

Wybór tekstów klasycznych

Giandomenico Majone

Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł wybrany do publikacji w bieżącym numerze „Zarządzania Publicznego” jest reprezentatywny dla prac Giandomenica Majonego na temat ładu regulacyjnego w Unii Europejskiej, które w odniesieniu do głównego nurtu dociekań naukowych na nowo zdefiniowały rozumienie rządzenia zarówno w tym, jak i wielu innych kontekstach. Być może najprostszym podsumowaniem jego wkładu w omawianą dziedzinę jest stwierdzenie, że europejscy politolodzy oraz teoretycy administracji publicznej od dawna zaniedbywali konieczność prowadzenia badań nad regulacjami jako sposobem rządzenia – w odróżnieniu od prawników, ekonomistów, specjalistów od ekonomii politycznej oraz politologów w Stanach Zjednoczonych, gdzie tego rodzaju analiza stanowi odrębną subdyscyplinę akademicką (Majone 1996: xiii). Zaproponowana przez Majonego konsekwentna i dogłębna analiza rozwiązań ustawowych, których wprowadzaniem zajmują się niezależne organy regulacyjne, przyczyniła się do powstania nowego kierunku badań odzwierciedlającego znaczące zmiany w procesie rządzenia państwami narodowymi, a także rozwój Unii Europejskiej jako państwa znajdującego się nadal na etapie powstawania.

Ta zmiana paradygmatu znajduje również odzwierciedlenie w szerszym wpływie autora na dziedzinę badań naukowych nad rządzeniem. Wśród wielu istotnych kwestii związanych z tą tematyką, które poruszył Majone, można wymienić: (1) przekazywanie uprawnień regulacyjnych instytucjom ponadnarodowym, takim jak niepochoząca z wyboru Komisja Europejska; (2) dynamika deregulacji i regulacji; (3) polityka reformy regulacyjnej i jej wpływ na negocjacje dotyczące regulacji; (4) adekwatność reformy regulacyjnej jako substytutu wydatków publicznych w procesie rozwiązywania problemów politycznych – jako opcja szczególnie atrakcyjna dla Unii Europejskiej, której organy posiadają ograniczone budżety w większości dziedzin, choć zarazem niejednokrotnie obarczająca podmioty prywatne kosztami prowadzenia polityki publicznej; (5) delegowanie projektowania regulacji, ich dostarczania oraz nadzoru nad ich wdrażaniem na rzecz różnego typu agencji oraz wynikające stąd problemy związane z odpowiedzialnością polityczną, a być może także z deficytami demokracji; (6) europeizacja regulacji kosztem suwerenności narodowej (przynajmniej w jej tradycyjnym rozumieniu); (7) spójność różnych systemów regulacyjnych w wielu obszarach polityki i w różnej skali – kwestia ta omawiana jest w kilku innych artykułach z tej serii pod hasłem „kalibracji”; (8) problemy związane z uczeniem się wdrażania założeń wypracowanych polityk oraz ich transferu. Niektóre z tych zagadnień autor porusza w niniejszym artykule, stanowiącym podsumowanie rozważań teoretycznych zawartych w obszerniejszej pracy, w której kojarzy je ze studiami przypadków w dziedzinie rządzenia na gruncie europejskim (Majone 1996).

Giandomenico Majone jest politologiem włoskim. Urodził się 27 marca 1932 r. We wczesnych latach pięćdziesiątych studiował na Uniwersytecie w Padwie, uzyskując tytuł magistra ekonomii politycznej w 1956 r., po wcześniejszym rocznym pobycie w USA na stypendium Fulbrighta na George Washington University. Po studiach Nino Majone przeniósł się do USA i zapisał do Carnegie Institute of Technology w Pittsburgu, gdzie w 1960 r. uzyskał tytuł magistra matematyki. Po przeprowadzce na Zachodnie Wybrzeże studiował na Uniwersytecie Kalifornijskim (Berkeley), gdzie doktoryzował się ze statystyki w 1965 r., a następnie wykładał w Instytucie Matematyki Uniwersytetu w Rzymie (1964–1967) oraz na Wydziale Zarządzania na Uniwersytecie Kolumbii Brytyjskiej (1967/68). W latach 1969–1972 pracował jako konsultant w Państwowej Komisji Planowania we Włoszech. W różnych okresach wygłaszał wykłady na uniwersytetach Harvarda, Yale oraz w London School of Economics. W latach 1979–1980 przebywał na urlopie naukowym w Międzynarodowym Instytucie Stosowanej Analizy Systemowej w Laxenberg w Austrii, gdzie badał różnego rodzaju pułapki w analizie złożonych systemów oraz ich implikacje dla adekwatności i skuteczności analizy polityki publicznej rozumianej jako rodzaj rzemiosła politycznego (Majone 1980). W 1986 r. został mianowany profesorem analiz polityki publicznej w European University Institute (Florencja), gdzie pozostał aż

do 1995 r., kiedy to przeszedł na emeryturę. Jest także starszym profesorem wizytującym w ośrodku badania Unii Europejskiej przy Graduate School of Public and International Affairs na Uniwersytecie w Pittsburgu (gdzie wykłada także inny autor publikowanych w tej serii artykułów – B. Guy Peters).

Ważnym świadectwem zmiany podejścia metodologicznego przez stopniowe odchodzenie od matematyki i statystyki w kierunku polityki publicznej są artykuły Majonego opublikowane w pracy zbiorowej poświęconej analizie systemów (Majone, Quade 1980). Majone twierdzi tam, że nowo powstała dziedzina badawcza – analiza systemów – może znaleźć zastosowanie przy zgłębianiu problemów natury publicznej. Dzięki nowemu podejściu do analizy polityki, pogłębieniu rozumienia problemów socjotechnicznych, a także dzięki zdolności uczenia się analiza systemów stwarza szansę na opracowywanie lepszych rozwiązań. Analiza polityki wymaga użycia narzędzi i wiedzy z wielu dyscyplin oraz kontekstów, musi także łączyć analizę techniczną z kwestiami praktycznymi. Można więc postawić dwa zasadnicze pytania: po pierwsze, o adekwatność analizy technicznej problemów oraz proponowanych na jej podstawie rozwiązań, a po drugie, o to, na ile skuteczne w praktyce okazują się zalecenia dotyczące konkretnych polityk oraz kiedy (jeżeli w ogóle) rozwiązania te są przyjmowane, a następnie przekładane na konkretne założenia polityki publicznej.

Adekwatności analizy technicznej nie można oceniać z precyzją typową dla matematyki czy fizyki, dlatego najlepiej oceniać ją w świetle dostępnych danych, narzędzi i metod, opartych na doświadczeniu zdobytym w danej dziedzinie, zamiast w odniesieniu do abstrakcyjnych kanonów logiki, naukowości czy obydwu naraz. Zastanawiając się nad ściśle ze sobą powiązаныmi kwestiami adekwatności i efektywności, Majone zidentyfikował sześć potencjalnych pułapek w analizowaniu polityki: (1) sformułowanie problemu, (2) gromadzenie danych i informacji, (3) stosowane narzędzia i metody, (4) prezentowane dowody i argumenty oraz (5) wnioski, komunikacja i realizacja (1980, s. 8–9 i *passim*). Choć autor nie wykorzystuje wprost tego rodzaju analizy w swojej późniejszej i głośniejszej pracy na temat państwa regulacyjnego, nacisk na doświadczenie w danej dziedzinie, potencjalne przyczyny niepowodzeń w procesie sprawowaniu rządów oraz znaczenie przypisywane procesowi uczenia się są tam nadal obecne oraz podawane wnikliwej obserwacji.

W przetłumaczonym tu artykule Majone – podobnie jak wielu badaczy przed nim – zwraca uwagę, że w Europie Zachodniej powojenne ekipy rządzące realizowały cele polityczne za pomocą tradycyjnych metod sprawowania władzy. Opierały się one na pozytywnych przepisach, zgodnych z zasadami praworządności, na zarządzaniu i koordynacji odgórnej, na państwowej własności kluczowych gałęzi gospodarki i przemysłu, na wydatkach budżetowych i wykorzystaniu zmonopolizowanych środków państwowego przymusu oraz opodatkowania, wreszcie na dużych budżetach gwarantujących znaczący wpływ na kształtowanie gospodarki kraju tak w sensie makroekonomicznym, jak i samej polityki redystrybucji dóbr. Jednak zarówno adekwatność, efektywność, jak i skuteczność tych mechanizmów kształtowania polityki znacznie osłabła pod naporem postępującej internacjonalizacji gospodarek narodowych oraz rosnącej integracji gospodarczej i politycznej w rozszerzającej się Unii Europejskiej.

To z kolei sprawiło, na co wielokrotnie zwracałem uwagę i ja, i inni autorzy, że państwom narodowym coraz trudniej zarządzać własnymi gospodarkami, jakby były one w pewnym stopniu zamknięte, osłabione zarządzaniem popytem w stylu keynesowskim. Łącznie przyczyniło się to do niepowodzenia państwa w wielu obszarach jego działania (niezależnie od przesadnie negatywnego odbioru w oczach opinii publicznej oraz krytyki neoliberalnej) i zmieniło gospodarcze znaczenie płacy indywidualnej oraz zasiłków (lub wydatków na cele socjalne) – w miejsce źródła popytu krajowego, dzięki któremu możliwe było utrzymanie pełnego zatrudnienia oraz mechanizmów państwa opiekuńczego, pojawiła się pozycja w rubryce koszty (umiędzynarodowionej) produkcji, zagrażająca globalnej konkurencyjności (szersze omówienie tego zagadnienia proponuję w Jessop 2002).

Jak odnotowało wielu współczesnych socjologów i politologów, z tej przyczyny już w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. wystąpiły liczne wzajemnie powiązane kryzysy: gospodarcze i fiskalno-finansowe, kryzysy racjonalności działania (tzn. zmniejszająca się skuteczność pozytywnej interwencji państwa), reprezentatywności (np. spadające poparcie dla tradycyjnych partii władzy, powstawanie nowych ruchów społecznych), a także kryzysy legitymizacji władzy. W odpowiedzi politycy, menedżerowie przedsiębiorstw państwowych oraz wszyscy, w których bezpośrednim interesie leżało powodzenie interwencyjnych działań rządu, zaczęli poszukiwać nowych rodzajów interwencji państwa, mogących zagwarantować uzyskiwanie odpowiednich wyników gospodarczych wobec nasilającej się konkurencji gospodarki międzynarodowej, a także skuteczniejszych metod wdrażania założeń polityki publicznej. Próbowali też zmierzyć się z kwestią legitymizacji władzy poprzez zniwelowanie deficytu demokracji, a przynajmniej zapewnienie własnym obywatelom oraz innym zainteresowanym lepszego poziomu usług oraz ich większej efektywności.

To zidentyfikowane przez Majonego zasadnicze przesunięcie strategiczne polega na odejściu od pozytywnego interwencjonizmu państwowego opartego na tym, co współcześnie nieco pejoratywnie określa się mianem „opodatkowania i wydawania” (*tax and spend*), oraz zastąpieniu go nowym rodzajem państwa w znacznie większej mierze opartego na regulacjach oraz wypracowywanych zasadach postępowania. W konsekwencji powstaje państwo regulacyjne. Jak zauważa Majone, „podczas gdy państwo interwencjonistyczne cechował wysoki poziom centralizacji

administracji oraz ustanawiania założeń polityki, państwo regulacyjne opiera się w znacznym stopniu na delegowaniu uprawnień na rzecz niezależnych instytucji: agencji regulacyjnych lub komisji, lecz także wymiaru sprawiedliwości, który staje się coraz aktywniejszym uczestnikiem gry regulacyjnej”.

Po nakreśleniu ogólnego kontekstu analizy powstania państwa regulacyjnego Majone przygląda się trzem głównym sposobom rządzenia, z którymi państwo regulacyjne jest powiązane na poziomie regionalnym, krajowym oraz Unii Europejskiej. Są to: prywatyzacja, europeizacja polityki regulacyjnej oraz rządzenie za pośrednictwem stron trzecich. Do tego można dodać rosnące znaczenie wymiaru sprawiedliwości jako aktywnego uczestnika gry administracyjnej. Autor twierdzi również, że przyjęcie i realizacja tych nowych form regulacji wymaga zmian w strukturze instytucjonalnej oraz sposobie funkcjonowania państwa jako takiego.

Jednak płynne przejście od odziedziczonego państwa interwencjonistycznego do dopiero powstającego państwa regulacyjnego utrudnia zależność od ścieżki rozwojowej dziedzictwo instytucjonalne oraz pewne zastane „modele myślowe”, które przetrwały jeszcze z czasów pogrążonego w marazmie starego państwa, co sprawia, że to nowe wciąż nie może się narodzić. Niemniej jednak, zdaniem Majonego, przejście od interwencjonizmu do regulacji jest ważne, ponieważ konkurencja międzynarodowa nie ogranicza się do kosztów, cen towarów i usług, lecz rozciąga się na arbitraż regulacyjny. Firmy mające możliwość dokonania wyboru lokalizacji dla swoich działań będą wybierać państwa prowadzące politykę zapewniającą możliwie najbardziej przyjazne środowisko regulacyjne.

Majone identyfikuje następujące główne cechy państwa regulacyjnego: prywatyzacja, liberalizacja, reforma opieki społecznej i deregulacja (która w rzeczywistości polega na reformie regulacji, czyli wprowadzaniu regulacji przez agencje regulacyjne, a nie ciała pozostające pod bezpośrednim nadzorem państwa). Na proces ten nakłada się nowe zarządzanie publiczne na szczeblu wewnętrznej organizacji państwa. Co ciekawe, choć autor tego nie odnotowuje, wymienione cechy są typowe dla państwa neoliberalnego, promującego: liberalizację, deregulację, prywatyzację, wprowadzenie instytucji rynkowych do resztek sektora państwowego, nowe zarządzanie publiczne, internacjonalizację oraz obniżanie podatków bezpośrednich. Częściowa zbieżność w czasie opisywanych procesów odpowiada dostrzeganym przez autora ograniczeniom wynikającym z internacjonalizacji i konkurencji międzynarodowej oraz z tendencji do przenoszenia istotnych obszarów polityki, mających bezpośredni wpływ na konkurencyjność gospodarczą Europy, do kompetencji Unii Europejskiej, a zwłaszcza nie pochodzącego z wyboru ciała, jakim jest Komisja Europejska.

