu. Kraje, które zostały określone jako „sprawne państwa” zgodnie ze wskaźnikami dobrego rządzenia, w rzeczywistości bardzo różnią się od siebie w wielu wymiarach, które zgodnie z owymi wskaźnikami są kluczowe dla skutecznego, efektywnego państwa. Ukazuję ten problem w odniesieniu do podstawowych mechanizmów dotyczących finansów publicznych. A teraz wyobraźmy sobie, jakie stwierdzilibyśmy zróżnicowanie, gdybyśmy analizowali bardziej kontrowersyjne aspekty dobrego rządzenia.

Uważam, że osoby zajmujące się rozwojem powinni zwrócić uwagę głównie na tę różnorodność. To będzie wymagać większego skupienia się na znaczeniu czynników kontekstowych w kształtowaniu struktur i praktyk rządzenia. Zamiast tworzyć niekończącą się listę cech dobrego rządzenia, które powinny charakteryzować kraje rozwijające się, badacze muszą się skoncentrować na lepszym zrozumieniu tego, jak rządy w rzeczywistości dostosowują swoje struktury i dlaczego to robią.

Należy odnotować, że elementy sprawnego państwa wyrażanego wskaźnikami dobrego rządzenia są już stałym elementem globalnych programów reform sektora publicznego, ale uwzględnianie kontekstu nie jest ich mocnym punktem. Ostatnie badanie przeprowadzo-

ne w 31 krajach Afryki wprowadzających reformy PFM dowiodło, że tamtejsze rządy zwykle dążą do realizacji wielu „najlepszych praktyk” ułożonych w formę modelu, takich jak: wieloletni plan finansowy (29 państw z 31), budżet zadaniowy (25 z 31), audyt zewnętrzny i reforma legislacyjna (28 krajów) oraz audyt wewnętrzny (25) (Andrews 2008a). Należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie tej grupy państw: mniej więcej połowa z nich ma frankofońską przeszłość (co oznacza brak nowoczesnego audytu wewnętrznego), 7 z 31 krajów doświadczyło poważnych niepokojów społeczno-politycznych w okresie ostatnich 5 lat, 6 krajów nie było w stanie skonstruować budżetu jednorocznego w przynajmniej jednym roku z ostatnich 3 lat, przynajmniej połowa odnotowała poważne niezgodności w używanych schematach klasyfikacyjnych, a w większości tych państw mieszkało zaledwie 20–50 wykwalifikowanych księgowych (łącznie w sektorze publicznym i prywatnym, w Stanach Zjednoczonych tyłu było ich w latach osiemdziesiątych XIX w.). Oczywiście zróżnicowanie tych państw powinno być prowadzić do propozycji różnych pakietów reform, składających się z najlepszych praktyk w konkretnych sferach (a być może z jakichś konstruktów, które wcale nie są najlepszymi praktykami). Na pewno wskazane różnice kontekstów powinny prowadzić do sprzeciwu wobec postulatów prostego naśladownictwa.

Opowieści o powielaniu reform bazujących na „najlepszych praktykach” mnożą się tak samo, jak historie o reformach nieudanych. Te ostatnie można częściowo winić (moim zdaniem) za to, że elementy fundamentalnych reform w państwie przypominają zasady działania administracji, które Herbert Simon potępiał jako wątpliwe już 60 lat temu (Simon 1947). Były to wg niego „dobrze do cytowania, wygodne konstrukty racjonalizujące przeszłe zachowania i uzasadniające przyszłe decyzje, lecz wadliwe w dostarczeniu teoretycznego wyjaśnienia lub praktycznej rady”. Simon twierdził, że tak, jak bywa ze wszystkimi formułkami, mechanizmy administracji państwowej za jego czasów miały się dobrze, kiedy stosowano je oddzielnie i w odpowiednim kontekście, ale źle, gdy rozpatrywano je łącznie: „Dla każdej zasady można znaleźć równie prawdopodobną i akceptowalną kontrzasadę” (Simon 1947, s. 53).

Omówienie zróżnicowanych struktur „sprawnych państw” prowadzi do wniosku, że najpotężniejsze rządy tego świata nie traktują takich zestawów potencjalnie sprzecznych reguł (lub formułek) jako elementów jedynie słusznego modelu, ale raczej jako pozycję w „menu”. Szwecja „wybrała” duży, lecz zdecentralizowany system państwowej służby zdrowia, ponieważ to pasowało do kontekstu<sup>24</sup>. Stany Zjednoczone reprezentują system zdominowany przez sektor prywatny, bo to także pasuje do kontekstu. Te dwa rządy i społeczeństwa wybrały różne pozycje z zestawu różnych praktyk, po to by osiągnąć podobne cele (zapewnić opiekę zdrowotną na najwyższym poziomie). Podczas gdy autorzy, tacy jak Joachim Wehner (2007), pokazują, że bogatsze, lepiej rozwinięte kraje mają bardziej transparentny system PFM, najbogatsze państwa „wybrały” niższy poziom przejrzystości w niektórych sektorach – np. w wojskowym.

Historia uczy nas, że te „wybory” zmieniały się, tak jak i zmieniały się uwarunkowania – pierwsze sukcesy programów lotów kosmicznych NASA, zapewne jedno z najgłośniejszych wydarzeń XX w., zrodziły się z zauważalnie mniejszej transparentności, słabszego zarządzania „najlepszymi praktykami” oraz innego sposobu rządzenia niż przedsięwzięcia bardziej współczesne (choć mniej spektakularne) (Bizony 2006; Lambright 1998). Howard McCurdy (1994) pisze, że wczesna NASA reprezentowała „mentalność pogranicza”, co później uległo zmianie, gdy zmniejszyła się elastyczność struktur i wzrosła biurokracja. McCurdy porównuje historię NASA z innym wielkim osiągnięciem XX w. – Tennessee Valley Authority<sup>25</sup> – która na początku była niezwykle elastyczną strukturą ukształtowaną jako swego rodzaju „biedne (dziadowskie) rządzenie” (*shoddy governance*): Tworząc TVA w 1933 r., Kongres uwolnił nową agencję od ciężarów regulacji administracyjnych w okresie jej powstawania oraz ulokował radę nadzorczą w Knoxville, częściowo po to, by odizolować ją od stałego nadzoru narzuconego federalnej egzekutywie urzędującej w Waszyngtonie (ibidem, s. 100).

