



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

**2 (20) / 2012**



Wydawnictwo Naukowe  
SCHOLAR

Redaktor naczelny  
dr hab. *Stanisław Mazur*

Redaktor tematyczny  
dr hab. *Marek Ćwiklicki*

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

Dział Wywiady  
dr *Marek Benio*

Sekretarz  
*Anna Chrabąszcz*

Rada programowa

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

Recenzenci

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

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

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

ISSN 1898-3529

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

*Wydawca:*

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

*Partner wydawniczy:*

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

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)  
Druk i oprawa: Drukarnia KM Druk, Łódź  
Nakład: 400 egz.

## Spis treści

<i>Tomasz Żylicz</i> Zarządzanie w leśnictwie. Problem prywatyzacji . . . . .	5
<i>Andrzej Bukowski, Seweryn Rudnicki, Jan Strycharz</i> Społeczny wymiar innowacji. . . . .	13
<i>Beata Łopaciuk-Gonczaryk, Jan Fałkowski</i> Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządu z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego. . . . .	24
<i>Hubert Guz</i> Administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi? . . . . .	42
<i>Michał Żabiński</i> Samooceńca systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. . . . . Porównanie metody „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” i „Wspólnej Metody Oceny CAF”. . . . .	57
<b>Wywiady</b> O zmianach demograficznych, wieku emerytalnym, wydłużaniu i wygaszaniu aktywności ekonomicznej Polaków i groźbie wykluczenia społecznego na starość. Wywiad z prof. dr. hab. Maciejem Żukowskim, przewodniczącym zarządu Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, prorektorem ds. nauki i współpracy międzynarodowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu . . . . .	77
<b>Wybór tekstów klasycznych</b> <i>Elinor Ostrom</i> Instytucje i środowisko . . . . .	83

## Contents

<i>Tomasz Żylicz</i> Forest management. Privatization issues . . . . .	5
<i>Andrzej Bukowski, Seweryn Rudnicki, Jan Strycharz</i> Social dimension of innovation . . . . .	13
<i>Beata Łopaciuk-Gonczaryk, Jan Fałkowski</i> Good governance – a discussion from the perspective of new institutional economics, new political economy and social capital theory . . . . .	24
<i>Hubert Guz</i> Administration or management of European Union funds? . . . . .	42
<i>Michał Żabiński</i> Self-assessment management system in local government units. Comparison of „Institutional Development Planning (PRI)” and „The Common Assessment Framework (CAF)” . . . . .	57
<b>Interviews</b> On demographic changes, retirement age, prolongation and gradual reduction of the Poles’ economic activity, and the threat of social exclusion of the elderly. An interview with Professor Maciej Żukowski, the president of the Polish Social Insurance Association, and the pro-vice-chancellor for science and international cooperation of the Poznań Economic University . . . . .	77
<b>Selection and texts</b> <i>Elinor Ostrom</i> Institutions and the environment . . . . .	83

Tomasz Żylicz

## Zarządzanie w leśnictwie. Problem prywatyzacji

Artykuł poświęcony jest zarządzaniu w przedsiębiorstwie Lasy Państwowe. Problem jest złożony, ponieważ przedsiębiorstwo to pełni dwie funkcje społeczne. Po pierwsze – tak jak każdy zakład pracy – daje zatrudnienie i powinno ze swoich przychodów pokrywać koszty swojej działalności. Po drugie wszakże – i pod tym względem Lasy Państwowe są unikatowe – ma pod opieką ważną część dziedzictwa narodowego, które wymaga niekiedy odejścia od rachunku charakterystycznego dla przedsięwzięć komercyjnych. Owa dwoistość Lasów Państwowych stawia pod znakiem zapytania zamierzenia prywatyzacyjne. Z jednej bowiem strony mogłyby one poprawić efektywność ekonomiczną, z drugiej jednak wymagałyby głębszego i bezpośredniego zaangażowania budżetu państwa w celu zapewnienia odpowiedniej podaży dóbr publicznych dostarczanych przez leśników.

Słowa kluczowe: trwałość gospodarowania, model Faustmanna, model Clarka, dobro publiczne.

### 1. Wprowadzenie

Polska należy do krajów o wyjątkowo małym udziale prywatnej własności w leśnictwie. W następstwie nacjonalizacji przeprowadzonej po 1945 r. niemal wszystkie lasy stały się państwowe. Większość z nich należy do przedsiębiorstwa Lasy Państwowe (LP) o unikatowym statusie prawnym, w którym zarządzanie i mechanizmy finansowe są regulowane specjalnymi ustawami. Ta wyjątkowość polega nie tyle na uprawnieniach Ministra Środowiska w zakresie ingerencji w sprawy gospodarcze LP, ile raczej na przepisach fiskalnych, zastępujących zwykły podatek dochodowy łagodniejszym „podatkiem leśnym” oraz na tzw. Funduszu Leśnym. Ten ostatni tworzy się z urzędowego narzutu na sprzedaż grubizny, co ma dwojakie znaczenie. Po pierwsze, obniża zobowiązanie podatkowe. Po drugie, pozwala na redystrybucję dochodów, obniżając nieco wynik finansowy rentownych nadleśnictw i poprawiając tych, które są deficytowe.

Niemal 80% powierzchni polskich lasów znajduje się w zarządzie Lasów Państwowych (7,1 z 9,1 mln ha). Wprawdzie powierzchnia sklasyfikowana geodezyjnie jako leśna jest nieco większa (9,3 mln ha), jednak obejmuje ona również obszary pozbawione przejściowo drzew.

Własność publiczna jest w lasach większa, bo należałoby jeszcze dodać 0,2 mln ha w zarządzie parków narodowych i 0,1 mln ha lasów gminnych, ale nie są to wielkie obszary. Więcej jest lasów prywatnych (1,7 mln ha), choć – w porównaniu z arealem Lasów Państwowych – nie stanowi to nawet ich czwartej części (dane GUS za 2010 r.). Warto wszakże podkreślić, że następuje powolny wzrost powierzchni lasów prywatnych. W latach 2000–2010 ich areal zwiększył się o ponad 10%. Na uwagę zasługuje także regionalne różnicowanie struktury własności. W Polsce centralnej udział lasów prywatnych jest wysoki, sięga nawet ponad 40%, w województwach zachodnich zaś – bardzo niski, rzędu 2% areалу.

Polskie Lasy Państwowe są zarządzane profesjonalnie, o czym świadczy niezły ich stan na tle innych lasów europejskich, pomimo antropopresji, przede wszystkim ze strony przemysłu, transportu i nieudolnej gospodarki przestrzennej. Jest on też nieporównanie lepszy niż kondycja lasów prywatnych w Polsce. Niemniej często po 1989 r. ponawiane są postulaty prywatyzacji Lasów Państwowych. Powtarza się pomysł, by majątkiem przedsiębiorstwa rekompensować własność podmiotów (a raczej ich spadkobierców), która została znacjonalizowana kilka dziesięcioleci wcześniej. Nie ma innego wytłu-

maczenia tego pomysłu poza tym, że opinia publiczna jest świadoma krzywdy wyrządzonej wywłaszczonym, a Skarb Państwa zbyt biedny, aby udźwignąć ciężar rekompensat. Lasy Państwowe zdają się dysponować imponującym majątkiem, który mógłby zostać rozdany pokrzywdzonym.

Pokrzywdzeni rekrutują się z wielu grup właścicieli – nie tylko leśników – i nie zawsze życzyliby sobie takiej właśnie rekompensaty. Przeciwno reprivatyzacji z wykorzystaniem lasów protestują także pracownicy LP. Część z nich obawia się o swoje posady. Część jednak przekonująco argumentuje, że w wyniku prywatyzacji ucierpiałaby przyroda. W niniejszym opracowaniu przedstawiono ekonomiczne aspekty alternatywnych sposobów gospodarowania w lasach.

## 2. Opłacalność finansowa gospodarki leśnej

Las dostarcza rozmaitych korzyści. Część z nich jest możliwa do prywatnego zawłaszczenia. Wymienić w tej grupie należy przede wszystkim drewno, ale również owoce runa oraz zwierzyńcę łowną. Trudniejsze do prywatnego zawłaszczenia, choć możliwe, są korzyści z tytułu rekreacji. Ostatecznie las można grodzić, a za wstęp lub – tym bardziej – biwakowanie da się teoretycznie pobierać opłaty. W niektórych krajach obowiązuje zwyczaj, że z prywatnego lasu każdy może korzystać w celach rekreacyjnych (w Szwecji są to tzw. *Allemansrätten*, „prawa każdego człowieka”). Również w Polsce trudno byłoby wyobrazić sobie uzależnienie wstępu do lasu od wykupienia przepustki (poza parkami narodowymi). Jednak wszystkie tego typu korzyści użytkowe mogą teoretycznie stanowić przedmiot transakcji rynkowych.

Kontrastują z nimi korzyści niemożliwe do prywatnego zawłaszczenia, takie jak stabilizacja stosunków wodnych w okolicy, ochrona klimatu, a także inne funkcje środowiskotwórcze. Przez ekonomię są one traktowane jak dobra publiczne. Ich specyfika polega na tym, że wiele podmiotów może je użytkować jednocześnie i nikogo nie da się łatwo wykluczyć z grona beneficjentów. Praktyczną konsekwencją występowania dobra publicznego jest trudność sfinansowania jego podaży na poziomie uzasadnionym

preferencjami społecznymi. Teoretycznie może to zrobić władza publiczna, zbierając na ten cel odpowiedni podatek, ale są z tym rozliczne problemy. Jednym z nich jest trudność wyceny korzyści z tytułu użytkowania dóbr, które nie mają cen rynkowych, bo przecież nie są przedmiotem rynkowych transakcji.

Najłatwiejszą do skwantyfikowania korzyścią z lasu jest pozyskanie grubizny. Oczywiście każdy sortyment drewna ma inną wartość, a więc i cenę rynkową, ale w przybliżeniu jest to średnio kwota 150 zł/m<sup>3</sup>. W przeciętnym polskim lesie na każdy hektar przypada 254 m<sup>3</sup> grubizny (dane GUS za 2010 r.) (w lasach państwowych 262 m<sup>3</sup>, a w prywatnych 209 m<sup>3</sup>). Mnożąc przez siebie te liczby, dostaje się 38 100 zł (w lasach państwowych 39 300 zł, a w prywatnych 31 350 zł). Gdyby jednak użytkować las w sposób trwały, to wolno przecież pozyskać tylko roczny przyrost, który w polskim lesie wynosi nie więcej niż 2% rocznie. A więc z jednego hektara będzie to zaledwie 5,08 m<sup>3</sup> (w lasach państwowych 5,24 m<sup>3</sup>, a w prywatnych 4,18 m<sup>3</sup>). Mnożąc ową liczbę przez cenę grubizny dostanie się 762 zł (w państwowych 786 zł, w prywatnych 627 zł). To przychód, jaki można uzyskać ze sprzedaży grubizny, użytkując las w sposób trwały.

Wielu przyrodników uważało, że tragedia zasobów odnawialnych – takich jak łowiska o nieograniczonym dostępie, lecz także lasy – polega na nadmiernej eksploatacji wywołanej odejściem od tzw. maksymalnego trwałego przychodu. Pojęcie to odnosi się do utrzymania zasobu na takim poziomie  $X_{MTB}$ , przy którym roczny przyrost (będący górnym ograniczeniem rocznego pozyskania przy zachowaniu trwałości) jest maksymalny. Każdy inny poziom z definicji pozwala na trwałe uzyskiwanie przychodu niższego. Ale właściciel lasu może przecież spróbować eksploatacji rabunkowej (nietrwałej), przekraczając roczny przyrost.

Inspirując się argumentacją Colina W. Clarka (1976), dylemat, przed jakim stoi właściciel lasu, można zatem sformułować następująco:

- eksploatować zasób na poziomie maksymalnego trwałego przychodu; czy
- wykorzystać jednorazowo („rabunkowo”)?

Przy wykorzystaniu „rabunkowym” właściciel rezygnuje z utrzymywania zasobu, a pieniądze uzyskane ze sprzedaży inwestuje w co in-

nego, co pozwoli mu na jakąś atrakcyjną stopę zwrotu. Ową referencyjną stopę zwrotu określa się w ekonomii mianem dyskontowej. Otóż jeśli przyjmujemy oznaczenia:

- $g$  – naturalna stopa odnawialności zasobu,
- $r$  – stopa dyskontowa lub oczekiwana stopa zwrotu od wyłożonego kapitału,
- $p$  – cena uzyskiwana ze sprzedaży jednostki zasobu,

to w wariancie (a) roczny przychód wynosi  $pX_{MTPg}$ , natomiast w (b) –  $pX_{MTPr}$ . Nietrudno zauważyć, że wariant (a) jest atrakcyjniejszy od (b), jeśli  $g < r$ .

W warunkach środkowoeuropejskich dla produkcji drewna:  $g \approx 2\%$ . Natomiast stopa dyskontowa jest znacznie wyższa, co przekreśla sensowność traktowania lasu jako źródła trwałych przychodów z produkcji drewna. Nieco lepiej wygląda odnawialność lasów tropikalnych ( $g > 2\%$ ), ale i w tym przypadku właściciel ma zazwyczaj silną pokusę, aby zrezygnować z eksploatacji trwałej na rzecz „rabunkowej”.

### 3. Efektywność ekonomiczna gospodarki leśnej

Różnica pomiędzy opłacalnością finansową a efektywnością ekonomiczną tkwi w poziomie porównywania kosztów i korzyści. Jeśli porównanie odbywa się na poziomie indywidualnego podmiotu gospodarczego, stwierdza się opłacalność finansową, jeśli zaś na poziomie całej gospodarki, mamy efektywność ekonomiczną.

Korzyści z tytułu pozyskania grubizny mogą się zmaterializować u właściciela lasu. Natomiast oprócz tego, las dostarcza także wielu innych korzyści, które przypadają innym podmiotom gospodarczym. Właściciel nie musi ich brać pod uwagę w swoich decyzjach; nawet nie zawsze jest ich świadomy.

Owe inne korzyści z lasu bywają trudne do skwantyfikowania. Najwięcej badań empirycznych obejmuje korzyści rekreacyjne. W najnowszym opracowaniu (Żylicz, Giergiczny 2012) szacuje się je dość zachowawczo na 363 zł/ha rocznie. Jeśli się do tego doda wartość amatorskich zbiorów grzybów i jagód – 38 zł/ha rocznie – to uzyska się kwotę nieco ponad 400 zł/ha. Opierając się na innej próbie statystycznej, Anna

Bartczak i in. (2008) szacują wszelkie korzyści związane z rekreacją na 2200–3800 zł/ha rocznie. Z kolei badania światowe często odwołują się do słynnego zestawienia Roberta Costanzy i in. (1997), w którym sumaryczne korzyści z lasów borealnych oszacowano na 302 USD/ha rocznie (w dolarach z 1994 r.), z czego sprzedaż grubizny dawałaby tylko 25 USD/ha rocznie. W niektórych krajach sumaryczne korzyści z lasu próbują szacować również władze fiskalne. Na przykład szwedzki urząd skarbowy w 2005 r. posługiwał się przedziałem 4200–36000 SEK/ha rocznie.

Porównanie tych liczb z oszacowaniami polskimi pozwala sformułować dwie konkluzje. Po pierwsze, sprzedaż grubizny w Polsce daje dużo większe przychody niż średnio na świecie. Dzieje się tak zapewne z tego powodu, że w średniej światowej (dla lasu borealnego) uwzględnione są także lasy znacznie mniej urodzajne i gorzej utrzymane niż w Polsce. Po drugie, zwraca uwagę ogromna różnica pomiędzy przychodami ze sprzedaży grubizny i całkowitymi korzyściami. Te ostatnie w zestawieniu Costanzy i in. (ibidem) są niższe niż w oszacowaniu Bartczak i in. (2008) dlatego, że lasy w polskiej kulturze i gospodarce odgrywają zapewne większą rolę niż w wielu innych krajach. Widać to także w próbach ekstrapolacji wyników zagranicznych na warunki polskie (UNECE/FAO 2005); w oczywisty sposób są one niedoszacowane na skutek niedostatecznego uwzględnienia polskich realiów, co pokazują krajowe badania empiryczne (Zandersen, Tol 2009; Bartczak i in. 2012).

Stąd wniosek, że korzyści z pozyskania grubizny w zgodzie z zasadami trwałego użytkowania lasu są niskie w porównaniu z wartością całego zapasu drewna „na pniu”. Gdyby więc nie te zasady, właściciel lasu mógłby znacznie więcej zarobić na jego „rabunkowej” eksploatacji. Problem ten ilustruje właśnie paradoks opisany przez Clarka (1976).

Paradoks ów można przełamać, sprawiając, by efektywność ekonomiczna okazała się zgodna z wykonalnością finansową (szerzej na temat tych pojęć wypowiadam się w artykule: Żylicz 1999), a więc, by gestor zasobu (w tym przypadku lasu) mógł sprzedawać usługi trudne lub niemożliwe do sprywatyzowania. Paradoks zasadza się bowiem na tym, że część korzyści z ra-

cji trwania lasu przypada nie temu, kto jest jego właścicielem. Nawiązując do notacji stosowanej w poprzedniej sekcji, aby wariant rabunkowy (b) przestał być atrakcyjniejszy od wariantu trwałego (a) nawet wtedy, gdy  $g < r$ , należy wprowadzić dochody  $v$  z tytułu trwania lasu, odpowiadające wartości dóbr publicznych dostarczanych przez jednostkę lasu. Wtedy rzeczywiście może się stać, że  $pX_{MTPg} + v > pX_{MTPr}$ .

Zestawiając ze sobą kwoty typowe dla przeciętnego hektara polskich lasów, należy przyjąć 762 zł za  $pX_{MTPg}$ , i 1905 zł za  $pX_{MTPr}$  (przy założeniu, że stopa dyskontowa  $r = 5\%$ ). Wycena oparta na bardzo restryktywnym oszacowaniu wartości rekreacyjnych (401 zł/ha rocznie) nie wystarcza, aby wykonalność finansowa osiągnęła zgodność z efektywnością ekonomiczną. Ale już inne wyceny, szacujące wartość z tytułu trwania lasu na więcej niż 1200 zł/ha rocznie (1905 – 762 = 1143), są w stanie zapewnić wykonalność finansową wariantu trwałego użytkowania lasu.

#### 4. Subwencjonowanie gospodarki leśnej

Fakt, że pomimo efektywności ekonomicznej wykonalność finansowa gospodarki leśnej jest wątpliwa, powoduje, iż w wielu krajach – choć nie w Polsce, gdzie budżet państwa dofinansowuje praktycznie tylko nowe zalesienia – funkcjonują subwencje dla tej gospodarki. Ich racjonalnym uzasadnieniem jest potrzeba „zakup” tych korzyści gospodarki leśnej, które nie mogą być przez leśników „sprzedane” tak jak drewno. Sprowadzają się one do dopłat do jednostki powierzchni leśnej. W poniższym przeglądzie uwzględniono kilka krajów europejskich, w których zarządzanie lasami bywa traktowane jak punkt odniesienia dla polskich leśników. Wprawdzie średni udział lasów prywatnych w Unii Europejskiej pozostaje znacznie wyższy niż w Polsce, bo wynosi 60%, lecz sytuacja jest dość zróżnicowana.

W Niemczech lasy prywatne stanowią niemal połowę areалу (47,3% z 11 mln ha). W latach 90. roczne subwencje wynosiły 172 mln € rocznie (16 €/ha). Jest to dopłata niewielka, ale myśląca, ponieważ niemiecki system podatkowy unika jawnych dotacji. Popularne są natomiast ulgi podatkowe, z punktu widzenia ekonomii rów-

noważne dotacjom. Uwzględniając tymczasem subwencje pośrednie – ulgi podatkowe – dopłaty do lasów były znacznie wyższe – 1400 mln € rocznie (czyli 127 €/ha).

W Szwajcarii lasy prywatne stanowią stosunkowo niewielki odsetek areálu (25% z 1,2 mln ha). Przeważają działki niewielkie, mniejsze niż 1 ha. Dzięki temu, że bogactwo szwajcarskiej gospodarki jest znaczne, funkcjonuje dość hojny system dopłat do leśnictwa. W latach 90. były to kwoty rzędu 193 mln € rocznie (156 €/ha).

Na przeciwnym biegunie sytuuje się leśnictwo portugalskie. Prywatne dominują stanowią tam 93% z 3,5 mln ha. W latach 90. subwencje z budżetu publicznego wynosiły rocznie 33 mln € (9,4 €/ha). Większość pochodziła z funduszy europejskich.

Interesującego przykładu dostarcza Szwecja. Lasy prywatne stanowią tam nieco więcej niż połowę areálu leśnego (51% z 22,6 mln ha). W Szwecji funkcjonuje unikatowy system dobrowolnego wyłączania z produkcji, mający na celu osiągnięcie trwałości, m.in. przez zaniechanie wycięcia na niektórych działkach. Objął on 0,7 mln ha (3% areálu). Innymi słowy, właściciele tych działek swoją satysfakcję z faktu, iż utrzymują stary las, wyceniają wyżej niż utraconą korzyść netto (po odjęciu kosztów uprawy) z tytułu sprzedaży drewna. Ale jest to za mało w porównaniu z potrzebami, które przyrodniczy szacują na 5% areálu. Ażeby osiągnąć taką skalę wyłączeń, potrzebne byłyby subwencje 13–80 tys. SEK/ha (1583–9744 €/ha), które jednak rząd szwedzki uznaje za zbyt kosztowne.

Podsumowując ten krótki przegląd, należy zauważyć, że niektóre rządy uznają potrzebę subwencjonowania gospodarki leśnej w interesie społecznym. Użytkując trwale lasy, leśnicy uzyskują dopłaty odzwierciedlające korzyści, których nie da się sprzedać tak, jak sprzedaje się drewno. Teoretycznie są one wystarczającym czynnikiem przewyżającym paradoks Clarka. Dzięki odpowiednim subwencjom prywatny właściciel lasu nie ma motywacji do tego, żeby posiadany majątek wykorzystać rabunkowo.

W wielu krajach – również europejskich – istnieje plaga pożarów lasów. Leśnicy przyznają, że większość jest wynikiem celowych podpałów. Co więcej, podpalaczami okazują się prywatni właściciele lasów. Wolno zadać sobie pytanie, jaka



motywacja może im przyświecać, aby w tak drastyczny sposób pozbawiali się własnego majątku. Wyjaśnienia dostarcza model Clarka. Wynika z niego bowiem, że właściciel lasu powinien być świadomy tego, iż trwałe użytkowanie zasobu jest nieatrakcyjne. Chciałby jak najszybciej spieniężyć swój majątek, ale przepisy ochrony środowiska mu na to nie pozwalają. Jeśli budżet publiczny jest na tyle bogaty, że oferuje rekompensatę za ów brak komercyjnej atrakcyjności, to motywacja do rabunkowej gospodarki ustaje. Jeśli jednak budżet jest ubogi, to właściciel działki leśnej woli pozbyć się kłopotliwego majątku, a „odzyskany” w ten sposób teren przeznaczyć na coś bardziej atrakcyjnego. Stąd lasy portugalskie znikają w pożarach, a niemieckie – nie.

Przypuszczenia, że dzięki prywatyzacji lasów uda się poprawić stan finansów publicznych, są nieuprawnione. Właściciel państwowy zapewne nie zabiega o maksymalizację przychodów tak, jak właściciel prywatny. Polskie Lasy Państwowe tolerują rygory związane z trwałością gospodarowania znacznie cierpliwiej niż potencjalni prywatni posiadacze. LP nie robią tego całkiem bezinteresownie, ponieważ są opodatkowane łagodniej niż inne podmioty gospodarcze. Zamieniając lasy państwowe na prywatne, budżet publiczny mógłby skorzystać tylko pozornie. Wprawdzie nowy właściciel zacząłby płacić wyższe podatki, ale natychmiast zacząłby szantażować budżet jakąś „losową” krzywdą, która może się lasowi przytrafić, o ile nie zapewni się odpowiedniej subwencji. Tak więc poprawa finansów publicznych tą drogą wydaje się iluzoryczna.