Bazując na tych przesłankach, Majone od dwudziestu lat uzupełnia prowadzone przez siebie analizy i nadal pozostaje aktywny w sferze rozważań teoretycznych. Coraz bardziej zdecydowanie pyta o zakres odpowiedzialności, deficyty demokracji, a ostatnio o przyczyny poważnych problemów Unii Europejskiej, będących następstwem kryzysu gospodarczego oraz wynikającego zeń bezpośrednio kryzysu zarządzania kryzysowego. W tym kontekście szczególnie interesujące są trzy przywoływane przez autora argumenty.

Po pierwsze, Majone nadal zajmuje się problemami związanymi z przekazywaniem uprawnień regulacyjnych w zakres kompetencyjny Komisji Europejskiej, co ma je skutecznie izolować od nacisków demokratycznych. Działania te uzasadnia zagrożeniami związanymi z prowadzeniem tzw. polityki krótkoterminowej oraz polityczną zmiennością w kontekście, w którym stabilność liczy się bardziej od sprawnego i efektywnego rządzenia, zwłaszcza w dziedzinie regulacji, a nie redystrybucji dóbr. Zagrożenia ujawniły się już w keynesowskim państwie opiekuńczym, a następnie w zmiennych cyklach koniunktury wynikających z pragnienia wygrania kolejnych wyborów przez partię pozostającą u władzy. W tym też kontekście Majone od wielu lat podkreśla znaczenie niezależnych instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska, jako narzędzi, dzięki którym państwa członkowskie mogą podejmować wiarygodne zobowiązania dotyczące integracji gospodarczej, stabilnego i efektywnego wdrażania wspólnej polityki, a także jako środka służącego skutecznemu izolowaniu Unii nie tylko od krótkoterminowych presji wyborczych, lecz także od państw członkowskich, próbujących realizować własne, wąsko pojęte interesy narodowe.

Po drugie, Majone zajmuje się kwestią deficytu demokracji, wprowadzając istotne rozróżnienie między tymi obszarami polityki, w których kluczowym kryterium jest wydajność, a tymi, które koncentrują się na redystrybucji. W przypadku tych pierwszych ważne są wyraźnie i ściśle określone cele, ich osiągnięcie jako kryterium rozliczalności, ściśle wymogi proceduralne, profesjonalizm, przejrzystość, udział społeczeństwa oraz liczne mechanizmy kontrolno-równoważące, takie jak rywalizacja i konkurencja między różnymi agencjami regulacyjnymi – a wszystko to dzieje się pod nadzorem sprawowanym przez państwo. W przypadku tych drugich kładzie się nacisk na rozliczalność demokratyczną, która jednak wymaga, jak zauważa Majone, przyjęcia konfederacyjnej konstytucji europejskiej z wielkościami formami reprezentacji (z zachowaniem stosownych mechanizmów kontrolnych i równoważących), tak by integrację gospodarczą i walutową równoważyła integracja i rozliczalność polityczna na szczeblu europejskim. Jednak bez uchwalenia tego rodzaju konstytucji deficyt demokracji jest ceną, jaką trzeba zapłacić za: (1) dążenie do integracji gospodarczej Europy, (2) stopniowe wdrażanie integracji politycznej tylnymi drzwiami oraz (3) podejmowane jednocześnie próby zachowania zasadniczych aspektów suwerenności narodowej (zob. Majone 2006).

Po trzecie, w swojej najnowszej książce (Majone 2014) autor wydaje się powracać do zastosowanej jeszcze w latach osiemdziesiątych analizy systemów, w której przeciwstawia ogólny cel integracji europejskiej nieudanemu eks-

perymentowi z unią walutową jako sposobem na osiągnięcie takiej integracji. Jego zdaniem, jest to najnowszy przykład zwyczaju przywódców UE wdrażania ambitnych projektów bez uprzedniego uwzględnienia diagnozy problemu i wyzwań stojących na drodze do ich efektywnej realizacji. To odzwierciedlenie „kultury totalnego optymizmu”, która po prostu nie dopuszcza perspektywy porażki. Majone prezentuje również szczegółową krytykę integracji walutowej, opartej na „metodzie wspólnotowej” oraz na strategii faktów dokonanych Jeana Monneta, czyli wprowadzania integracji tylnymi drzwiami.

Problem z kryzysem strefy euro – w o wiele większym stopniu niż wcześniejsze niepowodzenia, takie jak np. strategia lizbońska (2000) – polega na tym, że wskazuje on zarówno na koszty, jak i na korzyści wynikające z integracji gospodarczej oraz wyrzeczenia się suwerenności walutowej. Jeżeli „UE nie udowodni (czynami, nie słowami), że może wykreować wartość dodaną do tego, co poszczególne państwa członkowskie lub ich regiony są w stanie osiągnąć na własną rękę, nie będzie możliwe rozwiązanie kryzysu legitymizacji UE – kryzysu, który narastał na długo przed wprowadzeniem wspólnej waluty, ale który katastrofą projektu euro może znacznie nasilić, z nieobliczalnymi wręcz konsekwencjami” (Majone 2011).

Sugeruje to konieczność głębszego namysłu nad kwestiami projektowania instytucji oraz ogólnej integracji państwa regulacyjnego celem uzupełnienia analiz na poziomach mikro i mezo tak w odniesieniu do poszczególnych instrumentów regulacyjnych, jak i do rozliczalności. Tymi zagadnieniami winni się zainteresować praktycy oraz autorzy publikujący w „Zarządzaniu Publicznym”.

Bob Jessop (Lancaster University)

Przełożył Rafał Śmietana

Bibliografia

- Jessop B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Majone G. (1980). „An anatomy of pitfalls”, w: G. Majone, E.S. Quade (red.), *Pitfalls of Analysis*. London: John Wiley & Sons, s. 7–22.
- Majone G. (1989). *Jean Monnet et l'Europe d'aujourd'hui*. Baden Baden: Nomos.
- Majone G. (1990). *Regulatory Reform in Europe and the United States*. New York: St. Martin's Press.
- Majone G. (1992). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press. Wydanie polskie (2004): *Dowody, argumenty i perswazja w procesie decyzyjnym*, przekł. D. Sielski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Majone G. (1995). *The European Community as a Regulatory State*. Amsterdam: Nijhoff.
- Majone G. (red.) (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone G. (2002). „The European Commission: The limits of centralization and the perils of parliamentarization”, *Governance*, t. 15, nr 3, s. 375–392.
- Majone G. (2005). *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone G. (2006). „The common sense of European integration”, *Journal of European Public Policy*, t. 13, nr 5, s. 607–626.
- Majone G. (2009). *Europe as the Would-be World Power: The EU at Fifty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone G. (2011). „Monetary Union and the politicization of Europe”. Keynote speech at the Euroacademia International Conference: “The European Union and the Politicization of Europe”, Vienna, 8–10 grudnia.
- Majone G. (2014). *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Majone G., Kaufmann F.-X., Ostrom V. (red.) (1985). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: Walter de Gruyter.

Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia¹

Pod koniec lat siedemdziesiątych XX w. rządy państw europejskich zostały zmuszone do zmiany tradycyjnych sposobów rządzenia w odpowiedzi na takie tendencje jak wzrost konkurencji międzynarodowej oraz pogłębianie integracji gospodarczej i walutowej w ramach Unii Europejskiej. Strategiczna adaptacja do nowej rzeczywistości doprowadziła do ograniczenia roli państwa pozytywnego, interwencjonistycznego i jednocześnie do wzrostu roli państwa regulacyjnego: tworzenie regulacji zastępuje nakładanie podatków oraz wydatkowanie uzyskiwanych tą drogą środków. W pierwszej części artykułu zidentyfikowano trzy zbiory strategii prowadzących do rozwoju państwa regulacyjnego jako regulatora zewnętrznego lub rynkowego oraz jako regulatora zdecentralizowanej administracji. W drugiej części poddano analizie istotne zmiany strukturalne, wywołane zmianami strategii regulacyjnych. Dziedzictwo instytucjonalne i intelektualne państwa interwencjonistycznego stanowi główną przeszkodę na drodze do szybkiego dostosowania struktur rządzenia do nowych strategii. Nie wolno lekceważyć trudności związanych z procesem przechodzenia od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego, należy jednak uświadomić sobie, że konkurencja międzynarodowa toczy się nie tylko wśród producentów dóbr i usług, lecz także, i to w coraz większym stopniu, między systemami regulacyjnymi. Konkurencja regulacyjna nagradza systemy, w których innowacje instytucjonalne nie pozostają zbyt daleko w tyle za nowymi decyzjami o charakterze strategicznym.

Słowa kluczowe: państwo pozytywne, państwo regulacyjne, autonomiczne agencje regulacyjne, delegowanie uprawnień, regulacje, strategie, struktury

1. Strategia i struktura

Ponad trzydzieści lat temu Alfred Chandler (1962, s. 16) wysunął tezę, że „struktura podąża za strategią, a najbardziej złożony rodzaj struktury powstaje w wyniku zintegrowania kilku strategii podstawowych”. Następnie poszedł krok dalej, zadając dwa powiązane ze sobą pytania: (1) jeżeli struktura rzeczywiście podąża za strategią, skąd biorą się opóźnienia w tworzeniu nowych rozwiązań organizacyjnych potrzebnych do sprostania wymaganiom administracyjnym nowej strategii? i (2) dlaczego w ogóle pojawiła się nowa strategia wymagająca zmian struktury?

Praca Chandlera wywarła ogromny wpływ na badania nowoczesnych przedsiębiorstw przemysłowych oraz ogólnie na organizację działalności gospodarczej. Nie wpłynęła jednak w takim

samym stopniu na badania w dziedzinie polityk publicznych i zarządzania publicznego, mimo że kwestie podnoszone przez tego wybitnego historyka ekonomii są istotne zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Zmiany w dziedzinie polityki publicznej oraz w strukturach rządzenia tradycyjnie traktowano w najlepszym razie jako luźno powiązane ze sobą procesy badane przez oddzielne subdyscypliny z zastosowaniem różnych ram pojęciowych oraz narzędzi analitycznych. Ten podział znacząco zubożył analizę polityk publicznych i badania w dziedzinie administracji publicznej. Najnowsze osiągnięcia pozytywnej teorii instytucji oraz ekonomii politycznej polityk publicznych mogą po jakimś czasie doprowadzić do powstania ogólnych modeli zdolnych do wyjaśnienia zarówno innowacji w politykach, jak i odpowiadających im zmian strukturalnych. Jednak transformacja polityki publicznej i struktur rządzenia postępuje w takim tempie, że badacze nie mogą się doczekać opracowania modeli pomagających im zrozumieć, co się właściwie dzieje.

Niniejszy artykuł omawia istotne zmiany strukturalne spowodowane „zintegrowaniem kilku stra-

Giandomenico Majone – European University Institute, Florencja.

¹ Tytuł oryginału: „From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy* 1997, t. 17, nr 2, s. 139–167. Copyright © 1997 Cambridge University Press.

tegi podstawowych”: prywatyzacji, liberalizacji i deregulacji (w prawidłowym rozumieniu reformy regulacyjnej), oszczędności budżetowych, integracji gospodarczej i walutowej, a także różnych innowacji politycznych związanych z paradygmatem nowego zarządzania publicznego. Mimo swojej niejednorodności nowe strategie mają przynajmniej jedną cechę wspólną, przewidują mianowicie ograniczenie roli państwa pozytywnego (interwencjonistycznego), w szczególności poprzez okrojenie jego władztwa w dziedzinie opodatkowania i wydatków, na rzecz zwiększenia jego możliwości w dziedzinie kształtowania reguł, a więc roli państwa regulacyjnego. Chociaż przejście od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego przyciąga uwagę wielu uczonych, zwłaszcza w USA (Seidman, Gilmour 1986), nadal brak systematycznych analiz politycznych, prawnych oraz instytucjonalnych następstw tej zmiany sposobu rządzenia. W niniejszej pracy podjęto próbę naszkicowania pierwszej, ogólnej mapy tego w dużej mierze niezbadanego dotąd obszaru, dlatego nie należy jej traktować jako wyczerpującej analizy jego licznych cech charakterystycznych.

2. Schyłek państwa pozytywnego

Współczesne teorie polityczno-gospodarcze wyróżniają trzy główne rodzaje interwencji państwa w gospodarce: redystrybucję dochodów, stabilizację makroekonomiczną oraz regulacje rynkowe. Redystrybucja obejmuje wszelkie transfery środków pochodzących od jednej grupy jednostek czy z jednej grupy regionów lub krajów na rzecz innej grupy, dostarczanie „dóbr społecznie pożądanых”, takich jak szkolnictwo podstawowe czy ubezpieczenia społeczne, a także niektóre formy opieki zdrowotnej, do korzystania z których władze zmuszają obywateli.

Stabilizacja makroekonomiczna polega na dążeniu do osiągnięcia i utrzymywania zadowalającego poziomu wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia. Do głównych instrumentów oddziaływań w tej dziedzinie zaliczają się polityka fiskalna i monetarna wraz z politykami rynku pracy i przemysłową. Polityki regulacyjne mają na celu przeciwdziałanie różnego rodzaju zawodności rynku: wpływom monopolu, negatywnym efektom

zewnątrznym, niepełnej informacji i niedostatecznej podaży dóbr publicznych.

Za pojęciem zawodności rynku stoi podstawowe twierdzenie ekonomii dobrobytu, zgodnie z którym w pewnych warunkach działanie konkurencyjnych rynków prowadzi do optymalnej alokacji zasobów w sensie Pareto (Stiglitz 1988). Z zawodnością rynku mamy do czynienia w wypadku niespełnienia jednego lub więcej warunków prawomocności tego twierdzenia. Jeżeli w związku z tym regulacje – przy akceptowalnych kosztach i z powodzeniem – usuną przykłady tego rodzaju zawodności, mogą zwiększyć efektywność rynków, a nawet zapewnić im poprawne funkcjonowanie, co dotyczy np. usług finansowych, w których kluczową rolę odgrywają: zaufanie, przejrzystość oraz ujawnianie informacji.