Konceptualizacja konstruktów rządzenia raczej jako pozycji w menu, a nie jako koniecznych elementów jedynie słusznego modelu jest, jak sądzę, ważnym krokiem w kierunku lepszego zrozumienia, dlaczego sprawne państwo wyglą-

da tak odmiennie w różnych uwarunkowaniach. Myślę, że będzie to pomocne dla rządów krajów rozwijających się, szczególnie w powiązaniu z pomysłem na to, jak należy korzystać z owego „menu”. Społeczność działająca na rzecz rozwoju powinna starać się rozstrzygnąć ten problem, zadając pytanie, dlaczego sprawniejsze państwa świata charakteryzują się wyłącznie różnymi połączeniami dobrych praktyk (co ilustrują ryciny 5-8 i tabele 1-3). Jakie współczesne cechy ponadpaństwowe lub/i czynniki historyczne skłoniły do takich wyborów z „menu”? W odniesieniu do interwencji typu NASA – jakie wewnętrzne czynniki doprowadziły państwa do przyjęcia różnych rozwiązań w zakresie metod rządzenia? Choć artykuł ten nie dostarcza definitywnych odpowiedzi, debata ma na celu wskazanie pewnych czynników projektowania polityk, które akademicy i praktycy zaangażowani w reformę PFM mogą uznać za interesujące:

- Rygorystyczna kontrola (np. reguły fiskalne) ma większe szanse w państwach, które mogą odnieść ją do zapamiętanego krachu (np. Szwecja), czy poważnej zapaści gospodarczej i politycznej doświadczonych w poprzednim pokoleniu.
- Państwa stojące w obliczu konieczności ponoszenia kosztów specjalnych zwykle mają niższy poziom kontroli i bardziej elastyczny system.
- Państwa o silnym systemie politycznym są w stanie stosować mniej sformalizowaną kontrolę niż inne ze względu na większą polityczną zdolność do kontroli.
- Państwa o konsensualnej kulturze wewnętrznej mogą w mniejszym stopniu wykorzystywać zarządzanie przez cele niż państwa o indywidualistycznej kulturze wewnętrznej.
- Szeroko rozumiana kultura społeczna może wpłynąć na rodzaje struktur wprowadzanych przez państwo, oddziałując na sferę normatywną, w której zachodzą zmiany.
- Kraje o niskim potencjale mogą przyjmować niższy poziom innowacji strukturalnych w państwie, koncentrując się na bardziej podstawowych kwestiach systemowych.
- Podmioty państwowe świadczące różne usługi powinny mieć różne struktury, o różnej wrażliwości na potrzeby, zorientowane na różne cele oraz dopuszczające zróżnicowany zakres wpływu użytkowników na realizację zadań.

Przyszłe badania powinny mieć na celu przekształcenie tych pomysłów w rzeczywiste odpowiedzi na uprzednio postawione pytania. Bardzo wartościowe dla państw rozwijających się byłoby pokazanie, że nie tylko podchodzimy do nich uczciwie i z szacunkiem dla faktu, że sprawne państwo wygląda odmiennie w różnych kontekstach, lecz także, iż naprawdę próbujemy wyjaśnić, dlaczego tak się dzieje.

## Literatura

Anderson B. (2006). „Top down budgeting and its relationship to fiscal rules and delegation of authority”. Presentation at the Meeting of Senior Budget Officials from Latin American Countries, Santiago, Chile, January 25, 2006, <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/5/22145/TOP%20DOWN%20BUDGETING%20&%20ITS%20RELATIONSHIP%20TO%20FISCAL.pdf> [dostęp: marzec 2009].

Andrews M. (2004). „Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms”, *International Journal of Public Sector Management*, t. 17, nr 4, s. 332–344.

Andrews M. (2008a). *Managing Money for (a) Change*. Working Paper, World Bank.

Andrews M. (2008b). „The good governance agenda: Beyond indicators without theory”, *Oxford Development Studies*, t. 36, nr 4, s. 379–407.

Andrews M., Hill. H. (2003). „The impact of traditional budgeting systems on the effectiveness of performance-based budgeting: A different viewpoint on recent findings”, *International Journal of Public Administration*, t. 26, nr 2, s. 135–156.

Arndt C., Oman C. (2006). *The Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.

Bizony P. (2006). *The Man Who Ran the Moon*. New York: Thunder’s Mouth Press.

Blondal J. (2003). „Budget reform in OECD countries: Common trends”, *OECD Journal of Budgeting*, t. 2, nr 4, s. 1–33.

Boivard T., Löffler E. (2003). „Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 69, nr 3, s. 313–328.

Brinkerhoff D.W., Goldsmith A.A. (2005). „Institutional dualism and international development: A revisionist interpretation of good governance”, *Administration & Society*, t. 37, s. 199–224.

- British Department for International Development (DFID) (2001). *Understanding and Reforming Public Expenditure Management. Guidelines for DFID*. London: DFID.
- Choi S., Whitford A.B. (2008). „Topography of civil service structures”, <http://ssrn.com/abstract=1081618>, [dostęp: marzec 2009].
- Curristine T. (2005). „Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire”, *OECD Journal of Budgeting*, t. 5, nr 2, s. 87–131.
- Curristine T. (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983). „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, t. 48, nr 2, s. 147–160.
- Goldsmith A.A. (2007). „Is governance reform a catalyst for development”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, t. 20, nr 2, s. 165–186.
- Grindle M. (2004). „Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries”, *Governance*, t. 17, nr 4, s. 525–548.
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2007). „The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries”, *European Journal of Political Economy*, t. 23, nr 2, s. 338–359.
- Handler H., Koebel B., Reiss Ph., Schratzenstaller M. (2005). *The Size and Performance of Public Sector Activities in Europe*. WIFO Working Paper, nr 246.
- Hauptmeier S., Heiperz M., Schuknecht L. (2007). „Expenditure reform in industrialised countries: A case-study approach”, *Fiscal Studies*, t. 28, nr 3, s. 293–342.
- Henrekson M. (2005). „Entrepreneurship: A weak link in the welfare state?”, *Industrial and Corporate Change*, t. 14, nr 3, s. 437–467.
- Hood Ch., Dixon R., Beeston C.M. (2008). „Rating the rankings: Assessing international rankings of public service performance”, *International Public Management Journal*, t. 11, nr 3, s. 298–328.
- Joumard I., Kongsrud P.M., Young-Sook Nam, Price R. (2004). *Enhancing the Cost Effectiveness of Public Spending: Evidence in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper, nr 380.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2007). *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*. World Bank Policy Research Working Paper, 4149.
- Kaufmann D., Kraay A., Zoido-Lobaton P. (1999). *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper, 2196.
- Kettl D. (1992). *Deficit Politics*. New York: Macmillan.
- Knack S., Kugler M., Manning N. (2003). „Second-generation governance indicators”, *International Review of Administrative Sciences*, t. 69, nr 3, s. 354–364.
- Kurtz M.J., Schrank A. (2007). „Growth and governance: Models, measures and mechanisms”, *Journal of Politics*, t. 69, nr 2, s. 538–554.
- La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A., Vishny R.W. (1999). „The quality of government”, *Journal of Law, Economics and Organization*, t. 15, nr 1, s. 222–279.
- Lambright W.H. (1998). *Powering Apollo: James E. Webb of NASA*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Lienert I. (2005). *Who Controls the Budget? The Legislature or the Executive*. IMF Working Paper 05/115.
- Malyshev N. (2006). „Regulatory policy: OECD experience and evidence”, *Oxford Review of Economic Policy*, t. 22, nr 2, s. 274–299.
- Matheson A., Webber B., Manning N., Arnould E. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6.
- McCurdy H.E. (1994). *Inside NASA*. Washington, DC: John Hopkins University Press.
- Meyer J.W., Rowan B. (1991). „Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, w: W. Powell, P. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mosca I. (2007). „Decentralization as a determinant of health care expenditure: Empirical analysis for OECD countries”, *Applied Economics Letters*, t. 14, nr 7, s. 511–515.
- Oppenheimer B.I. (1983). „How legislatures shape policy and budgets”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 8, nr 4, s. 551–597.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999). *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *SME and Entrepreneurship Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *Budget Practices and Procedures Database*. Paris: OECD.
- OECD (2007b). *OECD in Figures*. Paris: OECD.