## 5. Zarządzanie w strukturze hierarchicznej

Gdyby niższy szczebel z zasady realizował cele szczebla wyższego, gospodarka mogłaby być zorganizowana na wzór przedsiębiorstwa. Jednak tego nie udaje się osiągnąć, i w społeczeństwach, w których jednostki cieszą się swobodą podejmowania decyzji, obok przedsiębiorstw musi funkcjonować rynek. Ronald Coase (1937) zauważył, że powiększanie organizacji prowadzi do wzrostu kosztów transakcyjnych, a Kenneth J. Arrow (1974) sprecyzował, iż granica pomię-

dzy kompetencją rynku a przedsiębiorstwa wyznaczona jest kosztami zarządzania.

Zagwarantowanie, że szczebel niższy realizuje cele szczebla wyższego jest możliwe, ale wymaga pewnego wysiłku, który nie służy bezpośrednio gospodarce, tylko zapewnia jej funkcjonowanie. Mogłoby się zatem zdarzyć, że ów wysiłek byłby tak wielki, iż gospodarka zapewniłaby lepszy efekt, po prostu zmieniając swoją strukturę i pozostawiając rynkowi część tego, co funkcjonuje w ramach jednolite zarządzanej organizacji. Jest to zasadniczy temat ekonomicznej teorii agencji (Mas-Collel i in. 1995).

W teorii tej analizuje się poprawne motywacyjnie (tzw. *incentive compatible*) kontrakty, zapewniające, że niższy szczebel realizuje cele szczebla wyższego. Konstrukcja takich kontraktów bierze pod uwagę aspiracje szczebla niższego, niedostępność informacji (tzw. *information asymmetry*) na szczeblu wyższym, czynniki losowe i wiele innych aspektów. Jest to jeden z najżywiej rozwijających się wątków teorii ekonomii ostatnich paru dekad. Mimo to, stworzenie kontraktów poprawnych motywacyjnie stanowi nadal wyzwanie i specjaliści z zakresu zarządzania nie dają praktykom w pełni zadowalających wskazówek, jak zorganizować dużą instytucję tak, by szczebel wyższy mógł liczyć na niezawodną pracę niższego.

Patrząc na strukturę Lasów Państwowych, ekonomista dostrzega wszystkie fundamentalne problemy poprawności motywacyjnej (tzw. *incentive compatibility*). Struktura ta jest wieloszczeblowa. Na szczycie znajduje się Generalny Dyrektor Lasów Państwowych, mianowany przez Ministra Środowiska. Dyrektor Generalny mianuje 17 Regionalnych Dyrektorów Lasów Państwowych, a każdy z nich – od kilkunastu do kilkudziesięciu nadleśniczych (łącznie w kraju jest 431 nadleśnictw, które są podstawowymi jednostkami produkcyjnymi). I wreszcie, każdy nadleśniczy ma pod sobą co najmniej kilkudziesięciu pracowników, którzy pielęgnują las i go eksploatują.

Cała ta hierarchiczna struktura może być teoretycznie zarządzana autorytarnie. Jeśli Minister Środowiska postawi sobie za cel trwałą gospodarkę leśną, to może na Dyrektora Generalnego powołać osobę, która również nie będzie tolerowała rabunkowego wyrębu. Ten zaś mógłby od-

powiednio dobrać 17 Dyrektorów Regionalnych, obwarowując ich mianowania stosownymi kryteriami, i tak dalej. Każdy jednak, kto zna realia gospodarcze, wie, że taka hierarchia nie może sprawnie funkcjonować. Zależności pomiędzy szczeblami powinny być regulowane kontraktami poprawnymi motywacyjnie. Skoro zaś pracownicy winni być wynagradzani za swój udział w osiąganiu celu organizacji, to – aby gospodarować w sposób trwały – Lasy Państwowe muszą osiągać korzyści nie tylko z tytułu sprzedaży grubizny, lecz również z dostarczania tzw. funkcji pozaprodukcyjnych.

Innymi słowy, sprawność funkcjonowania Lasów Państwowych jako przedsiębiorstwa dostarczającego nie tylko grubizny, lecz i usług ekosystemowych zależy od tego, czy oba aspekty jego działalności zapewniają korzyści materialne. Sprzedaż grubizny gwarantuje takie korzyści. Natomiast sprzedaż usług ekosystemowych musi w praktyce polegać na subwencjonowaniu z budżetu, ponieważ nie mogą być one skomercjalizowane.

Jako gigantyczne przedsiębiorstwo poddane skrupulatnej kontroli ze strony administracji państwowej, Lasy Państwowe z pewnością nie są w stanie maksymalizować efektywności. Ich prywatyzacja mogłaby ją z pewnością poprawić. Jednak, biorąc pod uwagę porównania międzynarodowe, skala nieefektywności nie wydaje się znaczna. Tymczasem poddanie gospodarki leśnej presji rynkowej – zgodnie z paradoksem Clarka – musi spowodować nacisk na odejście od trwałości. Aby mu przeciwdziałać, leśnicy powinni być wynagradzani nie tylko za produkcję grubizny, lecz i za dostarczanie usług ekosystemowych, co wymaga zaangażowania budżetu.

Biorąc pod uwagę „politykę leśną” państwa opartą na pojęciu **wielofunkcyjności**, należałoby ją przełożyć na praktyczne wskazówki dla zarządzania w Lasach Państwowych. Owa „polityka” stwierdza, że każdy las powinien być wielofunkcyjny. Nie jest jednak wcale oczywiste, jak to rozumieć. Dwie najważniejsze spośród owych funkcji, które powinny być realizowane, to funkcje produkcyjne i środowiskotwórcze. Pozostają one ze sobą w konflikcie, ponieważ najefektywniej jest produkować w systemie plantacyjnym. Natomiast plantacje nie tworzą cennych siedlisk, których dostarczenie miałoby również spo-

czywać na leśnikach. Wielofunkcyjność zakłada umiejętność pogodzenia jednego i drugiego. Zapewne da się to zrobić, ale oczywiście nie na poziomie małej działki.

Kluczowy dla sensownego zarządzania Lasami Państwowymi jest problem agregacji funkcji w czasie i przestrzeni. Na poziomie małej działki nie da się tego zrobić, ale już na poziomie nadleśnictwa można by było te funkcje tak rozdzielić, żeby i produkcja grubizny postępowała sprawnie, i funkcje środowiskotwórcze były realizowane. Nasuwa się jednak pytanie, czy nie byłoby lepiej agregować funkcji na jeszcze wyższym szczeblu administracyjnym. Być może byłoby korzystniej dla społeczeństwa, aby jednostki większe niż nadleśnictwa specjalizowały się: jedne w dostarczaniu drewna, choćby z zaniedbaniem funkcji środowiskotwórczych, a inne w zapewnianiu takich właśnie funkcji, choćby z zaniedbaniem produkcji drewna. W istniejącym systemie, w którym sprzedaż obejmuje tylko dobro prywatne, czyli drewno, Fundusz Leśny mógłby pomagać w redystrybucji przychodów z nadleśnictw specjalizujących się w produkcji do nadleśnictw specjalizujących się w dostarczaniu funkcji środowiskotwórczych. Natomiast w systemie, w którym Dyrekcje Regionalne nie dysponowałyby takim instrumentem, godzenie funkcji wymagałoby zakupu przez budżet publiczny usług ekosystemowych po cenach uzasadnionych ich społeczną rolą. Wtedy same Lasy Państwowe mogłyby zdecydować, w jaki sposób godzić funkcje produkcyjne ze środowiskotwórczymi.

Bez zakupu usług ekosystemowych przez budżet nie jest możliwe skonstruowanie poprawnego motywacyjnie skutecznego systemu zarządzania Lasami Państwowymi. Próby godzenia różnych funkcji musiałyby doprowadzić do swoistej schizofrenii motywacyjnej. Skoro tylko rola produkcyjna prowadziła do gromadzenia przychodów, to rezygnacja z niej na rzecz szeroko pojętej ochrony wymagałaby uwzględnienia jakichś jej wskaźników w kontraktach wszystkich pracowników zajmujących stanowiska decyzyjne. Taki system – charakterystyczny dla gospodarki nierynkowej – byłby obciążony tak wielkim ryzykiem oszukiwania (a przynajmniej naciągania), że osiągnięcie efektywności okazałoby się wysoce nieprawdopodobne.

Na razie wielofunkcyjność w gospodarce leśnej jest realizowana metodami politycznymi. Minister Środowiska mianuje Dyrektorów Generalnych Lasów Państwowych, stawiając przed nimi zadania ochronne i oczekując, że podlegli im Dyrektorzy Regionalni będą umieli je wykonać. Lasy Państwowe w zasadzie mają się finansować same. Odprowadzany przez nie podatek jest niewielki, ale i subwencje z budżetu państwa są skromne. Fundusz Leśny służy pewnej redystrybucji środków od jednostek pełniących z największym powodzeniem funkcje produkcyjne do jednostek uboższych. Skala i kierunek redystrybucji ustalane są arbitralnie, na podstawie różnic w kosztach produkcji drewna. To jedyny dostępny leśnikom instrument wspomagania funkcji środowiskotwórczych. Ale nie jest to instrument poprawny ekonomicznie. Albowiem dofinansowanie funkcji środowiskotwórczych odbywa się w zależności od przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży drewna, a te nie mają przecież nic wspólnego z korzyściami z tytułu owych funkcji.

Od połowy lat 90. tworzone są Leśne Kompleksy Promocyjne (LKP), będące w założeniu laboratoriami leśnictwa wielofunkcyjnego. Mają eksperymentować z technikami produkcji zgodnymi ze społecznymi oczekiwaniami wobec nowoczesnej gospodarki leśnej. Ich dorobek rzeczywiście może się okazać bardzo przydatny. Jest jednak wysoce nieprawdopodobne, aby odkryto w nich takie sposoby agregacji funkcji produkcyjnych i środowiskotwórczych, które by wyeliminowały potrzebę zakupu usług ekosystemowych przez budżet.

## 6. W kierunku podwyższenia efektywności gospodarki leśnej

Roczne przychody Lasów Państwowych z tytułu sprzedaży grubizny wynoszą około 4–5 mld zł. Pokrywają one koszty i pozostawiają niewielką nadwyżkę. Nie można jednak na takiej podstawie oceniać ich efektywności, ponieważ wysokość owej nadwyżki jest dość arbitralna i celowo utrzymywana na niskim poziomie, aby nie prowokować zmian politycznych. Porównując różne techniczne wskaźniki produkcji drewna w przeliczeniu na jednostkę powierzchni lub nakładów,

można się przekonać, że Lasy Państwowe gospodarują nieźle i nie ustępują leśnikom z krajów Europy Zachodniej. Tak więc poprawa efektywności w następstwie prywatyzacji nie mogłaby być znaczna.

Niemniej presja na prywatyzację utrzymuje się. Wydaje się ona kombinacją preferencji niektórych urzędników oraz przedsiębiorców.

W pierwszym przypadku wynika z błędnego oczekiwania poprawy bilansu finansów publicznych. Rzeczywiście, Lasy Państwowe opodatkowane są łagodniej niż inne podmioty gospodarcze. Tak więc likwidacja tego przywileju mogłaby podnieść wpływy podatkowe. Ale – jak pokazano wyżej – prywatyzacja leśnictwa musiałaby doprowadzić do żądania przez producentów drewna rekompensat, które zawiązką pochłonięłyby owe zwiększone wpływy. Tak więc efekt prywatyzacji z punktu widzenia oczekiwań fiskalnych jest wątpliwy.

W przypadku drugim można się domyślać, że nabywając działkę leśną, podmiot gospodarczy będzie chciał zapłacić cenę wynikającą z jej niskiej dochodowości (762 zł/ha rocznie, co po skapitalizowaniu za pomocą stopy dyskontowej, powiedzmy 5%, odpowiada kwocie około 15 000 zł). Jednak wartość samego drewna na owej działce jest dużo wyższa (przeciętnie 38 100 zł). Ta różnica będzie stanowiła potężną zachętę do tego, by owo drewno spieniężyć, tak jak przewiduje paradoks Clarka. A jeśliby przepisy to skutecznie uniemożliwiały, właściciel będzie się domagał rekompensaty z budżetu. Powątpiewając zaś w zdolność polskiego budżetu do zaspokojenia tego typu roszczeń, trzeba raczej przewidywać scenariusz portugalski, polegający na niszczeniu kłopotliwego zasobu w celu uwolnienia nieruchomości od ograniczeń.

Prywatna własność niewątpliwie pomaga w uzyskaniu efektywności. Ale z drugiej strony teoria ekonomii podkreśla, że rynek zawodzi, jeśli produkcja obejmuje również dobra publiczne. Warunkiem uzyskania efektywności jest wówczas zaangażowanie władzy w dostarczenie owych dóbr na właściwym poziomie. W przypadku leśnictwa musi to polegać na zakupie usług ekosystemowych, które nie mogą być skomercjalizowane.

Dopiero gdy uregulowana zostanie finansowa podstawa wielofunkcyjnej gospodarki leśnej,

możliwe będą starania o osiągnięcie efektywności. Zapewni ją poprawność motywacyjna organizacji lasów. Sprywatyzowanie produkcji stanie się możliwe, choć wprowadzenie zarządzania hierarchicznego opartego na kontraktach poprawnych motywacyjnie pozwoliłoby również na sprawne funkcjonowanie nawet tak dużego przedsiębiorstwa, jakim są Lasy Państwowe.

## Literatura

- Arrow K.J. (1974). *The Limits of Organization*. New York: Norton.
- Bartczak A., Englin J., Pang A. (2012). „When are forest visits valued the most? An analysis of the seasonal demand for forest recreation in Poland”, *Environmental and Resource Economics*, nr 52(2).
- Bartczak A., Lindhjem H., Navrud S., Zandersen M. (2008). „Valuing forest recreation on the national level in a transition economy: The case of Poland”, *Forest Policy and Economics*, nr 10(7–8).
- Clark C.W. (1976). *Mathematical Bioeconomics: The Optimal Management of Renewable Resources*. New York: Wiley.
- Coase R. (1937). „The nature of the firm”, *Economica*, nr 4.
- Costanza R. i in. (1997). „The value of the world's ecosystem services and natural capital”, *Nature*, nr 387.
- GUS – dane statystyczne na podstawie serwisu internetowego <http://www.stat.gov.pl/gus> [dostęp: 14.08.2012].
- Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J. (1995). *Microeconomic Theory*. New York–Oxford: Oxford University Press.
- UNECE/FAO (2005). *European Forest Sector Outlook Study. 1960–2000–2020*. Main report, Geneva.
- Zandersen M., Tol R.S.J. (2009). „A meta-analysis of forest recreation values in Europe”, *Journal of Forestry Economics*, nr 15.
- Żylicz T. (1999). „Czy subwencje ekologiczne muszą konkurować z kredytem bankowym”, *Ekoprofit*, nr 4(31).
- Żylicz T., Giergiczny M. (2012). *Wycena pozaprodukcyjnych funkcji lasu*. Warszawa: Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych.

## Forest management. Privatization issues

The paper addresses management principles of the ‘State Forest Enterprise’ in Poland. The problem is a complex one, since the firm performs two important social functions. Firstly – as any enterprise – it provides employment and should balance its expenditures with financial revenues. Secondly – and this is why the ‘State Forest Enterprise’ is a unique firm – it stewards an important part of the national heritage which calls for an approach that departs from the logic characteristic for typical business projects. The duality of the ‘State Forest Enterprise’ casts serious doubts about its privatization attempts. On the one hand, privatization can enhance the efficiency of its operations. On the other hand, however, this would require a deep and direct involvement of the state budget in order to supply the public good that private foresters may choose not to provide.

Keywords: sustainability, Faustmann model, Clark model, public goods.

Andrzej Bukowski, Seweryn Rudnicki, Jan Strycharz

## Spółeczny wymiar innowacji

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na społeczny charakter innowacji i innowacyjności. Wskazano na cztery aspekty „wypłukiwania” społecznego sensu innowacji dostrzegalne w politykach i dyskursie publicznym: 1) koncentrację na innowacjach technologicznych, 2) zwracanie uwagi na transfer wiedzy skodyfikowanej, 3) akcentowanie roli popytowej strony innowacji oraz 4) brak wystarczającego uznania innowacyjnego potencjału nauk społecznych. W opozycji do tych uproszczeń przedstawiono argumenty podkreślające: 1) rolę konsekwencji innowacji technologicznych oraz ideę innowacji społecznej (*social innovation*), 2) znaczenie niesformalizowanych i warunkowanych kulturowo mechanizmów powstawania wiedzy i innowacji, 3) rolę strony popytowej w powstawaniu innowacji oraz 4) przykłady innowacji oparte na wiedzy z zakresu nauk społecznych. Zdaniem autorów, dostrzeżenie tych społecznych wymiarów innowacji jest warunkiem skuteczności polityk nastawionych na ich wspieranie.

Słowa kluczowe: innowacja społeczna, polityka innowacyjności, transfer wiedzy, wiedza ukryta, podaż innowacji, popyt na innowacje.

### 1. Wprowadzenie

W artykule zamierzamy przyjrzeć się ukrytym założeniom towarzyszącym polityce innowacyjności społeczno-gospodarczej w naszym kraju. Uważamy, że dominujące w niej myślenie o innowacji i innowacyjności nie dostrzega w sposób wystarczający ich społecznego wymiaru. Zagroza to realizacji idei zrównoważonego rozwoju, leżącej u podstaw polityki spójności Unii Europejskiej, ta zaś wciąż stanowi jeden z najważniejszych fundamentów integracji europejskiej. Naszym zdaniem, nieuwzględnianie społecznego wymiaru innowacji stawia pod znakiem zapytania skuteczność wszelkich polityk zorientowanych na pobudzanie innowacyjności. W tym kontekście zwracamy uwagę na cztery aspekty „wypłukiwania” społecznego sensu innowacji i innowacyjności:

1. Ograniczenie działań i priorytetów rozwojowych przede wszystkim do innowacyjności technologicznej, związanej z tzw. wysokimi technologiami, a w przypadku innych sfer

(m.in. edukacyjnej, administracyjnej) ograniczania polityki innowacyjnej do samych metod, narzędzi czy schematów działania, bez należytego uwzględnienia ich szerszych – społecznych – oddziaływań i determinant.

2. Koncentracja na zinstytucjonalizowanych i sformalizowanych źródłach wiedzy i innowacji (system edukacyjny, system badawczo-rozwojowy) przy słabym dostrzeganiu niesformalizowanych mechanizmów kreowania wiedzy i innowacji oraz ich społeczno-kulturowych uwarunkowań.

3. Preferowanie strategii rozwoju innowacji typu *push* (podażowej) związanej z wytwarzaniem innowacji w ośrodkach naukowo-badawczych kosztem strategii typu *pull* (popytowej) związanej z mobilizowaniem zapotrzebowania na innowacje.

4. Brak uznania wiedzy z zakresu nauk społecznych jako istotnego stymulatora innowacyjności w społeczeństwie, nie tylko w zakresie innowacji społecznej, lecz także m.in. technologiczno-biznesowej.

W artykule tym rozwijamy każdy z tych wymienionych aspektów, pokazując jednocześnie zagrożenia, jakie niesie ze sobą nieuwzględnienie ich wagi dla procesu generowania innowacji.

---

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński.  
Seweryn Rudnicki – Wyższa Szkoła Europejska im. ks.  
Józefa Tischnera.  
Jan Strycharz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

W podsumowaniu wskazujemy, iż to, co nazywamy społecznym wymiarem innowacji, winno zostać włączone w modele myślenia o politykach publicznych – bazując na teorii programu, twierdzimy, że w przeciwnym razie nie będą realizowane ich długofalowe cele.

## 2. Innowacja technologiczna a innowacja społeczna

W innowacyjności technologicznej dostrzega się dziś niemal powszechnie główne źródło przewag konkurencyjnych, a tym samym główne źródło wzrostu gospodarczego (Kozak 2008). W Polsce szczególnie popularna jest dziś teza, że: „Kraje, regiony, miasta oraz układy lokalne konkurują o kapitał – i to konkurują w skali światowej. Najcenniejszy przy tym jest kapitał „wysokiej jakości”, czyli ten niosący innowacje, nowe technologie, tworzący wysoko płatne miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji, kapitał, który przyciąga różnego rodzaju nowe inwestycje” (Geodecki i in. 2011, s. 41). Nie podważając tego przekonania, kwestionujemy towarzyszące mu często założenie, że inwestowanie w innowacyjność czysto technologiczną (dające się jasno wyodrębnić i zdefiniować technologie, narzędzia, metody) da wystarczające efekty tj. samodzielnie napędzi innowacyjność w innych sferach, a także przyczyni się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Traktujemy taki sposób myślenia jako „technokratyczne złudzenie”, nieznanające solidnego potwierdzenia w tradycji badań nad innowacyjnością (Liagouras 2010).

Innowacyjność technologiczna nie może być oderwana od innych aspektów życia społeczno-gospodarczego (Howaldt, Schwarz 2010). Społeczny sens wszelkich innowacji zawiera się w fakcie, że zarówno na etapie powstawania, wdrażania, jak i dyfuzji są one ściśle uwarunkowane różnymi procesami społecznymi. Innowacja jest bowiem „ze swojej natury zjawiskiem systemowym, ponieważ jest rezultatem ciągłych interakcji między różnymi podmiotami i organizacjami” (Fagerberg, Verspagen 2006, s. 4). Co za tym idzie – nie może bez tej interakcji ani zaistnieć, ani funkcjonować w obiegu społecznym.

Wymienione cechy dotyczą każdego rodzaju innowacji: czy to technologicznej, biznesowej, czy społecznej. Z szerokiego zbioru zagadnień związanych ze społecznym kontekstem procesów innowacyjności wybierzmy tutaj tylko jeden, ujęty w pojęciu „innowacji społecznej” (*social innovation*). Mimo że ten wymiar innowacyjności cieszy się coraz większym zainteresowaniem reprezentantów takich pól działania, jak: ekonomia społeczna, dizajn, technologia, polityka publiczna, urbanistyka czy ruchy społeczne, wciąż – co zauważają autorzy raportu Fundacji Younga – „zaskakująco mało wiadomo o społecznej innowacji w porównaniu z dużą ilością badań poświęconych innowacji biznesowej i technologicznej” (Mulgan i in. 2007, s. 5).

Przy pewnym zamęcie definicyjnym – w każdej ze wspomnianych domen termin „innowacja” jest rozumiany nieco inaczej – innowacja społeczna wskazuje na intencję rozwiązania problemów społecznych, zatem odsyła do procesów usprawniania relacyjnych (lub grupowych) aspektów funkcjonowania człowieka w wymiarze wspólnotowym. Stąd, przy różnych próbach definiowania pojęcia pojawiają się takie określenia, jak: „zmiana instytucjonalna”, „cele społeczne” czy „dobro publiczne” (Pol, Ville 2009, s. 881). Połączenie terminów „innowacja” i „społeczna” wydaje się zwracać uwagę na to, że dotychczasowe sposoby rozwiązywania problemów społecznych przestały się sprawdzać (Goldsmith 2010), mechanizmy wolnorynkowe w tym przypadku okazują się zawodne (np. Ledyard 2008), a wynalazczość w innych dziedzinach nie tylko nie rozwiązuje problemów społecznych, lecz czasami nawet je pogłębia. Tymczasem w przypadku innowacji społecznej istotny jest ostateczny cel, któremu służy. Po wdrożeniu „społeczny wynalazek” ma wprowadzić zmianę polegającą na zwiększeniu ludzkiego dobrobytu (Mulgan i in. 2007; Pol, Ville 2009, s. 881). Dlatego innowacja społeczna powinna – aby zostać za taką uznana – wpływać dodatnio na jakość życia bądź na wzrost kluczowych wskaźników ilościowych związanych z ludzkim życiem (Pol, Ville 2009, s. 881). W tym ujęciu innowacją społeczną może być zarówno Internet (który jest także innowacją technologiczną), nowy lek (który jest też innowacją biznesową), jak i program aktywizacji lokalnych społeczności (którego społeczny sens

jest pierwszoplanowy). Nie mogą być nią natomiast te innowacje, które przynoszą negatywne skutki społeczne lub służą wyłącznie celom biznesowym bez odniesienia do szerszego kontekstu. Oczywiście, taka definicja pozostawia wiele wątpliwości, jako że kryteria oceny wpływu danej innowacji na jakość życia są dalece nieostre i uzależnione niejednokrotnie od ideologii, jaką kieruje się oceniający. Niemniej jednak w czasach, kiedy programy wsparcia innowacji są skierowane przede wszystkim na dotowanie naukowców i tworzenie nowych rozwiązań technologicznych, należy pytać także o społeczną użyteczność innowacji.