Obecnie wszystkie nowoczesne państwa praktykują redystrybucję dochodów i zarządzanie makroekonomiczne oraz regulują rynki, lecz względne znaczenie tych funkcji zależy od kraju oraz od etapu historii. Na przykład pod koniec okresu odbudowy gospodarek narodowych zniszczonych przez II wojnę światową do głównych priorytetów politycznych większości rządów państw zachodnioeuropejskich zaliczała się redystrybucja i uznaniowe zarządzanie makroekonomiczne. Rynek został zepchnięty do roli źródła środków na pokrycie szczodrości rządów, a wszelkie przejawy zawodności rynku uznawano za wystarczające uzasadnienie często dość agresywnych interwencji państwa, takich jak scentralizowana alokacja kapitału lub nacjonalizacja kluczowych sektorów gospodarki. Jak więc widać, centralizację i nieskrępowaną swobodę kształtowania polityk zaczęto traktować jako warunki wstępne skutecznego rządzenia.

Wagę przywiązywaną do polityk redystrybucji i uznaniowego (dyskrecjonalnego) zarządzania zagregowanym popytem najlepiej widać po etykietach: „państwo opiekuńcze”, „państwo keynesowskie” czy „keynesowskie państwo dobrobytu”, które właśnie w tym czasie zyskały na popularności. Jednak socjaldemokratyczny konsensus co do dobroczynnej roli państwa pozytywnego – jako planisty, bezpośredniego producenta towarów i usług, a także pracodawcy ostatniej szansy – zaczął się rozpadać w latach siedemdziesiątych XX wieku. Keynesowskie modele ekonomiczne z tamtych lat nie tłumaczyły jednoczesnego wzrostu bezrobocia

i inflacji, a uznaniowe wydatki publiczne i hojne polityki realizowane przez państwa opiekuńcze coraz częściej postrzegano jako jedną z przyczyn słabych wyników gospodarczych.

Właśnie wtedy powstało pojęcie ułomności (zawodności) rządu. Badacze odwołujący się do teorii wyboru publicznego zidentyfikowali w sektorze publicznym różnego rodzaju niedomagania, podobnie jak wcześniejsze pokolenia ekonomistów dokładały swoje cegiełki do coraz dłuższej listy ułomności rynku. Polityka nacjonalizacji wydawała się dostarczać przekonujących dowodów na zawodność państwa pozytywnego. W kolejnych krajach firmy będące własnością publiczną znalazły się pod ostrzałem krytyków za nieosiąganie stawianych im celów społecznych i gospodarczych, za nierozliczalność oraz podatność na wpływy polityków i związków zawodowych (Majone 1996, s. 11–23).

Nie ma przy tym znaczenia, że tego rodzaju zarzuty nie zawsze były usprawiedliwione, nie zawsze znajdowały też potwierdzenie w praktyce – po prostu coraz większa liczba wyborców przekonanych o ich zasadności była gotowa wesprzeć nowy model rządzenia obejmujący: prywatyzację wielu części sektora publicznego, zwiększenie konkurencji w całej gospodarce, większy nacisk na ekonomię podaży oraz głębokie reformy państwa opiekuńczego. Porażka eksperymentu socjalistycznego prezydenta Mitteranda w latach 1981–1982 dostarczyła argumentów zwolennikom poglądu, iż prowadzenie redystrybucyjnej polityki w stylu zalecanym przez Keynesa nie było już możliwe w krajach – tak jak Francja – ściśle zintegrowanych z gospodarką europejską i światową.

Dziś jeszcze wyraźniej widać, jak globalizacja i – bardziej bezpośrednio – integracja gospodarcza oraz walutowa w ramach Unii Europejskiej podkopują fundamenty państwa pozytywnego: jego prerogatywy w dziedzinie opodatkowania (lub zdolności do zadłużania się) i wydatkowania pozyskanych tą drogą środków. Artykuł 104C traktatu z Maastricht nakazuje państwom członkowskim unikać nadmiernego deficytu budżetowego oraz zobowiązuje Komisję do „nadzorowania rozwoju sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w Państwach Członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów”. Paragraf 11 tego samego artykułu upoważnia Radę Ministrów Gospodarki i Finansów do nałożenia na państwa

członkowskie z nadmiernym deficytem budżetowym wymogu „złożenia we Wspólnocie przez dane Państwo Członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany” oraz/lub do nałożenia grzywny w stosownej wysokości.

Jako kryteria konwergencji, które muszą spełnić członkowie unii monetarnej, wykorzystano tylko zmienne pieniężne, co wskazuje na brak rzeczywistego kompromisu między dążeniem do stabilności cen z jednej strony oraz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z drugiej (Tsoukalis 1993, s. 219). Ogólnie rzecz biorąc, działania państwa pozytywnego są w coraz większym stopniu ograniczane wpływami różnych czynników na szczeblach: krajowym, europejskim i międzynarodowym. Charakter i czas wystąpienia pierwszych reakcji na te ograniczenia w postaci działań politycznych różniły się w zależności od kraju, lecz obecnie wszystkie rządy państw europejskich, w tym byłych gospodarek centralnie planowanych, przyjmują mniej więcej taki sam nowy model rządzenia.

3. Rozwój państwa regulacyjnego

W nowym modelu, którego początków można się doszukiwać pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku, ważną rolę odgrywają: prywatyzacja, liberalizacja, reformy opieki społecznej, a także deregulacja. Obok prywatyzacji deregulację najczęściej uważa się za najbardziej charakterystyczną cechę tego modelu. Paradoksalnie, w tym samym czasie odnotowano imponujący rozwój polityki regulacyjnej zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim (zob. niżej). Jednak paradoks ten należałoby uznać raczej za pozorny niż rzeczywisty. Prawdą jest, że w tym okresie tradycyjne metody regulacji i kontroli ustępowały pod naciskiem potężnych sił technologicznych, ekonomicznych i ideologicznych, ulegając likwidacji lub radykalnemu przekształceniu. Zjawisko to często określa się mianem „deregulacji”, lecz termin ten wprowadza w błąd. W praktyce nigdy nie obserwuje się całkowitego demontażu wszystkich regulacji w sferze publicznej, czyli powrotu do leseferyzmu, który w rzeczywistości nigdy w Europie nie istniał, lecz raczej kombinację

deregulacji oraz nowych regulacji, wprowadzanych niekiedy na innym poziomie rządzenia.

Po prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej zazwyczaj następuje regulacja cen, podczas gdy nowo sprywatyzowane firmy zaczynają podlegać krajowym i europejskim przepisom dotyczącym konkurencji. W rzeczywistości jednak pozycja firm zasiedziały na rynku (i byłych monopolistów) jest tak silna, zresztą podobnie jak ich zdolność do obrony przed konkurentami, że rządy muszą interweniować, by ją osłabić. W tym oraz w innych przypadkach konkurencji zawdzięczają swoje istnienie ograniczeniom nakładanym na ich większych rywali.

Deregulacja może również oznaczać mniejszą restrykcyjność lub większą elastyczność przepisów. Na przykład rzadko kwestionuje się racjonalne przesłanki pewnych form interwencji rządu w coraz bardziej istotnej dziedzinie regulacji społecznych, takich jak: ochrona środowiska, zdrowie, bezpieczeństwo i ochrona konsumentów. Ściśle rzecz biorąc, chodzi tutaj nie tyle o deregulację, ile o osiągnięcie pewnych celów regulacyjnych mniej uciążliwymi metodami. Zastąpienie norm czystości opłatami za zanieczyszczanie środowiska nie oznacza zniesienia przepisów w tej dziedzinie, lecz wprowadzenie odmiennych i prawdopodobnie bardziej skutecznych instrumentów polityki.

Wzrost znaczenia regulacji w Europie wcale nie stanowi odstępstwa od ogólnej tendencji do odchudzania i zwiększania sprawności funkcjonowania organizacji państwowych. Najlepiej postrzegać ją jako bezpośrednią konsekwencję tych samych procesów, które przyczyniły się do schyłku państwa pozytywnego. Trzy spośród nich – prywatyzacja, europeizacja tworzenia polityk oraz rozwój rządu pośredniego (z udziałem tzw. strony trzeciej) – zostaną omówione w następnej części.

Chcąc zrozumieć powiązania między prywatyzacją i regulacją (a ściślej: umocowanymi prawnie regulacjami wprowadzanymi przez niezależne agencje lub komisje), należy pamiętać, że z historycznego punktu widzenia główny sposób regulacji gospodarek w Europie stanowiła własność publiczna. Choć pierwsze przedsiębiorstwa będące własnością publiczną pojawiły się najpóźniej w XVII wieku, rozpowszechniły się one dopiero dwa stulecia później wraz z rozwojem przedsiębiorstw użyteczności publicznej:

gazowni, elektrowni, wodociągów, kolei, telegrafu, a później telefonu. Te branże lub ich części stanowiły naturalne monopole oraz wytwarzały potrzebne dobra, często traktowane jako ważne ze strategicznego punktu widzenia. W związku z tym przyjęto, iż własność publiczna da państwu możliwość nałożenia na gospodarkę struktury planowej i jednocześnie ochroni interes publiczny przed zakusami potężnych interesów prywatnych.

Jak jednak pokazało doświadczenie, nie można utożsamiać własności publicznej z kontrolą publiczną. W rzeczywistości problem sprawowania efektywnej kontroli publicznej nad wielkimi z nacjonalizowanymi przedsiębiorstwami okazał się tak trudny do rozwiązania, że prawie zapomniano o głównym celu, dla którego te ostatnie zostały stworzone, czyli o regulowaniu gospodarki w interesie publicznym (Majone 1996, s. 11–15).

Niepowodzenia regulacji poprzez własność publiczną wyjaśniają przejście do alternatywnej metody kontroli, zgodnie z którą przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i inne branże uznawane za ważne ze względu na interes publiczny pozostawia się w rękach prywatnych, lecz podlegają one przepisom opracowanym i egzekwowanym przez wyspecjalizowane agencje. Tego rodzaju podmioty zwykle powołuje się do istnienia z mocy ustawy jako niezależne organy administracyjne – niezależne w tym sensie, że działają poza łańcuchem hierarchicznej kontroli, sterowanym przez jednostki administracji centralnej (ministerstwa). Tak więc związek przyczynowy między prywatyzacją i regulacjami ustawowymi stanowi ważne, choć niepełne, wyjaśnienie rozwoju państwa regulacyjnego.

Drugą zmienną objaśniającą jest europeizacja polityki społecznej, przez co należy rozumieć rosnącą współzależność polityk krajowych i ponadnarodowych w ramach Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej (WE/EU). Ten złożony proces nadal jest słabo rozpoznany, ale dla celów niniejszego artykułu wystarczy zwrócić uwagę na dwa względnie niekontrowersyjne jego aspekty: kluczową rolę odgrywaną przez regulacje w tworzeniu polityk na szczeblu WE oraz wpływ polityk WE na zmiany regulacji w państwach członkowskich.

Znaczenie procesu tworzenia reguł w WE na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat przejawia się po pierwsze w postaci niemal wykładniczego

wzrostu liczby dyrektyw i rozporządzeń wydawanych corocznie przez władze w Brukseli. W wyniku tego już w 1991 r. WE wprowadzała do prawodawstwa francuskiego więcej przepisów niż władze krajowe. Szacuje się, że obecnie jedynie 20–25 procent norm prawnych stosowanych we Francji wprowadza rząd tego kraju bez uprzednich konsultacji z Brukselą (Conseil d'État 1993). Jednak gdy program ujednoczenia rynku przeszedł swój okres szczytowy, tempo wzrostu liczby dyrektyw WE/UE spadło, a niektóre z nich zostały nawet uchylone w imię zasady pomocniczości.

Wzrosła nie tylko liczba, lecz także jakość przepisów europejskich. Od chwili, gdy w Jednolitym Akcie Europejskim wprowadzono zasadę kwalifikowanej większości w głosowaniach w wielu ważnych obszarach polityk, przepisy europejskie są często bardziej innowacyjne niż wszystkie lub większość przepisów krajów członkowskich Unii Europejskiej (Majone 1996, s. 74–78). Należy również pamiętać, że poszerzone kompetencje WE/UE w dużej mierze dotyczą regulacji gospodarczych i społecznych. Chociaż przepisy WE dotyczące ochrony środowiska obejmują obecnie na przykład ponad 200 aktów prawnych (w wielu państwach członkowskich liczba przepisów pochodzenia WE w tej dziedzinie jest większa od liczby przepisów pochodzenia wyłącznie krajowego), kompetencje europejskie w dziedzinie polityki społecznej pozostają ograniczone. W dalszej części artykułu powrócimy do przyczyn tego dość wybiórczego poszerzenia kompetencji.

Jak wynika z powyższych rozważań, niezwykle rozwój regulacji na szczeblu europejskim nie mógł pozostać bez znaczącego wpływu na rozwój polityki regulacyjnej oraz na instytucje na szczeblu krajowym. Za najlepszą ilustrację tego wpływu można uznać politykę konkurencji. Gdy podpisano traktat rzymski, Niemcy były jedynym członkiem założycielem posiadającym nowoczesne prawo antymonopolowe i silny organ regulacyjny do jego wdrażania w postaci Federalnego Urzędu Antymonopolowego. Czterdzieści lat później wszyscy członkowie Unii Europejskiej wprowadzili przepisy dotyczące konkurencji bardzo podobne do prawodawstwa europejskiego oraz instytucje odpowiedzialne za ochronę konkurencji, ściśle powiązane z Dyrekcją Generalną

ds. Konkurencji Komisji Europejskiej (DG IV). Ostatnio DG IV rozpoczęła realizację projektu decentralizacyjnego, którego celem w dłuższej perspektywie czasowej będzie wprowadzenie ujednoczonych przepisów dotyczących konkurencji na terenie całej UE przez sieć, w skład której wejdą krajowe instytucje odpowiedzialne za ochronę konkurencji, sądy krajowe oraz DG IV.

Taka strategia koordynacji postępowania między krajowymi i europejskimi organami regulacyjnymi byłaby nie do pomyślenia jeszcze dziesięć lat temu. Dziś stała się możliwa dzięki samorzutnej harmonizacji przepisów dotyczących konkurencji w państwach członkowskich, wzrastającej profesjonalizacji krajowych organów regulujących zasady konkurencji oraz dążeniu tych ostatnich do pełnej niezależności od swoich rządów (Laudati 1996).