Pollitt Ch. (2006). „Performance management in practice: A comparative study of executive agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 16, nr 1, s. 25–44.

Posen A.S. (2005). „German experience with fiscal rules: Lessons for the US budget process”. Testimony before the House Subcommittee on Legislative and Budget Process Committee on Rules, July 27, <http://www.iie.com/publications/papers/posen0705.pdf> [dostęp: listopad 2009].

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (2006). *Public Financial Management Performance Measurement Framework*. Washington, DC: PEFA.

Rotberg R., Gisselquist R. (2008). *Strengthening African Governance*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.

Rothstein B., Teorell J. (2008). „What is quality of government? A theory of impartial government institutions”, *Governance*, t. 21, nr 2, 165–190.

Schick A. (2005). *Can the US Government Live within Its Means?* Washington: The Brookings Institutions.

Shand D., b.d. „Components of good public financial management”, [http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm\\_1.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm_1.pdf) [dostęp: marzec 2009].

Simon H.A. (1947). „The proverbs of administration”, *Public Administration Review*, t. 6, nr 1), s. 53–67.

Stegaescu D. (2004). *Economic Integration and Fiscal Decentralization: Evidence from OECD Countries*. ZEW Discussion Paper, nr 04-86.

Sterck M, Bouckaert G.. (2006). „International audit trends in the public sector”, *Internal Auditor*, t. 63, nr 4.

Wehner J. (2007). „Legislative financial scrutiny in developing countries”. Powerpoint presentation prepared for the ODI and Africa APPG Series on Parliaments and Development, May 16.

World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.

Przełożył Robert Chrabąszcz

## Good government means different things in different countries

Work on good governance implies a one-best-way model of effective government. This has isomorphic influences on development, whereby governments are influenced to adopt a one-size-fits-all approach to get things done. This article challenges whether such an approach exists, proposing that models actually do not hold even for the so-called effective governments. Governments look different, even if they are similarly called models of good government. This proposition is examined through a study of public financial management practices in a set of Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and non-OECD countries. The study shows that effective governments are not more likely to exhibit better practice characteristics implied in one-best-way models. Good public financial management means different things in different countries. The article concludes by suggesting that good governance models give way to menus and the development community invest more time in examining why different countries select different menu items.

Keywords: public finance management, good governance, effective government, differentiation

## Wywiady

### **O przewadze konkurencyjnej Polski na wewnętrznym rynku Unii, o delegowaniu pracowników i swobodzie świadczenia usług w UE**

**Rozmowa ze Stefanem Schwarzem, przedsiębiorcą, ekspertem w dziedzinie usług transgranicznych, prezesem Stowarzyszenia Inicjatywa Mobilności Pracy**

**Marek Benio:** Proszę wyjaśnić – czym się różni migracja zarobkowa bazująca na swobodnym przepływie osób od transgranicznego świadczenia usług przez polskich pracowników. To informacja, która pomoże naszym Czytelnikom zrozumieć zawiłości tej problematyki.

**Stefan Schwarz:** Z pozoru wolny przepływ usług i pracowników wygląda niemal identycznie – polski pracownik wyjeżdża do innego państwa i tam pracuje. Jednak przyczyna tego wyjazdu w przypadku wolnego przepływu osób jest zupełnie inna niż w przypadku świadczenia usługi. Jeśli chodzi o przepływ osób, ta migracja spowodowana jest brakiem pracy w kraju, w którym dany pracownik mieszka, i koniecznością szukania jej za granicą. Natomiast wolny przepływ usług opiera się na tym, że pracodawca prowadzący działalność w Polsce otrzymuje jakieś zlecenie od klienta z innego państwa członkowskiego i w celu wykonania usługi wysyła tam swoich pracowników. Większość zadań musi być realizowana przez daną osobę na miejscu, właściwie jakiś ułamek bywa realizowany „zdalnie”, za pośrednictwem Internetu i poczty elektronicznej (na przykład tłumaczenia czy usługi IT). Większość wymaga jednak wysłania pracownika za granicę na czas świadczenia usługi.

**M.B.:** Czy takie wysyłanie pracowników w celu świadczenia usług jest powszechne? Jak znaczące jest to zjawisko w naszej gospodarce? O jakiej liczbie przedsiębiorstw, korzystających ze swobody świadczenia usług, mówimy? Ile osób utrzymuje się z takiego rodzaju pracy?

**S.S.:** Wolny przepływ usług w Europie istnieje od 1996 r., kiedy to weszła w życie dyrek-

tywa, która unormowała i rozwiązała problemy z nim związane. Natomiast Polska może z tego przywileju korzystać od 2004 r., co wiąże się z jej przystąpieniem do UE. Z czasem, polskie przedsiębiorstwa usługowe zaczęły sobie świetnie w tej nowej sytuacji radzić. Nawyk funkcjonowania w trudnych i zmieniających się warunkach bardzo skutecznie pomógł naszym firmom usługowym znaleźć swoje miejsce na rynku wewnętrznym UE. W efekcie doprowadziło to do sytuacji, w której Polska w zeszłym roku oddelegowała jedną czwartą pracowników (w 2012 r. szacowano ich na 230–340 tys.) spośród miliona wszystkich oddelegowanych w UE.

**M.B.:** Skąd taka wielka rozbieżność tych liczb – pomiędzy 230 a 340 tys.?

**S.S.:** Wynika to z faktu, że nie ma żadnych statystyk dotyczących liczby takich osób ani poszczególnych okresów ich delegowania. Są jedynie szacunki bazujące na liczbie druków A1 potwierdzających ubezpieczenie społeczne tych pracowników w polskim ZUS-ie. Druk A1 ma jednak charakter deklaratoryjny i uzyskanie takiego poświadczenia nie jest warunkiem koniecznym do legalnego świadczenia usługi za granicą. Zatem nie każdy przedsiębiorca się o niego stara, zwłaszcza gdy zlecenie jest pilne i na niedługi okres. To każe przypuszczać, że liczba pracowników delegowanych jest większa niż liczba wydanych druków A1. Z drugiej strony, ten sam pracownik może być wysłany kilkakrotnie w ciągu roku do różnych kontrahentów, a nawet krajów, i otrzymać kilka druków, co z kolei zmusza do konstatacji, że liczba osób delegowanych jest mniejsza od liczby wydanych

dokumentów. Bezpieczniej jest zatem podać nawet tak szerokie widełki niż po prostu liczbę wystawionych druków A1.