Obok samego „wynalazku” oraz społecznego rezultatu, który osiąga się dzięki jego wdrożeniu, istotny jest także społeczny kontekst procesu wdrażania, z czym wiąże się swoista wartość dodana „innowacji społecznej”. Stanowi ona bowiem wyraz zbiorowej podmiotowości w tym sensie, iż jest „rezultatem ciągłych interakcji między różnymi podmiotami i organizacjami” będącymi częścią rozmaitych, autonomicznych wobec siebie środowisk i kręgów społecznych. Nie zauważając tej cechy, łatwo popaść w technokratyczny i linearny schemat myślenia o postępie społecznym, w jakim „[z]miany społeczne i gospodarcze składające się na tak rozumiany rozwój oznaczają zbliżanie się do pewnego stanu idealnego” (Domański 2004), którego kształt został już opisany bądź zaobserwowany gdzie indziej – teraz należy jedynie powielić określone schematy i zbliżyć się do wyznaczonego wcześniej celu. Tymczasem uznanie, że innowacyjność jest rezultatem podmiotowości społecznej oznacza także zaakceptowanie dobrowolności współpracy w tym zakresie i niepewności co do uzyskanych efektów.

Podsumowując, podstawową cechą innowacji społecznych, odróżniającą ją od wielu innowacji technologicznych jest fakt, że „po stronie podaży” są one rezultatem zbiorowej podmiotowości, z kolei „po stronie konsekwencji” doprowadzają do takich zmian w strukturze i jakości życia, które maksymalizują dobro wspólne i nie są okupione istotnymi kosztami społecznymi (np. rosnącymi dysproporcjami w poziomie życia albo bezrobociem), jak to bywa często w przypadku innowacji technologicznych czy biznesowych. Słabością innowacji społecznych w sto-

sunku do technologicznych jest jednak to, że nie da się ich zaplanować, przyspieszyć bądź zdynamizować za pomocą określonych schematów czy procedur, a jedynie poprzez wytwarzanie ogólnego „klimatu współpracy i zaufania”.

### 3. Wiedza skodyfikowana, wiedza ukryta i społeczna refleksyjność

Nacisk na rozwój systemów wiedzy skodyfikowanej i sformalizowanej związany jest z wciąż żywym w Polsce modelem państwa okresu nowocześniejszego. W jego centrum sytuuje się system akademicki (Härninen–Alestalo, Peltola 2006). Na jego szczycie z kolei znajduje się uniwersytet typu **humboldtowskiego** (połączenie badań naukowych z dydaktyką) ze swoją uprzywilejowaną instytucjonalnie i symbolicznie pozycją, mającą oparcie w strukturze społecznej (Bourdieu 1988). Wszystko wskazuje na to, że system akademicki w naszym kraju nie potrzebuje stymulacji zewnętrznej do własnej reprodukcji. Niechęć uniwersytetu do współpracy z innymi sektorami wynika m.in. z braku odpowiednich bodźców płynących ze strony polskiego państwa, traktującego akademię przede wszystkim jako swoisty lewar służący podniesieniu formalnego poziomu wykształcenia Polaków. Odpowiednich bodźców brak też ze strony gospodarki, co spowodowane jest małą liczbą operujących na rynku średnich przedsiębiorstw – to one bowiem są naturalnym „klientem” Akademii (*Ocena wpływu...* 2009). W efekcie uczelnie publiczne preferują rozwój wiedzy podstawowej (teoretycznej) kosztem stosowanej (praktycznej) i skutecznie izolują się od otoczenia społeczno-gospodarczego (*Raport o kapitale intelektualnym Polski* 2008, s. 83; *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego...* 2009). Z kolei całkowita dominacja państwowych instytucji naukowo-badawczych nad niepaństwowymi ogranicza do minimum liczbę oddolnych, społeczno-gospodarczych inicjatyw w zakresie generowania wiedzy i innowacji. W środowisku instytucjonalnym uniwersytetu brak zatem bodźców, które skłaniałyby do zajmowania się analizą wiedzy stosowanej i ukrytej – tej o znakomitym znaczeniu dla stymulowania i wdrażania innowacji.

Ray Hudson starannie odróżnia informację, która jest rodzajem wiedzy skodyfikowanej

i skomodyfikowanej, podlegającej transferowi (m.in. elektronicznemu), wymianie handlowej i potencjalnie powszechnie dostępnej, od wiedzy ukrytej, w postaci *know-how*, kompetencji i umiejętności, niepodlegających kodyfikacji, transferowi komunikacyjnemu czy też komercyjnemu; trudno je także równie łatwo, jak pierwszy z omawianych rodzajów wiedzy, upowszechniać (Hudson 1999, s. 61). Tworzenie wiedzy skodyfikowanej i sformalizowanej powiązane jest ze społecznym podziałem pracy, będącym jedną z najważniejszych cech nowoczesności. Pogłębianie się specjalizacji w zakresie wiedzy jest czynnikiem jak najbardziej pożądanym i koniecznym z punktu widzenia rozwoju gospodarczego, ponieważ wzmacnia wewnętrzną i zewnętrzną konkurencyjność państw, regionów i firm. Jednakże specjalizacja wiedzy powoduje zwiększanie się poznawczego dystansu pomiędzy wyspecjalizowanymi podmiotami czy instytucjami (Bathelt i in. 2004, s. 36). Dotyczy to zarówno wiedzy wytwarzanej w systemach edukacyjnych, jak i gospodarczych. Stąd rosnąca rola instytucji pośredniczących (inkubatorów przedsiębiorczości, klastrów, centrów transferu technologii), które pozwalają pokonać te dystanse, a jednocześnie przyczyniają się do powstawania nowego typu wiedzy – rodzącej się w wyniku współpracy pomiędzy jednostkami już wyspecjalizowanymi poznawczo.

Ten drugi rodzaj wiedzy z racji częstego pomijania bardziej interesuje nas w niniejszym artykule, odnosi się bowiem do kontekstu społecznego podkreślającego jej relacyjny charakter. Wiedza ukryta wytwarzana jest na bazie bliskości społeczno-kulturowej, organizacyjnej bądź terytorialnej. Ma charakter niezwerbalizowany, wynikający z doświadczenia zbiorowego. Kluczową rolę w jej powstaniu odgrywają społeczno-instytucjonalne ramy współpracy, komunikacja pomiędzy firmami i organizacjami oraz interaktywne formy uczenia się. Wiedza o charakterze ukrytym jest produkowana i reprodukowana w procesie zbiorowego uczenia się, wymiany informacji i transmisji międzygeneracyjnej (np. w relacjach mistrz–uczeń). Procesy te zachodzą przede wszystkim w ramach codziennych, bezpośrednich kontaktów. Wzrost wiedzy i innowacji w instytucji (firmie, organizacji) czy regionie jest ostatecznie efektem skumulowa-

nych, wieloletnich doświadczeń, gromadzonych i przechowywanych na danym terenie czy w danym przedsiębiorstwie, utrwalonych w zbiorowej pamięci, sformułowaniach i wyrażeniach językowych, wartościach i normach, które tworzą podstawy mobilizacji i „patriotyzmu”, ten zaś przyczynia się do powstania kapitału społecznego w postaci zaufania, ułatwiającego kolejne relacje generujące wiedzę i innowację (Sabel 1989, s. 46–47).

Oba mechanizmy kreowania wiedzy i innowacji są niezbędne dla rozwoju na każdym poziomie organizacji terytorialnej lub sektorowej, gdyż obecność tylko jednego z nich powoduje istotne zaburzenia w terytorialnym bądź branżowym układzie rozwoju. Doświadczenia krajów zapóźnionych gospodarczo wykazują, że o ile za pomocą narodowych systemów edukacji można generować wiedzę skodyfikowaną i sformalizowaną, o tyle z wytwarzaniem procesów i mechanizmów generujących wiedzę ukrytą jest już znacznie trudniej (Liagouras 2010). Jak słusznie zauważa Hudson, to ten typ wiedzy daje największą przewagę konkurencyjną z racji swej idiomatyczności oraz faktu, że nie ma na nią ceny (Hudson 1999, s. 69). Dlatego też firmy i korporacje zazdrośnie strzegą wypracowanych w ich środowiskach rodzajów wiedzy i współdziałania, dzięki którym powstają konkretne rozwiązania innowacyjne.

W myśleniu o obu rodzajach wiedzy należy zatem brać pod uwagę z jednej strony ich podatność na dyfuzję, z drugiej – cechy społecznego kontekstu ich wytwarzania, gdyż w obu tych aspektach istotnie się różnią, a tym samym wymagają odrębnych strategii stymulacji i rozwoju.

Gdy zastanawiamy się nad innowacyjnymi osiągnięciami krajów zachodnich w ostatnich latach, za jedną z ich najważniejszych przyczyn uznajemy optymalizację komunikacyjnych kanałów przepływu informacji. Dotyczy ona wypracowania odpowiedniej kombinacji formalnych systemów kształcenia w powiązaniu z nieformalnymi strukturami wymiany oraz przepływu informacji pomiędzy różnymi aktorami rozwoju gospodarczego. Scott Lash (2009, s. 159–168), opisując pojawienie się „produkcji refleksyjnej” w japońskich przedsiębiorstwach lat 70. i 80., podkreśla wagę zaufania, wspólnoty znaczeń w zawieranych kontraktach oraz „inkluzyw-



ność” wewnętrznych struktur informacyjnych, co sprzyjało wzrostowi egalitaryzmu społecznego wśród załóg, ten zaś – zwiększonej innowacyjności. Podobne cechy autor odnajduje w niemieckim systemie zarządzania korporacyjnego, którego trzema filarami są: system uczelni technicznych, struktura umożliwiająca negocjowanie umów zbiorowych (rady pracownicze) i system praktyk. Charakterystyczny dla tego modelu jest „obieg personelu” pomiędzy szkołami inżynierskimi, oferującymi wiedzę techniczną, bardziej konkretną i praktyczną, dostosowaną do wymogów rynku, a egalitarną strukturą przemysłową, wewnątrz której dokonuje się z kolei wymiana wiedzy pomiędzy inżynierami a technikami. Dzięki temu obiegowi wiedza inżynierska ulega szerokiemu uspołecznieniu. Oba modele (japoński i niemiecki) generują rodzaj „refleksyjnych wspólnot”, zorientowanych na dobra wewnętrzne w postaci fachowości czy dobra przedsiębiorstwa, w odróżnieniu od produkowanych przez indywidualistyczny model anglosaski dóbr „zewnętrznych” – wynagrodzenia, władzy bądź prestiżu.

Przykład ten pokazuje wzajemne przenikanie się i wzmacnianie skodyfikowanych i nieskodyfikowanych systemów wiedzy, a także wprowadza nas w kolejny problem związany z tzw. transferem wiedzy do struktur gospodarczych.

#### 4. Transfer, podaż i popyt wiedzy/innowacji

Preferowanie strategii rozwoju innowacji typu *push* (podażowej) kosztem strategii typu *pull* (popytowej) związane jest w pewnym stopniu z konstrukcją funduszy unijnych i ich priorytetów oraz z brakiem stosownych modyfikacji tej konstrukcji ze strony naszego państwa. Nacisk kładzie się przede wszystkim na wydatki promujące innowacje technologiczne, wytwarzane przez tzw. ośrodki o wysokim potencjale innowacyjnym. Wbrew sugestiom niektórych autorów mówiących o wyrównawczej strukturze programów strukturalnych (Grosse 2010), strumienie środków płyną głównie na wielkie projekty infrastrukturalne i technologiczno-informatyczne (Bukowski i in. 2012, s. 21). Na samą tylko e-administrację przeznaczono Polsce 1/10

z 9 mld euro dystrybuowanych w ramach PO Innowacyjna Gospodarka. Taka polityka dystrybucyjna związana jest z określonym modelem rozwoju społeczno-gospodarczego (nadrabianie zaległości w infrastrukturze badawczo-rozwojowej), ale także z logiką funkcjonowania administracji zorientowanej na szybką absorpcję środków unijnych (Geodecki i in. 2012). W założeniach tej polityki brakuje nie tylko zdefiniowania mechanizmów popytowych, kluczowych dla przyjmowania innowacji, lecz także właściwej diagnozy mechanizmów dyfuzyjnych.

Łatwo odnieść wrażenie, że w myśleniu o innowacyjności i w projektowaniu działań ją wspierających wciąż dominuje koncentracja na stronie podażowej innowacji, a w szczególności na wspieraniu ośrodków „wytwarzania” wiedzy (teoretycznej i skodyfikowanej). Zakłada się, że uczelnie czy ośrodki badawcze w przedsiębiorstwach będą zwiększać swój potencjał innowacyjności poprzez tworzenie spółek typu *spin off/spin out*, parków technologicznych czy inkubatorów przedsiębiorczości, a otoczenie gospodarcze tylko czeka na pojawiające się na rynku nowości. W tym schemacie większa innowacyjność miałyby być osiągnięta poprzez strategię *push*, a więc „wtłoczenie” wiedzy do odbiorców. Oczekuje się przy tym, że potencjalni odbiorcy (np. mali i średni przedsiębiorcy) z utęsknieniem czekają, by ową wiedzę zastosować w praktyce. Innowacja jest jednocześnie traktowana jako coś z natury dobrego<sup>1</sup>, a mniejszą uwagę poświęca się jej konsekwencjom, które, jak można przypuszczać, są złożone, nie zawsze pożądane (Rogers 2003) i nie dla każdego działu gospodarki czy kategorii społecznej jednoznacznie pozytywne. Tymczasem absorpcja wiedzy/innowacji nie jest procesem automatycznym i wymaga po stronie odbiorców wysiłku oraz określonych **kompetencji**: opanowania nowych rozwiązań i technologii, integracji ich z działalnością firmy oraz zdolności do uczenia się, a więc także gotowości do modyfikacji swoich struktur i rutyn (Morgan 1997, s. 496). Myślenie o innowacji jako pigułce, którą trudno jest wymyślić lub wyprodukować, ale z chwilą, gdy już się pojawi, wystarczy ją prze-

<sup>1</sup> Everett Rogers (1986) pisał w tym kontekście o „skrzyżowaniu proinnowacyjnym” (*pro-innovation bias*). Zob. także część tego artykułu poświęconą innowacji społecznej.

łknąć, wyraźnie nie zdaje sobie sprawy ze złożoności procesu absorpcji innowacji.

Strategia *push* z pewnością doprowadziła do rozwoju instytucji wspierających proces „transferu wiedzy”, takich jak parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, strefy przemysłowe czy centra transferu technologii. Zostawiając w tym momencie na boku fakt, że efektywność ich działania pozostaje nierzadko pod znakiem zapytania (Greenbaum, Landers 2009), trzeba zaznaczyć, że koniecznym warunkiem sukcesu procesów transferu wiedzy jest wzmocnienie także ich strony popytowej. Tymczasem w krajach i regionach o niskiej innowacyjności, z dominującym segmentem małych i średnich firm, popyt na innowacyjne rozwiązania jest bardzo ograniczony, a duże przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym lokalizują swoje centra badawczo-rozwojowe w krajach macierzystych (Geodecki i in. 2012, s. 87). W tych regionach może dochodzić do zjawiska określanego jako „katedry na pustyni” (Bukowski 2011, s. 168–175; Morgan 1997) – funkcjonowania ośrodków naukowo-badawczych dysponujących bardzo dużym, lecz niewykorzystywanym w ich otoczeniu gospodarczym potencjałem.

Interakcyjne spojrzenie na procesy wytwarzania innowacji każe zwracać uwagę na szerszy kontekst instytucji i konwencji społecznych wpływających na przebieg i rezultaty tych procesów. Pojęcie „transferu wiedzy” ma swój dominujący, jak się wydaje, wymiar transakcyjny, zakłada wymianę między co najmniej dwiema stronami (w najprostszym ujęciu: wiedza za pieniądze). Tymczasem podejście instytucjonalne w ekonomii pokazuje znaczenie szerszego kontekstu społeczno-kulturowego, który wpływa na kształtowanie zjawisk gospodarczych (Granovetter 1973; Cook, Morgan 1998). Transfer wiedzy nie odbywa się w próżni, ale w przestrzeni kształtowanej przez wartości, normy, znaczenia, relacje, konwencje, formalne i nieformalne instytucje. Stąd zauważalna współzależność między innowacyjnością a poziomem różnych rodzajów kapitału (np. ekonomicznym, społecznym i – niejako z definicji – intelektualnym). Chodzi zatem nie tylko o „twardy” kontekst formalno-prawny tworzący określone środowisko dla innowacji, lecz także o „miękkie” zmienne związane z zaufaniem, lojalnością czy możliwością porozu-

mienia (zob. Cooke, Morgan 1990, s. 17–33). To m.in. różnice kulturowe (odrębności „światów”) i trudności komunikacyjne leżą, jak się wydaje, u podstaw zjawiska polegającego na tym, że przedsiębiorstwa są najbardziej skłonne do uczenia się od innych przedsiębiorstw – partnerów, odbiorców, a nawet konkurencji (Morgan 1997, s. 496) – a nie od ośrodków naukowych.

W tym kontekście kluczowe wydaje się „oswajanie” z innowacją także w sektorze gospodarce i przemysłu. Powinno się ono dokonywać już na etapie kształcenia zawodowego, jak dowodnie przekonują opisywane wyżej doświadczenia niemieckiego systemu zawodowego, oraz japońskich, korporacyjnych modeli kształcenia (Lash 2009). Tymczasem raport na temat systemu kształcenia zawodowego w naszym kraju, sporządzony dla Ministerstwa Edukacji Narodowej, nie pozostawia złudzeń: już na poziomie szkół zawodowych w niskim stopniu wykorzystuje się nowe technologie (*Badanie funkcjonowania...* 2011). Choć część szkół dysponuje nowoczesnymi platformami internetowymi i e-learningowymi, nie są one wykorzystywane w procesie nauczania. Szkoły zawodowe w niewielkim stopniu biorą udział w wymianie międzynarodowej i w niewielkim stopniu współpracują z przemysłem. W efekcie segmentacja instytucjonalna dokonuje się już na etapie kształcenia średniego zawodowego. Nic dziwnego, że zamiast promumentami innowacji stajemy się przede wszystkim ich konsumentami.

Według innego raportu (Boni 2009) relacje między przedsiębiorcami a naukowcami charakteryzują stereotypy i brak zaufania. Polscy przedsiębiorcy nie ufają rodzimym naukowcom, ci z kolei mają awersję do „wdrożeńówek”, jako czegoś – z punktu widzenia prestiżu i ujmowanego w wymierny sposób dorobku akademickiego – gorszego. Inną barierą dla kooperacji nauki i biznesu jest samo rozumienie innowacyjności przez przedsiębiorców. Jak stwierdzają autorzy raportu, wciąż „większość przedsiębiorców wydaje się utożsamiać słowo ‘innowacja’ z wysoko zaawansowanymi technologiami” (ibidem, s. 215).

Podsumowując, dochodzenie do innowacji, jej dyfuzja i absorpcja to procesy złożone, które powinny być ujmowane nie jako jednokierunkowy „transfer”, ale interakcyjnie, sieciowo i ze zwróceniem należytej uwagi na kontekst instytucjo-

nalny. Co za tym idzie, strona podaźowa tych procesów nie może być rozpatrywana bez ścisłych związków z popytową, a u podstaw analizy powinno leżeć założenie o relacyjnym charakterze powiązań i mechanizmów innowacyjnych.

## 5. Nauki społeczne i humanistyczne w służbie innowacyjności

Jak się wydaje, w naszym kraju istnieje milczące założenie, że wiedza z zakresu nauk humanistycznych i społecznych nie ma wymiaru aplikacyjnego i w związku z tym nie znajduje bezpośredniego zastosowania w szeroko rozumianej gospodarce. Sprzyja temu fakt, iż uniwersytecka humanistyka w znacznie większym stopniu niż nauki przyrodnicze oraz techniczne preferuje wiedzę podstawową, rzadko zauważając praktyczny wymiar tego, co powstaje w ośrodkach akademickich. Z drugiej strony, ani gospodarka, ani administracja publiczna nie potrafią korzystać z zasobów wiedzy i umiejętności wypracowanych na wydziałach humanistycznych. W konsekwencji Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotuje kierunki przyrodnicze, powodując się nie tylko zwiększonym zapotrzebowaniem rynku na określone zawody, lecz także przesłankami związanymi z rynkową efektywnością poszczególnych dyscyplin. Mamy tu zatem do czynienia po pierwsze z uznaniem braku praktyczności dyscyplin humanistycznych i społecznych, a po drugie z umniejszeniem ich roli dla szeroko rozumianej gospodarki.

Tymczasem przekonanie, że nauki humanistyczne czy społeczne nie mogą służyć gospodarce i zwiększać jej innowacyjności, jest z gruntu fałszywe. Dziś nikt poważny nie kwestionuje, że to przemiany organizacyjno-strukturalne przedsiębiorstw inspirowane badaniami naukowymi z zakresu organizacji i zarządzania w znacznej mierze przyczyniły się do wzrostu innowacyjności technologicznej na Zachodzie (Koźmiński, Piotrowski 2010; Hatch 2002). Po drugie, ogromny udział w rozwoju innowacyjności odrywają nauki pedagogiczne, a ostatnio w coraz większym stopniu dyscypliny kognitywistyczne. Nie do przecenienia jest rola, jaką mogą odegrać w kreatywności indywidualnej i zbiorowej (Boni 2009; *Raport o Kapitale Intelaktualnym*

*Polski* 2008). Po trzecie, jeśli weźmiemy pod uwagę rozwiązanie społeczne i administracyjne, które wpłynęły na wzrost jakości życia mieszkańców, to duża w tym zasługa nauk humanistycznych i społecznych, od wielu dziesięcioleci biorących aktywny udział w usprawnianiu i racjonalnym projektowaniu urządzeń oraz instytucji komercyjnych i publicznych (zob. Coleman 1993). Niepodważalny jest wreszcie wkład, jaki nauki społeczne, nauki o zarządzaniu i pokrewne im dyscypliny wniosły w refleksję nt. funkcjonowania państwa, dokonując na tym polu wielu mniej lub bardziej znaczących innowacji, przeobrażających sposób działania sfery publicznej (Rhodes 1997; Mintzberg 1994; Peters, Pierre 2004; Bovaird 2005). Kończąc to wyliczanie, można, po piąte, postawić tezę, że bez filozoficzno-humanistycznej refleksji jako próby ogarnięcia kierunków rozwoju współczesnej cywilizacji nie byłibyśmy w stanie ani adekwatnie ocenić, ani nawet opisać szerszych przemian społeczno-kulturowych, których innowacyjność jest zaledwie niewielkim, choć istotnym fragmentem (Beck 2002; Castells 2008; Florida 2010; Giddens 2001).

Jak widać, podważenie przekonania o małej innowacyjności nauk społecznych jest łatwe przy spełnieniu kilku warunków. Fundamentalne wydaje się zrozumienie, że innowacja nie ma jedynie charakteru jasno wyodrębnionego „produktu” (wdrożonego i upowszechnionego „wynalazku”), którego wzorem mógłby być nowy procesor czy lek. Innowacyjność ma sens wykraczający poza komercjalizację polegającą na prostym transferze skodyfikowanej wiedzy, dla którego to, co społeczne, pozostaje zewnętrznym kontekstem, a nie parametrem każdego składowego procesu innowacji.

Powyższe tezy można łatwo zilustrować, podając konkretne przykłady wykorzystania wiedzy z nauk społecznych i humanistycznych w gospodarce. Te podane poniżej zostały zbadane i opisane w formie studiów przypadków przez zespół badawczy pracujący w ramach projektu „B + R = €. Nauki społeczne dla gospodarki”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Projekt „B + R = €. Nauki społeczne dla gospodarki” był realizowany przez Wyższą Szkołę Europejską im. ks. Józefa Tischnera i współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 4.2 „Rozwój kwalifikacji kadr sys-

(Rudnicki 2011), w którego skład wchodziły. Analizowane przypadki współpracy miały różne formy organizacyjne – były to przedsiębiorstwa lub ich działy, organizacje pozarządowe, jednostki przyuczelniane, *spin-offy* i konkretne projekty.