Chociaż w innych obszarach kreowania polityk regulacyjnych zmiany prawne i instytucjonalne nie są aż tak zaawansowane, można zaobserwować ogólną tendencję do harmonizacji podejść regulacyjnych oraz do ściślejszej współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi i ich odpowiednikami na szczeblu europejskim. Co bardziej istotne dla rozwoju państwa regulacyjnego, delegacja ważnych kompetencji na poziom europejski nie zmniejszyła znaczenia polityk oraz instytucji regulacyjnych na szczeblu krajowym, lecz wręcz zwiększyła ich wagę. Ten pozorny paradoks łatwo wytłumaczyć. W systemie kształtowania polityki, przyjętym na mocy traktatu rzymskiego, wdrażanie większości przepisów WE stanowi obowiązek państw członkowskich, które specjalnie w tym celu często muszą powoływać nowe organy lub przynajmniej rozbudowywać istniejące. Co więcej, w wielu wypadkach prawo wspólnotowe nakłada na rządy krajowe nowe obowiązki regulacyjne. Na przykład większość przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz ochrony konsumentów w krajach Europy Południowej opracowano w celu wdrożenia dyrektyw WE. Nawet w Wielkiej Brytanii przewodniczący Komisji Zdrowia i Bezpieczeństwa zauważył niedawno, że obecnie WE stanowi główne źródło obowiązujących w Wielkiej Brytanii przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Dotyczą one nie tylko bezpieczeństwa pracowników, lecz także poważnych zagrożeń oraz większości kwestii związanych z ochroną środowiska (Baldwin 1996).

Krótko mówiąc, państwa członkowskie chcące brać czynny udział w kształtowaniu nowych przepisów w Brukseli, a następnie wdrażać je na szczeblu krajowym, zostały zmuszone do rozwinięcia zdolności do tworzenia regulacji na niespotykaną dotąd skalę. W ten sposób rozwój WE jako państwa regulacyjnego wywarł znaczący wpływ na analogiczne tendencje w krajach UE.

4. Państwo regulacyjne od podszewki

Przejęcie od rządu bezpośredniego do pośredniego (lub przez pełnomocników) (Seidman, Gilmour 1986) stanowi trzecią ważną przyczynę rozwoju państwa regulacyjnego, a mówiąc dokładniej, rozwoju tego, co Hood i James (1996) nazywają „podszewką państwa regulacyjnego”. Znajome aspekty tego procesu obejmują: decentralizację i regionalizację administracji, podział wcześniej monolitycznych jednostek na jednostki jednozadaniowe z własnymi budżetami, delegowanie odpowiedzialności za świadczenie usług organizacjom prywatnym nastawionym lub nienastawionym na zysk oraz jednostkom umocowanym poza strukturami ministerstw niepodlegającym zwyczajowej hierarchii władzy wykonawczej, przetargi konkurencyjne i inne rozwiązania o charakterze kontraktów lub quasi-kontraktów. W ich ramach budżety i uprawnienia decyzyjne przekazuje się płatnikom, którzy w imieniu określonej grupy klientów nabywają usługi od dostawców oferujących najlepszy stosunek jakości do ceny.

Za ważny przykład omawianych zmian należy uznać brytyjski program Next Steps, mający na celu rozczłonkowanie dotąd jednolitego korpusu służby cywilnej. W ciągu trzech lat od rozpoczęcia programu ponad 50% urzędników przeszło z resortów ministerialnych do agencji, które na pewnym etapie mogą, ale nie muszą, zostać sprywatyzowane. Do końca 1994 r. zmiany objęły prawie 62% urzędników. Jak zwraca uwagę Dowding, chociaż agencje istniały już wcześniej, główna różnica między nimi a agencjami uczestniczącymi w programie Next Steps polega na uzgadnianiu wiążącej umowy ramowej przez ministerstwo i agencję. Umowę tę można traktować jako plan określający obecne i przyszłe cele, środki finansowe, podstawowe warunki

zatrudnienia oraz procedury kontrolne, poprzez które ministerstwo monitoruje agencję (Dowding 1995, s. 75).

Pośredni system rządzenia obejmuje nie tylko strukturę odpowiedzialności, lecz także nowe formy kontroli i rozliczalności. Jeżeli politycy chcą kontrolować lub wpływać na agencje i inne niezależne organizacje, są zobowiązani do zawierania z nimi umów oraz stosowania reguł i przepisów: „rządzenie poprzez regulacje to nieunikniona cecha towarzysząca rządzenia przez pełnomocników” (Seidman, Gilmour 1986: 128).

W pośrednim systemie rządzenia zarządzanie coraz częściej utożsamia się z tworzeniem regulacji obowiązujących strony trzecie, dostarczające towary i usługi, a nie z odpowiedzialnością i rozliczalnością za świadczenie usług. Jak podkreślają Hood i Scott, kontraktowanie, delegowanie zadań organom pozaministerialnym i „zlecenie” (przy czym „nabywca” i „dostawca” są niezależni od siebie i zawierają ze sobą kontrakty lub quasi-kontrakty, nawet jeżeli obie strony są organizacjami publicznymi), przyczyniły się do wzrostu roli wewnętrznych organów regulacyjnych. Dlatego komisarze służby cywilnej, pierwotnie powołani do rekrutacji urzędników w drodze konkursu, stopniowo przestawali się zajmować stroną operacyjną tego procesu. Zgodnie z zarządzeniem z 1995 r., obecnie pełnią funkcję regulatora ustanawiającego normy i kontrolującego jakość (Hood, Scott 1996: 13–14). W ramach programu Next Steps regulowanie procesu świadczenia usług publicznych staje się jednym z kluczowych zadań ministerstw.

Wspólnota Europejska stanowi ciekawy przykład rządzenia pośredniego w dziedzinie tworzenia norm technicznych. Zgodnie z tzw. nowym podejściem przedstawionym w Białej Księdze ds. realizacji rynku wewnętrznego (Komisja Wspólnot Europejskich 1985), dyrektywy europejskie ograniczają się obecnie do określania zasadniczych wymogów, które muszą spełniać określone produkty. Obejmują przede wszystkim kwestie zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów. Zadanie określania szczegółowych norm sędowano na europejskie organy normalizacyjne: Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN), Europejski Komitet Normalizacyjny Elektrotechniki (CENELEC) oraz Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI). Są

to prywatne, niezależne stowarzyszenia organizacji normalizacyjnych funkcjonujących w państwach członkowskich.

Stosunki między Komisją WE i europejskimi organami normalizacyjnymi regulują umowy. Zgodnie z ustaleniami, np. między Komisją i CEN/CENELEC, wnioski Komisji dotyczące harmonizacji technicznej będą wyraźnie nawiązywać do norm opracowywanych przez te organizacje. Komisja ma także aktywnie wspierać stosowanie norm europejskich na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Ze swojej strony CEN i CENELEC biorą odpowiedzialność za zapewnienie zgodności norm z zasadniczymi wymogami stawianymi przez dyrektywę UE. W wypadku wątpliwości co do tej zgodności, sprawę kieruje się do Stałego Komitetu – organu doradczego Komisji. Ponadto organy normalizacyjne gwarantują prawo wszystkich zainteresowanych stron (przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, konsumentów, agencji państwowych) do uczestnictwa w procesie stanowienia norm oraz, w szczególności, prawo Komisji do uczestnictwa we wszystkich sesjach komitetów technicznych. Krótko mówiąc, w ramach nowego podejścia Komisja zrezygnowała z operacyjnej harmonizacji technicznej i zamiast tego przejęła odpowiedzialność za monitorowanie jakości oraz rzetelności procesu stanowienia norm na szczeblu europejskim.

Zanim przejdziemy dalej, warto w kilku słowach podsumować dotychczasową dyskusję. W duchu tez przedstawionych przez Chandlera zidentyfikowaliśmy „kilka zintegrowanych strategii podstawowych” prowadzących do rozwoju państwa regulacyjnego w podwójnej roli: regulatora zewnętrznego (lub rynkowego) oraz wewnętrznego. Omówiliśmy trzy grupy strategii: prywatyzację, liberalizację i reformy regulacji (deregulację), dostosowywanie polityk i instytucji krajowych w celu pogłębienia integracji europejskiej oraz przejście do rządu pośredniego. W ciągu ostatnich dwudziestu lat wszystkie rządy zachodnioeuropejskie przyjęły te strategie, choć rozkład w czasie i tempo ich wprowadzania, a także dokonywane wybory różniły się znacznie w zależności od kraju. Poziom merytoryczny adaptacji strukturalnych koniecznych do spełnienia wymogów politycznych i administracyjnych nakładanych przez nowe strategie pozostaje więc

zróżnicowany. Ogólna tendencja jest jednak dość klarowna, dlatego w drugiej części artykułu skoncentrujemy się na niej, a nie na sytuacji w poszczególnych krajach (zob. tabela 1).

5. Opodatkowanie i wydatki a kształtowanie reguł

Większość różnic strukturalnych między państwem pozytywnym i państwem regulacyjnym wywodzi się z rozróżnienia między dwoma źródłami wpływów rządu: opodatkowaniem (lub zdolnością do zadłużania się) i wydatkami z jednej strony oraz tworzeniem regulacji z drugiej. Innymi słowy, z różnicy między politykami wymagającymi bezpośredniego wydatkowania środków publicznych i politykami regulacyjnymi. Chodzi o to, że ograniczenia budżetowe mają bardzo niewielki wpływ na tworzenie reguł, podczas gdy zasięg nieregulacyjnych programów opartych na bezpośrednich wydatkach zależy od dostępnych środków budżetowych, a więc od poziomu wpływów podatkowych.

Budżet publiczny nakłada na twórców reguł miękko ograniczenia, ponieważ rzeczywistych kosztów programów regulacyjnych nie ponoszą organy regulacyjne, lecz ci, którzy muszą się do nich dostosować. Jak to ujął Christopher De Muth (1984, s. 25), były administrator do spraw regulacyjnych amerykańskiego Biura Zarządzania i Budżetu (Office of Management and Budget):

Dane liczbowe dotyczące budżetu i dochodów dobrze oddają to, co dzieje się w opiece społecznej, obronności oraz w polityce podatkowej, dlatego można je wykorzystać do skutecznego przekazywania opinii publicznej informacji ponad głowami przedstawicieli grup interesu, walczących o takie czy inne programy (...). Jednak w świecie regulacji, w którym rząd co prawda nakazuje, lecz prawie cała reszta dzieje się w sektorze prywatnym, na ogół brakuje nam dobrych zagregowanych danych liczbowych do opisanego tego, jakie „wpływy podatkowe” zostały „wydatkowane” na realizację polityk publicznych. Zamiast tego mamy listy – niekończące się listy projektów, które rząd chciałby zlecić innym.

Nie można przecenić znaczenia tej różnicy strukturalnej między politykami regulacyjnymi a tymi, które polegają na bezpośrednim wydat-

Tabela 1. Porównanie dwóch modeli rządzenia

	Państwo pozytywne	Państwo regulacyjne
Główne funkcje	redystrybucja, stabilizacja makroekonomiczna	korygowanie zawodności rynku
Instrumenty	podatki (lub zaciąganie zobowiązań) i wydatki	tworzenie reguł
Główna arena konfliktu politycznego	alokacja środków budżetowych	analiza i kontrola procesu tworzenia reguł
Charakterystyczne instytucje	parlament, ministerstwa, znacjonalizowane firmy, usługi opieki społecznej	komisje parlamentarne, niezależne agencje i komisje, trybunały
Kluczowi aktorzy	partie polityczne, urzędnicy, grupy przedsiębiorstw	jednostki jednozadaniowe, organy regulacyjne, eksperci, sędziowie
Styl polityki	uznaniowy (dyskrecjonalny)	przestrzeganie reguł, legalizm
Kultura polityki	korporacyjna	pluralistyczna
Rozliczalność polityczna	bezpośrednia	pośrednia

kowaniu środków publicznych. Rozróżnienie to nabiera szczególnej wagi na poziomie europejskim, ponieważ państwa członkowskie bezpośrednio lub pośrednio ponoszą nie tylko gospodarcze, lecz także polityczne i administracyjne koszty wdrażania przepisów. W rzeczywistości właściwości strukturalne kształtowania polityk regulacyjnych w dużym stopniu wyjaśniają skłonność do kształtowania polityki wspólnotowej poprzez regulacje (Majone 1996, s. 64–66).

W dużym skrócie wyjaśnienie to przedstawia się następująco. Pomimo znacznego wzrostu w ostatnich latach budżet UE stanowi zaledwie 2,4% łącznych wydatków sektora publicznego w państwach członkowskich i mniej niż 1,3% PKB Unii. Dla porównania władze krajowe i lokalne wydatkują od 45% do 50% całego bogactwa wytworzonego w państwach członkowskich. Budżet UE jest nie tylko bardzo mały, lecz także sztywny: ponad 50% wszystkich środków to wydatki obowiązkowe, przeważnie na Wspólną Politykę Rolną oraz na kilka programów redystrybucji. To, co pozostaje, nie wystarcza do wspierania na szerszą skalę inicjatyw w politycznie atrakcyjnych dziedzinach, takich jak: polityka przemysłowa, programy opieki społecznej i tworzenia miejsc pracy, badań naukowych oraz innowacji technologicznych. Biorąc pod uwagę te ograniczenia, jedynym sposobem zwiększenia wpływów Komisji Europejskiej jest poszerzenie zakresu działań regulacyjnych: tworzenie reguł daje Brukseli sporą

władzę, mimo znacznych ograniczeń budżetowych nakładanych przez państwa członkowskie. Innymi słowy, ponieważ WE nie posiada uprawnień do nakładania podatków i wydatkowania uzyskanych w ten sposób wpływów, może zwiększać swoje kompetencje, tylko rozwijając się analogicznie do państwa regulacyjnego w prawie czystej postaci.