**M.B.:** Rozumiem. Skoro mówimy już o ZUS-ie, to w przypadku takiego pracownika mamy do czynienia z wyjątkiem od zasady *lex loci laboris*, obowiązującej w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z tą zasadą osoba ubezpieczona odprowadza składki do systemu ubezpieczeń społecznych tego kraju, w którym faktycznie wykonuje pracę. Rozumiem, że pracownicy korzystający ze swobody świadczenia usług nadal są ubezpieczeni w polskim ZUS-ie?

**S.S.:** Tak. To faktycznie wyjątek, aczkolwiek bez niego nie byłoby transgranicznego świadczenia usług. Wyobraźmy sobie na przykład małe przedsiębiorstwo spawalnicze z Krakowa, które zatrudnia czterech spawaczy. Wykonują bardzo specjalistyczne usługi. To przedsiębiorstwo dostaje mailowo zlecenie od czterech klientów z różnych państw członkowskich na bardzo pilne, proste, dwutygodniowe prace. Gdyby nie wspomniany wyjątek, firma musiałaby trafić do czterech czy pięciu różnych systemów, poznać obowiązujące w danym kraju prawo, zarejestrować się tam i zgłosić pracowników do ubezpieczenia, wyrejestrowując ich wcześniej z polskiego ZUS-u. Oczywiście nie podjęłyby się wówczas świadczenia usług, z uwagi na ogromne ryzyko i obciążenie kosztowo-organizacyjne. Jednak dzięki wspomnianemu wyjątkowi takie przedsiębiorstwo może w bardzo krótkim czasie wysłać pracowników bez konieczności przenoszenia części lub całej działalności do innego kraju. Z punktu widzenia osób zatrudnionych zapobiega to fragmentaryzacji ich ubezpieczenia społecznego.

**M.B.:** Czyli mimo tego, że takie przedsiębiorstwo świadczy usługi za granicą, robi to na podobnych zasadach prawnych jak w Polsce. Czy są może jakieś różnice?

**S.S.:** Owszem, są. Wynikają z tego, że pracownik, którego delegujemy, powinien otrzymać wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż obowiązujące w kraju delegowania. Czyli polski przedsiębiorca musi zagwarantować pracownikowi minimalne adekwatne zabezpieczenie w kraju, do którego ten jest delegowany. Przy zatrudnieniu stosuje się także tzw. zasadę korzyst-

ności mówiącą o tym, że obowiązują przepisy prawa pracy tego z państw, w którym są bardziej korzystne dla pracownika.

**M.B.:** Rozumiem, że ponieważ celem tych wyjazdów są głównie te kraje, które stoją na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego od Polski, czyli takie, gdzie minimalne wynagrodzenie również jest wyższe, to pracownicy delegowani zarabiają więcej niż za podobną usługę wykonaną w naszym kraju?

**S.S.:** Tak, zgadza się. Praktycznie w każdym państwie, na którego terenie polskie przedsiębiorstwa świadczą usługi, te płace są wyższe.

**M.B.:** To proszę wyjaśnić, jak to możliwe, że zagranicznym kontrahentom opłaca się korzystać z polskich pracowników, skoro koszt ich usług będzie podobny do zaproponowanego przez lokalnego usługodawcę. A może występują jakieś różnice w kosztach? Jeśli tak, to skąd one się biorą?

**S.S.:** To, że polskie usługi są zawsze tańsze i tylko dlatego zagraniczni kontrahenci je wybierają, jest krzywdzącym stereotypem. Właściwie ja, jako przedsiębiorca, jestem przekonany, że wybierane są one ze względu na jakość i elastyczność. Dobrym przykładem może być tutaj sektor opieki nad osobami starszymi w domu pacjenta, w czym polskie firmy się wyspecjalizowały. Koszt takiej usługi nawet dla klientów niemieckich jest wysoki. Wybierają oni polskie firmy z kilku powodów niezwiązanych z ceną. Po pierwsze, Niemcy nie za bardzo chcą pracować w tym zawodzie. Po drugie, z powodów demograficznych popyt na takie usługi jest bardzo duży, a po trzecie, wielu Polaków może zaoferować potrzebne do tej pracy specjalistyczne kwalifikacje; zna język niemiecki i ma paramedyczne wykształcenie, a także kulturowe predyspozycje, które powodują, że są po prostu dobrymi opiekunami.

**M.B.:** Ten przykład pokazuje idee wspólnego rynku. Transgraniczne świadczenie usług jest w tym przypadku konieczne, ponieważ ich podaż (kapitału ludzkiego, kwalifikacji) występuje w jednym kraju, natomiast popyt na nie – w innym.

**S.S.:** Tak. Mówi się, że w Unii jest 1 400 000 nieobsadzonych miejsc pracy. Dla europejskiego rynku wewnętrznego okazałoby się to bardzo niekorzystne, gdyby w jednym z państw było

1 400 000 bezrobotnych, a w drugim – tyle samo wolnych miejsc pracy. To właśnie m.in. wolny przepływ usług pomaga zrównoważyć popyt i podaż.

**M.B.:** Dlaczego to jest korzystniejsze niż sama migracja zarobkowa, o której wspominał Pan na początku?

**S.S.:** Taka migracja związana ze świadczeniem usług jest czymś zupełnie innym niż migracja zarobkowa, która ma charakter stały. Pracownik, który opuszcza kraj po to, aby wykonać usługę w imieniu pracodawcy, wyjeżdża z reguły na krótki czas, zarabiając przy tym więcej niż w ojczyźnie. To pracownicy, którzy mają rodziny i centrum swojego życia w Polsce. Przede wszystkim – oni zawsze wracają, dlatego określa się ich mianem „pracowników na sprężynie”. Migracja zarobkowa, którą pamiętamy z czasów sprzed wejścia Polski do Unii, była stałym i trwałym „drenażem” kapitału ludzkiego. Osoby, które w Polsce zdobyły wykształcenie, doświadczenie i kwalifikacje, emigrowały do innych państw w poszukiwaniu pracy wraz ze swoimi rodzinami i już do kraju nie wracały.

**M.B.:** Wspominał Pan dotychczas o dwóch sektorach – budowlanym (czy też konstrukcyjnym) i dot. opieki nad osobami w podeszłym wieku. Czy są jeszcze jakieś inne obszary, w których Polska jest liderem w świadczeniu usług transgranicznych?

**S.S.:** Te dwa są najbardziej zauważalne, przy czym sektor budowlany jest ogromny, składa się z kilkudziesięciu rodzajów usług, np. związanych z malowaniem, wykańczaniem, spawaniem. Trzeci, też niemały, obejmuje usługi związane z poszukiwaniem złóż surowców naturalnych.