Jedną z takich inicjatyw był sondaż deliberacyjny przeprowadzony w Poznaniu przed Mistrzostwami Europy w piłce nożnej, w związku z problemem wykorzystania nowo zbudowanego stadionu piłkarskiego po Euro 2012. W tym wypadku, chroniona prawem patentowym autorska metoda prowadzenia deliberacji Jamesa Fishkina ze Stanford University (sama stanowiąca innowację) została zastosowana do wypracowania społecznego konsensusu co do dalszych losów wielkiej inwestycji z jednej strony, a z drugiej – do optymalizacji finansów miejskich. Spełniła zatem wyróżnione przez nas wyżej kryteria *social innovation*.

Innym przykładem może być przeniesienie elementów metodologii badań etnograficznych do badań marketingowych i w konsekwencji zastąpienie części badań laboratoryjnych (takich jak zogniskowane wywiady grupowe, tzw. fokusy), wywiadami i obserwacjami prowadzonymi w „naturalnym środowisku” respondentów. Wprowadzenie tych rozwiązań w połowie pierwszej dekady tego wieku (na początku w firmie IQS Quant i NUQ Research) było swoistą rewolucją, jeśli chodzi o metody badań konsumenckich, wymagało przy tym wnikliwej znajomości branży i umiejętności zaproponowania produktu, który odpowiadał na „znużenie” tradycyjnymi metodami, a jednocześnie był zrozumiały i łatwy do przyjęcia dla branży badawczej i jej klientów.

Otwartość na potrzeby odbiorców produktu połączona z klasycznie rozumianą pomysłowością cechowała z kolei filozofa Jarosława Marka Spychałę, który opracował metodę szkoleniową bazującą na wykorzystaniu klocków Lego i tekstów filozoficznych, a następnie wykorzystał ją w pracy z różnymi grupami klientów (od instytucji edukacyjnych po biznesowe) prowadząc firmę szkoleniową Lego-Logos.

W Fundacji Centrum Aktywności Lokalnej w oparciu o ideę *community development* przygo-

towano program szkoleń i superwizji dla działaczy lokalnych, oparty za założeniu aktywnego wspierania społeczności lokalnych. Ta innowacja społeczna połączona była z nowoczesnym sposobem zorganizowania działaczy w sieci, działalnością komercyjną (szkolenia, ekspertyzy) i współpracą ze środowiskami naukowymi. Niektóre przypadki współpracy miały miejsce w środowisku uniwersyteckim.

Profesorowie i ich współpracownicy stali za powstaniem takich jednostek uczelnianych, jak Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych (na Uniwersytecie Jagiellońskim) czy Centrum Etyki Biznesu (w Akademii Leona Koźmińskiego). Specjalizacja pierwszej z nich związana była ze wzrostem zapotrzebowania instytucji publicznych na profesjonalne ewaluacje prowadzonych przez nie programów i polityk; rozwój drugiej opierał się na zainteresowaniu biznesu społeczną odpowiedzialnością i poza pracami naukowymi obejmował tworzenie kodeksów etycznych dla dużych marek.

Innowacyjny potencjał nauk społecznych jest zatem niemały, zwłaszcza przy założeniu szerokiego rozumienia innowacyjności i równie szerokiego pojmowania gospodarki jako sfery aktywności obejmującej nie tylko biznes, lecz także sektor publiczny i pozarządowy. Zupełnie inną kwestią jest natomiast świadomość jego istnienia i gotowość wykorzystania, przy czym mamy tu do czynienia z barierami, jak się wydaje, zarówno po stronie nauki, jak i gospodarki.

## **6. Podsumowanie – w stronę rekomendacji dla polityk publicznych wspierania innowacji**

W naszym artykule pokazaliśmy społeczne aspekty procesów inicjowania, rozwoju i dyfuzji innowacji, w tym rolę mechanizmów popytowych, udział tzw. wiedzy ukrytej i koncepcję innowacji społecznej. W tym kontekście wskazujemy na ważną funkcję, jaką mają do spełnienia nauki społeczne na każdym właściwie etapie procesu, którego celem ostatecznym ma być innowacja.

Podstawową barierą zaangażowania nauk społecznych (i nie tylko ich zresztą) w gospodarke jest dominujące na uczelniach przeświadcze-

---

temu B + R i wzrost świadomości roli nauki w rozwoju gospodarczym” na podstawie dofinansowania nr UDA-POKL.04.02.00-00-132/09-00.

nie o wyższości badań podstawowych nad stosowanymi czy o przewadze teorii nad badaniami empirycznymi. Nie dostrzega się wzajemnych związków pomiędzy tymi sferami. Źródłem takiej postawy jest z jednej strony izolacja nauk społecznych od szeroko rozumianej gospodarki, z drugiej zaś poczucie względnego bezpieczeństwa, jakim cieszą się uczelnie publiczne i ich wydziały humanistyczne na rynku naukowym. Na skutek tej izolacji dojrzewa i kwitnie akademizm, a więc przekonanie, że wiedza generowana na uczelniach jest wartością samą w sobie, a jej jakość weryfikować mogą jedynie sami uczeni. Część winy za ten stan rzeczy ponosi polityka państwa wobec uczelni a konkretnie sposób, w jaki państwo finansuje uczelnie oraz stymuluje aktywność uczonych. Konieczne są zmiany zarówno w funkcjonowaniu jednostek uczelnianych (większa swoboda, elastyczność, samodzielność gospodarcza), jak i w ocenie pracy pracowników akademickich (większy nacisk na badania aplikacyjne, znacznie szersze niż dotychczas otwarcie Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz ogłaszanych w jego ramach konkursów na nauki społeczne). Konieczna jest także debata nad praktyczną oceną innowacyjności nauk społecznych. To, co zostało przeprowadzone na gruncie nauk technicznych i przyrodniczych, musi zostać podjęte w naukach społecznych i humanistycznych.

Uwagi te mają istotne znaczenie w kontekście prowadzenia interwencji publicznej. Jednym z założeń teorii programu jest przekonanie, że na każdą interwencję publiczną można patrzeć „jak na swoistą «teorię», mówiącą, że w danych warunkach podjęcie działań wynikających z projektu interwencji doprowadzi do osiągnięcia założonych skutków” (Górniak, Mazur 2012, s. 190). Ponadto, założeniom dotyczącym związku między podejmowanymi działaniami a efektami „towarzyszy na ogół zbiór przekonań dotyczących najbardziej właściwych sposobów wdrożenia interwencji” (ibidem). W tym artykule postulujemy, że adekwatne rozumienie zjawiska innowacyjności wymaga nie tylko uwzględnienia kontekstu infrastrukturalnego czy ekonomicznego, lecz także zauważenia społecznych aspektów innowacji. Tym samym kluczowa staje się rola samych badań społecznych

w lepszym programowaniu polityk publicznych promujących innowacje.

W powyższym kontekście warto na koniec odnieść się do metodologii badań nad innowacjami i innowacyjnością. W rodzimej literaturze wciąż niewiele jest analiz konkretnych przypadków, które pogłębiałyby nasze rozumienie mechanizmów powstawania innowacji oraz szerszego kontekstu instytucjonalnego, sprzyjającego bądź hamującego ich rozwój. Naszym zdaniem, na podstawie tego typu ujęć, możliwe byłoby lepsze rozumienie zjawiska, a nawet stworzenie doskonalszych ram teoretycznych (zob. Flyvbjerg 2011).

## Literatura

*Badanie funkcjonowania systemu kształcenia zawodowego w Polsce. Raport końcowy.* (2011). Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Bathelt H., Malmberg A., Maskell P. (2004). „Clusters & Knowledge: local buzz, global pipelines, and the process of knowledge creation”, *Progress in Human Geography*, nr 28(1).

Beck U. (2002). *Społeczeństwo ryzyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Boni M. (red.) (2009) *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Bourdieu P. (1988). *Homo Academicus*. Stanford: Stanford University Press.

Bovaird T. (2005). „Public governance: Balancing stakeholder power in a network society”, *International Review of Administrative Sciences*, nr 71.

Bukowski A. (2011). *Region tradycyjny w unitarnym państwie w dobie globalizacji: przypadek województwa małopolskiego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Bukowski M., Szpor A., Śniegowski A. (2012). *Potencjał i bariery polskiej innowacyjności*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

Castells M. (2008). *Społeczeństwo sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Coleman J. (1993). „Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa”, *Studia Socjologiczne*, nr 1.

Cooke P., Morgan K. (1990). *Learning Through Networking: Regional Innovation and the Lessons of Baden-Württemberg*. Cardiff: University of Wales.

Cooke P., Morgan K. (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

- Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce (2009). Warszawa: Ernst & Young Advisory Group, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Listopad.
- Domański B. (2004). „Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne”. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(16).
- Fagerberg J., Verspagen B. (2006). *Innovation Studies – An Emerging Discipline (or what)? A Study of the Global Network of Innovation Scholars*, Paper presented at the SPRU 40th Anniversary Conference on “The Future of Science, Technology and Innovation Policy”, University of Sussex, September 11–13.
- Florida R. (2010). *Narodziny klasy kreatywnej*, przeł. T. Krzyżanowski, M. Penkala. Warszawa: Wydawnictwo Narodowe Centrum Kultury.
- Flyvbjerg B. (2011). „Case Study”, w: N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (wyd. 4). Thousand Oaks: SAGE.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012). *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Giddens A. (2001). *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, przeł. A. Szulżycka. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Goldsmith S. (2010). *The Power of Social Innovation. How Civic Entrepreneurs Ignite Community Networks for Good*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Górniak J., Mazur S. (red.) (2012). *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Granovetter M.S. (1973). „The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*, nr 78(6).
- Greenbaum R., Landers J. (2009). „Why are state policy makers still proponents of enterprise zones? What explains their action in the face of a preponderance of the research?”, *International Regional Science Review*, nr 32.
- Grosse T.G. (2008). *Nowa polityka spójności: wybrane nurty debaty europejskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G. (2010). „Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii ‘Europa 2020’: o kontynuacji i zmianach w polityce UE”. *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(11).
- Hatch M.J. (2002). *Teoria organizacji*, przeł. P. Łuków. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Häyrynen-Alesto M., Pestola U. (2006). „The problem of a market-oriented university”, *Higher Education*, nr 52.
- Howaldt J., Schwarz M. (2010). *Social Innovation. Concepts, Research Fields, and International Trends*. Dortmund: Sozialforschungstelle Dortmund.
- Hudson R. (1999). „The learning economy, the learning firm, and the learning region. A sympathetic critique of the limits to learning”. *European Urban & Regional Studies*, nr 6(1).
- Kozak M.W. (2008). „Czynniki determinujące możliwości wykorzystania polityki strukturalnej na potrzeby rozwoju polskich regionów”, w: K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red.), *Wielopolska Regionalna. Regionalizm w Polsce a polityka strukturalna Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Koźmiński A., Piotrowski W. (2010). *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lash S. (2009). „Refleksyjność i jej sobowtóry: struktura, estetyka, wspólnota”, w: U. Beck, A. Giddens, S. Lash (red.), *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ledyard J. O. (2008). „Market failure”, w: S.N. Durlauf, L.E. Blume (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (wyd. 2).. London: Palgrave Macmillan.
- Liagouras G. (2010). „What can we learn from the failures of technology and innovation policies in the European periphery?”, *European Urban and Regional Studies*, nr 17(3).
- Mintzberg H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Morgan K. (1997). „The learning region: Institution, innovation and regional renewal”, *Regional Studies*, nr 31(5).
- Mulgan G., Tucker S., Rushanara A., Sanders B. (2007). *Social Innovation. What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship. Saïd Business School University of Oxford. The Young Foundation.
- Ocena wpływu projektów zrealizowanych dzięki funduszom europejskim przez uczelnie wyższe z terenu województwa małopolskiego na wzrost konkurencyjności gospodarczej regionu oraz wzmocnienie sektora badawczo-naukowego w województwie* (2009). Kraków: Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Peters G., Pierre J. (2004). „Multi-level governance and democracy: A faustian bargain?”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Pol E., Ville S. (2009). „Social innovation: Buzz word or enduring term?”, *The Journal of Socio-Economics*, nr 38.

*Raport o Kapitale Intelektualnym Polski*. (2008). P. Bochniarz (red.). Warszawa: Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.

Rhodes R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rogers E. (2003). *Diffusion of Innovations* (wyd. 5). New York: The Free Press.

Rudnicki S. (red.) (2011). *Nowe perspektywy: nauki społeczne dla gospodarki*. Kraków: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera.

Sabel C. (1989). „Flexible specialization and the re-emergence of regional economies”, w: P. Hirst, J. Zeitlin (red.), *Reversing Industrial Decline*. Oxford–New York–Hamburg: Berg Publishers Ltd.

## Social dimension of innovation

This article deals with the issue of what we call social aspects of innovation. We depart from asserting that dominating stance in designing public policy aimed at innovation promotion in Poland omits its social aspects. This – we state – is a threat to its effectiveness and efficiency. In the article we bring forward and explain four maladies of innovation public policy as we see them. Firstly we talk about the technological bias – most of the policies are aimed in promoting high-tech and are channeled through engineers omitting social aspects and social expertise. Secondly, we explain the focus innovation policies have on promoting highly formalized and institutionalized sources of knowledge not taking elements like tacit knowledge and social skills into consideration. Thirdly, we explain the preference the policies have on promoting top-down or *push type* innovation at the cost of forming the adequate demand which would then later drive the supply of innovation. Lastly we touch upon the utter dismissal of social sciences as being an important source of knowledge on innovation diffusion; but also the source of innovation itself.

Keywords: social innovation, pro-innovation policy, transfer of knowledge, tacit knowledge, supply of innovation, push type innovation.

Beata Łopaciuk-Gonczaryk, Jan Fałkowski

## Kilka uwag na temat koncepcji dobrego rządzenia z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego<sup>1</sup>

Artykuł przedstawia dyskusję na temat koncepcji „dobrego rządzenia”, jej słabości i ograniczeń oraz obszarów, które, w kontekście oceny jakości rządzenia, mogą mieć istotne znaczenie. Przedstawione rozważania bazują na argumentach zaczerpniętych z nowej ekonomii instytucjonalnej, nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego.

Słowa kluczowe: dobre rządzenie, nowa ekonomia instytucjonalna, nowa ekonomia polityczna, teoria kapitału społecznego.

### 1. Wstęp

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem państwa stanowią niezwykle ważny obszar badawczy praktycznie wszystkich nauk społecznych, w tym i ekonomii. Literatura ekonomiczna podejmująca tę problematykę jest bardzo obszerna i wielowątkowa. Jednym z podstawowych tematów poruszanych przez ekonomistów w tym obszarze jest rola państwa w gospodarce i towarzyszące mu pytanie, na ile kierowanie poszczególnymi procesami gospodarczymi powinno pozostawać w gestii mechanizmów rynkowych, a na ile być domeną państwa. Naturalnym rozwinięciem tych dociekań stały się pytania o jakość rządzenia i optymalne mechanizmy koordynacji działań zbiorowych (*governance*). Istotne miejsce w tym nurcie badawczym zajęły rozważania na temat konkretnych kryteriów, których speł-

nienie gwarantowałyby wysoką jakość sprawowania władzy i pozwoliłyby określić rządy w danym kraju mianem ‘dobrych’ (*good governance*).

Problematyka związana z jakością rządów szczególnie silnie zaznaczyła się w dyskusjach poświęconych polityce rozwojowej oraz funkcjonowaniu administracji publicznej. W efekcie, koncepcja ‘dobrego rządzenia’ stała się istotnym elementem debaty zarówno w kręgach akademickich, jak i wśród przedstawicieli sektorów rządowego i pozarządowego. O jej popularności świadczyć może również wsparcie jej autorytetem ważnych instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy czy Komisja Europejska, które uczyniły ją ważnym punktem odniesienia zarówno w swoich dokumentach, jak i podejmowanych działaniach.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, można zakładać, że, nie tylko w warstwie retorycznej, z koncepcją ‘dobrego rządzenia’ wiąże się pewne nadzieje na zmianę sposobu myślenia o funkcjonowaniu państwa oraz realizacji zadań, które są przed nim stawiane. Warto zatem przyjrzeć się jej uważniej, tym bardziej, że pomimo niewątpliwych walorów wydaje się ona mieć również wiele poważnych słabości. Taki też cel przyświeca niniejszemu tekstowi. W centrum uwagi znajdują się tu przede wszystkim podstawowe mankamenty związane z tą koncepcją. Decyzję o takim zogniskowaniu dyskusji tłumaczyć można

---

Centre for Economic Analyses of Public Sector, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, bgonczaryk@wne.uw.edu.pl; jfalkowski@wne.uw.edu.pl

<sup>1</sup> Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w ramach projektu badawczego NN112118239: „Jakość rządzenia i poprawa efektywności zarządzania środkami publicznymi: konceptualizacja, pomiar i instytucjonalizacja zasad dobrego rządzenia (*good governance*) w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki i realizowanego na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.



następująco. Po pierwsze, zachowanie symetrii przy opisie mocnych i słabych stron idei dobrego rządzenia wymagałoby znacznie dłuższego opracowania. Po drugie, można odnieść wrażenie, że zalety tej koncepcji są dość powszechnie znane, o czym świadczyć może chociażby jej popularność. Skupienie się zatem na jej niedoskonałościach wydaje się bardziej interesujące. Prezentowane opracowanie stara się także wskazać kilka ważnych obszarów, które choć mogą mieć istotne znaczenie w kontekście oceny jakości rządzenia, to nie do końca zdają się znajdować odzwierciedlenie w kryteriach definiujących omawianą tu koncepcję.

Przedstawiane argumenty zaczerpnięte zostały z dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), nowej ekonomii politycznej (NEP) oraz teorii kapitału społecznego (TKS). Wybór tych trzech nurtów badawczych, jako punktu odniesienia dla prowadzonej dyskusji, uzasadniać można tym, że każdy z nich blisko związany jest czy to ogólnie z problematyką funkcjonowania państwa, czy też z poszczególnymi elementami składającymi się na ideę *good governance*. Co istotne, rozwijane w ramach tych nurtów teorie pozwalają zwrócić uwagę na te aspekty związane z procesem sprawowania władzy, które wydają się umykać z pola widzenia określonego zestawem kryteriów dobrego rządzenia.

Wedle najlepszej wiedzy autorów spojrzenie na problem dobrego rządzenia pod tym kątem nie było szeroko stosowane, zwłaszcza w polskiej literaturze<sup>2</sup>. Nowa ekonomia instytucjonalna mimo, że powszechnie wykorzystywana do analizy problemu transformacji systemowej (zob. np. Godłów-Legieć 2005; Brzozowski i in. 2006), w niewielkim stopniu wykorzystywana była w dyskusji nad jakością rządzenia. Ta ostatnia, jeśli już była analizowana, to raczej przez pryzmat teorii grup interesu czy teorii pogoni za rentą polityczną (Wilkin 2005; Zybortowicz, Pilitkowski, 2009). Podobnie rzecz się ma z no-

wą ekonomią polityczną czy teorią kapitału społecznego, które, choć stosowane do analizy różnych problemów ekonomicznych (zob. m.in. Metelska-Szaniawska, Milczarek 2005; Wilkin 2004; Łopaciuk-Gonczaryk 2011; Fedyszak-Radziejowska 2006), znacznie rzadziej wykorzystywane były jako punkt odniesienia w rozważaniach na temat dobrego rządzenia.

Warto w tym miejscu podkreślić, że poniższy tekst w żadnym wypadku nie stanowi próby kompleksowej analizy tego, w jaki sposób każdy z tych trzech nurtów z osobna lub wszystkie razem mogą zmienić czy wzbogacić postrzeganie koncepcji dobrego rządzenia. Takie bowiem ujęcie wymagałoby znacznie szerszego opracowania. Prezentowane rozważania są raczej zbiorem paru uwag, które, bazując na tych trzech nurtach, mają pokazać podstawowe słabości owej koncepcji. Przy okazji, tekst ten może służyć wskazaniu kilku teorii, które mogą być wykorzystane do dalszych, bardziej pogłębionych opracowań na ten temat. Trzeba również wspomnieć, że wybrane przez nas nurty w żadnym razie nie wyczerpują zbioru teorii i podejść użytecznych przy patrzeniu na problem funkcjonowania państwa i jakości rządzenia. Teorie: wyboru publicznego, pogoni za rentą czy kontraktu, które albo całkowicie pomijamy, albo odnosimy się do nich wyłącznie w sposób pośredni, mogą posłużyć tu za przykłady. Ponadto w literaturze przedmiotu znaleźć można wiele ciekawych opracowań poświęconych problematyce dobrego rządzenia wywodzących się z odmiennych nurtów badawczych i odwołujących się do dorobku czy to nauk prawnych, socjologii, politologii, zarządzania publicznego, czy też ekonomii złożoności (zob. np. Izdebski 2007; Giza-Poleszczuk 2007; Herbst 2008; Grosse 2009; Hausner 2008; Hardt 2012, 2013). Prezentowany tekst może być zatem postrzegany jako próba uzupełnienia istniejących prac o spojrzenie z nieco odmiennego punktu widzenia. Wreszcie należy wyraźnie zaznaczyć, że koncepcja dobrego rządzenia nie jest statyczna i w pewnym stopniu ewoluuje czy to w odpowiedzi na zmieniające się warunki geopolityczne, czy to w interakcji z nowymi osiągnięciami nauk społecznych. Jeśli weźmiemy to pod uwagę, niniejsze opracowanie wpisuje się w nurt dyskusji na temat kierunku i zakresu tej

<sup>2</sup> Warto jednak w tym miejscu wspomnieć o pracach analizujących okres transformacji (zob. np. Balcerowicz 1997) czy też poświęconych procesom integracji z Unią Europejską (zob. np. Hausner, Marody 2000), które w sposób mniej lub bardziej bezpośredni dotyczyły tej tematyki. W pewnym stopniu lukę tę pozwalają uzupełnić również poświęcone Polsce pozycje w literaturze zagranicznej (zob. np. Sachs 1993; EBRD 2000).

ewolucji, odwołując się do wybranych teorii ekonomicznych.

Struktura prezentowanego opracowania wygląda następująco. Kolejna część przedstawia krótką dyskusję na temat definicji koncepcji dobrego rządzenia, budując jednocześnie tło dla dalszych rozważań. W następnych częściach zaprezentowano jej podstawowe braki i słabości. Punktem wyjścia do tych rozważań są argumenty zaczerpnięte z dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej. W dalszej kolejności przedstawiono argumenty nawiązujące do osiągnięć nowej ekonomii politycznej i teorii kapitału społecznego. Pracę kończy krótkie podsumowanie.

## 2. Definicja dobrego rządzenia

Termin „dobre rządzenie” (*good governance*), mimo że niezwykle popularny i szeroko stosowany, nie ma jednej definicji i brak jest konsensusu odnośnie do tego, co dokładnie znaczy i do czego się konkretnie odnosi. Bob Jessop (2007) upatruje przyczyn takiego stanu rzeczy m.in. w tym, że dobre rządzenie używane jest równoległe jako paradygmat nie tylko teoretyczny, lecz także praktyczno-polityczny. Jak dodaje Tomasz G. Grosse (2009), ten praktyczno-polityczny wymiar pojęcia *good governance* pozwala widzieć je w kategoriach narzędzia wywierania „miękkiego” wpływu ekonomicznego i politycznego na kraje rozwijające się zarówno przez organizacje międzynarodowe, jak i różne rządy, przede wszystkim krajów zachodnich (ibidem, s. 118–120). Podobny pogląd przedstawia Martin Doornbos (2003), który traktuje dobre rządzenie jako swoiste słowo-wytrych mające służyć realizacji wielu celów, w tym dotyczących sfery politycznej. Popularność, jaką pojęcie to zdobyło sobie z początkiem lat 90., Doornbos wiąże z wymaganiami instytucjonalnymi stawianymi przez społeczność międzynarodową krajom, którym udzielana była pomoc rozwojowa. Dużą rolę w tym względzie odegrał zwłaszcza Bank Światowy. To właśnie ta instytucja wprowadziła w latach 90. to pojęcie do swoich dokumentów i programów, w celu poprawy skuteczności prowadzonych przez siebie akcji pomocowych w krajach rozwijających się. Co warte jednak podkreślenia, z czasem koncepcja ta przestała dotyczyć tylko

programów pomocowych, ale zaczęła być stosowana w celu: „systematycznego poprawiania zdolności administracji publicznej (także w krajach wysoko rozwiniętych) do skutecznego realizowania polityk publicznych” (Grosse 2009, s. 113). W ten sposób zyskała swego rodzaju uniwersalny wymiar i być może tym należy tłumaczyć jej obecną popularność.