Najnowsze modele zachowań biurokratycznych dostarczają kolejnego przykładu znaczenia różnic między polityką regulacji i innymi rodzajami kształtowania polityk. W jednym z najbardziej znanych modeli biurokracji proponowanych przez teorię wyboru publicznego urzędnicy starają się maksymalizować wielkość budżetu reprezentowanych przez siebie agencji. Mogą tak postępować, ponieważ kierownictwa agencji – w odróżnieniu od parlamentów i innych podmiotów finansujących – znają prawdziwe koszty wytwarzania usług na danym poziomie (Niskanen 1971). Jak jednak zwraca uwagę Dunleavy (1991), Niskanen opracował swój model w oparciu o funkcjonowanie agencji zarządzających programami wydatków bezpośrednich. Maksymalizacja budżetu może w tym przypadku stanowić prawdopodobną hipotezę, ale z wyżej podanych przyczyn nie stosuje się ona do agencji regulacyjnych. Ponadto ekonomiczne teorie regulacji nie wykorzystują hipotezy maksymalizacji budżetu do modelowania zachowania regulatorów. Zgodnie z tymi teoriami, regulatorzy maksymalizują własną użyteczność nie poprzez ukrywanie prawdziwych kosztów

swojego funkcjonowania – te i tak w dużej mierze składają się z kosztów osobowych, które organ finansujący może dość dokładnie oszacować – lecz poprzez dostarczanie korzyści regulacyjnych różnym grupom interesu (Majone 1996, s. 31–34).

Brak wiążących ograniczeń budżetowych w kształtowaniu polityki regulacyjnej pociąga za sobą kilka ważnych konsekwencji. Po pierwsze, ani parlament, ani rząd nie planują poziomu działalności regulacyjnej w danym okresie. Po drugie, żaden urząd nie odpowiada za ustalanie priorytetów regulacyjnych w poszczególnych ministerstwach. Po trzecie, o ile programy obejmujące wydatkowanie środków finansowych są poddawane regularnym kontrolom (audytowi), o tyle analogiczne działania nie obejmują programów regulacyjnych. Podejmując próbę wyeliminowania tego rodzaju problemów, niektórzy analitycy regulacji opracowali koncepcję „budżetu regulacyjnego” (Litan, Nordhaus 1983). Taki budżet byłby tworzony dla każdej agencji. Najpierw tworzono by budżet łączny (w skali całego kraju), a następnie rozdzielano by go pomiędzy poszczególne jednostki. W zamyśle autorów budżet regulacyjny ma za zadanie ujawniać koszty alternatywne przyjmowania regulacji i sprzyjać ich efektywności kosztowej. Równoczesna analiza wszystkich nowych regulacji pozwoliłaby na uwzględnienie ich skumulowanego wpływu na funkcjonowanie poszczególnych gałęzi przemysłu oraz całej gospodarki.

Amerykańskie Biuro Zarządzania i Budżetu (OMB) zastosowało tę koncepcję w praktyce, najwyraźniej uzyskując zachęcające wyniki. My jednak nie koncentrujemy się na sukcesie tej czy innej propozycji poprawy procesu regulacyjnego, lecz na implikacjach toczącej się debaty: w państwie regulacyjnym rywalizacja polityczna przenosi się z tradycyjnej dziedziny prac nad budżetem na zupełnie nowy obszar, w którym główne źródło konfliktu stanowi jurysdykcja obejmująca ocenę i kontrolę procesu regulacyjnego. Zdaniem Seidmana i Gilmoura (1986: 129–31), Ronald Reagan był pierwszym prezydentem USA, który wyraźnie dostrzegł znaczenie tworzenia regulacji w procesie sprawowania rządów, coraz bardziej zależnym od agencji funkcjonujących poza normalnymi strukturami władzy wykonawczej, oraz rozumiał, że analiza regulacji będzie się odbywała wraz z tradycyjną analizą budżetu

i łącznie będą one stanowiły jedno z głównych narzędzi pozostających w rękach prezydenta.

Stąd rosnące znaczenie OMB, umocowanego w strukturach władzy wykonawczej, jako swego rodzaju „regulacyjnej izby obrachunkowej”. Na mocy rozporządzenia nr 12291 z 17 lutego 1981 r. analizę kosztów i korzyści stosuje się do wszystkich ważnych reguł i przepisów, co daje OMB kompetencje wyznaczania kryteriów, na podstawie których pewne kwestie można uznać za „ważne”. Pozycję OMB dodatkowo wzmocniło rozporządzenie nr 12498 z 4 stycznia 1985 r., które wymaga od każdej agencji prezentacji „przeglądu własnych polityk regulacyjnych, celów działania na każdy rok oraz informacji dotyczących wszystkich znaczących planowanych i aktualnie podejmowanych działań w zakresie regulacji (...), uznanych przez dyrektora [OMB] za konieczne do stworzenia programu regulacyjnego dla prezydenta” (tamże, s. 131).

Kongres USA zdecydowanie, chociaż jak się okazało bezskutecznie, sprzeciwiał się takiemu scentralizowanemu monitorowaniu procesu regulacyjnego. Seidman i Gilmour stwierdzili, że o ile w przeszłości walka między prezydentem i Kongresem w dziedzinie sterowania politykami publicznymi koncentrowała się przede wszystkim na kwestiach związanych z alokacją środków budżetowych i na strukturze władzy wykonawczej, o tyle teraz głównym obszarem konfliktu stał się nadzór nad procesem kształtowania reguł.

Konflikt ten z jeszcze większą wyrazistością występuje w Unii Europejskiej, gdzie różnice zdań między państwami członkowskimi i władzą wykonawczą WE w kwestii środków budżetowych błędna w porównaniu z konfliktem dotyczącym zakresu, poziomu oraz metod tworzenia regulacji. Traktat z Maastricht to tylko ostatnia odsłona toczącej się walki o kontrolę nad procesem wprowadzania regulacji w Europie. Tak więc, chociaż Jednolity Akt Europejski znacznie rozszerzył uprawnienia regulacyjne Komisji, traktat często wyklucza harmonizację prawodawstwa państw członkowskich w nowych obszarach kompetencji Wspólnoty. Treść wielu nowych przepisów sprawia wrażenie, że ich głównym celem nie jest legitymizacja władzy regulacyjnej WE w wielu nowych dziedzinach, lecz dopilnowanie, by kompetencje te nie wykraczały poza pewne granice – wrażenie to wzmocnia wprowadzenie do traktatu zasady

pomocniczości. Również dołączone do traktatu deklaracje na temat przejrzystości i dostępu do informacji, a także oceny kosztów i korzyści propozycji Komisji należy postrzegać jako część tych samych prób zapewnienia lepszego monitorowania procesu regulacyjnego.

6. Od scentralizowanej biurokracji do agencji

Do najbardziej oczywistych strukturalnych następstw przejścia do regulacyjnego trybu rządzenia zalicza się powstanie nowego rodzaju wyspecjalizowanych agencji i komisji działających niezależnie od rządu centralnego. Redystrybucja dochodów oraz zarządzanie makroekonomiczne wymagają wysokiego stopnia centralizacji procesu tworzenia polityk oraz administracji. Właśnie dlatego charakterystycznymi instytucjami państwa pozytywnego są: jednolity korpus służby cywilnej, duże przedsiębiorstwa państwowe oraz duże struktury biurokratyczne zarządzające systemem opieki społecznej. Wymogi administracyjne w procesie tworzenia regulacji są jednak zupełnie inne. Najlepiej spełniają je elastyczne, wysoce wyspecjalizowane organizacje, cieszące się dużą autonomią w podejmowaniu decyzji, czyli niezależne agencje regulacyjne.

Zwolennicy modelu agencyjnego niekiedy zachowują się tak, jakby bezwarunkowo przewyższał on tradycyjne metody formułowania i wdrażania polityk. To oczywista nieprawda. Na przykład polityki redystrybucji lub te posiadające istotne konsekwencje redystrybucyjne powinny pozostawać pod bezpośrednią kontrolą politycznej władzy wykonawczej. Model agencji ma zastosowanie tylko w niektórych, choć ważnych, dziedzinach, takich jak regulacje gospodarcze i społeczne oraz w innych czynnościach typowo administracyjnych, w których doświadczenie i reputacja przekładają się na większą skuteczność.

W dziedzinie tworzenia regulacji niezależne agencje mają istotną przewagę nad strukturami biurokratycznymi, i to pod dwoma względami: wiedzy fachowej oraz możliwości podejmowania wiążących zobowiązań politycznych. Wiara w potęgę wiedzy jako siły napędowej postępu społecznego – specjalistycznej wiedzy technicznej,

której przypuszczalnie nie posiada ustawodawca, sądy ani biurokratyczni generaliści – zawsze stanowiła ważne źródło legitymizacji dla agencji regulacyjnych, zwłaszcza w USA. Według analityków z epoki Nowego Ładu (zob. np. wczesne prace Merle'a Fainsoda [1940, s. 313]), komisje regulacyjne stały się ważnymi instrumentami rządzenia właśnie dlatego, że Kongres i sądy okazały się niezdolne do spełnienia „ważnego imperatywu funkcjonalnego” specjalizacji. Niezależne komisje „zyskały uznanie, ponieważ oferowały możliwość wykorzystania wiedzy specjalistycznej do rozwiązywania określonych problemów, względną niezależność analiz od partyjnego politykierstwa oraz sprawność działania”. James Landis (1996 [1938]: 23), jeden z najbardziej znanych badaczy i praktyków regulacji w USA, pisał, że „zapotrzebowanie na fachowość i ciągłość zainteresowań w naturalny sposób prowadzi do powstawania władz ograniczonych w swojej dziedzinie działania do nowych zadań, o których podjęciu może zdecydować rząd”.

Zwolennicy niezależnych komisji w czasach Nowego Ładu z pewnością wiedzieli – jak to ujął Fainsod – że fachowość biurokracji regulacyjnych nie zawsze jest poza wszelkimi podejrzeniami. Mimo to uznawali ustanawianie komisji za lepsze rozwiązanie ze względu na większą łatwość zatrudniania ekspertów przez niezależne agencje niż przez władze wykonawcze. Dziś ten argument z pewnością nieco stracił na ważności, gdyż ministerstwa i inne instytucje rządowe rutynowo korzystają z usług wysokiej klasy ekspertów oraz z rozległych sieci konsultantów. Obecnie prawdziwa przewaga komparatywna niezależnych agencji polega raczej na łączeniu specjalistycznej wiedzy z „ciągłością zainteresowań”, o której wspomina Landis.

Ciągłość polityki bardzo trudno osiągnąć w demokracji będącej ze swej natury formą rządzenia *pro tempore*. Konieczność przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach czasu poważnie ogranicza skłonność zwycięzców walki wyborczej do arbitralnego wykorzystywania uprawnień powierzonych im przez elektorat. Podział procesu demokratycznego na stosunkowo krótkie okresy niesie ze sobą poważne konsekwencje, zwłaszcza wtedy, gdy problemy społeczeństw wymagają długofalowych rozwiązań. Ze względu na perspektywę odejścia ze swoich stanowisk

politycy mają niewielką motywację do opracowywania polityk, których pozytywne efekty, jeżeli w ogóle, dadzą się odczuć dopiero po kolejnych wyborach. Dlatego kierownictwom politycznym trudno podejmować wiarygodne zobowiązania do realizacji określonej długoterminowej strategii. Problem zobowiązań dodatkowo potęguje fakt, że w zbiorowym procesie podejmowania decyzji istnieje wiele możliwych większości, których indywidualne preferencje wcale nie muszą być ze sobą zgodne. Ponieważ „polityczne prawa własności” są słabe – ustępujący ustawodawca nie może zobowiązać nowego ustawodawcy, a rząd nie może zobowiązać kolejnego rządu do przyjęcia konkretnych rozwiązań – polityki publiczne są zawsze narażone na niedotrzymywanie umów i brak wiarygodności.

Jedno z najskuteczniejszych rozwiązań problemu zobowiązań polega na delegowaniu uprawnień w zakresie kształtowania polityk instytucjom takim jak niezależne banki centralne oraz agencje regulacyjne, a nawet instytucje ponadnarodowe, takie jak Komisja Europejska. Niezależnie od szczebla działania – krajowego lub ponadnarodowego – logika delegowania kompetencji pozostaje zasadniczo taka sama. Jak to ujęli Gatsios i Seabright (1989, s. 46), „delegowanie uprawnień regulacyjnych jakiejś agencji niebędącej rządem (...) najlepiej rozumieć jako rozwiązanie umożliwiające rządowi podejmowanie zobowiązań realizacji określonych strategii regulacyjnych, które nie byłyby wiarygodne w wypadku braku takiej delegacji. Pytanie, czy zobowiązanie to lepiej podjąć poprzez delegację uprawnień na rzecz agencji krajowych, czy ponadnarodowych, pozostaje otwarte”.

Jak widać, model agencyjny, stanowiący połączenie specjalistycznej wiedzy i niezależności ze specjalizacją w dość wąskim zakresie polityk, różni się zdecydowanie od tradycyjnego modelu biurokratycznego. Ciekawą analogię do różnic między wyspecjalizowanymi agencjami i zajmującymi się wszystkim biurokracjami stanowi rola wyspecjalizowanych komisji i podkomisji w organizacji pracy zgromadzeń ustawodawczych. Najstarszym i najpełniej rozwiniętym systemem komisji dysponuje amerykański Kongres. Komisje Kongresu sprawują niemal monopolistyczny nadzór nad stosunkowo wąskim zakresem kwestii politycznych. Posiadają prawo do składania

propozycji rozwiązań legislacyjnych, jak również prawo weta wobec wniosków składanych przez ustawodawców niezasiadających w komisji. Członkowie komisji wywierają więc ogromny wpływ na określoną grupę polityk. Proces podejmowania decyzji ma zwykle charakter bezstronnych prób rozwiązywania problemów, a nie tradycyjnych przetargów, typowych dla polityk dystrybucyjnych (Krehbiel 1992).

W większości parlamentów europejskich system komisji nie jest tak dobrze rozwinięty, lecz sytuacja ta szybko ulega zmianie. Na przykład kiedyś nadzwyczajne komisje Parlamentu Wielkiej Brytanii były mało znane i raczej nieskuteczne (Craig 1994), jednak niedawno „The Economist” napisał o cichej rewolucji mającej miejsce w Parlamencie: „Prawdziwej pracy parlamentarnej nie wykonuje się już na forum Izby Gmin, gdzie debata (...) ogranicza się zasadniczo do rytualnych wyzwick. Cała akcja przeniosła się na wyższe piętra, do ponadpartyjnych komisji nadzwyczajnych, w których posłowie starają się uniemożliwić władzy wykonawczej unikanie odpowiedzialności za swoje działania” („The Economist”, 12 marca 1994, s. 47).