**M.B.:** Na zakończenie – chciałem jeszcze zapytać o najważniejsze bariery spotykane w tej działalności.

**S.S.:** W codziennym działaniu polskich firm eksportujących swoje usługi najbardziej obciążający jest historyczny stereotyp, który nadal funkcjonuje w państwach „starej Unii”. Powoduje on, że polski przedsiębiorca jest postrzegany jako wyzyskiwacz, wykorzystujący nieuczciwą konkurencję, a nawet niepłacący wynagrodzenia. Taka opinia często pojawia się w zagranicznej prasie i jest bardzo krzywdząca, ponieważ tak naprawdę w środowisku pracodawców, a przy najmniej tych, z którymi ja się spotykam w ra-

mach mojej działalności społecznej, tego wyzysku naprawdę nie ma. Spory z pracownikami – pomimo tego, że pracodawcy delegują ich setki tysięcy – są bardzo rzadkie. Kolejne obciążenie, czy może utrudnienie, stanowią różne bariery administracyjne, które mają chronić wolny przepływ usług przed nieuczciwą konkurencją, a w normalnym życiu codziennym są ogromnym ograniczeniem, powiększającym koszty i zmniejszającym elastyczność.

**M.B.:** Mógłbym prosić o przykłady takich barier administracyjnych? Czy wynikają one z niedoskonałości przepisów prawa, czy z niesprawnej administracji?

**S.S.:** Ustawodawca nie przewidział w prawie wszystkich możliwych rodzajów nadużyć w swerze swobodnego świadczenia usług, które wprowadzają nieuczciwą konkurencję. Takim najbardziej powszechnym i niebezpiecznym nadużyciem jest tworzenie tzw. spółek-skrzynek kontaktowych lub platform do delegowania. Polega to na tym, że np. zagraniczne przedsiębiorstwo francuskie zakłada w Polsce spółkę widmo, która zatrudnia pracowników do tego przedsiębiorstwa i deleguje ich zwrotnie do firmy-matki. Jedyną przyczyną tworzenia tego przedsiębiorstwa jest fakt, że w Polsce są niższe koszty pracy. To jest uznane za patologię, i słusznie. Natomiast zabezpieczanie się przed tymi nieprawidłowościami jest bardzo trudne i ustawodawca nie do końca sobie z tym radzi. Tak więc tworzy różnego rodzaju ograniczenia, które mają na celu wychwycenie nieuczciwych przedsiębiorstw. Jedno z takich ograniczeń, niedawno wprowadzonych pewnym rozporządzeniem, mówi o konieczności podlegania przez pracownika, którego zamierzamy delegować, pod polski system zabezpieczenia społecznego przez co najmniej miesiąc bezpośrednio przed oddelegowaniem. Idea jest słuszna, natomiast w praktyce oznacza przerzucenie na pracodawców obowiązku „szpiegowania” swoich ludzi i sprawdzania, co robili, zanim podjęli tę pracę. Nie ma on prawnych możliwości zweryfikowania oświadczenia pracownika, czy na pewno stawił się w urzędzie pracy lub czy był zgłoszony do ubezpieczenia społecznego przez członka rodziny. Posiadaczem tych informacji jest wprawdzie ZUS, ale nie może ich udzielać pracodawcy. Gdy ten, w celu przyjęcia nowego zlecenia zza granicy chce za-

trudnić dodatkowe osoby, nie dysponuje wiedzą, czy może je legalnie delegować do pracy.

**M.B.:** Porozmawiajmy jeszcze krótko o dyrektywie wdrożeniowej. U jej podstaw leżą pewne patologie związane z ochroną praw pracowników. Rozumiem, że były co najmniej trzy orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wskazywały na słabość dotychczasowej regulacji, prowadzącej do niewystarczającej ochrony. Chodzi tutaj nie tylko o prawo do wynagrodzenia czy do wykonywania pracy w bezpiecznych warunkach, lecz również o bardzo ważne prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. Czy obecne prace nad dyrektywą wdrożeniową prowadzą do większego zabezpieczenia praw osób delegowanych, czy też stawiają dodatkowe bariery w prowadzeniu działalności w ramach swobody świadczenia usług?

**S.S.:** Słusznie Pan zauważył, że u podstaw tej dyrektywy leżą trzy wyroki ETS-u oceniające sytuacje, które tak naprawdę miały miejsce 15–20 lat temu, jak również sygnały ze strony związków zawodowych i związków pracodawców, zgodnie z którymi delegowanie generowało bardzo dużo nadużyć. W ramach prac nad dyrektywą wdrożeniową okazało się, że większość jej zapisów, zamiast chronić pracowników czy utrudniać obchodzenie prawa, zaczęła przyczyniać się do obniżania konkurencyjności przedsiębiorstw delegujących. Podam przykład: istnieje zasada, która ma na celu umożliwienie wysłania tylko jednego pracownika na to samo stanowisko. Zgodnie z nią polski przedsiębiorca nie będzie mógł delegować kolejnego pracownika na to samo miejsce pracy. Ta reguła jest na tyle pojemna, że wyeliminuje także możliwość skierowania go na stanowisko, na którym zatrudniony był wcześniej jakikolwiek pracownik delegowany z jakiegokolwiek kraju UE. Drugim przykładem jest wprowadzenie obowiązku posiadania i przechowywania przez pracowników na terenie państwa przyjmującego całej dokumentacji związanej z zatrudnieniem, przetłumaczonej na język kraju, na którego terenie pracuje osoba delegowana. W przypadku kierowcy może dojść do sytuacji, w której będzie on musiał wozić ze sobą teczkę z aktami osobowymi, przetłumaczonymi na języki wszystkich państw, przez które przejeżdża. Dodano do tego jeszcze obowiązek notyfikacji, zgodnie z którym przedsiębiorca ma obowiązek

uprzedzić na pięć dni przed delegowaniem lokalną inspekcję pracy, że w obszarze jej działania będzie przebywał delegowany pracownik.

**M.B.:** Te rozwiązania mają zapewnić łatwość kontroli – czy to jest legalne delegowanie, czy przypadkiem nie dochodzi do nadużyć, jak np. praca dla firmy-skrzynki. Dlaczego więc dostrega Pan w tych rozwiązaniach bariery?

**S.S.:** Jeżeli każdy pracownik miałby nosić przy sobie kopię swoich akt osobowych i potwierdzenia przelewu wynagrodzenia, również ten pracujący w lokalnym przedsiębiorstwie, to stwierdziłbym, że są to ograniczenia. To warunek bardzo trudny do spełnienia, ale przynajmniej sprawiedliwy. Problem pojawia się wówczas, kiedy to dotyczy tylko i wyłącznie pracowników delegowanych. Wtedy występuje dyskryminacja i to ona budzi mój sprzeciw. Takie zapisy mają charakter protekcyjny i dyskryminujący, ponieważ podobne obowiązki nie ciążyą na lokalnych usługodawcach. Czy chronią skuteczniej prawa pracowników delegowanych?

Niektórzy politycy w Parlamencie Europejskim i krajach UE nadużywają stereotypu nieuczciwego, polskiego przedsiębiorcy, by usprawiedliwić protekcyjność. Doszło wręcz do tego, że jedno z państw członkowskich zaproponowało obowiązek noszenia opasek przez wszystkich pracowników delegowanych, co oczywiście ułatwiłoby ich rozpoznawanie oraz kontrolę i w efekcie spowodowałyby, że byłiby bezpieczniejsi. Niestety, prace nad dyrektywą zmierzają w niepożądanym kierunku – ograniczenia swobody świadczenia usług.