W niniejszej pracy odwołujemy się do definicji dobrego rządzenia przyjętej przez polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Koncepcja... 2008*). Co warte jednak podkreślenia, jest ona bardzo zbliżona do stosowanej w Unii Europejskiej (zamieszczonej w *Białej Księdze na temat europejskiego zarządzania [European Governance... 2001]*) i w dużej części przypomina tę stosowaną przez Bank Światowy (Kaufmann, Kraay 2008; Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2009). Wszystkie te definicje opierają się na zestawie uniwersalnych zasad dobrego rządzenia, natomiast różnice pomiędzy definicją MRR (i niemal identyczną UE) a definicją BŚ polegają na różnym doborze kryteriów uznanych za kluczowe<sup>3</sup>.

Według stanowiska MRR dobre rządzenie rozumiane jest jako: „**sprawowanie władzy publicznej w ramach wzajemnych relacji rządu, administracji i społeczeństwa, cechujące się otwartością, partnerstwem, rozliczalnością, skutecznością, efektywnością i spójnością**” (*Koncepcja... 2008*, s. 9). **Otwartość** to inaczej **przejrzystość**, polegająca na publicznym, szerokim dostępie do informacji na temat planowanych i zrealizowanych działań rządu i administracji. Wiąże się ona również z kontrolą korupcji, a w szczególności wdrażaniem mechanizmów antykorupcyjnych łączących się z przejrzystymi zasadami funkcjonowania administracji. Przez **partnerstwo** rozumie się **partycypację społeczną** w zakresie sprawowania władzy, możliwą dzięki istnieniu odpowiednich instytucji wspierających i stymulujących współdziałanie podmiotów społecznych z administracją i rządem; a także dzięki zapewnieniu, że administra-

<sup>3</sup> Warto zatem zaznaczyć, że uwagi, które sformułowano poniżej, odnoszą nie tylko do podejścia stosowanego w MRR, lecz również do podejść mu pokrewnych, w tym używanego przez badaczy związanych z Bankiem Światowym.

cja ma kompetencje do współdziałania ze społeczeństwem przy realizacji zadań publicznych. **Rozliczalność** oznacza możliwość pociągnięcia sprawujących władzę do **odpowiedzialności** za prowadzone polityki publiczne. Przyjmuje się, że powinna ona bazować przede wszystkim na mechanizmach funkcjonujących w ramach systemów demokratycznych. Z kolei **skuteczność i efektywność** odnoszą się do rezultatów realizacji zadań państwa. Skuteczność oznacza wykonywanie właściwych zadań, efektywność zaś gwarantuje odpowiedni stosunek nakładów do wyników. Ważna jest także sprawność w tym zakresie, rozumiana jako brak niepotrzebnej zwłoki. Zwraca się także uwagę na potrzebę decentralizacji zarządzania i delegowania niektórych zadań na szczeble lokalne, w celu zapewnienia większej efektywności ich realizacji (por. zasada subsydiarności). Natomiast **spójność** (koherencja) odnosi się do **koordynacji** różnych działań i funkcji państwa<sup>4</sup>.

Definicja bazująca na tych sześciu kryteriach bezsprzecznie odwołuje się do podstawowych wymiarów funkcjonowania państwa. Zwraca również uwagę na niezwykle ważne aspekty związane ze sposobem sprawowania władzy. To, co wydaje się tu szczególnie ważne, to fakt, że koncepcja ta stara się łączyć w sobie różnorakie kwestie natury społecznej i nie opiera się wyłącznie na kryterium efektywnościowym. Co więcej, pozwala ona zauważyć, że funkcjonowanie państwa jest pochodną interakcji między elitami, administracją oraz resztą społeczeństwa. Te zaś wymagają stworzenia odpowiednich warunków, aby zachowania kooperacyjne przeważały nad oportunistycznymi. Nie zmienia to jednak faktu, że pomimo posiadania wielu zalet spojrzenie na kwestię jakości rządzenia przez pryzmat wymienionych wyżej kryteriów wydaje się mieć szereg istotnych słabości i pomija sporo ważnych zagadnień. Teza ta rozwinięta jest w dalszej części artykułu. Na jej poparcie przytoczono argumenty zaczerpnięte z dorobku kolejno nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), nowej ekono-

mii politycznej (NEP) oraz teorii kapitału społecznego (TKS).

### 3. Podstawowe słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle badań nowej ekonomii instytucjonalnej

Uwarunkowania czasu i miejsca

Gdy patrzy się na koncepcję dobrego rządzenia z perspektywy NEI, uwagę zwraca fakt, że koncepcja ta w zaskakująco małym stopniu pozwala na uchwycenie dynamicznych aspektów rządzenia. Skłania ona bowiem do przekonania, że wypełnienie wymienionych kryteriów (nie wnikając już w problem, ile ich być powinno i jakie konkretne kryteria winny zostać uwzględnione) pozwoli uznać rządy w danym kraju za dobre. Problem, jaki się tu jednak pojawia, jest taki, że sprawowanie rządów można widzieć w kontekście ciągłej adaptacji do zmieniającego się otoczenia (zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym). To zaś każe powątpiewać, na ile zamknięty zbiór kryteriów może stanowić przepis na dobre rządzenie, zwłaszcza gdy nie odwołuje się on w żaden sposób do konkretnych okoliczności, w jakich może odbywać się sprawowanie władzy. Warto tu bowiem podkreślić, iż koncepcja dobrego rządzenia zupełnie abstrahuje od lokalnych uwarunkowań, w jakich dokonuje się proces wyłaniania, realizowania oraz wymiany rządów. To zaś stoi w całkowitej sprzeczności z postulatami formułowanymi na bazie dorobku NEI. Te ostatnie wyraźnie zwracają uwagę na fakt, że wszelkiego rodzaju rozwiązania instytucjonalne, na których przecież opiera się koncepcja dobrego rządzenia, muszą być dostosowane do konkretnych uwarunkowań miejsca i czasu (Rodrik 2007).

Dla wzmocnienia tego argumentu zadać można następujące pytania: czy tak samo ocenialibyśmy zasadność wypełnienia powyższych kryteriów w czasie wojny, jak w czasie pokoju? Czy tak samo ocenialibyśmy zasadność ich wypełnienia w okresie względnego spokoju na rynkach, jak w czasie kryzysu finansowego? Niedawny przykład borykającej się z problemami finansów publicznych Grecji, gdzie decyzja o przeprowadzeniu referendum w sprawie przyjęcia bądź od-

<sup>4</sup> W niniejszym opracowaniu zostały zasygnalizowane wyłącznie najważniejsze cechy przedstawionych wyznaczników dobrego rządzenia. Szerszą charakterystykę wymienionych jego elementów znaleźć można np. w: Grosse 2009.

rzucenia pakietu ratunkowego wzbudziła całkowicie skrajne reakcje, dobitnie pokazuje, że warunek oparcia decyzji rządzących na mechanizmach partycypacji społecznej niekoniecznie musi być widziany jako element dobrego rządzenia. Wręcz przeciwnie, w dobie kryzysu finansowego decyzja o przeprowadzeniu referendum, przynajmniej przez część, jeśli nie większość, obserwatorów, odebrana została jako skrajnie nieodpowiedzialna. Pytanie, które się tu nasuwa, jest następujące: czy w ten sam sposób obserwatorzy ci oceniliby podobną decyzję (zasięgnięcia opinii społeczeństwa w danej sprawie), gdyby kryzysu finansowego nie było? Podobne wątpliwości nasuwają się również, kiedy zaczniemy się zastanawiać, na ile zestaw powyższych kryteriów bierze pod uwagę okoliczności miejsca, w jakich dokonuje się proces rządzenia. Dla zilustrowania tych wątpliwości można zadać następujące pytanie: czy obserwatorzy krytycznie oceniający decyzję o greckim referendum oceniliby ją tak samo, gdyby zapadła ona w Niemczech bądź we Francji? Te i podobne wątpliwości stawiają pod znakiem zapytania to, na ile stworzenie uniwersalnego zestawu kryteriów, który miałby służyć optymalizowaniu działań władzy w różnych kontekstach, jest w ogóle możliwe.

### Elastyczność mechanizmów koordynacji

Biorąc pod uwagę, że zbiór potencjalnych działań rządu oraz ich efekty będą w dużej mierze pochodną warunków czasu i miejsca, sprawowanie władzy i rozwiązywanie konkretnych problemów państwa wymagają elastyczności w doborze odpowiednich mechanizmów adaptacyjnych/koordynacyjnych. W tym kontekście, parafrazując Friedricha Hayeka (1945), można stawiać tezę, że dobre rządzenie powinno być widziane jako dobór optymalnej formy adaptacji do zaistniałych aktualnie okoliczności. To, na co warto zatem zwrócić uwagę, to fakt, że idea dobrego rządzenia (bazująca na wymienionym wcześniej zestawie kryteriów) praktycznie w żaden sposób nie odnosi się do kwestii ewentualnej elastyczności przy wyborze odpowiednich mechanizmów koordynacyjnych.

W tym kontekście spojrzenie z perspektywy NEI może wydać się szczególnie użyteczne. Mechanizmy koordynacji działań zbiorowych

stanowią bowiem jeden z głównych przedmiotów badań tego nurtu. NEI wyróżnia dwa podstawowe mechanizmy koordynacji: rynkowy i hierarchiczny (Williamson 1975). Pomiędzy nimi występują jeszcze pośrednie formy zwane hybrydowymi, które pozwalają na elastyczne dostosowanie się do obowiązującej sytuacji poprzez mieszanie w różnych proporcjach rozwiązań przypisywanych tym dwóm podstawowym strukturalom regulacyjnym (*governance structures*). Najogólniej rzecz ujmując, w ramach struktury rynkowej koordynacja jest spontaniczna i oparta na silnych bodźcach ekonomicznych. W ramach struktury hierarchicznej natomiast bodźce są słabsze, a koordynacja odbywa się za pośrednictwem kontroli administracyjnej (biurokratycznej)<sup>5</sup>.

Bezpośrednie nawiązanie do koncepcji mechanizmów koordynacji w kontekście analizy dobrego rządzenia znaleźć można m.in. u Jessopa (2007), choć autor ten czerpie raczej z dorobku nauk politycznych aniżeli ekonomii. Rozróżnia on trzy mechanizmy: koordynację poprzez **wymianę** (np. rynek), koordynację przez **władzę** (np. firma, organizacja lub państwo) oraz koordynację przez **samoorganizację** (np. wynegocjowane porozumienie lub horyzontalne sieci). Zwraca też uwagę, że obecna popularność koncepcji dobrego rządzenia wiąże się z rozczarowaniem ułomnościami rynku i państwa, a także z możliwościami wyboru wyłącznie pomiędzy mechanizmami rynkowymi i imperatywnymi. Według niego **dobre rządzenie**: „wymaga, aby zakres rynkowych mechanizmów i użycia formalnej władzy był podporządkowany – jak to tylko możliwe – formom współzarządzania zorientowanym na równowagę efektywności, skuteczności i demokratycznej odpowiedzialności (...)” (ibidem, s. 22). Na ile mechanizmy współrządzenia są warunkiem *sine qua non* dobrego rządzenia i na ile rządy opierające się wyłącznie na mechanizmach rynkowych i hierarchicznych mogą być uznane za dobre, pozostaje

<sup>5</sup> Alternatywne spojrzenie, obok rynków i biurokracji, wyróżnia jeszcze koordynację za pomocą struktur klanowych (Ouchi 1980). W tych ostatnich nie występują ani silne bodźce ekonomiczne, ani kontrola biurokratyczna. Działają one natomiast w oparciu o wspólnotę celów i niski oportunizm.

kwestią otwartą. Nie ulega jednak wątpliwości, że podejście zaproponowane przez Jessopa stanowi dobry przykład tego, że koncepcja mechanizmów koordynacyjnych może z powodzeniem służyć za narzędzie opisu i wyjaśniania problemu dobrego rządzenia. Skorzystanie w tym względzie z dorobku NEI mogłoby z pewnością opis ten pogłębić i rozszerzyć o nowe wątki.

### Znaczenie kosztów transakcyjnych

Nowa ekonomia instytucjonalna może również wzbogacić spojrzenie na problem jakości rządzenia o narzędzia pozwalające określić czynniki, które powinny decydować o wyborze tej czy innej formy koordynacji. Użyteczna w tym względzie może być zwłaszcza teoria kosztów transakcyjnych. Zgodnie z nią, zastosowanie konkretnego mechanizmu w danej sytuacji wiąże się z koniecznością poniesienia konkretnych kosztów transakcyjnych (Williamson 1975). W tym kontekście zatem, jednym z ważniejszych wyróżników dobrego rządzenia powinna być umiejętność doboru takiego mechanizmu koordynacji, który pozwoli minimalizować wspomniane koszty. Nawiązując do przykładu greckiego referendum – ocena jakości rządów z tej perspektywy wymagałaby zestawienia ze sobą kosztów zorganizowania referendum (z uwzględnieniem potencjalnej reakcji rynków finansowych oraz kosztów osiągnięcia konsensusu przy udziale różnorodnych partnerów społecznych) z kosztami ewentualnego kontestowania przez społeczeństwo decyzji podejmowanych z pominięciem konsultacji społecznych. Choć wśród składników dobrego rządzenia jest kryterium efektywności, które bierze pod uwagę stosunek wyników do nakładów, to spojrzenie na tę koncepcję przez pryzmat doboru mechanizmu koordynacyjnego, optymalizującego poziom kosztów transakcyjnych, wydaje się podejściem odmiennym i zdecydowanie wartym pogłębienia. Zwraca bowiem uwagę na kategorię kosztów, które często wymykają się standardowym analizom kosztów i korzyści (np. czasu poświęconego na przygotowanie i poprowadzenie negocjacji). Ponadto dostarcza narzędzi do oceny trafności wyboru sposobu podejmowania decyzji, co wydaje się szczególnie istotne z punktu widzenia oceny jakości funkcjonowania państwa.

Innym aspektem, który warto w tym miejscu wziąć pod uwagę, jest specyfika zasobów zaangażowanych w swoistą transakcję dokonującą się między sprawującymi władzę a społeczeństwem. Jak zaznacza Oliver E. Williamson (1975), to właśnie stopień wyspecyfikowania (unikatowości) zasobów będzie decydujący dla wyboru optymalnego mechanizmu koordynacji, a tym samym dla uzyskania optymalnego poziomu kosztów transakcyjnych, które będą tej transakcji towarzyszyć. Kluczowe w tym względzie są przede wszystkim: jakość elit politycznych, łatwość, z jaką można dokonać ich wymiany, poziom partycypacji wyborczej, jak również zaufanie społeczeństwa do władzy i stopień jej legitymizacji. Co warte podkreślenia, właściwie żaden z tych aspektów nie jest brany pod uwagę w kryteriach definiujących koncepcję dobrego rządzenia<sup>6</sup>.

### Różne poziomy analizy instytucji

Kolejna uwaga, jaka się nasuwa, gdy patrzymy na koncepcję dobrego rządzenia z perspektywy NEI, nawiązuje do schematu Williamsona (2000), na którym przedstawia on cztery podstawowe poziomy analizy społecznej. Są to: 1) poziom społecznego zakorzenienia (*social embeddedness*) gdzie podstawową rolę odgrywają instytucje nieformalne (przyzwyczajenia, tradycje, normy społeczne); 2) poziom otoczenia instytucjonalnego (*institutional environment*), który tworzą instytucje formalne zawarte w prawie; 3) poziom instytucji/mechanizmów koordynacyjnych (*governance*), gdzie następuje dopasowanie struktur zarządzania do cech zawieranych transakcji; oraz 4) poziom, na którym dokonuje się alokacja zasobów i ustalają się ceny/iłośc (*resource allocation*) (zob. Williamson 2000, s. 596–598). W odniesieniu do tego schematu warto podkreślić, iż poszczególne kryteria wymienione w definicji dobrego rządzenia odwołują się pośrednio lub bezpośrednio do różnego rodzaju instytucji – nie tylko koordynacyjnych (obecnych na poziomie 3.), lecz również do szeregu instytucji nieformalnych (poziom 1.) i formalnych (poziom 2.). Dla przykładu, funkcjonowanie mechanizmów rozliczalności władzy będzie wymagać dostoso-

<sup>6</sup> Wyjątkiem może tu być partycypacja wyborcza, którą można widzieć jako przejaw partycypacji społecznej.

wań na poziomie 2. (stworzenia pewnych instytucji formalnych, np. reguł określających przebieg wyborów), ale realne oddziaływanie tych mechanizmów będzie zależne od nawyków i zwyczajów społecznych tworzących poziom 1. (bo to one wpływają np. na frekwencję wyborczą, poziom aktywności społecznej itp.). Spełnienie kryterium efektywności z kolei może wymagać nie tylko dostosowań na poziomie 4. (gdzie następuje wybór struktur produkcyjnych), lecz także zmian na poziomie 3. (wyboru odpowiedniego mechanizmu koordynacyjnego). Podobne obserwacje można przeprowadzić także dla pozostałych kryteriów. Jest to o tyle ważne, że przedstawiona na początku tekstu koncepcja dobrego rządzenia całkowicie pomija fakt, iż takie zależności między poszczególnymi poziomami instytucjonalnymi występują. W rezultacie możemy mieć sytuację, w której wprowadzenie reform implikujących zmiany na jednym z tych poziomów (np. zmianę konkretnej instytucji formalnej) będzie prowadzić do wyższej oceny jakości rządów, gdy tymczasem w rzeczywistości o żadnej zmianie jakościowej nie będzie można mówić z tego względu, że reformie tej nie towarzyszyły odpowiednie dostosowania na pozostałych poziomach instytucjonalnych. Dla przykładu, możemy sobie wyobrazić sytuację, gdy wprowadzamy ustawowy obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznych (zmiana na poziomie 3.), co może spowodować uznanie, iż w danym kraju wypełniono – przynajmniej częściowo – wymóg oparcia procesu podejmowania decyzji o zasadę partycypacji społecznej. Jeśli natomiast zmianie tej nie towarzyszą zmiany na innych poziomach instytucjonalnych (np. na 1., gdzie tworzy się zwyczaj uczestniczenia w takich konsultacjach, czy na poziomie 2., który w dużym stopniu kształtować będzie jakość tych konsultacji), jakość rządów wcale nie musi ulec poprawie. W skrajnym przypadku można nawet założyć, że dopóki konsultacje społeczne są niskiej jakości, mogą służyć za przykrywkę dla działań władzy, które nie tylko z dobrym rządzeniem nie mają nic wspólnego, lecz są jego zaprzeczeniem<sup>7</sup>. Po raz kolejny warto podkreślić fakt, że definicja dobrego rzą-

dzenia bazująca na wymienionym wcześniej zestawie kryteriów aspekty te całkowicie pomija.

To, że wypełnienie kryteriów z definicji dobrego rządzenia będzie wymagać dostosowań na różnych poziomach instytucjonalnych, powoduje jeszcze jedną ważną konsekwencję. Poziomy te bowiem różnią się między sobą także czasem, jaki musi upłynąć, by zmiany w konkretnym typie instytucji mogły się dokonać. O ile bowiem na poziomie 4. zachodzą one w sposób ciągły, o tyle na poziomach wyższych zajmują, odpowiednio, kilka (poziom 3.), kilkadziesiąt (2.) czy nawet kilkaset lat (1.). To z kolei sprawia, że wypełnianie konkretnych kryteriów dobrego rządzenia może po pierwsze znacznie rozciągać się w czasie, a po wtóre – przebiegać szybciej lub wolniej w zależności od konkretnego kryterium. Przykładowo, można zakładać, że wypełnienie kryterium niewymagającego wprowadzania zmian w instytucjach nieformalnych będzie przebiegać szybciej aniżeli w przypadku kryterium, przy którym zmiany te są nieodzowne. To zaś nakazywałoby zastanowić się nad kolejnością wprowadzanych zmian/wypełnianych kryteriów. Co może zatem dziwić, przedstawiona tu koncepcja dobrego rządzenia w żadnym stopniu nie pozwala uwzględnić tego typu rozważań<sup>8</sup>.

### Poziom rządzenia

Na koniec tej części warto wreszcie zauważyć, że spojrzenie na koncepcję dobrego rządzenia przez pryzmat NEI nakazywałoby, aby uwzględniła ona także zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi poziomami rządzenia: regionalnym (a także lokalnym), centralnym i ponadnarodowym. Pytanie, jakie się bowiem nasuwa, jest następujące: na ile kryteria dobrego rządzenia powinny być stosowane na poszczególnych poziomach rządzenia (podejmowania decyzji)? Przywołany wcześniej przykład Grecji – gdzie stykają się ze sobą mechanizmy koordynacji krajowe (nie tylko grecki, lecz również niemiecki czy francuski) i ponadnarodowe (unijny), ponownie posłuży za dobrą ilustrację problemów, z którymi możemy się tu spotkać.

<sup>7</sup> Łączą się bowiem z takimi problemami, jak m.in. pogoń za rentą polityczną oraz realizowanie korzyści wąskich grup interesu.

<sup>8</sup> Do kwestii kolejności wypełniania poszczególnych kryteriów wracamy jeszcze w części nawiązującej do dorobku NEP.

Powyższe spostrzeżenia z pewnością nie wyczerpują listy wątpliwości, które można by sformułować w odniesieniu do idei dobrego rządzenia, patrząc na nią z perspektywy NEI. Dowodzą one jednak wyraźnie, że nurt ten może być bardzo użyteczny w krytycznym spojrzeniu na tę koncepcję. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wiele przywołanych wyżej postulatów pojawiło się już w dyskusji dotyczącej problematyki dobrego rządzenia, chociaż w ramach nieco innej perspektywy badawczej. Przykładowo, Grosse (2009) zwraca uwagę na potrzebę dostosowania zasad *good governance* do kontekstu lokalnego i zauważa, że proces doskonalenia rządzenia jest długotrwały i niekoniecznie wymaga wprowadzania wszystkich zasad równocześnie. Do podobnych wniosków dochodzi również Łukasz Hardt (2012). W następnej części prezentujemy kilka uwag, które mogą uzupełnić dotychczasową dyskusję argumentami zaczerpniętymi z dorobku nowej ekonomii politycznej.

#### **4. Podstawowe słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle badań nowej ekonomii politycznej**

Kolejność realizowania poszczególnych kryteriów

Z punktu widzenia dorobku nowej ekonomii politycznej dyskusję na temat przedstawionej koncepcji dobrego rządzenia zacząć można od obserwacji, że nie bierze ona pod uwagę kolejności, w jakiej powinny się wypełniać zadane kryteria. Spostrzeżenie to jest zatem bardzo podobne do tego, które można formułować z pomocą argumentacji bazującej na osiągnięciach NEI. O ile jednak w tamtym przypadku chodziło o łatwość wypełniania danego kryterium, o tyle tu chodzi o sekwencję wprowadzanych zmian. Jak wskazały bowiem ostatnie prace powstałe w ramach NEP (zob. m.in. Giavazzi, Tabellini 2005), jednym z czynników o kluczowym znaczeniu dla wyników gospodarczych jest kolejność, w jakiej wdrażane są konkretne reformy<sup>9</sup>. Dobrym przy-

<sup>9</sup> Warto tu zauważyć, że na podobne problemy związane z optymalną sekwencją reform zwracano również uwagę w dyskusji poświęconej transformacji systemowej w krajach postkomunistycznych.

kładem na poparcie tej tezy są badania wskazujące na to, iż państwa, które w pierwszej kolejności liberalizowały swoje gospodarki (otwierając je na handel z zagranicą), a dopiero później przechodziły proces demokratyzacji, odnotowywały wyższy wzrost gospodarczy, wyższą stopę inwestycji, niższą inflację oraz większą nadwyżkę budżetową niż kraje, które wprowadzały te reformy w odwrotnej kolejności (ibidem). Poprzez analogię można zatem się zastanawiać, na ile jakość rządów – nawet jeśli przyjmiemy, że może ona być wyrażona stopniem wypełnienia zaproponowanego zestawu kryteriów – zależy również od kolejności ich wypełniania.