Podobieństwa strukturalne między systemem komisji i modelem agencyjnym wyjaśniają, dlaczego kontrolę polityczną nad agencjami regulacyjnymi sprawują głównie komisje parlamentarne. Zjawisko to można teoretycznie wyjaśnić w następujący sposób. Zgodnie z teorią agencji, spośród wszystkich politycznych przełożonych agencji największe wpływy wywierają na nie prawodawcy. Dzieje się tak dlatego, że przepisy, na mocy których powstają agencje, tworzą pewną strukturę bodźców, która powinna minimalizować rozbieżności między intencjami prawodawców i tworzonymi regulacjami. Ale teoria zakłada również asymetrię informacji. Agenci mają zwykle więcej informacji niż ich przełożeni na temat szczegółów zleconego im zadania, a także na temat własnych preferencji, zdolności i działań. W związku z tym mogą wykorzystywać wysokie koszty pomiaru swojej produktywności do praktykowania zachowań oportunistycznych.

Chcąc ograniczyć tego rodzaju koszty agencji, ustawodawca nie tylko kształtuje odpowiedni system zachęt, lecz także we własnym interesie tworzy specjalne mechanizmy służące do monitorowania zachowania pełnomocników. Komisje

parlamentarne posiadające quasi-monopol na niewielki zakres polityk są właśnie takim narzędziem monitorującym. Empirycznego poparcia dla tego wniosku dostarcza kilku amerykańskich badaczy. Weingast i Moran (1983) przeanalizowali dane na temat decyzji podejmowanych w ciągu roku przez Federalną Komisję Handlu (Federal Trade Commission, FTC) i wykazali, że preferencje polityczne komisji Kongresu sprawujących czynności nadzorcze odgrywają istotną rolę w kształtowaniu działań Agencji: zmiany preferencji komisji przekładają się na zmiany polityki Agencji. Podobnie, w swoim szczegółowym opisie legislacyjnych i prawnych aspektów polityki antymonopolowej w latach 1969–1976, Kovacic (1987) stwierdził, iż FTC wcale nie lekceważyła preferencji Kongresu, co sugerowały starsze teorie granic nadzoru politycznego nad biurokracją, lecz rzeczywiście wybierała programy odpowiadające preferencjom politycznym nadzorującej ją komisji. Autorzy bardzo szczegółowych badań działania siedmiu agencji regulacyjnych od końca lat siedemdziesiątych niemal do końca lat osiemdziesiątych XX wieku doszli do podobnych wniosków (Wood, Waterman 1991).

Ponieważ agencje regulacyjne pojawiły się w Europie stosunkowo niedawno, nie przeprowadzono jeszcze porównywalnych badań wzajemnych relacji między agencjami i komisjami parlamentarnymi na poziomie krajowym ani wspólnotowym. Jednak dostępne dane empiryczne sugerują, że również po tej stronie Atlantyki komisje parlamentarne zaczynają odgrywać ważną rolę w kształtowaniu działalności agencji, co dotyczy zwłaszcza powoływania ich członków oraz posiedzeń odbywanych w ramach realizacji funkcji nadzorczo-kontrolnych. Z tych przyczyn w tabeli zamieszczonej w części 4 powyżej komisje parlamentarne obok agencji i trybunałów zaliczono do charakterystycznych instytucji państwa regulacyjnego.

7. Nowi aktorzy, różne style rządzenia

Proces przechodzenia od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego nie tylko pociąga za sobą powstawanie nowych struktur organizacyjnych i rozwiązań instytucjonalnych, lecz także łączy się z wkraczaniem nowych podmiotów na scenę

polityczną, a przynajmniej ze znaczącą zmianą układu sił między starymi aktorami. Twierdzi się na przykład, że „rozwój państwa regulacyjnego zmienił jedyną niepochoǳącą z wyboru władzę – władzę sądowniczą – ze stosunkowo neutralnego arbitra w aktywnego uczestnika gry administracyjnej” (Seidman, Gilmour 1986, s. 132).

Zaangażowanie sądów w kwestie administracyjne i kształtowanie polityk należałoby uznać za najważniejsze następstwo rozwoju państwa regulacyjnego. Gdy bezpośrednio administrowanie zastępują stosunki umowne z mniej lub bardziej niezależnymi dostawcami usług, nie można już rozwiązywać sporów kanałami hierarchicznymi. To, co kiedyś było wewnętrznym konfliktem w ramach jednej organizacji biurokratycznej, ulega „uzewnętrznieniu”, prowadząc do sporów sądowych. Z kolei sędziowie akceptujący właściwość swoich sądów do rozstrzygania sporów między rządowymi twórcami regulacji i autonomicznie działającymi agentami, stają się istotnymi, a niekiedy nawet najbardziej istotnymi uczestnikami procesu administracyjnego (tamże, s. 136).

Sędziowie pełnią równie ważną funkcję także w odniesieniu do regulacji rynkowych. W tej dziedzinie doświadczenia amerykańskie są szczególnie pouczające. W USA proces podejmowania decyzji przez agencje regulacyjne w dużym stopniu kształtują sądy. Z chwilą uchwalenia Ustawy o federalnych procedurach administracyjnych (Federal Administrative Procedures Act, APA) w 1946 r. proces przyjmowania regulacji został poddany daleko idącym zmianom. Zgodnie z postanowieniami APA, przyjmowanie regulacji w dużym stopniu przypomina sądową procedurę orzekania, łącznie z zasadą kontrydiktoryjności podczas prezentacji dowodów spierających się stron oraz z wymogiem protokolowania jako podstawy decyzji podejmowanych przez agencje. Zmiany te znacznie ułatwiły dokonywanie przez sądy oceny rozstrzygnięć administracyjnych. Z drugiej strony, postanowienia APA w zakresie formułowania regulacji nie są aż tak rygorystyczne. Zmiany te nie miały większego znaczenia, dopóki większość regulacji dotyczyła kwestii określania stawek i wydawania zezwoleń, a więc w dużej mierze opierała się na decyzjach czysto administracyjnych. Jednak wraz z rozwojem regulacji dotyczących kwestii społecznych (np. określanie norm) w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych sądy

zaczęły szybko tworzyć procedury i standardy kontroli zgodności tych regulacji z istniejącym prawodawstwem (Shapiro 1988). Krótko mówiąc, nie można zrozumieć zasad rządzących polityką regulacji w USA bez uwzględnienia roli sądów, a zwłaszcza ich nadzoru nad decyzjami agencji.

W Europie rozwój regulacji również doprowadził do przyjęcia przez sądy nowej roli w procesie decyzyjnym. Widać to wyraźnie zwłaszcza na szczeblu wspólnotowym. Już na początku lat sześćdziesiątych XX wieku kilka kluczowych decyzji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) doprowadziło do przesunięcia kwestii oceny regulacji przyjmowanych przez poszczególne państwa członkowskie ze sfery prawa międzynarodowego do sfery prawa konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału, traktaty założycielskie nie są po prostu umowami prawa międzynarodowego, lecz tworzą nowy ustrój konstytucyjny. Stąd same traktaty, jak i wspólnotowe akty prawne wprowadzane na ich podstawie, mają pierwszeństwo przed prawem krajowym i obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich (Shapiro 1992a, s. 126).

Kompetencje ETS w zakresie badania zgodności z ustawą zasadniczą i z przepisami prawa administracyjnego wszystkich aktów prawnych Wspólnoty oraz wielu regulacji przyjmowanych przez państwa członkowskie są już dobrze ugruntowane. Zdecydowane wykorzystywanie tych uprawnień wywiera głęboki wpływ na tworzenie polityk na szczeblu krajowym i wspólnotowym. Na przykład znane orzeczenie w sprawie *Cassis de Dion* z 1979 r., w którym ETS stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą zakazywać wprowadzania do obrotu na swoim terytorium produktów legalnie wytwarzanych w innym państwie członkowskim – zainicjowało nowy etap tworzenia polityki regulacyjnej WE, charakteryzujący się zmniejszeniem nacisku na harmonizację przepisów krajowych i częstszym stosowaniem zasady wzajemnego uznawania.

Omówienie tej zasady wykracza poza zakres tematyczny niniejszego artykułu, lecz dla zobrazowania praktycznych implikacji decyzji Trybunału należy wspomnieć o co najmniej dwóch jej konsekwencjach. Po pierwsze, zasada wzajemnego uznawania pociąga za sobą znaczne rozszerzenie przepisów WE, które obecnie obejmują nie tylko decyzje i regulacje prawne zatwierdzone przez Radę WE, lecz także wszystkie rozwiązania

legislacyjne przyjęte przez państwa członkowskie – w stopniu, w jakim wpływają one na swobodny przepływ towarów, usług i osób na rynku europejskim. Po drugie, wspomniana zasada tworzy system konkurencji między przepisami państw członkowskich. Od orzeczenia w sprawie *Cassis de Dion* przepisy krajowe spełniające pewne podstawowe wymagania mają zastosowanie w całej UE. Co za tym idzie, osoby indywidualne oraz działalność gospodarcza będą się przenosić do krajów oferujących najbardziej przyjazne otoczenie regulacyjne. To uderzająca ilustracja wpływu orzeczeń sądów na kształtowanie polityki regulacyjnej w Europie.

Kolejną ważną grupę aktorów stanowią eksperci i regulatorzy. Regulacje w dużym stopniu opierają się na specjalistycznej wiedzy naukowej, inżynierskiej i ekonomicznej, nic więc dziwnego, że zawsze była ona ważnym źródłem legitymizacji działania agencji regulacyjnych. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy konkretnych regulacji zazwyczaj formułują swoje argumenty w języku „nauki o regulacjach”, a nie w bardziej tradycyjnym języku interesów lub polityk klasowych. Paradoksalnie, sam fakt, że przywoływane przez obie strony podstawy naukowe często bywają niepewne i podważalne, prowadzi do zwiększenia roli ekspertów na każdym etapie procesu regulacyjnego.

Ze względu na swoją specjalistyczną wiedzę regulatorzy cieszą się szerszymi wpływami i większą swobodą działania niż inni urzędnicy sprawujący funkcje administracyjne. Działają także w ramach zupełnie innej struktury bodźców związanych z karierą zawodową. Dyrektorzy agencji regulacyjnych realizują wyraźnie określony program, a powodzenie ich działań mierzy się liczbą zrealizowanych punktów tego programu. Koncentracja na określonych celach regulacyjnych – np. na egzekwowaniu przepisów prawa ochrony konkurencji, na poprawie jakości środowiska naturalnego, na ochronie interesów gospodarczych lub zdrowotnych konsumentów – nie tylko sprzyja wyższemu poziomowi profesjonalizmu niż ten, którym pochwalić się mogą posiadający ogólną orientację członkowie struktur biurokratycznych, lecz także ułatwia rozliczanie za uzyskiwane wyniki. Do tej ostatniej kwestii powrócimy poniżej.

Agencje regulacyjne skupiają się na pojedynczych zadaniach. Pod tym względem przypominają nowe, pluralistyczne grupy, powstające w państwie regulacyjnym a zajmujące się np. kwestiami środowiska, prawami konsumentów, prawami obywatelskimi i sprawami płci. Porównanie tych niezwiązanych z podmiotami gospodarczymi twórców z reprezentacjami interesów zbiorowych, do niedawna odgrywającymi tak ważną rolę w procesie tworzenia polityki makroekonomicznej w Europie, jest bardzo pouczające. W krajach, w których pojedyncze grupy interesu – np. stowarzyszenia branżowe, związki zawodowe lub grupy rolników – mogły zabierać głos w imieniu reprezentowanych przez siebie części społeczeństwa, państwo tworzyło tego rodzaju monopole lub silnie wspierało ich powstawanie. Rządy wzmacniały monopolistyczną pozycję tych grup, ponieważ potrzebowały ich poparcia dla realizowanej przez siebie polityki. Pomoc zorganizowanych grup była niezbędna w procesie planowania gospodarczego, tworzenia rządowych programów rozwoju gospodarczego, a także do formułowania i wdrażania polityki dochodowej oraz społecznej. Kraje neokorporacyjne, takie jak Szwecja lub Austria, chcąc ograniczyć presję inflacyjną związaną z dążeniem do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, często odwoływały się do organizacji pracodawców i do związków zawodowych (Wilson 1990, s. 90).

Z drugiej strony, w krajach takich jak USA, gdzie planowanie gospodarcze, polityka przemysłowa i polityka dochodowa nigdy nie mogły liczyć na szerokie poparcie polityczne oraz gdzie władza polityczna jest podzielona, nigdy nie pojawi się żadna grupa interesu upoważniona do zabierania głosu w imieniu całego sektora gospodarczego. Kultura polityczna Ameryki, najstarszego państwa regulacyjnego, jest raczej pluralistyczna niż korporatystyczna. Grupy reprezentujące interesy zbiorowe w USA są znacznie słabsze w niż w Europie, lecz niezwiązane z gospodarką środowiska koncentrują się na pojedynczych kwestiach wywierają znaczący wpływ na amerykańskie polityki regulacyjne. Sądy odegrały bardzo ważną rolę w tym procesie, co stanowi kolejną ilustrację wpływów władzy sądowniczej w państwie regulacyjnym. Poprzez złagodzenie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku wymogów dotyczących składania

pozwołów amerykańskie sądy znacznie ułatwiły różnorodnym grupom reprezentującym interes publiczny zaskarżanie polityk w tychże sądach, co stało się szczególnie ważnym elementem polityki regulacji (tamże, s. 89).

Jednak kontrast między pluralistyczną Ameryką i neokorporacyjnymi krajami europejskimi nie rozciąga się na Wspólnotę Europejską. Jak zauważają Streeck i Schmitter (1991), trójstronne negocjacje zbiorowe nigdy tak naprawdę się nie sprawdziły w Brukseli; ich oddziaływanie zawsze było tak marginalne, że trudno mówić nawet o załączkach modelu neokorporacyjnego. Co najwyżej relacje między kapitałem i pracownikami najemnymi na arenie politycznej na szczęblu UE przyjmują postać konkretnych kwestii poddawanych odrębnym „regulacjom społecznym”.