**M.B.:** Czy to oznacza, że prawie ćwierć miliona Polaków straci pracę?

**S.S.:** Niekoniecznie. Polacy będą nadal wyjeżdżać za granicę, tyle że na zawsze. Nie będą zatrudnieni przez polskie przedsiębiorstwa, co zmusi ich do emigracji na stałe. Przestaną opłacać składki do polskiego ZUS-u, a ich podatki trafią do innego budżetu. Natomiast polskie przedsiębiorstwa świadczące dotąd usługi transgraniczne upadną. Z ich działalności do polskiego budżetu nie wpłyną już podatki. Najsmutniejsze jest chyba jednak to, że Polska straci ważną, kto wie, czy nie jedyną, przewagę konkurencyjną na wewnętrznym rynku UE.

**M.B.:** Dziękuję za rozmowę.

## Recenzje

### **Robert J. Shiller (2012). *Finance and the Good Society*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 288 s.**

W dobie kryzysu finansowego aktualne stają się pytania dotyczące roli finansów w systemie ekonomicznym, a także koniecznych zmian, które należy wprowadzić, aby ograniczyć w przyszłości ryzyko wystąpienia zakłóceń w jego funkcjonowaniu. Problem przeciwdziałania przyszłym kryzysom na rynkach finansowych i w gospodarce jest również przedmiotem reform, które trwają m.in. w Unii Europejskiej<sup>1</sup>. W nurt tych rozważań wpisuje się książka Roberta J. Shillera, który stawia zasadnicze pytania dotyczące roli finansów we współczesnym społeczeństwie. Autor dokonuje analizy powyższej problematyki z uwzględnieniem aspektów psychologicznych i społecznych (co jest charakterystyczne dla ekonomii behawioralnej i finansów behawioralnych), czym wykracza poza tradycyjnie przyjęte rozumienie procesów finansowych. Z reguły bowiem pojęcie „finanse” odnosi się przede wszystkim do zjawisk pieniężnych. W znaczeniu leksykalnym „finanse” to „środki pieniężne; fundusze będące wyrazem określonych stosunków produkcyjnych”<sup>2</sup>.

Również w piśmiennictwie są one głównie analizowane przez pryzmat ich pieniężnego charakteru. W tym znaczeniu „finanse to zjawiska związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych, wraz z całą ich otoczką, polegającą na planowaniu, ewidencji, sprawozdawczości i kontroli”<sup>3</sup>. Znacznie szersze ujęcie proponuje w swojej książce Shiller, który nie zawęża pojęcia finansów tylko do „zarabiania pieniędzy”, ale stawia pytania dotyczące interakcji różnych zjawisk finansowych w systemie ekonomicznym w kontekście tworzenia dobrego społeczeństwa, a więc takiego, które jest bardziej zamożne i jednocześnie sprawiedliwe. Autor w swoim opracowaniu analizuje takie problemy, jak: rola finansów w dobrym społeczeństwie; to, w jaki sposób finanse, pojmowane jako nauka, ale również i praktyka, a także źródło innowacji w ekonomii, mogą być wykorzystane do osiągnięcia celów dobrego społeczeństwa; w jaki sposób one służą do promowania wolności, dobrobytu, równości i ekonomicznego bezpieczeństwa; jak możemy finanse demokratyzować, aby lepiej nam wszystkim służyły. Analizując te zagadnienia, Shiller używa wielokrotnie sformułowania „demokratyzacja” (np. demokratyzacja finansów, demokratyzacja bankowości, demokratyzacja ubezpieczeń) dla podkreślenia konieczności upowszechniania w społeczeństwie wiedzy o określonych instytucjach finansowych.

<sup>1</sup> Dotyczą one dalszej reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, w tym wprowadzenia nowych ram zarządzania gospodarczego (m.in. nowego nadzoru makroekonomicznego, który ma uzupełniać nadzór fiskalny), czy też ustanowienia nadzoru makroostrożnościowego nad rynkiem finansowym. W związku z tym od 2012 r. trwa dyskusja nad kierunkiem dalszych zmian Paktu, w ramach której proponuje się pogłębienie integracji finansowej, fiskalnej i gospodarczej państw UE; zob. *Komunikat Komisji. Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, COM (2012) 777, Bruksela, 28 listopada 2012 r., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st16/st16988-re01.pl12.pdf> [dostęp: 3.11.2013].

<sup>2</sup> M. Szyczak (red.) (1978). *Słownik języka polskiego*, t. I. Warszawa, s. 589.

<sup>3</sup> C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.) (2008). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa, s. 21.

## Konstrukcja i zawartość merytoryczna książki

Książka dzieli się na dwie części: „Role i obowiązki” oraz „Finanse jako źródło niezadowolenia”.

W pierwszej części publikacji, która liczy osiemnaście rozdziałów, autor analizuje szerokie spektrum ról odgrywanych przez różne podmioty zaangażowane w procesy finansowe. Dokonuje tego w celu ukazania ich istoty, poznania funkcji, jakie pełnią one w systemie ekonomicznym oraz w społeczeństwie, a także zbadania, w jaki sposób takie czynniki, jak nagrody, renoma zawodowa czy kodeksy etyki zawodowej mogą promować najlepsze zachowania i jak te ostatnie mogą ewoluować w przyszłości. Podkreślenia wymaga fakt, że katalog ról, w jakich poszczególne osoby angażują się w procesy finansowe, został skonstruowany przez autora w sposób wszechstronny i wyczerpujący. Analizuje on bowiem podmioty, które z racji zawodu albo podejmowanych decyzji mają pośredni lub bezpośredni wpływ na zjawiska finansowe. W ramach owych ról poszczególnych podmiotów w systemie finansowym, które opisuje Shiller, można wyodrębnić kilka kategorii.

Do pierwszej należy zaliczyć podmioty, które z racji wykonywanego zawodu tradycyjnie łączone są z finansami (np. dyrektorów generalnych, bankierów, instytucje udzielające kredytów i pożyczek zabezpieczonych hipotecznie, instytucje ubezpieczeniowe, księgowych). Trzeba podkreślić, że autor popiera ideę „demokratyzacji bankowości”. Jej instrumentami mogą być bodźce skierowane do banków, by te udostępniały swoje usługi również ludziom o niskich dochodach (np. automatyczne otwieranie rachunków bankowych w przypadku zwrotu podatku lub zasiłku z opieki społecznej). Wskazuje także, że jednym ze sposobów demokratyzacji finansów może być właśnie demokratyzacja banków, która jest jednak procesem powolnym. Zresztą, jak trafnie zauważa, wprowadzanie innowacji w finansach to działanie długoterminowe, które powinno służyć usprawnianiu instytucji finansowych w przyszłości. Autor twierdzi, że proces ten niewątpliwie już się dokonuje. Jednak istotny postęp w finansach jest na tyle powolny, że powinien być odmierzany raczej w kategoriach zmian zachodzących

w ciągu ludzkiego życia, a nie kilku czy kilkunastu lat. Ponadto każda zmiana odnosząca się do instytucji finansowych stanowi eksperyment, ponieważ można ją zweryfikować dopiero po wielu latach od jej dokonania. Za równie ważne zagadnienie autor uznaje demokratyzację ubezpieczeń, której istota sprowadza się do udostępniania ich jak największej grupie zainteresowanych (np. w regionach zagrożonych trzęsieniami ziemi), tak aby miały one wymiar bardziej „ludzki”. Innym sposobem na „uczłowieczenie” przemysłu ubezpieczeniowego jest objęcie ryzykiem ubezpieczeniowym takich wypadków losowych, które mogą zdegradować społecznie rodzinę (np. długotrwała choroba).