Aby zilustrować problem, do jakiego może to nas prowadzić, warto przywołać następujący przykład. Przyjmując, że sześć wymienionych wcześniej kryteriów oznaczymy kolejno a, b, c, d, e, f, zasadne wydaje się postawienie następującego pytania: czy rządy w kraju, który wypełnił te kryteria w kolejności a, b, c, d, e, f, powinny być oceniane jako wyższej/niższej jakości niż w państwie, które wprowadziło je w kolejności a, c, b, d, e, f? Jak je oba oceniać na tle kraju, który zdecydował się przeprowadzić reformy w kolejności d, b, e, a, f, c? Poza tym wciąż aktualne pozostaje pytanie, jak porównać jakość rządów w państwach, które, choć nie wypełniły jeszcze wszystkich kryteriów, to wprowadziły odpowiednio reformy a, b, c; a, d, f oraz d, e, f.

Tempo realizowania poszczególnych kryteriów

Druga kwestia, na którą warto zwrócić uwagę, odwołując się do dorobku NEP, również odnosiła do spostrzeżenia poczynionego w nawiązaniu do nowej ekonomii instytucjonalnej i odnosi się do tempa wypełniania zadanych kryteriów. Podobnie jednak jak wcześniej, nacisk kładziony jest w tym wypadku na zupełnie inne aspekty. Z perspektywy NEI bowiem zasadniczą kwestią było zwrócenie uwagi na to, że czas potrzebny do wypełnienia danego kryterium dobrego rządzenia będzie zależał od tego, jakiego typu instytucje muszą ulec zmianie. Z punktu widzenia NEP natomiast rzeczą zasadniczą staje się podejście przyjmowane przez rządzących *a priori*, odnośnie do tempa wprowadzania zaplano-

wanych reform. Za przykład może tu posłużyć szeroka debata, która toczy się w literaturze na temat doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Chin – z jednej strony przedstawia się w niej argumenty wspierające tzw. terapię szokową (wedle której reformy powinny być przeprowadzane szybko i na dużą skalę), a z drugiej – argumenty przemawiające za bardziej umiarkowanym podejściem (gdzie reformy powinny być wprowadzane stopniowo i ze znacznie mniejszym rozmachem). Ze względu na ograniczoność miejsca nie ma możliwości gruntownego streszczenia tej dyskusji<sup>10</sup>, jednak warto wyraźnie zaznaczyć, że na zasadzie prostej analogii podobne rozumowanie, jak co do tempa przeprowadzania reform gospodarczych, można przeprowadzić w odniesieniu do wdrażania koncepcji dobrego rządzenia. W tym kontekście należałoby się zastanowić, na ile jakość rządów w danym kraju będzie zależeć nie tylko od wypełnienia poszczególnych kryteriów, lecz także od szybkości i zakresu zmian wprowadzanych w celu ich wypełnienia. Na uwypuklenie zasługuje fakt, że podobnie jak w przypadku wcześniejszych uwag przyjęcie przytoczonej wyżej definicji dobrego rządzenia nie pozostawia miejsca na tego typu rozważania.

### Motywacje stojące za realizacją poszczególnych kryteriów

Kolejny ważny punkt, który umyka z pola widzenia, gdy patrzymy na jakość rządzenia przez pryzmat zestawu kilku kryteriów, odnosi się do motywacji, jakie mogą towarzyszyć wypełnianiu lub promowaniu tych kryteriów. W nawiązaniu do osiągnięć NEP warto zauważyć, że działania zmierzające do wypełnienia/promowania danego kryterium mogą być motywowane partykularnymi interesami klasy politycznej (zarówno tej, która stoi przed koniecznością realizacji konkretnych wymagań, jak i tej, która te wymagania formułuje). Jak wspomniano wcześniej, koncepcja dobrego rządzenia powstała jako zestaw dobrych praktyk, które mogłyby przyczynić się do poprawy jakości rządów w krajach rozwijających

się (celem zwiększenia efektywności pomocy rozwojowej i pobudzenia wzrostu gospodarczego). Nie można zatem wykluczyć, że sformułowano ją w taki sposób, by realizować interesy krajów udzielających pomocy rozwojowej i/lub poszczególnych grup społecznych/politycznych funkcjonujących w krajach, które tę pomoc otrzymują (zob. np. Jessop 2007; Grosse 2009). To oczywiście implikuje, że realizacja koncepcji dobrego rządzenia może prowadzić do poważnego konfliktu interesów czy to pomiędzy grupami w kraju, który stara się wypełnić zadane mu kryteria, czy też między krajem te kryteria wypełniającym i państwami oczekującymi, iż zostaną one wypełnione. W tym sensie koncepcja ta może być widziana jako narzędzie w walce politycznej zarówno w wymiarze krajowym, jak też międzynarodowym.

Jako ilustrację można tu ponownie przywołać przykład greckiego referendum. Decyzja o jego przeprowadzeniu z pewnością mogła być podyktowana rzeczywistą chęcią osiągnięcia opinii społeczeństwa i, w tym sensie, wzmocnienia legitymizacji działań rządu. Z drugiej strony jednak, inna interpretacja tego wydarzenia podpowiada, że decyzja ta była motywowana zwykłym politycznym koniunkturalizmem rządzących i miała na celu ocalić ich polityczne aspiracje, jeśli nawet nie w krótkim, to w długim okresie. W takim układzie odwołanie się do zasady współdziałania społeczeństwa w sprawowaniu władzy można widzieć w kategoriach narzędzia w walce z politycznymi oponentami. Patrząc na to z jeszcze innej perspektywy, moglibyśmy zauważyć, że decyzja o referendum była podyktowana chęcią wywarcia presji na przedstawicieli opinii międzynarodowej w celu uzyskania przez rząd grecki korzystniejszych zapisów w pakiecie ratunkowym.

Warto również pamiętać, że podobne rozumowanie można przeprowadzić także dla oceny postępowania krajów, które tak negatywnie przyjęły decyzje o przeprowadzeniu owego referendum. Pytanie, które tu warto zadać, brzmi następująco: w jakim stopniu stosunek klasy politycznej w tych krajach do decyzji greckiego rządu motywowany był rzeczywistą troską o losy greckiego państwa i społeczeństwa, a w jakim stanowił on wyraz zwykłego politycznego pragmatyzmu obliczonego na maksymalizację poparcia wyborców we własnym kraju?

<sup>10</sup> Za przykład prac, które mogą stanowić dobre wprowadzenie do tej debaty, mogą posłużyć m.in.: Dewatripont, Roland 1992; Aghion, Blanchard 1994; Balcerowicz 1997.



Fakt, że koncepcja dobrego rządzenia może być wykorzystywana jako narzędzie walki politycznej, każe zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt, a mianowicie na to, iż w bardzo dużym stopniu nacechowana jest ona normatywnie. Oparcie jej na zestawie kilku kryteriów, często przedstawianych jako uniwersalne i obiektywne, obraz ten fałszuje. Przykład greckiego referendum znowu może tu być pomocny. Nasuwa się pytanie, czy obserwatorzy negatywnie oceniający decyzję o przeprowadzeniu referendum podchodziliby do niej równie krytycznie, gdyby sondażowe wyniki odpowiadały ich preferencjom?

Argumenty te pozwalają rzucić na koncepcję dobrego rządzenia nowe światło. Każą one bowiem się zastanowić, na ile wypełnienie konkretnych kryteriów rzeczywiście może być widziane w kategoriach poprawy jakości rządów, a na ile należy je postrzegać w kategoriach realizacji interesów tej czy innej grupy.

### Dobre rządzenie a siła państwa

Na koniec tej części pracy warto wspomnieć o tym, że nowa ekonomia polityczna pozwala zaoferować inne, komplementarne wobec koncepcji dobrego rządzenia, sposoby patrzenia na kondycję i funkcjonowanie państw. Jednym z nich jest bezsprzecznie zapożyczona od politologów koncepcja siły państwa. Za silne państwo uważa się takie, które jest w stanie dostarczyć swoim obywatelom odpowiednią podaż dóbr publicznych oraz zapewnić sprawny system egzekwowania kontraktów i wesprzeć tym samym działanie mechanizmu rynkowego. Pierwsza z tych funkcji wymaga sprawnego aparatu fiskalnego, druga natomiast – prawnego. Te dwa wymiary stanowią również podstawę definiowania pozostałych pojęć rozwijanych w ramach NEP, które mogą okazać się ciekawą alternatywą dla koncepcji dobrego rządzenia. Mowa tu o nieefektywności państwa (*state inefficiency*) (Besley, Persson 2011; Acemoglu i in. 2011), kruchości państwa (*state fragility*) (Besley, Persson 2011) czy jego niedoskonałości (*state failure*) (Bates 2008). Z uwagi na ograniczoność miejsca nie rozwijamy tu tych koncepcji. Każda z nich ma z pewnością zarówno wady, jak i zalety. Warto jednak wziąć pod rozwagę, na ile te alternatywne podejścia mogą uzupełnić czy skorygować nasz sposób myślenia

o państwie oparty wyłącznie na przywołanej na początku tekstu koncepcji dobrego rządzenia.

W kolejnej części pracy przechodzimy do krótkiego omówienia tego, w jaki sposób spojrzenie na koncepcję dobrego rządzenia może być wzbogacone przy wykorzystaniu teorii kapitału społecznego. Z uwagi na fakt, że jest on pojęciem wielowymiarowym i często rozumianym na różne sposoby, nasze rozważania rozpoczynamy od krótkiego wstępu definicyjnego.

## 5. Podstawowe słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle badań nad kapitałem społecznym

### Definicja kapitału społecznego

Koncepcja kapitału społecznego intuicyjnie wydaje się czytelna i przemawiająca do wyobraźni, łącząc sferę ekonomiczną i społeczną oraz zwracając uwagę na korzyści płynące z występowania norm społecznych sprzyjających współpracy międzyludzkiej. Jednak gdy pojawia się potrzeba przedstawienia precyzyjnej definicji, okazuje się, że różni badacze, nie mówiąc już o praktykach (działaczach społecznych, politykach czy przedstawicielach administracji rządowej i samorządowej), co innego rozumieją pod pojęciem kapitału społecznego, w zależności od obszarów ich zainteresowań i przyjętego podejścia metodologicznego.

Szukając uogólnień, można wymienić dwa podstawowe nurty badawcze dotyczące tego zagadnienia. Pierwszy z nich czerpie inspirację przede wszystkim z prac Roberta Putnama (1993, 2000) i Francisa Fukuyamy (np. 1995), a także częściowo Jamesa S. Colemana (1990). Badania w ramach tego nurtu obejmują m.in. normy sprzyjające współpracy, zaufanie, a także społeczeństwo obywatelskie. Tego typu podejście stosowane jest zwłaszcza przy analizach rozpatrujących kapitał społeczny z punktu widzenia całych społeczeństw (perspektywa makro) lub społeczności lokalnych (perspektywa mezo). Drugi z nurtów badań nad kapitałem społecznym bazuje przede wszystkim na pracach Pierre'a Bourdieu (np. 1986)<sup>11</sup> i definiuje jako

<sup>11</sup> Pośród badaczy, rozumiejących pojęcie kapitału społecznego w sposób bliski Bourdieu i łączących go bez-

zasoby zakorzenione w sieciach społecznych. To podejście jest szczególnie często wykorzystywane przez badaczy analizujących kapitał społeczny na poziomie mezo i mikro, tzn. poprzez pryzmat korzyści osiągniętych przez organizacje lub jednostki funkcjonujące w powiązaniach z innymi<sup>12</sup>.

Biorąc pod uwagę, że dobre rządzenie odwołuje się do sposobu sprawowania władzy w państwie, dyskusja o relacjach między tą koncepcją a kapitałem społecznym powinna być prowadzona przede wszystkim z perspektywy makro. To zaś, w zgodzie z definicjami przytoczonymi powyżej, niejako determinuje sposób postrzegania kapitału społecznego przez pryzmat norm społecznych, zaufania oraz społeczeństwa obywatelskiego. To ostatnie, za Markiem E. Warrenem (1999), definiujemy, odwołując się do wspomnianego wcześniej podziału mechanizmów koordynacji na rynek, przymus prawny (państwo) i stowarzyszenia (samoregulacja). Autor ten utożsamia społeczeństwo obywatelskie z trzecim z wymienionych mechanizmów, traktując je jako „domenę organizacji społecznych, w których dominuje dobrowolne stowarzyszenie się” (Warren 1999, s. 14). Dodając do tego perspektywę sieci społecznych, w skład społeczeństwa obywatelskiego wchodzi samoorganizujące się sieci, stworzone, aby realizować **cele publiczne**<sup>13</sup>.

#### Kapitał społeczny a dobre rządzenie – rozważania ogólne

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej definicje dobrego rządzenia oraz kapitału społecznego, elementem łączącym te dwa pojęcia jest bezsprzecznie idea „współrządzenia” oparta na partnerstwie i partycypacji społecznej w zakresie sprawowania władzy. Z jednej strony bowiem,

jest ona kluczowym elementem definicji dobrego rządzenia, z drugiej zaś, trudno wyobrazić sobie „jakościową” partycypację społeczną w sytuacji niedoboru kapitału społecznego. Można bowiem argumentować, że bez wzajemnego zaufania między poszczególnymi aktorami społecznymi (w tym między społeczeństwem a władzą), bez istnienia powszechnie akceptowanych i przestrzeganych norm społecznych, na których mogłoby się opierać działanie czy to rządzących, czy rządzonych, a wreszcie bez funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego realne współuczestnictwo aktorów pozarządowych w procesie sprawowania władzy nie będzie możliwe. W tym sensie kapitał społeczny, warunkując możliwość i jakość oddziaływania społeczeństwa na decyzje podejmowane przez rządzących, może być postrzegany jako istotny czynnik wpływający na jakość rządów w danym kraju.

W tym kontekście warto przywołać pracę Michaela Woolcocka (1998) analizującą zależność pomiędzy kapitałem społecznym a rozwojem gospodarczym. Autor ten wyróżnia dwa typy relacji społecznych: zakorzenione (*embedded*) i autonomiczne (*autonomous*); oraz dwa poziomy analizy: mikro i makro. Argumentuje on, że z punktu widzenia promowania rozwoju gospodarczego, na obu tych poziomach optymalne jest współwystępowanie obu typów relacji. Na poziomie mikro relacje zakorzenione są podstawą tworzenia silnych więzi społecznych w ramach wspólnot lokalnych. Relacje autonomiczne natomiast stanowią podstawę tworzenia sieci powiązań umożliwiających tym wspólnotom dostęp do zasobów zewnętrznych. Występując wspólnie, relacje te stwarzają warunki do rozwoju o charakterze oddolnym. Na poziomie makro z kolei współwystępowanie relacji zakorzenionych i autonomicznych sprzyja rozwojowi o charakterze odgórnym. Jego podstawą są dobrze funkcjonujące klasa polityczna i administracja publiczna: z jednej strony wyczulone na potrzeby poszczególnych grup społecznych i zawodowych, z drugiej – zdolne do przeciwstawiania się naciskom rozmaitych grup interesu dzięki silnemu etosowi służby dobru wspólnemu. Co ważne, według Woolcocka rozwój gospodarczy musi przebiegać jednocześnie jako proces oddolny i odgórny, a łącznikiem pomiędzy poziomem lokalnym i centralnym jest **społeczeństwo obywatelskie**.

pośrednio z problematyką sieci społecznych, znajdują się m.in.: Gargiulo, Benassi 2000; Lin 2001; Burt 2005.

<sup>12</sup> Szerszą dyskusję na ten temat znaleźć można w: Łopaciuk-Gonczaryk 2009.

<sup>13</sup> Co istotne, zgodnie z tym ujęciem, do społeczeństwa obywatelskiego nie będą zaliczane sieci koncentrujące się wokół celów prywatnych ich członków (zarówno społecznych – np. sieć przyjaciół, jak i ekonomicznych – np. spółdzielnie).

W kontekście dyskusji o dobrym rządzeniu model ten zwraca uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, kapitał społeczny – rozumiany jako zasoby związane z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego – jest warunkiem *sine qua non* dla zaistnienia mechanizmu koordynacji działań podejmowanych oddolnie oraz działań podejmowanych odgórnie. Jeśli zatem za Jessopem (2007) przyjmiemy, że na dobre rządzenie powinno się patrzeć w kategoriach mechanizmów koordynacji, wówczas zależność między kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem można wyprowadzić wprost. Po drugie, Woolcock wyraźnie podkreśla, że sama sprawność administracji publicznej nie pozwoli na rozwój gospodarczy. Musi ona iść w parze ze współpracą pomiędzy sferą publiczną i prywatną przy silnym wsparciu istniejących norm i wartości społecznych, które zapewnią, iż współpraca ta będzie służyła dobru wspólnemu. Kapitał społeczny wpływa zatem na jakość rządzenia, kształtując w istotnym stopniu relacje między władzą a społeczeństwem. Poniżej podjęto próbę bardziej szczegółowego opisu tych powiązań.

#### Znaczenie kapitału społecznego dla różnych wymiarów dobrego rządzenia

Ciekawa perspektywa spojrzenia na zależności pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem wyłania się z prac Carlesa Boixa i Daniela N. Posnera (1998) oraz Marka E. Warrena (1999). Przedstawić ją można w kilku punktach.

Po pierwsze, kapitał społeczny ma znaczenie dla **otwartości** rządów. Stowarzyszanie się w ramach społeczeństwa obywatelskiego uczy obywateli kierowania się w swoich działaniach dobrem publicznym i w ten sposób buduje „cnoty obywatelskie” (zob. Boix, Posner 1998). Dzięki temu obywatele zaczynają się w ogóle interesować działaniami rządu i administracji z punktu widzenia interesu publicznego, co jest pierwszym krokiem do tego, by otwartość rządzenia miała jakiegokolwiek znaczenie. Ponadto, wzrost zainteresowania dobrem wspólnym u obywateli sprawia, że zaczynają oni wymuszać na rządzących większą przejrzystość dotyczącą sposobów wykonywania zadań publicznych. Co więcej, sieci

społeczeństwa obywatelskiego sprzyjają otwartości, gdyż pełnią funkcję komunikacji ważnych spraw publicznych nie tylko w ramach społeczeństwa obywatelskiego, lecz i pomiędzy społeczeństwem, państwem i rynkiem, co jest istotą, jak określa to Warren (1999), swoistej „społecznej infrastruktury sfery publicznej”.

Po drugie, niezwykle ważna jest relacja pomiędzy kapitałem społecznym a **partnerstwem**. Z argumentów przytoczonych przez Warrena (ibidem) można wnioskować, że dobre rządzenie, jeśli ma się opierać na partnerstwie, nie ma szansy istnieć bez społeczeństwa obywatelskiego. Jego sieci są partnerem dla państwa w ramach „współrządzenia”, a zarazem „szkołą”, w której jednostki zdobywają kompetencje przygotowujące je do udziału w sprawowaniu rządów, np. w ramach samorządów lokalnych. Kapitał społeczny, rozumiany jako zaufanie i zestaw pewnych norm społecznych, pomaga w budowaniu postaw kooperacyjnych, co sprawia, że idee partnerstwa mają większe szanse realizacji, a jednostki są bardziej skłonne do kompromisu i poszukiwania rozwiązań korzystnych społecznie, a niezgodnych z partykularnymi interesami (zob. Boix, Posner 1998).

Po trzecie, kapitał społeczny zapewnia lepszą **rozliczalność** władzy. Jednostki zorganizowane w ramach sieci społeczeństwa obywatelskiego mają większe możliwości kontrolowania władzy oraz większą siłę przetargową, by móc tę kontrolę faktycznie sprawować (zob. Warren 1999). Ponadto kapitał społeczny, przejawiający się internalizacją norm współpracy poprzez urzędników, sprawia, że administracja poczuwa się do odpowiedzialności za realizację swoich zadań (zob. Boix, Posner 1998).

Po czwarte, kapitał społeczny może prowadzić do zwiększania **efektywności i skuteczności** rządzenia. Sprzyja on obniżaniu kosztów transakcyjnych, gdy funkcjonujące normy społeczne i zaufanie ograniczają zachowania oportunistyczne oraz koszty monitorowania obywateli i urzędników (zob. ibidem). Co więcej, świadomi obywatele, angażujący się w sieci społeczeństwa obywatelskiego, potrafią lepiej wyartykułować swoje potrzeby i skuteczniej domagać się realizacji swoich interesów (ibidem). Dzięki temu wymuszają na elitach politycznych konieczność przykładania większej wagi do efektywnego zarządzania środkami publicznymi

oraz sprawiają, że rządzący będą lepiej znali potrzeby społeczeństwa, co powinno przełożyć się na podniesienie skuteczności podejmowanych przez nich działań.

Po piąte wreszcie, społeczeństwo obywatelskie sprzyja **spójności**, gdyż, szczególnie w przypadku obszarów trudnych do zarządzania w sposób biurokratyczny, stowarzyszenia mają zdolność zapewniania koordynacji działań i współpracy (zob. Warren 1999). Również normy społeczne i zaufanie, wpływające na lepsze funkcjonowanie biurokracji dzięki większemu zaangażowaniu urzędników i ich umiejętności współdziałania, sprawiają, że ta koordynacja jest łatwiejsza do osiągnięcia (zob. Boix, Posner 1998).

### Kapitał społeczny a dobre rządzenie – kilka uwag dodatkowych

Powyżej starano się wskazać, w jaki sposób kapitał społeczny może wzmacniać, a nawet warunkować poszczególne filary, na których opiera się *good governance*. Taki punkt widzenia dość dobrze koresponduje z przekonaniem, że kapitał społeczny wspiera również wzrost i rozwój gospodarczy (np. Czapiński 2008). Często prowadzi ono do przyjęcia, że państwo powinno inwestować w kapitał społeczny poprzez bezpośrednie działania mające na celu włączanie obywateli w sprawowanie rządów np. za pośrednictwem konsultacji społecznych (zob. Theiss 2010).

Warto jednak zwrócić uwagę, że badania empiryczne skłaniają do zachowania dużej ostrożności, gdy chodzi o kierunek oraz rodzaj zależności między kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem. W szczególności przestrzegają przed próbami bezkrytycznego kopiowania rozwiązań mających zwiększyć zasoby kapitału społecznego, które z powodzeniem stosowano w innym kręgu kulturowym (zob. Zagata 2009). Poniżej przytoczymy kilka argumentów pozwalających uzasadnić to stwierdzenie.

Po pierwsze, opisane wyżej zależności między kapitałem społecznym a różnymi wymiarami dobrego rządzenia nie muszą zachodzić we wszystkich okolicznościach. Przykładowo, ciekawa wydaje się teza artykułowana przez Petera Evansa (1996), który stwierdza, że prorozwojowa synergia pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym

rządzeniem zachodzi szczególnie w społeczeństwach egalitarnych o dojrzałych biurokracjach. Tym samym warto się zastanawiać, na ile zależności między kapitałem społecznym i dobrym rządzeniem warunkowane są innymi czynnikami, np. poziomem rozwoju, stopniem homogeniczności społeczeństwa czy też jakością administracji publicznej.

Rozwijając tę myśl, trzeba zwrócić uwagę na argumenty wskazujące, że społeczeństwo obywatelskie wcale nie musi być niezbędne dla dobrego rządzenia, a czasem może mu szkodzić. Łączy się to z działalnością grup interesów i przewagą, jaką mają zorganizowane grupy nad resztą społeczeństwa<sup>14</sup>. Kluczowym aspektem będzie tu więc cel, którego osiągnięciu służyć mają zasoby kapitału społecznego oraz kontekst, w jakim mają one zostać użyte (zob. Lin 2001; Łopaciuk-Goncaryk 2009; Dasgupta 2005).

Po drugie, z punktu widzenia powyższych rozważań można też stawiać pytanie o to, na ile teza o synergii pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem bazuje *implicitie* na założeniu o synergii pomiędzy różnymi elementami tego drugiego. W sposób szczególny chodzi tu o pozytywny związek między zasadą partnerstwa a pozostałymi wymiarami dobrego rządzenia. Co za tym idzie, można pytać, czy „współrządzenie” zawsze musi służyć efektywności? Carew Boulding i Brian Wampler (2010) pokazują, że rządzenie oparte na partycypacji społecznej nie zawsze łączy się z wyższą efektywnością, nawet jeśli niesie za sobą inne korzystne efekty w postaci zwiększenia rozliczalności i mobilizacji społecznej<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Dla przykładu, Indrajit Roy (2008) pokazał na podstawie danych zebranych w dwóch wiejskich regionach północnych Indii, że organizacje istniejące w ramach wspólnot lokalnych umieją wykorzystywać konflikty między elitami i forsować rozwiązania korzystne dla stosunkowo wąskich grup, z pominięciem interesów najbardziej potrzebujących

<sup>15</sup> Bazując na badaniach dotyczących wdrażania programów związanych z partycypacją społeczną na etapie tworzenia budżetów (*participatory budgeting*) w 220 miastach w Brazylii, autorzy ci stwierdzają, że programy te nie przełożyły się na mierzalne efekty w postaci polepszenia wskaźników dobrobytu. Warto się tu również zastanowić, czy partycypacja społeczna jest promowana w nadziei na zwiększenie efektywności i skuteczności rządzenia, czy też ma służyć jakimś innym celom lub jest sama w sobie uniwersalną wartością (zob. Herbst 2008).