Dlatego biurokraci, eksperci oraz komisje międzyrządowe mogą traktować je tak samo jak na przykład wymóg podawania na etykietach zawartości cholesterolu w oleju palmowym lub zalecenia dotyczące recyklingu butelek po wodzie mineralnej. Zamiast odwoływać się do ustawy zasadniczej tworzącej podstawy systemu politycznego, tradycyjne kwestie klasowe społeczeństwa przemysłowego będą musiały konkurować na tej samej płaszczyźnie z zagadnieniami „postindustrialnymi”, takimi jak: ochrona środowiska, prawa konsumenta, równość płci i tak dalej. (...) Ewolucyjną alternatywą dla neoliberalizmu jako modelu europejskiej ekonomii politycznej najwyraźniej nie jest (niemiecki i skandynawski) neokorporacjonizm. [W Europie] najprawdopodobniej powstanie model przypominający amerykański „chaotyczny pluralizm” lub „konkurencyjny federalizm” zorganizowany na nie mniej niż trzech poziomach – regionów, państw narodowych i „Brukseli” (tamże, s. 158–159).

Zacytowałem dłuższy fragment wnikliwego eseju Streecka i Schmittera na temat przejścia od korporacjonizmu krajowego do ponadnarodowego pluralizmu, chcąc pokazać, że chociaż wyszli oni od zupełnie innych przesłanek badawczych, mieli bardzo podobne wnioski dotyczące politycznych konsekwencji przejścia do rządzenia regulacyjnego. Zmiana ta pociąga za sobą nie tylko konsekwencje polityczne, prawne i instytucjonalne, omawiane do tej pory, lecz także wiąże się z ważnymi kwestiami normatywnymi.

8. Nowe standardy legitymacji

Demokrację powszechnie uważa się za rządy większości. Zgodnie z radykalną wersją tego poglądu, w demokracji większości winny mieć możliwość „kontrolowania wszystkich rodzajów władzy – ustawodawczej, wykonawczej i, jeśli zechcą, również sądowniczej – a tym samym sterować wszystkim, na co może wpływać polityka. Nic lepiej nie definiuje całkowitej dominacji większości niż jej zdolność do zmiany i korygowania standardów legitymizacji” (Spitz 1984, cytat za Lijphart 1991, s. 485). Taka radykalna interpretacja kwestii rządów większości sugeruje również, że system sprawowania władzy powinien mieć charakter unitarny i scentralizowany, by żaden obszar polityki nie pozostawał poza kontrolą rządu oraz jego większości parlamentarnej.

Państwo regulacyjne charakteryzuje natomiast pluralizm, rozproszenie władzy i znaczny zakres delegowania zadań na rzecz instytucji niewiększościowych, takich jak niezależne agencje i komisje. Jeżeli za jedyny standard legitymacji demokratycznej mielibyśmy uznać bezpośrednią odpowiedzialność przed wyborcami lub rządem posiadającym w danej chwili większość parlamentarną, widać wyraźnie, że państwo sądów i ekspertów–techników cierpi na poważny deficyt demokracji. Zwłaszcza niezależne agencje regulacyjne będą postrzegane jako „anomalie konstytucyjne, niepasujące do tradycyjnych ram sterowania oraz mechanizmów kontroli i równowagi” (Veljanovski 1991, s. 16), a nawet jako rozwiązania podważające podstawowe zasady teorii demokracji.

Ale większościowy lub „populistyczny” (Dahl 1956) model demokracji nie jest jedynym możliwym. Model alternatywny, zwany także madisonowskim, polega na rozpraszaniu władzy, delegowaniu jej, ograniczaniu i dzieleniu się nią. Celem nadrzędnym jest ochrona mniejszości przed „tyranią większości” oraz funkcji sądowniczej, wykonawczej i administracyjnej przed zgromadzeniami przedstawicielskimi, a także kapryśną opinią mas (klasyczne sformułowania tego stanowiska można znaleźć w „The Federalist”, nr 48, 49 i 71). Tak więc delegowanie – strategia niewiększościowa, jej znaczenie dla państwa regulacyjnego wielokrotnie podkreślaliśmy – ma na celu krępowanie rządów większości poprzez

oddawanie władzy publicznej w ręce funkcjonariuszy, którzy nie odpowiadają bezpośrednio ani przed większościami, ani przed mniejszościami politycznymi, lub odpowiadają przed nimi w ograniczonym stopniu.

Jak wynika z przytoczonych wyżej argumentów, legitymacja niezależnych agencji przysparza znacznie mniejszych problemów w kontekście madisonowskiego modelu demokratycznego rządzenia. Nietrudno bowiem wykazać, że pod względem standardów legitymacji opartych na tym modelu, a nie na modelu ściśle większościowym, niezależne agencje mogą przewyższać ministerstwa pozostające pod bezpośrednim nadzorem pochodzących z wyboru wykonawców politycznych. Dlatego z praktycznego punktu widzenia dobrze byłoby wprowadzić rozróżnienie między proceduralnym i rzeczowym wymiarem legitymacji (Majone 1996, s. 291–296).

Legitymacja proceduralna oznacza między innymi, że agencje powstają na mocy demokratycznie uchwalanych przepisów określających podstawy prawne oraz cele ich działania, regulatorzy są powoływani przez urzędników pochodzących z wyboru, podejmowanie decyzji regulacyjnych przebiega zgodnie z określonymi wymogami formalnymi (często przy udziale opinii publicznej), wreszcie decyzje agencji muszą być uzasadnione i podlegają kontroli sądów. Najprostszym i najskuteczniejszym sposobem zwiększenia przejrzystości i rozliczalności agencji jest nałożenie na nie wymogu uzasadniania własnych decyzji. Wymóg ten pobudza bowiem do działania szereg innych mechanizmów kontrolnych uznaniowości decyzji regulacyjnych, takich jak: kontrola sądowa, udział opinii publicznej i deliberacja, ocena środowiska, analiza polityk w celu uzasadnienia priorytetów regulacyjnych i inne.

Wyżej wspomniana amerykańska Ustawa o federalnych procedurach administracyjnych (APA) doskonale ilustruje potencjał kryjący się w wymogu uzasadniania. Należy przypomnieć, że APA zaleca, aby podczas podejmowania decyzji organizować wysłuchania przypominające posiedzenia sądu, ale mniej rygorystycznie traktuje sam proces formułowania regulacji. W tym drugim przypadku agencja nie musi opierać swoich decyzji wyłącznie na pisemnych uwagach przedstawianych przez zainteresowane strony; może uwzględniać wszelkie informacje, które uzna za istotne

dla sprawy. Jednak regulacjom musi towarzyszyć „zwięzły ogólny opis ich podstaw i celów”, nie mogą one być także „arbitralne, kapryśne ani wykraczać poza kompetencje agencji”.

Wychodząc od tych ogólnych i na pierwszy rzut oka oczywistych zaleceń, sędziowie federalni sformułowali nowe zasady mające na celu zwiększenie przejrzystości i racjonalności procesu tworzenia regulacji. Zażądali na przykład, by w chwili przedkładania propozycji agencje ujawniały zarówno istotne dane faktyczne, na których oparły określoną regulację, jak i metodologię zastosowaną w rozumowaniu prowadzącym od danych do normy – celem zaopiniowania przez zainteresowane strony. Omówienie podstaw i celu regulacji musi również zawierać szczegółowy opis kolejnych etapów rozumowania, a na istotne uwagi otrzymane w czasie przewidzianym na składanie komentarzy przez stronę publiczną agencja winna odpowiedzieć najpóźniej w chwili ogłoszenia ostatecznego kształtu regulacji (Pedersen 1975). Tak więc obecnie „nieformalny” proces opracowywania regulacji musi spełniać wiele bardziej szczegółowych i surowych kryteriów niż początkowo przewidywano dla procesu formalnych rozstrzygnięć. Kryteria te w znacznym stopniu wynikają z rozwinięcia wymogu uzasadniania zawartego w ustawie APA (Shapiro 1992b, s. 185).

Można wątpić, czy wielu twórców traktatu rzymskiego znało treść tej ustawy, lecz wydaje się, że rozumieli oni znaczenie wymogu uzasadniania decyzji dla wzmocnienia legitymacji niewiększościowych instytucji tworzonych na szczeblu europejskim. Zgodnie z artykułem 190 traktatu rzymskiego, „rozporządzenia, dyrektywy i decyzje Rady i Komisji są uzasadniane i odnoszą się do wniosków lub opinii, które były wymagane zgodnie z niniejszym Traktatem”. Artykuł 15 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali przewiduje, że „decyzje, zalecenia i opinie Komisji zawierają powody, na których są oparte”, podczas gdy artykuł 5 tego traktatu stanowi, że „Wspólnota (...) ogłasza motywy swojej działalności (...)”. Co ciekawe, *ogólny* wymóg podawania uzasadnień wprowadzanych przepisów nie istnieje w większości państw członkowskich, więc wymienione przepisy wspólnotowe nie tylko różniły się i do pewnego stopnia nadal się różnią od krajowych norm prawnych, lecz także je wyprzedzają (Hartley 1988). Ten przykład

pokazuje, że instytucje niewiększościowe mogą podlegać ostrzejszym standardom rozliczalności niż tradycyjne ministerstwa. Te ostatnie powinny się znajdować pod kontrolą ministrów odpowiedzialnych bezpośrednio przed parlamentem i choć ta forma rozliczalności często jest iluzoryczna, stanowi ona pretekst do nienakładania wymogów formalnych na centralne struktury administracji rządowej w zakresie przejrzystości i racjonalnego uzasadniania regulacji.

Legitymacja instytucji zależy również od ich zdolności do tworzenia i podtrzymywania przekonania o tym, że są one najbardziej odpowiednimi ciałami do realizacji powierzonych im funkcji. W wypadku niezależnych instytucji regulacyjnych istotne kryteria legitymacji rzeczowej obejmują: spójność polityki, specjalistyczną wiedzę regulatorów oraz ich umiejętności rozwiązywania problemów, zdolność do ochrony rozproszonych interesów, profesjonalizm, a co najważniejsze, klarowne określenie celów funkcjonowania agencji i granic, w ramach których ma ona działać.

Precyzyjne określenie celów jest ważne z normatywnego punktu widzenia, ponieważ nie można egzekwować odpowiedzialności za uzyskiwane wyniki, jeżeli cele działania są niejasne lub niedoprecyzowane. Kwestia odpowiedniego nakreślenia granic odpowiedzialności agencji jest delikatniejsza i wymaga bardziej szczegółowego rozpoznania. Uważam, że podczas podejmowania decyzji dotyczącej tego, czy delegowanie uprawnień do kształtowania polityki na rzecz niezależnego organu regulacyjnego posiada przynajmniej legitymację *prima facie*, można się oprzeć na znanym rozróżnieniu między efektywnością a redystrybucją.

W demokracji publiczne decyzje dotyczące redystrybucji można podejmować tylko większością głosów, ponieważ zasada jednomyślności nie funkcjonuje w wypadku problemów wywołujących nieuniknione konflikty. Czysta redystrybucja jest grą o sumie zerowej, gdyż korzyść odnoszona przez jedną grupę społeczną powoduje stratę w innej grupie. Kwestie związane z efektywnością można natomiast traktować jak grę o sumie dodatniej. Każdy może z niej odnieść korzyść, jeśli odkryte zostanie właściwe rozwiązanie. Dlatego kwestie te można rozstrzygać zgodnie z zasadą jednomyślności. Po spełnieniu pewnych warunków zasada jednomyślności gwarantuje, że wynik zbiorowego

wyboru jest efektywny w sensie Pareto, ponieważ wszyscy, na których decyzja zbiorowa wywiera negatywny wpływ, mogą ją zawetować.

Jednomyślności praktycznie nie da się używać w dużych jednostkach politycznych, lecz istnieją niewiele gorsze rozwiązania, z których najbardziej istotne w tym kontekście jest delegowanie zadań polegających na rozwiązywaniu problemów niezależnym, wyspecjalizowanym agencjom. Głównym zadaniem tych agencji jest korygowanie zawodności rynku w celu zwiększenia efektywności transakcji rynkowych. Jeżeli zatem efektywność stanowi ważny parametr oceny regulatorów, oznacza to między innymi, że instrumentów regulacyjnych nie powinno się stosować do celów redystrybucyjnych. Polityki regulacyjne, podobnie jak wszystkie polityki publiczne, mają swoje konsekwencje redystrybucyjne, lecz dla regulatorów winny one stanowić potencjalne ograniczenia, a nie cele działania. Tylko efektywność, rozwiązywanie problemów (a nie przetargowy styl podejmowania decyzji) oraz odpowiedzialność za wyniki działania mogą dostarczyć legitymacji materialnej dla politycznej niezależności regulatorów. Właśnie dlatego niezależni eksperci nie mają legitymacji do podejmowania decyzji w sprawach wymagających znaczącej redystrybucji zasobów z jednej grupy społecznej do drugiej. Tego rodzaju decyzji winny pozostać w gestii urzędników pochodzących z wyboru lub administratorów odpowiedzialnych bezpośrednio przed urzędnikami pochodzącymi z wyboru – na szczeblu krajowym i – tym bardziej – na szczeblu europejskim (Majone 1996, s. 296–300).

Jak więc widać, rozróżnienie między politykami zwiększającymi efektywność i politykami redystrybucyjnymi okazuje się kluczowe dla legitymacji rzeczowej polityk regulacyjnych. Powtórzmy: przekazywanie ważnych uprawnień w zakresie kształtowania polityk niezależnym instytucjom znajduje swoje demokratyczne uzasadnienie tylko w sferze efektywności, w której wiedza i podejmowanie decyzji poprzez rozwiązywanie problemów są ważniejsze niż bezpośrednia rozliczalność polityczna. Tam, gdzie przeważają zagadnienia o charakterze redystrybucyjnym, legitymację mogą zapewnić jedynie rozwiązania większościowe.