Kolejną grupą podmiotów, którym można przypisać istotne znaczenie w finansach, są te mające wpływ na konstrukcję systemu finansowego. Zalicza do nich m.in. handlowców i kreatorów rynku (*market makers*), projektantów rynku (*market designers*) i inżynierów finansowych (*financial engineers*) czy decydentów oddziałujących na stabilizowanie się gospodarki.

Równie istotne w kreowaniu systemu finansowego i gospodarczego jest zdaniem autora działanie osób zajmujących się edukacją, doradztwem finansowym oraz prawników. Ta grupa specjalistów zawsze będzie pełniła istotną funkcję w finansach, choćby z racji niemożności zastąpienia ich przez analizy przygotowywane za pomocą programów komputerowych. Robert J. Shiller wskazuje na to, że właśnie prawnicy i doradcy finansowi stanowią kluczowy element finansowego kapitalizmu. Ich działalność przyczynia się do demokratyzacji finansów, ponieważ dzięki nim ludzie mogą uzyskać wiarygodne informacje, których potrzebują, aby podejmować optymalne dla nich decyzje finansowe. Dlatego też autor zasadnie postuluje m.in. wsparcie ze strony państwa, które powinno umożliwić skorzystanie z usług doradczych i prawnych również ludziom o niskich dochodach. W odniesieniu do osób, które zajmują się edukacją z zakresu finansów, czyni spostrzeżenie, że zbyt często przekazują oni wiedzę, iż rynki są doskonale efektywne. Może to wzbudzać przekonanie, że działanie etyczne nie ma znaczenia, skoro nic nie jest w stanie zakłócić doskonałej równowagi rynkowej. Natomiast edukacja finansowa powinna obejmować zarówno umiejętności prak-

tyczne czy techniczne, jak i dotyczyć aspektów ludzkich i moralnych.

Dużo miejsca w swojej książce Shiller poświęca również roli, jaką odgrywają w finansach organizacje *non profit*, oraz filantropii, których istnienie uznaje za niezbędne w gospodarce rynkowej. Poprzez dobroczynność mogą one nie tylko realizować swoją potrzebę dzielenia się ekonomicznymi rezultatami aktywności zawodowej z innymi członkami społeczeństwa, lecz również propagują postawy społeczne o charakterze altruistycznym.

Druga część książki, która składa się z dwunastu rozdziałów, jest poświęcona analizie tych aspektów finansów, które mogą wywoływać niezadowolenie. Należy jednak podkreślić, że mimo różnych uwag formułowanych w związku z funkcjonowaniem systemu finansowego Shiller zachwyca się pięknem aktywności ekonomicznej, która jest wspierana właśnie przez finanse. Autor analizuje impulsy, które skłaniają ludzi do podejmowania ryzykownych decyzji finansowych, nie klasyfikując ich jednak jako działania jednoznacznie nagannego. W jego ocenie właściwie zaprojektowany system finansowego kapitalizmu powinien umożliwić również podejmowanie działań ryzykownych, które są jednym z kluczowych elementów owego systemu. Jednocześnie powinien on jednak umożliwiać unikanie niepotrzebnej niepewności. Shiller wskazuje także na doniosłość finansowych spekulacji (będąc jednak świadomy ich ujemnych skutków, czemu wielokrotnie daje wyraz w swojej książce, analizując przyczyny i konsekwencje kryzysu finansowego zapoczątkowanego w 2007 r.). Są one bowiem istotą nowoczesnej gospodarki ze względu na powiązania, jakie występują między informacją a ceną na rynkach spekulacyjnych. Autor zastanawia się, co skłania ludzi do opierania się na przestarzałych instytucjach finansowych, analizując ich konwencjonalność oraz fakt, że są już dość dobrze poznane. W tym kontekście przywołuje pogląd Johna Locke'a, w celu opisania skłonności ludzi do przesadnego przypisywania znaczenia słowom nazywającym określone zjawiska (*taking words for things*)<sup>4</sup>. Shiller jako przykład

przytacza słowo „dług”. Jeżeli odnosi się ono do długu publicznego, może być powiązane z uczuciami patriotycznymi. Natomiast jeżeli jest to dług prywatny, określenie to od razu, niejako odruchowo, budzi awersję, chociaż kredyt to jeden z istotnych elementów gospodarki rynkowej. Jednocześnie autor jest świadomy ciemnych stron finansów, w tym również tego, że niektórzy ludzie podczas pracy związanej z finansami koncentrują się wyłącznie na motywacji finansowej, pomijając kwestie moralne. Swoje rozważania dotyczące tego zagadnienia wzbogaca m.in. o jedną z teorii psychologii społecznej – teorię dysonansu poznawczego. Analizuje również społeczne koszty baniek spekulacyjnych (*speculative bubbles*), wskazując cechy charakterystyczne dla tego zjawiska. Przedmiotem rozważań autora jest ponadto nierówność (*inequality*) i niesprawiedliwość (*injustice*) związane z funkcjonowaniem finansów. Proponuje wprowadzenie instrumentów podatkowych, które mogą zmniejszyć nierówności dochodowe w społeczeństwie (np. poprzez opodatkowanie nieruchomości). Postuluje m.in., aby w przyszłości państwa dokonywały indeksacji nierówności poprzez powiązanie stawek podatkowych ze statystycznie wyznaczanym poziomem nierówności ustalonym dla dochodu przed opodatkowaniem (*inequality indexation*). Instrumenty polityki podatkowej powinny być również wykorzystywane do stymulowania działalności dobroczynnej, tak aby ludzie, którzy chcą dokonać darowizny, dzieląc się w ten sposób z innym swoim bogactwem, mieli wybór, w jaki sposób chcą to zrobić. Innym zagadnieniem, jakie Shiller uznaje za istotne, jest stworzenie mechanizmów, które będą przeciwdziałały nadmiernej koncentracji własności kapitału.

Robert J. Shiller wie, że demokratyzacja finansów jest procesem ciągłym, który wymaga ulepszania systemu finansowego. W procesie tym istotną rolę odgrywają wiarygodne informacje, w których uzyskaniu mogą pomóc praw-

---

gała nie na badaniu stosunku pojęć do znanych przedmiotów, lecz samych pojęć w tej postaci, w jakiej znajdują się w umyśle ludzkim, oraz metoda genetyczna, która sprowadzała się do określania pojęć na podstawie ich pochodzenia, przy założeniu, że objawia się ono najczęściej w ich postaci pierwotnej. W. Witwicki (1990). *Historia filozofii*, t. II. Warszawa, s. 99.