Gdy mowa o wzajemnych związkach pomiędzy kapitałem społecznym a jakością rządzenia, warto odnieść się do jeszcze jednej, trzeciej kwestii. Można bowiem się zastanowić, na ile uargumentowana powyżej teza o kapitale społecznym jako warunku dobrego rządzenia wyczerpuje opis relacji zachodzących między tymi dwoma pojęciami. Pojawia się tu m.in. kwestia odwrotnej zależności i pytanie, czy nie powinniśmy patrzeć na dobre rządzenie przez pryzmat jego oddziaływania na obowiązujące normy społeczne, relacje pomiędzy poszczególnymi aktorami społecznymi czy też na kondycję społeczeństwa obywatelskiego.

Spoglądając z tej perspektywy, warto także rozważyć problem, na ile przejawy działania kapitału społecznego idą w parze z dobrym rządzeniem, a na ile są odpowiedzią na jego brak. W tym kontekście należałoby rozważyć, w jakim stopniu kapitał społeczny jest dobrem komplementarnym wobec dobrego rządzenia, a w jakim stopniu jego substytutem. Społeczeństwo obywatelskie może bowiem powstawać i funkcjonować w odpowiedzi na „złe rządzenie”. W takim układzie będzie ono pełniło funkcję substytucyjną wobec państwa. O ile istnieją przykłady pokazujące, że dobra publiczne mogą być efektywnie dostarczane w sposób oddolny (Ostrom 2000b), o tyle można się zastanawiać, czy obywatele powinni na przykład angażować się w budowę dróg, zamiast wykorzystywać swój czas i kompetencje na działalność produkcyjną w ramach konkurencyjnego rynku.

Trzeba również spytać o to, na ile kapitał społeczny, tradycyjnie traktowany jako zasób powstający w wyniku procesów oddolnych (np. Putnam 1993, 2000), może być tworzony w wyniku działań podejmowanych odgórnie, jako efekt świadomych kroków, które moglibyśmy łączyć z dobrym rządzeniem (zob. Ostrom 2000a<sup>16</sup>). Jeśli bowiem, jak to zostało pokazane wyżej, kapitał społeczny jest istotnym czyn-

nikiem wspomagającym realizację kryteriów dobrego rządzenia, to ograniczone możliwości kształtowania go w sposób odgórny mogą postawić pod znakiem zapytania zdolność państw do szybkiej poprawy jakości rządów. W tym kontekście warto odnieść się do badań wskazujących, że istotne znaczenie dla dobrego rządzenia mają te elementy kapitału społecznego, które wiążą się z mentalnością i kulturą. To zaś sprawia, że mogą one zmieniać się bardzo powoli i są niezwykle trudne do kształtowania w sposób bezpośredni (zob. Knack 2002). Z tego punktu widzenia należy rozważyć, czy zamiast prób wpływania na zwiększanie zaangażowania obywateli w organizacje społeczeństwa obywatelskiego i promowanie ich roli w procesie sprawowania rządów, ważniejsza nie jest poprawa jakości funkcjonowania instytucji politycznych, co w długim okresie pomaga budować w społeczeństwie zaufanie zarówno do władzy, jak i do współobywateli (zob. Kumlin, Rothstein 2005).

Reasumując, choć istnieje szereg argumentów pokazujących, że kapitał społeczny może w istotnym stopniu warunkować koncepcję dobrego rządzenia, zależność ta może przyjmować rozmaite formy. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, które z nich są najbardziej powszechne albo od czego zależy ich występowanie, wymaga dalszych badań.

## 6. Podsumowanie

W powyższym tekście podjęto próbę krytycznego spojrzenia na koncepcję dobrego rządzenia. Zaprezentowane argumenty bazowały na osiągnięciach trzech nurtów badawczych, które w istotnym stopniu kształtują obecną debatę ekonomiczną: nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), nowej ekonomii politycznej (NEP) oraz teorii kapitału społecznego (TKS). Wszystkie one wskazują, że problematyka, do której odwołuje się koncepcja dobrego rządzenia, nie może być analizowana bez uwzględnienia kontekstu, w jakim odbywa się sprawowanie władzy. Można zatem stawiać tezę, że uzależnianie oceny jakości rządzenia od wypełnienia kilku uniwersalnych kryteriów jest daleko niewystarczające.

Dorobek NEI zwraca przede wszystkim uwagę na konieczność analizowania dobrego rządzenia przez pryzmat lokalnych uwarunkowań,

<sup>16</sup> Autorka ta pokazuje, że polityki rządowe nadmiernie „wyřęczające” obywateli mogą wyprzeć skłonności do samoorganizowania się i współpracy na rzecz dobra wspólnego. W tym kontekście warto się zastanawiać, jak bardzo stosowanie zasady współrządzenia i partycypacji społecznej może sprzyjać rozwojowi tych skłonności, a co za tym idzie, budowaniu kapitału społecznego.

elastycznego doboru różnych mechanizmów koordynacji, oraz czynników, które będą decydujące dla ostatecznego wyboru w tym względzie (np. rachunku uwzględniającego koszty transakcyjne). Z perspektywy NEP warto zauważyć, że wdrażanie postulatów dobrego rządzenia jest procesem dynamicznym i może przybierać różne formy, zarówno jeśli chodzi o kolejność realizowanych kryteriów, jak i czas poświęcony na ich realizację. Co więcej, koncepcja ta wiąże się często z realizacją określonych celów politycznych i stąd jej analiza nie może abstrahować od rozważań na temat powstawania oraz funkcjonowania określonych grup interesu. Co zaś dotyczy TKS, to warto zauważyć, że kapitał społeczny (postrzegany jako normy społeczne, zaufanie i sieci społeczeństwa obywatelskiego) wydaje się warunkować nie tylko partycypację społeczną i partnerstwo, lecz i wpływać w istotny sposób na inne elementy dobrego rządzenia: otwartość, rozliczalność, efektywność i skuteczność oraz spójność. Co warte jednak podkreślenia, zależność ta nie musi być jednokierunkowa, a synergia pomiędzy kapitałem społecznym a dobrym rządzeniem nie musi zachodzić we wszystkich warunkach. Najważniejsze argumenty przytoczone w tekście podsumowuje tabela 1.

Przy wsparciu argumentów bazujących na dorobku tych trzech nurtów, w prezentowanym

tekście starano się pokazać, że na koncepcję dobrego rządzenia warto patrzeć nie jak na listę koniecznych postulatów, ale zbiór powiązanych obszarów wchodzących we wzajemne interakcje o charakterze dynamicznym. Co za tym idzie, w świetle wyżej przedstawionych argumentów, istota dobrego rządzenia wymaga szukania rozwiązań dostosowanych do kontekstu lokalnego i bieżących problemów, a sześć wymiarów warto traktować nie jako formalne warunki konieczne, lecz jak ważne obszary, w których obrębie powinno się szukać tych rozwiązań.

Spostrzeżenia przedstawione w tym tekście na pewno nie wyczerpują wszystkich wątpliwości, jakie można by wysunąć pod adresem koncepcji dobrego rządzenia – czy to z perspektywy NEI lub NEP czy TKS. Dalsze opracowania mogą z pewnością nie tylko poszerzyć przedstawione tu rozważania o nowe wątki, lecz również pogłębić tematy, które tutaj poruszono. Niniejsze opracowanie miało raczej służyć zasygnalizowaniu, że omówione pokrótce teorie mogą dostarczyć ciekawych narzędzi opisu i analizy tej koncepcji. W tym sensie można je traktować jako jeden z głosów w szerszej debacie na temat dobrego rządzenia. O tym, że warto ją toczyć, niech świadczy popularność, jaką koncepcja ta cieszy się wśród praktyków życia gospodarczo-politycznego. Jeśli ma ona rzeczywiście przyczynić się do

Tab. 1. Główne argumenty wskazujące na słabości koncepcji dobrego rządzenia w świetle NEI, NEP i TKS

NEI	NEP	TKS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Różne okoliczności miejsca i czasu wymagają różnych recept, które ciężko wyprowadzić z uniwersalnego zestawu kryteriów.</li> <li>• Przy wyborze właściwych mechanizmów koordynacji trzeba wziąć pod uwagę koszty transakcyjne i specyfikę zasobów.</li> <li>• Różne zasady dobrego rządzenia odnoszą się do różnego typu instytucji, a co za tym idzie wypełnienie konkretnego kryterium dobrego rządzenia może prowadzić jedynie do pozornej poprawy jakości sprawowania władzy.</li> <li>• W zależności od typu instytucje te mogą zmieniać się w bardzo różnych horyzontach czasowych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kolejność wypełniania poszczególnych kryteriów i ich tempo (kuracja szokowa czy ewolucyjna) mają znaczenie.</li> <li>• Sfera dobrego rządzenia łączy się z grą interesów politycznych państw i grup społecznych.</li> <li>• Koncepcja dobrego rządzenia może być w istotnym stopniu uzupełniona o rozważania towarzyszące takim pojęciom, jak: „siła państwa”, „państwo fasadowe”, „państwo nieefektywne”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Występowanie odpowiedniego poziomu kapitału społecznego może okazać się koniecznym fundamentem warunkującym powodzenie każdej z zasad dobrego rządzenia.</li> <li>• Zależności pomiędzy kapitałem społecznym i różnymi wymiarami dobrego rządzenia są złożone, mogą przebiegać w obu kierunkach, a istniejące korelacje nie muszą być zawsze dodatnie.</li> <li>• Trudno budować kapitał społeczny w sposób bezpośredni, a kopiowanie wzorców z innych kręgów kulturowych często okazuje się nieskuteczne.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

podniesienia jakości sprawowania władzy, warto zadbać o to, by nie była stosowana bezrefleksyjnie, ale przy pełnej świadomości jej zalet i słabości.

## Literatura

- Acemoglu D., Ticchi D., Vindigni A. (2011). „Emergence and persistence of inefficient states”, *Journal of the European Economic Association*, nr 9(2).
- Aghion P., Blanchard O. (1994). „On the speed of transition in Central Europe”, *NBER Macroeconomics Annual*, nr 9.
- Balcerowicz L. (1997). *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przelomu epok*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bates R.H. (2008). *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Besley T., Persson T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton University Press.
- Boix C., Posner D.N. (1998). „Social capital: Explaining its origins and effects on government performance”, *British Journal of Political Science*, nr 28.
- Boulding C., Wampler B. (2010). „Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being”, *World Development*, nr 38(1).
- Bourdieu P. (1986). „The forms of capital”, w: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Brzozowski M., Gierałtowski P., Milczarek D., Siwińska-Gorzela J. (red.) (2006). *Instytucje a polityka makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Burt R.S. (2005). *Brokerage and Closure. An introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Czapiński J. (2008). „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(4).
- Dasgupta P. (2005). *The Economics of Social Capital*, Working Paper. Cambridge: University of Cambridge.
- Dewatripont M., Roland G. (1992). „The virtues of legitimacy and gradualism in the transition to a market economy”, *Economic Journal*, nr 102.
- Doornbos M. (2003). „Good governance: The metamorphosis of a policy metaphor”, *Journal of International Affairs*, nr 57(1).
- EBRD (2000). *Transition Report 2000*. London: European Bank of Reconstruction and Development.
- Evans P. (1996). „Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, nr 24(6).
- Fedyszak-Radziejowska B. (2006). „Kapitał społeczny wsi – w poszukiwaniu utraconego zaufania”, w: Szafranek K. (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi. Ludzie – społeczność lokalna – edukacja*. Warszawa: IRWiR PAN.
- Fukuyama F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gargiulo M., Benassi M. (2000). „Trapped in your own net? Network cohesion, structural holes and the adaptation of social capital”, *Organization Science*, nr 11(2) (March-April).
- Giavazzi F., Tabellini G. (2005). „Economic and political liberalization”, *Journal of Monetary Economics*, nr 52.
- Giza-Poleszczuk A. (2007). „Dobre rządzenie i debata publiczna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Godłów-Legiedź J. (2005). „Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej”, *Ekonomista*, nr 2.
- Grosse T. (2009). „Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski”, *Studia Polityczne*, nr 23; [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com) [dostęp: marzec 2012].
- Hardt Ł. (2012). *The Idea of Good (Enough) Governance. A Look From Complexity Economics*, Working Paper, nr 5(71). Faculty of Economic sciences, University of Warsaw; [http://www.wne.uw.edu.pl/inf/wyd/WP/WNE\\_WP71.pdf](http://www.wne.uw.edu.pl/inf/wyd/WP/WNE_WP71.pdf) [dostęp: marzec 2012].
- Hardt Ł. (2013). *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia* [w przygotowaniu].
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*. Friedrich Ebert Stiftung, Kraków: MSAP AE.
- Hayek F. (1945). „The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, nr 35(4).
- Herbst J. (2008). „O kategorii ‘responsywności’ władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(6).
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Jessop B. (2007). „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi

paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Kaufmann D., Kraay A. (2008). „Governance indicators: Where we are, where should we be going?”, *The World Bank Research Observer*, nr 23(1).

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2009). *Governance Matters VIII, Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008*. The World Bank, Policy Research Working Paper 4978; <http://econ.worldbank.org> [dostęp: marzec 2012].

Knack, S. (2002). „Social capital and the quality of government: evidence from the States”. *American Journal of Political Science*, 46, 4, 772–785.

*Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji* (2008). Dokument przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, przedstawiony przez wiceminister Hannę Jahns na konferencji poświęconej wprowadzaniu zasady good governance w Polsce, 23 IX 2008 w Warszawie; [http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/documents/koncepcja\\_good\\_governance.pdf](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/documents/koncepcja_good_governance.pdf) [dostęp: marzec 2012].

Kumlin S., Rothstein B. (2005). „Making and breaking social capital: The impact of welfare state institutions”, *Comparative Political Studies*, nr 38.

Lin N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Łopaciuk-Gonczonek B. (2009). „Więzi społeczne, zaufanie i kapitał społeczny”, w: S. Golinowska, J. Wilkin, M. Bednarski, U. Sztanderska, M. Socha, B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Łopaciuk-Gonczonek B. (2011). „Kapitał społeczny firmy”, *Polityka Społeczna*, nr 7 (448).

Metelska-Szaniawska K., Milczarek D. (2005). „Reformy gospodarcze w krajach postsocjalistycznych w świetle badań ekonomii politycznej”, *Ekonomista* 3.

Mueller D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom E. (2000a). „Crowding out citizenship”, *Scandinavian Political Studies*, nr 23(1).

Ostrom E. (2000b). „Social capital: A fad or a fundamental concept?”, w: P. Dasgupta, I. Serageldin (red.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.

Ouchi W.G. (1980). „Markets, bureaucracies, and clans”, *Administrative Science Quarterly*, nr 25, w: M. Casson (red.), *The Theory of the Firm*. Cambridge: Edward Elgar.

Putnam R.D. (1993). *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

Putnam R.D. (2000). *Bowling alone: The Collapse and the Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rodrik D. (2007). *One Economics. Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Roy I. (2008). „Civil society and governance: (Re-) conceptualizing the interface”, *World Development*, nr 36(4).

Sachs J. (1993). *Poland's Jump to the Market Economy*. Cambridge: MIT Press.

Theiss M. (2010). „System pozornie otwarty. O instytucjonalnych uwarunkowaniach lokalnej partycypacji politycznej w Polsce”, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Warren M.E. (1999). *Civil Society and Good Governance*, Conference on Civil Society and Good Governance in the U.S., Center for the Study of Voluntary Organizations and Services, Georgetown University, June 4, 1999.

*European Governance. A White Paper* (2001)., Commission of the European Communities, Brussels, 25 July 2001; [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf) [dostęp: marzec 2012].

Wilkin J. (2004). „Ewolucja ekonomii politycznej i jej miejsce we współczesnej myśli ekonomicznej”, w: J. Wilkin (red.), *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?*. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.

Wilkin J. (2005). „Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych”, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Wilkin J. (2012). *Teoria Wyboru Publicznego. Główne nurty i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Williamson O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson O.E. (2000). „The new institutional economics: Taking stock, looking ahead”, *Journal of Economic Literature*, nr 38(3).

Woolcock M. (1998). „Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework”, *Theory and Society*, nr 27(2).



Zagata Z. (2009). „Kapitał społeczny w teorii i praktyce. Więcej pytań niż odpowiedzi”. w: E. Psyk-Piotrowska (red.), *Kapitał społeczny, partycypacja obywatelska, rozwój lokalny*. Łódź: Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego.

Zybertowicz A., Pilitowski B. (2009). „Polityczna pogoń za rentą; peryferyjna czy strukturalna pa-

tologia polskiej gospodarki”, w: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

## **Good governance – a discussion from the perspective of new institutional economics, new political economy and social capital theory**

The article discusses the concept of ‘good governance’, its weaknesses and limitations. It also tries to indicate those areas that might be of importance when making the assessment of the quality of governance. The ideas presented here are based on argumentation taken from new institutional economics, new political economy and social capital theory.

Keywords: good governance, new institutional economics, new political economy, social capital theory.

Hubert Guz

## Administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi?

W artykule porównano sposoby zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej do modeli funkcjonowania administracji publicznej. Historia tej unijnej polityki wskazuje, że w poszczególnych okresach czerpała ona w różnym stopniu z podstawowych paradygmatów administracji.

Dokonano analizy czterech modeli funkcjonowania administracji: administracja klasyczna, administracja publiczna, menedżerskie zarządzanie publiczne i partycypacyjne zarządzanie publiczne – współzarządzanie, określając ich zasadnicze cechy, a następnie odnosząc te cechy do mechanizmów funkcjonujących w funduszach strukturalnych.

Systemy i narzędzia zarządzania polityką spójności w Polsce na poziomie regionalnym, w okresie programowania 2004–2006, bazowały głównie na administracji klasycznej. W kolejnym okresie, 2007–2013, coraz szerzej wykorzystywana była idea menedżerskiego zarządzania publicznego oraz elementy współzarządzania. Przedstawiono także rozwiązania planowane w perspektywie finansowej 2014–2020, w tym wizję coraz szerszego wykorzystywania mechanizmów współzarządzania na poziomie regionalnym poprzez realizację unijnej, horyzontalnej zasady partnerstwa.

Przedstawiono uzasadnienie tezy o powolnej, ale jednak postępującej ewolucji sposobów zarządzania polityką spójności w polskich regionach od administrowania do zarządzania, a nawet współzarządzania.

Słowa kluczowe: polityka spójności, fundusze strukturalne, administracja publiczna, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie, absorpcja funduszy unijnych, zarządzanie programami operacyjnymi.

### 1. Wprowadzenie

Polityka spójności jest kluczowym obszarem aktywności Unii Europejskiej. To obecnie także największe źródło finansowania inwestycji publicznych w Polsce (ponad 50%) (*Fundusze strukturalne...* 2012, s. 2). Zarządzanie wsparciem unijnym przez administrację centralną oraz regionalną, a przede wszystkim wdrażanie projektów przez beneficjentów, którymi są głównie podmioty publiczne, to znaczący obszar działalności polskiej administracji. Obszar, gdzie w ostatniej dekadzie nastąpiło wiele rewolucyjnych zmian.

Niniejszy artykuł jest próbą odniesienia mechanizmów zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej do paradygmatów funkcjonowania administracji publicznej. Zadanie to zostanie zrealizowane poprzez przegląd czterech modeli administracji (klasycznej, publicznej, menedżerskiego zarządzania publicznego i partycypacyjnego zarządzania publicznego – współzarządzania) oraz porównanie ich kluczowych

wyznaczników z systemami i narzędziami zarządzania polityką spójności na poziomie regionalnym w poszczególnych okresach programowania środków unijnych: 2004–2006, 2007–2013, i rozwiązaniami planowanymi na perspektywę finansową 2014–2020.

Celem artykułu jest potwierdzenie tezy, że w przypadku polskich regionów sposoby zarządzania polityką spójności Unii Europejskiej wolno, ale jednak, ewoluują wraz z teorią i praktyką administracji od klasycznego weberowskiego „administrowania” do „zarządzania” bazującego na modelach menedżerskiego zarządzania publicznego oraz współzarządzania.

### 2. Polityka spójności Unii Europejskiej

Już w Traktatach Rzymskich wyznaczono misję polityki spójności w postaci dążenia do redukcji różnic na płaszczyznach ekonomicznej i społecznej pomiędzy regionami Unii Europejskiej<sup>1</sup>; w ramach traktatu z Lizbony

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Funduszy Europejskich

<sup>1</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Dzień

uwzględniono ponadto aspekt terytorialny. Polityka spójności to z jednej strony około 45% rocznego budżetu Unii<sup>2</sup>, z drugiej natomiast – ponad pięćdziesięcioletnie doświadczenia zgromadzone zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i poszczególnych krajów członkowskich. To sprawia, że polityka ta dysponuje szerokim instrumentarium w zakresie programowania i wdrażania.

Do lat 80. fundusze strukturalne<sup>3</sup> podlegały mechanizmom prostej redystrybucji środków wewnątrz Unii. Model bazował na tzw. biurokratycznej skuteczności i miał scentralizowany charakter. Jedynym partnerem Komisji Europejskiej były rządy państw członkowskich, a znaczenie regionów pozostawało marginalne (Bruszt 2008, s. 16).

W obszarze rozwiązań systemowych i narzędzi polityka spójności rozwijała się najintensywniej w latach 80. XX w.; inicjatorem zmian był komisarz Jacques Delors. Tzw. Pakiety Delors'a zreformowały funkcjonowanie Unii, w tym znacznie podniosły rolę polityki strukturalnej, zwiększając jej budżet. Reforma z 1988 r. to również wprowadzenie do funduszy strukturalnych jako podstawy ich funkcjonowania za-

---

nik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83, tom 53, 30 marca 2010.

<sup>2</sup> Dane w odniesieniu do perspektywy finansowej 2007–2013.

<sup>3</sup> Polityka spójności była też nazywana polityką regionalną Unii Europejskiej oraz polityką strukturalną, czy też funduszami strukturalnymi, które w rzeczywistości są źródłem finansowania polityki spójności. W perspektywie finansowej 2000–2006 istniały cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – sekcja orientacji oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. W perspektywie finansowej 2007–2013 działają dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny. W miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej powołano Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który stanowi instrument wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej. W miejsce Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa utworzono zaś Europejski Fundusz Rybacki będący instrumentem wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Dodatkowym instrumentem finansowym w ramach polityki spójności, obok funduszy strukturalnych, jest Fundusz Spójności.

sady partnerstwa<sup>4</sup> i upodmiotowienia regionów (Bruszt 2008).

Następnym etapem w rozwoju polityki spójności był Pakiet Santera, nazywany Agendą 2000, który poza reformą kluczowych polityk unijnych, ponownym zwiększeniem budżetu na działania strukturalne, odnosił się do rozszerzenia Unii o nowych członków.

Wraz z kolejnymi reformami zmieniał się układ podmiotów zarządzających polityką spójności. W początkowym okresie kluczową rolę odgrywała Komisja i rządy państw członkowskich. Pakiety Delors'a zapoczątkowały hasło „Europa Regionów”, którego przesłanką było przeniesienie części funkcji zarządczych na poziom regionalny. Następnie można było zaobserwować ponowną centralizację zarządzania, w Polsce szczególnie widoczną w okresie 2004–2006 (Grosse 2010).