Podsumowując, kluczowy problem normatywny, przed którym staje państwo regulacyjne, polega na tym, jak zapewnić wzajemną komple-

mentarność oraz wzmacniać pozytywne cechy niezależnych agencji i demokratycznej rozliczalności, nie czyniąc z nich wartości przeciwnych. Starałem się wykazać, że niezależność i rozliczalność można ze sobą pogodzić dzięki łącznemu stosowaniu różnorodnych mechanizmów kontrolnych, a nie za pomocą nadzoru sprawowanego z konkretnego miejsca w systemie politycznym. Potrzebne są: klarowne wytyczenie ograniczonych celów działania, umożliwiające stworzenie jednoznacznych parametrów oceny wyników; uzasadnianie i przejrzystość decyzji regulacyjnych, ułatwiające kontrolę sądową oraz udział opinii publicznej; właściwe procedury prawne do rozstrzygania sporów między nieuniknionymi zwycięzcami i przegranymi w następstwie podjętych decyzji regulacyjnych; profesjonalizm gwarantujący odporność na zakłócenia zewnętrzne oraz ograniczający ryzyko uznaniowości decyzji podejmowanych przez agencję. Gdy taki system kilku mechanizmów zabezpieczających działa poprawnie, nikt nie kontroluje agencji, a mimo to sama „znajduje się pod kontrolą” (Moe 1987).

9. Dostosowywanie struktur do strategii

W niniejszym artykule podjęto próbę sporządzenia wstępnego przeglądu najistotniejszych konsekwencji wynikających z przejścia od rządzenia polegającego na bezpośredniej ingerencji państwa, wspieranego uprawnieniami do nakładania podatków i wydatkowania zgromadzonych w ten sposób środków, do rządzenia charakteryzującego się tworzeniem regulacji i przekazaniem sporej części uprawnień instytucjom niezależnym od rządu. Zaprezentowane powyżej dowody i argumenty potwierdzają zasadność wstępnie przyjętej hipotezy, iż stwierdzenie Chandlera stosuje się również do sektora publicznego. Strategiczne decyzje podejmowane przez rządy od końca lat siedemdziesiątych XX wieku doprowadziły do wielorakich i dalekosiężnych zmian strukturalnych: pojawili się nowi aktorzy i nowe rozwiązania instytucjonalne, nowe areny konfliktu politycznego, różne style tworzenia polityk, bardziej złożone standardy legitymacji oraz metody zapewniania rozliczalności.

Szczupłość miejsca nie pozwoliła mi bardziej szczegółowo odnieść się do postawionego przez

Chandlera pytania o przyczyny opóźnień w rozwoju struktur koniecznych do realizacji nowych strategii. Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi wymagałoby nie tylko przeprowadzenia gruntownej analizy sytuacji w wielu krajach, lecz także studiów porównawczych poszczególnych sektorów przemysłu, np. telekomunikacji. Jednak nawet bez odwoływania się do tego rodzaju badań można się domyślać, że dziedzictwo instytucjonalne i intelektualne państwa interwencjonistycznego stanowi główną przeszkodę na drodze do szybkiego dostosowania struktur rządu do nowych strategii. Przejawy tego stanu rzeczy można dostrzec na przykład w powszechnej niechęci do przyjmowania wszelkich implikacji niezależności agencji.

Zgodnie z tezami przedstawionymi w części 6, przekazywanie uprawnień politycznie niezależnym agencjom stanowi ważne rozwiązanie umożliwiające rządowi realizację strategii regulacyjnych, które nie byłyby wiarygodne w wypadku braku takiej delegacji. Rządy krajów europejskich są świadome znaczenia wiarygodności polityki w coraz bardziej współzależnym świecie, tym samym teoretycznie są gotowe zaakceptować niezależność krajowych i europejskich agencji regulacyjnych, jednak w praktyce motywowane doraźnymi korzyściami politycznymi często ingerują w decyzje regulatorów. Na przykład struktura i kompetencje francuskich „niezależnych władz administracyjnych” umożliwiają rządowi centralnemu wywieranie znacznego wpływu na ich działania, a względnie niezależna Rada ds. Konkurencji nie posiada uprawnień do wszczynania dochodzeń, które pozostają w gestii rządu. Nawet ustawa o konkurencji z 1986 r. nie jest pozbawiona niekonsekwencji. Daje ona znaczny margines swobody rządowi centralnemu, a nawet wzmacnia wpływy ministra gospodarki w odniesieniu do fuzji przedsiębiorstw (Demarigny 1996).

W Wielkiej Brytanii dziedzictwo interwencjonizmu można dostrzec w strukturze agencji powołanych do regulowania działalności prywatyzowanych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Wiele ważnych uprawnień regulacyjnych przekazano bezpośrednio rządowi, a nie nowym agencjom, których zasady działania i tak przecież zależą od wcześniejszej decyzji odpowiedzialnego ministra. Istnieje niebezpie-

czeństwo, że tego rodzaju uznaniowość „może być nadużywana do wywierania zakulisowych nacisków na regulatorów w taki sam sposób jak na znacjonalizowane gałęzie przemysłu” (Prosser 1989, s. 147). W Wielkiej Brytanii, podobnie jak w całej Europie, wciąż aktualne pozostaje pytanie o granice politycznej niezależności organów regulacyjnych.

Pytanie to pozostaje otwarte również na szczeblu WE, co należy uznać za jeszcze bardziej niepokojące, ponieważ wiarygodność oraz spójność europejskich przepisów dotyczących regulacji zależy przede wszystkim od tego, czy Komisja Europejska będzie w stanie i zechce obiektywnie i bezstronnie egzekwować przyjęte zasady. Właśnie z tego powodu artykuł 157 traktatu rzymskiego stwierdza, że „członkowie Komisji są w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji, w ogólnym interesie Wspólnoty. (...) W wykonywaniu swych obowiązków nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu lub jakiegokolwiek organu”.

Jednak w praktyce komisarze nie są odporni na wpływy polityczne krajów członkowskich ani wewnątrz samej Komisji. Mimo że co do zasady nie powinni realizować interesów narodowych, po opuszczeniu Brukseli wielu z nich kontynuuje karierę polityczną w swoich krajach, dlatego często trudno im się oprzeć presji z tej strony. Jednocześnie Komisja jest ciałem kolegialnym, a konieczność uzyskania większości w ramach tej grupy kilkakrotnie doprowadziła do powstania wadliwych lub niespójnych decyzji regulacyjnych.

Obawy te znajdują swoje odzwierciedlenie w propozycjach przekształcenia Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji (DG IV) w Europejski Urząd Ochrony Konkurencji, niezależny nie tylko od państw członkowskich, lecz także od Komisji. Propozycje zmian często nawiązują do funkcjonowania jednego z głównych orędowników nowego rozwiązania, niemieckiego Federalnego Urzędu Antymonopolowego. Instytucja ta nie jest całkowicie niepodatna na wpływy polityczne, jednak procedury, które rząd musi wszcząć, jeżeli chce uchylić decyzję Urzędu, pociągają za sobą wysokie koszty polityczne – wszelkie próby ingerencji ze strony rządu stają się widoczne. Relacje między Komisją a Europejskim Urzędem Antymonopolowym można by uregulować w podobny sposób.

Kolejne propozycje dotyczą powołania Europejskiego Biura Telekomunikacyjnego. Od lutego 1995 r. działa natomiast Europejska Agencja Oceny Produktów Leczniczych (EMA). EMA nie może podejmować niezależnych decyzji dotyczących licencjonowania nowych leków na terenie całej Wspólnoty, musi wcześniej przedłożyć swoje zalecenia do aprobaty Komisji. Dzieje się tak dlatego, że powołanie faktycznie niezależnych organów regulacyjnych na szczeblu europejskim stwarza problemy prawne, które można zadowalająco rozwiązać tylko po wniesieniu poprawek do obowiązujących traktatów. Z drugiej strony, przekazanie uprawnień takim autonomicznym agencjom byłoby ważnym rozwiązaniem dostosowującym istniejące ramy instytucjonalne do rzeczywistości rozszerzonej UE. Niestety, w chwili powstawania tego artykułu wydaje się bardzo mało prawdopodobne, by na forum obecnej konferencji międzyrządowej stworzono konieczne do tego podstawy prawne.

Kwestia niezależności agencji stanowi tylko jeden, choć szczególnie wiele mówiący, przykład trudności z dostosowywaniem tradycyjnych struktur krajowych i europejskich do nowych strategii regulacyjnych. Trudności tej wagi nie da się przewyczyć w krótkim czasie, nie można jednak zapominać, że na arenie międzynarodowej konkurują ze sobą nie tylko producenci dóbr i usług, lecz coraz częściej także systemy regulacyjne. W wyniku tego współzawodnictwa nagrodzone zostaną systemy, w których innowacje instytucjonalne nie pozostają zbyt daleko w tyle za nowymi strategiami.

Bibliografia

- Baldwin R. (1996). „Regulatory legitimacy in the European context: The British health and safety executive”, w: G. Majone (red.), *Regulating Europe*. London: Routledge, s. 83–105.
- Chandler A.D. Jr. (1962). *Strategy and Structure*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Commission of the European Communities (1985). *Completing the Internal Market*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Conseil d'État (1993). *Rapport Publique 1992*. Paris: La Documentation Française, Études et Documents.
- Craig P.P. (1994). *Administrative Law*, wyd. 3. London: Sweet and Maxwell.
- Dahl R.A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Demarigny F. (1996). „Independent administrative authorities in France and the case of the French Council for Competition”, w: G. Majone (red.), *Regulating Europe*. London: Routledge, s. 157–179.
- DeMuth C.C. (1984). „A strategy for regulatory reform”, *Regulation*, nr 4, s. 25–30.
- Dowding K. (1995). *The Civil Service*. London: Routledge.
- Dunleavy P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester-Wheatsheaf.
- Fainsod M. (1940). „Some reflections on the nature of the regulatory process”, w: K. Friedrichs, P. Mason (red.), *Public Policy*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, s. 72–100.
- Gatsios K., Seabright P. (1989). „Regulation in the European Community”, *Oxford Review of Economic Policy*, t. 5, nr 2, s. 37–60.
- Hartley T.C. (1988). *The Foundations of European Community Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hood C., James O. (1996). *Regulation Inside British Government: The Inner Face of the Regulatory State?* London: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper No. 1.
- Hood C., Scott C. (1996). *Bureaucratic Regulation and New Public Management in the UK: Mirror Image Developments?* London: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper No. 2.
- Kovacic W.E. (1987). „The Federal Trade Commission and congressional oversight of antitrust enforcement: A historical perspective”, w: R.J. MacKay, J.C. Miller III, B. Yandle (red.), *Public Choice and Regulation*. Stanford, CA.: Hoover Institution Press, s. 63–120.
- Krehbiel K. (1992). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press.
- Landis J.M. (1966 [1938]). *The Administrative Process*. New Haven, CT.: Yale University Press.
- Laudati L. (1996). „The European Commission as regulator: The uncertain pursuit of the competitive market”, w: G. Majone (red.), *Regulating Europe*. London: Routledge, s. 229–261.
- Lijphart A. (1991). „Majority rule in theory and practice: The tenacity of a flawed paradigm”, *International Social Science Journal*, t. 129, s. 483–493.
- Litan R.E., Nordhaus W.D. (1983). *Reforming Federal Regulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Majone G. (red.) (1990). *Deregulation or Regulation?* London: Pinter.

Majone G. (red.) (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.

Moe T. (1987). „Interests, institutions and positive theory: The politics of the NLRB”, *Studies in American Political Development*, t. 2, s. 236–299.

Niskanen W.A., Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

Pedersen W.F., Jr. (1975). „Formal records and informal rule-making”, *Yale Law Journal*, t. 85, s. 38–88.

Prosser T. (1989). „Regulation of privatised enterprises: Institutions and procedures”, w: L. Hancher, M. Moran (red.), *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press, s. 135–165.

Seidman H., Gilmour R. (1986). *Politics, Position and Power*, wyd. 4. New York: Oxford University Press.

Shapiro M. (1988). *Who Guards the Guardians?* Athens, GA.: The University of Georgia Press.

Shapiro M. (1992a). „The European Court of Justice”, w: A.M. Sbragia (red.), *Euro-Politics*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, s. 123–156.

Shapiro M. (1992b). „The giving-reasons requirement”, *The University of Chicago Legal Forum*, s. 180–220.

Spitz E. (1984). *Majority Rule*. Chatham, NJ.: Chatham House Publishers.

Stiglitz J.E. (1988). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton.

Streeck W., Schmitter P.C. (1991). „From national corporatism to transnational pluralism: Organised interests in the Single European Market”, *Politics and Society*, t. 19, s. 133–164.

Tsoukalis L. (1993). *The New European Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Veljanovski C. (1991). „The regulation game”, w: C. Veljanovski (red.), *Regulators and the Market*. London: Institute of Economic Affairs, s. 3–28.

Weingast B.R., Moran M.J. (1983). „Bureaucratic discretion or Congressional control? Regulatory policy making in the Federal Trade Commission”, *Journal of Political Economy*, t. 91, s. 765–800.

Wilson G.K. (1990). „American interest groups in comparative perspective”, w: M.P. Petracca (red.), *The Politics of Interest*. Boulder, Co.: Westview Press, s. 80–95.

Wood D.B., Waterman R.W. (1991). „The dynamics of political control of the bureaucracy”, *American Political Science Review*, t. 85, s. 801–828.

From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance

Since the late 1970s European governments have been forced to change their traditional modes of governance in response to such trends as increasing international competition and deepening economic and monetary integration within the European Union. Strategic adaptation to the new realities has resulted in a reduced role for the positive, interventionist state and a corresponding increase in the role of the regulatory state: rule making is replacing taxing and spending. The paper's first part identifies three sets of strategies leading to the growth of the regulatory state as external or market regulator, and as internal regulator of decentralised administration. The second part examines major structural changes induced by changes in regulatory strategies. The institutional and intellectual legacy of the interventionist state is a major impediment to the speedy adjustment of governance structures to new strategies. It would be unwise to underestimate the difficulties of the transition from the positive to the regulatory state, but it is important to realise that international competition takes place not only among producers of goods and services but also, increasingly, among regulatory regimes. Regulatory competition will reward regimes in which institutional innovations do not lag far behind the new strategic choices.

Keywords: positive state, regulatory state, independent regulatory agencies, delegation of powers, regulations, strategies, structures