---

<sup>4</sup> Metodami filozoficznymi, stosowanymi przez Johna Locke'a były m.in. metoda psychologiczna, która pole-



nicy, doradcy finansowi. Zazwyczaj ludzie nie mają dostępu do obiektywnych danych, ponieważ korzystają z informacji, których dostarczają im sprzedawcy określonych produktów. Demokracja finansów jest również związana z ich humanizacją. Istotne jest bowiem to, aby poznać mechanizmy psychologiczne decydujące o zachowaniach odnoszących się do finansów. Autor jednoznacznie wskazuje, że kluczowym zagadnieniem związanym z wdrażaniem wartości do działalności finansowej jest poprawienie i demokracja systemu finansowego w taki sposób, aby uwzględniał on różnorodność ludzkich motywacji i popędów. Dzięki temu bowiem będzie można ukierunkować konfliktogenną stronę ludzkiej natury, tak aby manifestowała się ona w sposób pokojowy i jednocześnie twórczy, z korzyścią dla całego społeczeństwa.

## Uwagi końcowe

Procesy finansowe są jednym z kluczowych elementów współczesnej gospodarki. Funkcjonowanie systemu finansowego staje się przedmiotem wzmożonego zainteresowania szczególnie w okresach kryzysów finansowych i gospodarczych. Jednak nawet wtedy system finansowy oraz procesy finansowe zazwyczaj utożsamiane są z mechanizmem, który pozbawiony jest czynnika ludzkiego. Motywacje osób, które pełnią określone funkcje w tym systemie, w odbiorze społecznym sprowadzają się zazwyczaj do

chęci maksymalizowania zysku poprzez różne operacje na rynkach finansowych. Shiller w swojej książce proponuje nie tylko znacznie szersze spojrzenie na finanse, wzbogacone o aspekty psychologiczne i społeczne, lecz również postuluje transformację finansów w kierunku ich demokracji, która będzie służyła stworzeniu dobrego społeczeństwa. Formułuje zalecenia, które pozwolą każdemu członkowi społeczeństwa stać się aktywnym i świadomym uczestnikiem procesów finansowych. Uwzględnia przy tym konfliktogenną stronę natury ludzkiej, dając tym samym wyraz znajomości motywacji i popędów, jakimi mogą kierować się osoby będące uczestnikami procesów finansowych. Dodatkowym czynnikiem podnoszącym atrakcyjność analizowanej książki są liczne przykłady, którymi autor ilustruje swoje rozważania natury ściśle finansowej i ekonomicznej. Sięga bowiem nie tylko do teorii ekonomii, lecz także do literatury, historii, psychologii społecznej, neurobiologii. Czyni to w sposób ciekawy, przystępny, a zarazem znamionujący duży ładunek intelektualny swoich spostrzeżeń. Sformułowane przez niego postulaty dotyczące demokracji i humanizacji finansów mogą posłużyć do ulepszenia systemu finansowego w taki sposób, aby z jednej strony zachować efektywność rynków finansowych, a z drugiej – uwzględniać ludzką motywację i wykorzystać ją do budowy dobrego społeczeństwa.

Krystyna Nizioł

## Informacje dla Autorów

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie były przedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów.

Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

- 1) Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
- 2) Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.
- 3) Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
- 4) Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany.

### Artykuły:

- 1) Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe oraz streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim.
- 2) Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

## Recenzje:

- 1) Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
- 2) W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
- 3) Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.
- 4) Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Teksty prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika (e-mail: [msap@uek.krakow.pl](mailto:msap@uek.krakow.pl)).

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykonywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Adres Wydawcy:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

## Information for the authors

The Editorial Board of the *Public Governance* quarterly approves for publication the following types of papers in Polish and in English:

- academic articles and research reports
- book reviews.

The board only accepts original papers that have not been published in any other periodicals or books. The author of a paper is responsible for copyright violation and other issues related to the article. If a paper is approved for publication, its author consents to transfer the copyright to the editor. The author is authorized to use the content of his or her article published in the quarterly in further scientific research provided he or she cites the source of the publication.

The author of an article should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources in his or her paper. If a paper has several co-authors, the author submitting it for publication is responsible for obtaining consent from the other co-authors to meet the editorial requirements listed above.

The Editorial Board reserves the right to reject submitted papers.

Each paper is anonymously submitted to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of the decision whether the article is approved for publication. If the paper is approved to be published, the author should comment on suggested modifications by the deadline set by the editorial team.

The editorial team reserves the right to introduce – with the author's approval – editorial modifications and appropriate cuts if the paper exceeds the approved length.

The editorial team does not return received papers.

The authors are not paid for their published articles.

The papers should meet the following formal requirements:

- 1) Only papers in Polish and in English are accepted.
- 2) The papers should be e-mailed in an electronic version (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If there are tables, charts and graphics made in other programmes (e.g. Corel Draw, Statistica, SPSS), the author is expected to save them in .wmf or .eps format with enclosed fonts and 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
- 3) The Editorial Board kindly requests the author to submit, in a separate document, information about his or her academic title (position), academic unit, research interests, major publications (max. 5) and correspondence address (including e-mail and telephone numbers).
- 4) A signed statement that the paper has not been published before should be attached.

### Articles:

- 1) Every article should be supplemented with a list of keywords and an abstract (max. 100 words) both in Polish and in English.
- 2) The paper (including bibliography presented in accordance with the requirements of the quarterly, abstract and keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

### Reviews:

- 1) Only reviews of academic papers (single-authored or collective, collections of documents, editions of source documents, etc.) can be approved for publication. The reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
- 2) A review should include the complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, attachments, etc.). It may refer to several papers by the same author or covering a similar research question. The reviewer should express his or her personal attitude towards the reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. the book's contribution to a given scientific area, evaluation of its scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index list, graphics, tables, etc.). The reviewer may also evaluate the quality of publishing work (spell checking, editing, graphics, etc.).
- 3) Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain its approval for publication.
- 4) A review should be from 3 to 11 standard pages long (1800 characters per page).

Proposals of submissions should be sent to the following address: [msap@uek.krakow.pl](mailto:msap@uek.krakow.pl)

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the manuscript rests with the main author. Since ghost-writing and guest-authorship are instances of scientific dishonesty, the editorial team shall report any such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

*Public Governance* Quarterly Editorial Board  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
(Małopolska School of Public Administration at Kraków University of Economics)  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

## Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2013 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 16 zł brutto). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91  
dział handlowy: 22 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl

**Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej [www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl) można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.**

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

### **Prenumerata realizowana przez RUCH SA**

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie [www.prenumerata.ruch.com.pl](http://www.prenumerata.ruch.com.pl).

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: [prenumerata@ruch.com.pl](mailto:prenumerata@ruch.com.pl) lub kontaktując się z infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.