Na uwagę zasługują fundusze przedakcesyjne wdrażane w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w ramach których zasada partnerstwa była mocno promowana. Można postawić tezę, iż Komisja Europejska stała się głównym motorem zmian instytucjonalnych w krajach akcesyjnych. W przypadku Polski to właśnie warunki pozyskiwania środków unijnych wymogły reformę administracji, w tym m.in. stworzenie stosunkowo dużych regionów (Bruszt 2008). W okresie przedakcesyjnym Polska korzystała wprost z doświadczeń ówczesnych krajów członkowskich, przyswajając zarówno „twarde” rozwiązania formalne i prawne, jak i „miękkie” doświadczenia, tzw. dobre praktyki. Doradcy przedakcesyjni skutecznie zaszczepiali zasadę partnerstwa w polskich regionach i już w latach 2000–2003 bardzo mocno promowali idee wielopoziomowego zarządzania właśnie z udziałem regionów.

Niestety, po przyjęciu nowych członków do Unii Europejskiej Komisja wróciła do scentralizowanego modelu zarządzania z lat 80. XX w.,

---

<sup>4</sup> Zasada partnerstwa zakłada, że zarówno na etapie programowania, jak i realizacji polityki powinni uczestniczyć w niej wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni i prywatni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym tj. gminami, powiatami i województwami (wymiar administracyjny), a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi (wymiar publiczno-prywatny).

opierającego się na prostych, biurokratycznych mechanizmach i procedurach redystrybucji środków. Jednym z powodów zmiany stanowiska Komisji była słabość społeczeństwa obywatelskiego w nowych krajach członkowskich, a kolejnym – niski potencjał partnerów publicznych (w tym regionów). Biorąc pod uwagę te czynniki, uznano, że jedynie na poziomie centralnym możliwe jest takie zarządzanie środkami, które zapewni ich absorpcję.

Ze względu na datę akcesji<sup>5</sup> Polska korzystała ze środków strukturalnych w ramach perspektywy 2000–2006 w ograniczonym czasie, tj. od 2004 r. Dzisiaj okres ten traktowany jest jako przejściowy pomiędzy funduszami przedakcesyjnymi a strukturalnymi. Regiony w tym czasie nie miały żadnej autonomii w programowaniu wsparcia – czyli realnym kreowaniu polityki spójności, a realizowały jedynie część działań wdrożeniowych we współpracy z administracją centralną.

Obecnie wdrażane są programy operacyjne w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Polska jest największym beneficjentem środków strukturalnych. Kluczowym zadaniem polityki spójności nadal pozostaje wyrównywanie warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej poprzez realizację trzech celów:

- konwergencji – wsparcia rozwoju infrastruktury oraz potencjału gospodarczego i kapitału ludzkiego najbiedniejszych regionów (w tym wszystkich polskich województw);
- konkurencyjności i zatrudnienia – wsparcia innowacji, badań naukowych, zrównoważonego rozwoju oraz inwestycji w kapitał ludzki w mniej rozwiniętych regionach;
- europejskiej współpracy terytorialnej – wsparcia, promocji i realizacji wspólnych projektów o charakterze międzynarodowym na terytorium całej Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

Od momentu powstania polityki spójności dyskutowane były różne idee, jej reformom

przyświecały także wielorakie koncepcje, jednak to nie nauka zarządzania czy też administracji była zwykle podstawą wprowadzanych zmian, a kompromisy i presje polityczne oraz doświadczenie (Grosse 2010). Polityka spójności jest zatem obszarem, gdzie pragmatyka bierze górę nad teoretycznymi koncepcjami, dlatego też formuła, w jakiej wdrażane są środki obecnej perspektywy, jest oceniana jako optymalne rozwiązanie z punktu widzenia potencjału absorpcyjnego oraz możliwości techniczno-fiskalnych rozliczania środków. W głównej mierze to potencjał absorpcyjny regionów, a nie chęć wdrożenia zasad współzarządzania, zdecydował o roli administracji regionalnej w obecnej perspektywie finansowej (Bruszt 2008, s. 14).

### 3. Zarządzanie polityką spójności

Ponadpięćdziesięcioletnia historia polityki spójności sprawia, że zarządzanie funduszami strukturalnymi staje się istotnym obszarem w nauce administracji oraz w nauce zarządzania. Waga tej dziedziny nie wynika jedynie z długoletniego dorobku empirycznego, lecz także ze znaczących alokacji finansowych przeznaczonych na fundusze strukturalne, jak i z szerokiego oddziaływania terytorialnego oraz społecznego. Obejmuje ono wszystkie kraje Unii Europejskiej – obecnie to 27 państw, w których zamieszkuje ponad 500 mln ludzi.

Polityka spójności w aspekcie zarządzania dotyka, co najmniej, trzech dziedzin: po pierwsze wiąże się z zarządzaniem strategicznym, po drugie – z zarządzaniem projektami, a po trzecie – z administracją. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że proces zarządzania środkami unijnymi można podzielić na dwa zasadnicze etapy. Etap odnoszący się do programowania wsparcia: tworzenie ram, strategii, wyznaczenie kierunków wsparcia i programów oraz etap obejmujący działania związane z wdrażaniem tego wsparcia: wybór, realizacja i rozliczanie projektów.

Pierwsze z odwołań do zarządzania strategicznego akcentuje kluczową zasadę funkcjonującą w polityce spójności – zasadę programowania<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Polska jest członkiem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 na mocy Traktatu Akcesyjnego podpisanego 16 kwietnia 2003 r.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

<sup>7</sup> Zasada programowania – oznacza położenie nacisku na wieloletnie, kompleksowe i zintegrowane programy rozwoju ze zdefiniowanymi celami, a nie finansowanie po-

„Strategiczne zarządzanie to proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które zapewniają doskonałe dostosowanie organizacji do otoczenia i osiąganie jej strategicznych celów” (Gliński i in. 1996, s. 99). „Zarządzanie strategiczne to kierowanie rozwojem organizacji w długim okresie, nastawione na wykorzystanie szans i zagrożeń pojawiających się w jej otoczeniu” (Romanowska 1995, s. 10). Te funkcjonalne definicje zarządzania strategicznego w pełni oddają logikę kreowania polityki spójności, jednak koncentrują się na jej pierwszym aspekcie związanym z programowaniem wsparcia.

Druga ze wspomnianych dziedzin dotyczy zarządzania projektami. Co prawda, obszar ten jest ściśle związany z poziomem wdrożeniowym – czyli przygotowaniem i realizacją konkretnych przedsięwzięć, istnieje jednak analogia pomiędzy zarządzaniem projektami a zarządzaniem programami operacyjnymi w ramach polityki spójności. Oba mechanizmy korzystają z koncepcji Kerznera, która obrazuje zarządzanie projektem w postaci trójkąta: zakres–czas–pieniądze (Kerzner 2003), wykorzystując instrumenty zaproponowane na początku XX w. przez takich klasyków, jak: Frederick Taylor i Henry Gantt<sup>8</sup>, ale także współczesne rozwiązania wspierające zarządzanie w aspektach technokratycznych – jak np. narzędzia informatyczne.

Trzecia dziedzina, w mojej ocenie najściślej związana z zarządzaniem polityką spójności, to administracja i na tym związku skupia się niniejsza analiza. To odniesienie ma także najszerszy charakter, dotyka zarówno elementów związanych z programowaniem – zarządzanie strategiczne, jak i z wdrażaniem – zarządzanie projektami.

---

jedynczych projektów inwestycyjnych. Można wyróżnić dwa poziomy programowania: strategiczny (określenie celów, jak i globalnej strategii rozwoju i podziału środków między poszczególne obszary priorytetowe) i szczegółowy (realizacja strategii, szczegółowe kategorie wspieranych przedsięwzięć, w tym sposób ich wyboru).

<sup>8</sup> Frederick W. Taylor (1856–1915) amerykański wynalazca i naukowiec, autor *The Principles of Scientific Management*, Henry L. Gantt (1861–1919) amerykański inżynier i naukowiec, m.in. twórca diagramu Gantta stosowanego w opracowywaniu harmonogramów.

Odnosząc się do założeń funkcjonowania sektora publicznego przytoczonych przez Jerzego Kleera (2005, s. 9–54), wymieńmy:

- cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego;
- sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem;
- uwarunkowania sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego;
- efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrosocjalnym.

Polityka spójności spełnia każdą z tych przesłanek, wpisując się tym samym w sektor administracji.

Trudno określić jeden model administracji, w oparciu o który funkcjonuje zarządzanie funduszami strukturalnymi. Można jednak, analizując system, wskazać modele teoretyczne, których logika jest wykorzystywana w ramach polityki spójności.

#### 4. Modele funkcjonowania administracji

W literaturze opisywane są cztery kluczowe modele administracji:

- administracja klasyczna (*old public administration*), funkcjonująca od przełomu XIX i XX w., bazująca na niemieckim „państwie prawa” i etyce protestanckiej; za jej ojca uznawany jest Max Weber;
- administracja publiczna (*public administration*), rozwijana po II wojnie światowej, obejmująca obok wykonywania prawa także realizację decyzji politycznych;
- menedżerskie zarządzanie publiczne (*new public management*), zdobywające popularność od lat 80. XX w., początkowo w anglosaskim systemie administracji (Nowa Zelandia, Australia, Wielka Brytania);
- partycypacyjne zarządzanie publiczne – współzarządzanie (*public governance*), wywodzące się z postmodernistycznego sposobu postrzegania świata, intensywnie rozwijające się od przełomu XX i XXI w. w krajach wysoko rozwiniętych, jak i organizacjach ponadnarodowych (Bank Światowy, Unia Europejska).

Modele te nie mają rozłącznego charakteru, uznaje się, że to kolejne stadia ewolucji admini-

Tab. 1. Koncepcje administracji – modele historyczne

Administracja klasyczna	Administracja publiczna
<p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bazuje na koncepcji państwa prawa – legalizm,</li> <li>• bezpośrednie wykonywanie przepisów prawa, głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych i sprawdzanie ich legalności,</li> <li>• oddzielenie sektora państwa od sektora prywatnego, a w ramach sektora władzy publicznej oddzielenie sfery politycznej od administracyjnej,</li> <li>• monopolistyczny charakter,</li> <li>• system w pełni hierarchiczny,</li> <li>• oparty na weberowskim modelu biurokracji, który cechuje: niezależność od otoczenia, ciągłość sprawowania funkcji, hierarchiczna struktura urzędów, zależność od silnego ośrodka władzy, koncentracja na realizacji procedur, niska zdolność reakcji na zmiany, pisemna forma decyzji.</li> </ul>	<p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bazuje na koncepcji państwa prawa, przy założeniu oddzielenia administracji od polityki oraz wykorzystaniu teorii zarządzania,</li> <li>• racjonalna organizacja, kontrola wewnętrzna,</li> <li>• uelastycznienie administracji – szybsza reakcja na zmiany,</li> <li>• nastawienie działań na wynik (interes publiczny),</li> <li>• wykorzystywanie koncepcji i narzędzi z zakresu zarządzania, komunikacji.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Hausner 2008; Kowalczyk 2008; Izdebski, Kulesza 1998; Supernat 2012.

stracji. Potwierdzeniem tej tezy są słowa Huberta Izdebskiego: „Kolejne podejścia do problematyki administracji publicznej nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi koncepcjami i realizacjami, lecz tworzyły nakładające się na siebie ‘warstwy’ składające się na współczesną wizję administracji publicznej” (Izdebski 2007).

W celu ustrukturyzowania poszczególnych koncepcji przyjęto uproszczoną klasyfikację i wyróżniono cechy specyficzne dla poszczególnych modeli.

Dwa pierwsze modele (tab. 1) mają charakter historyczny, jednak część mechanizmów i narzędzi z nimi związanych funkcjonuje nadal we współczesnych systemach. Są one także wykorzystywane w procesie zarządzania funduszami strukturalnymi. Ich kluczową cechą, w uproszczeniu, jest obudowanie procesu decyzyjnego procedurami i założenie, że gwarantują one zgodność z prawem oraz efektywność działania. W takim przypadku rola kadry zarządzającej ogranicza się jedynie do administrowania.

Niniejsza analiza koncentruje się na menedżerskim zarządzaniu publicznym oraz na partycypacyjnym zarządzaniu publicznym – współzarządzaniu (tab. 2), jako modelach, na których w największym stopniu oparto obecny system wdrażania polityki spójności. Paradygmaty te zakładają kluczową rolę kadry menadżerskiej, która zarządza procesami, a nie jedynie realizuje procedury.

Etap, na którym funkcjonuje dana administracja, zależy od uwarunkowań historycznych, prawnych, politycznych, społecznych, poziomu wiedzy, kompetencji, jak i konkretnych potrzeb. Ewolucyjne i kumulacyjne podejście do tych czterech modeli zakłada naturalne przechodzenie z jednego etapu do kolejnego, przy czym wiele mechanizmów działa równolegle (Hausner 2008, s. 31). Czołowi eksperci w dziedzinie administracji – Hubert Izdebski i Michał Kulesza uważali w latach 90., że nie da się w Polsce odgórnie wprowadzić nowego modelu funkcjonowania administracji – konieczne jest przejście całego procesu ewolucji (Wojciechowski 2007). Teza ta została częściowo zweryfikowana w momencie akcesji Polski do UE. Realny udział Polski w polityce spójności spowodował, że konieczne było szybkie wdrożenie w administracji nowych metod zarządzania co najmniej w zakresie wydatkowania środków unijnych, a nie dochodzenie do nich drogą ewolucji. Polityka spójności spowodowała szczególnie skuteczny transfer wiedzy i umiejętności w zakresie administracji, ponieważ od jego powodzenia uzależniona była absorpcja środków unijnych.

Należy w tym miejscu sprecyzować znaczenie wspomnianej zdolności absorpcyjnej. Zdolność ta powinna być rozpatrywana co najmniej w dwóch wymiarach zaproponowanych przez Jerzego Hausnera. Po pierwsze, w wymiarze administracyjnym, jako zdolność do technicznej

Tab. 2. Koncepcje administracji – modele współczesne

Menedżerskie zarządzanie publiczne	Partycypacyjne zarządzanie publiczne (współzarządzanie)
<p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bazuje na podejściu kontraktowym,</li> <li>• apolityczność, profesjonalizacja,</li> <li>• odpowiedzialność administracji, w tym odpowiedzialność personalna kierowników,</li> <li>• zarządzanie przez cele,</li> <li>• kwantyfikacja zasobów, celów, rezultatów,</li> <li>• adaptacja przez administrację metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym,</li> <li>• monitorowanie i ewaluacja,</li> <li>• spłaszczenie struktur organizacyjnych,</li> <li>• zarządzanie projektami,</li> <li>• wyznaczanie standardów usług,</li> <li>• zarządzanie finansami, redukcja wydatków, rachunek kosztów – założenie, że administracja też powinna być „prawie” rynkowa,</li> <li>• tworzenie niepaństwowych, bardziej rynkowych instytucji publicznych (np. agencji),</li> <li>• decentralizacja, podział instytucji publicznych, niezależność organizacyjna i finansowa, konkurencyjność, elastyczność,</li> <li>• zlecanie części zadań administracji prywatnemu sektorowi,</li> <li>• obywatel traktowany jest jako klient administracji,</li> <li>• wprowadzanie do administracji, systemów zarządzania jakością (np. ISO – <i>International Organization for Standardization</i>, TQM – <i>Total Quality Management</i>, CAF – <i>Common Assessment Framework</i>) funkcjonujących w biznesie,</li> <li>• wykorzystywanie narzędzi informatycznych,</li> <li>• podejście „rewolucyjne” do zmian – zupełne zerwanie z biurokracją weberowską,</li> <li>• kluczowy podmiot – rząd,</li> <li>• poszukiwanie uniwersalnych „technokratycznych” rozwiązań.</li> </ul>	<p>kluczowe cechy:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bazuje na założeniu współdziałania władzy politycznej i związanej z nią administracji z sektorem prywatnym oraz społecznym,</li> <li>• uwzględnia bardzo duży stopień złożoności uwarunkowań swojego funkcjonowania, na każdym poziomie (lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym, a nawet globalnym),</li> <li>• procedury partycypacyjne i konsultacyjne,</li> <li>• obywatel jest partnerem, a nie klientem administracji, dialog,</li> <li>• mobilizacja interesariuszy,</li> <li>• poszukiwanie konsensusu społecznego,</li> <li>• sieciowanie,</li> <li>• budowanie relacji w ramach społeczeństwa obywatelskiego,</li> <li>• transparentność działań,</li> <li>• wyznaczanie celów poprzez negocjacje i konsultacje społeczne, a nie odgórnie,</li> <li>• zlecanie zadań nie prywatnemu sektorowi ale podmiotom społeczeństwa obywatelskiego,</li> <li>• malejąca zdolność państwa do bezpośredniej kontroli,</li> <li>• podejście „ewolucyjne” do zmian – wykorzystywanie dotychczasowego dorobku administracji,</li> <li>• wykorzystanie bardzo szerokiej gamy instrumentów zarządczych,</li> <li>• kluczowe podmioty – rząd i społeczeństwo rozumiane jako sektor prywatny i sektor społeczny,</li> <li>• poszukiwanie rozwiązań konkretnych problemów, a nie rozwiązań uniwersalnych.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podst.: Hausner 2008; Kowalczyk 2008; Izdebski, Kulesza 1998; Supernat 2012.

obsługi procesu wsparcia, czyli pozyskania i rozliczenia pieniędzy. Po drugie, w wymiarze strukturalnym jako umiejętność kreowania takiej polityki wsparcia, która przełoży się na zmiany strukturalne (Hausner 2008, s. 296).

Wymiar administracyjny związany jest z takimi potencjałami, jak: wiedza kadr, sprawność instytucji zarządzających, płatniczych, audytowych, przejrzystość procedur, dostępność środków krajowych na współfinansowanie, skuteczność kontroli i monitoring. Wymiar strukturalny dotyczy: klarowności celów polityki strukturalnej, jakości układu instytucjonalnego, skuteczności instrumentów, efektywności przedsięwzięć publicznych, przedsiębiorczości. Powodzenie absorpcji

jest zależne od obydwóch tych czynników, a one wprost wynikają z potencjału administracji. O ile pierwszy z nich jest łatwo mierzalny – stopniem wykorzystania środków, o tyle ewaluacja drugiego wymaga rozbudowanych kryteriów i długiej perspektywy czasowej. Tomasz G. Grosse podkreśla ten problem: „Jednym z głównych dylematów dotyczących efektywności realizowania polityk publicznych jest wybór pomiędzy sprawną absorpcją funduszy publicznych a jakością ich wykorzystania w celu rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych” (Grosse 2008, s. 77). Podejście takie ogranicza jednocześnie sprawne pozyskiwanie środków (przepływy z budżetu Unii) i ich wpływ na zmiany struk-

turalne. A założenie takie musi przyświecać budowie systemu zarządzania polityką spójności w kolejnej perspektywie finansowej. Od szybkości wydatkowania środków uzależnione są wpływy do budżetu państwa, natomiast zmiany strukturalne determinują wzrost gospodarczy.

Z punktu widzenia regionu jako podmiotu polityki spójności, w bardzo dużym uproszeniu możemy założyć, że kolejne okresy programowania w zakresie sposobu zarządzania były ewolucją od administracji klasycznej w latach 2004–2006, poprzez menedżerskie zarządzanie publiczne 2007–2013, aż do partycypacyjnego zarządzania publicznego w przyszłej perspektywie finansowej. Oczywiście wiele mechanizmów charakterystycznych dla poszczególnych modeli administracji funkcjonowało i funkcjonuje w każdym okresie programowania, jednak dosyć wyraźnie rysuje się ścieżka zmian w tym obszarze.

## 5. Lata 2004–2006

Należy podkreślić, że w Polsce przed rokiem 2004 nie funkcjonowała jako taka polityka spójności na poziomie krajowym. Trudno zatem mówić o instrumentarium do jej programowania i wdrażania. Import i adaptacja unijnych mechanizmów oraz doświadczeń były koniecznością. Zjawisko to można za Grossem nazwać europeizacją, która kształtuje sposób funkcjonowania administracji publicznej i to w szerszym zakresie niż tylko polityka spójności (Grosse 2008, s. 69). Kraje członkowskie Unii zmuszone są do dokonywania zmian w swoich administracjach z powodu uwarunkowań prawnych, ale część reform wynika także z chęci podniesienia skuteczności polityk publicznych poprzez wykorzystanie doświadczeń innych krajów, w szczególności w obszarze metod i narzędzi zarządzania.

Warto w tym miejscu przypomnieć główne problemy administracji, zdiagnozowane w raporcie na temat instytucjonalnego dostosowania Polski do Unii Europejskiej (Marody, Wilkin 2002):

- przechwytywanie instytucji i podporządkowywanie ich funkcjonowania partykularnym interesom;
- instytucjonalna nieciągłość – reformowanie reform rozpoczętych przez poprzedników;

- wewnętrzna niekompatybilność systemu instytucjonalnego – hybrydalność, brak konsolidacji;

- stosowanie wyłącznie twardego prawa, wąski legalizm, a jednocześnie tendencja do omijania prawa, niezdolność adaptacyjnego rozumienia i stosowania prawa opartego na odwoływaniu się do ogólnych nadrzędnych zasad postępowania, a w konsekwencji jego degeneracja.

Powyższe uwarunkowania były jednym z powodów, poza presją szybkiej absorpcji, dla którego w okresie 2004–2006 wdrożono w Polsce centralistyczny system zarządzania funduszami strukturalnymi. Szczegółowe procedury stanowiły zabezpieczenie zgodnego z prawem wydatkowania środków unijnych.

Centralizacja systemu w obszarze polityki regionalnej polegała na skupieniu wszystkich funkcji zarządczych i programowych na poziomie krajowym; rola regionów została ograniczona do działań wdrożeniowych. Administracja samorządowa odpowiadała za wybór projektów, ale ich kontraktacja i nadzór nad realizacją były prowadzone przez służby wojewody – czyli administrację rządową. Z perspektywy czasu nasuwa się wniosek, że ten układ instytucjonalny obejmujący, oprócz administracji, ciała o charakterze społecznym, tj. Regionalny Komitet Sterujący i Regionalny Komitet Monitorujący, miał poza funkcjami wdrożeniowymi także na celu kształtowanie sieci współdziałania publicznych aktorów regionalnych i krajowych oraz aktorów niepublicznych (Bruszt 2008, s. 8 i 13).

Kolejnym przejawem biurokratyzacji systemu był jego wysoki poziom sformalizowania; większość dokumentów warunkujących wdrażanie miała charakter rozporządzeń (np. wzory wniosków aplikacyjnych), co było przyczyną zupełnego braku elastyczności. Stworzono szereg procedur, które miały zapewnić sprawność pozyskiwania, wydatkowania i rozliczania środków unijnych. Niestety, procedury te były wielokrotnie zmieniane, ponieważ dopiero ich praktyczna weryfikacja pozwalała wypracować właściwe mechanizmy.

Koncepcja klasycznej administracji (idealnej biurokracji) opiera się na założeniu, iż postępowanie zgodnie z procedurą jest absolutnie niezawodne i, co ważne, chroni przed uznaniowością, zapewnia transparentność, a od urzędni-



ków wymaga jedynie skrupulatności. Ponadto, idea biurokracji weberowskiej przyjmuje, że administracja podnosi „techniczne” kompetencje – profesjonalizuje się, co w rezultacie prowadzi do formalistycznego podejścia. Jest ono gwarantem bezstronności (bezduszna, ale sprawna maszyna), lecz jednocześnie powoduje, że administracja staje się hermetyczna (Hausner 2008, s. 15).

Analogiczne zjawisko wystąpiło w zakresie wdrażania środków strukturalnych, przepisy starały się zapewnić obiektywność i profesjonalizm administracji, która nie miała doświadczeń w tym obszarze, doprowadziły jednak do stworzenia tzw. świata funduszy strukturalnych. Jedynie wąska grupa urzędników – „funduszowców”, która poznała mechanizmy, procedury, dokumenty, interpretacje, była w stanie przygotowywać i rozliczać projekty. Doprowadziło to do wykreowania sztucznego rynku firm doradczych, w znacznej mierze zasilanych pracownikami przechodzącymi z administracji do sektora prywatnego.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, główny dokument strategiczny w tamtym okresie, był jedynie narzędziem sprawnego pozyskania środków unijnych. Z powodu krótkiego czasu na jego przygotowanie, ale także braku kompetencji i doświadczeń, skupiono się na administracyjnym aspekcie absorpcji, pozostawiając zmiany strukturalne na drugim planie (Hausner 2008, s. 359). Podkreślić należy jednak, iż przyjęty system sprawdził się i zrealizował postawiony cel, mianowicie wydano dostępne pieniądze; sumaryczny poziom płatności ze środków unijnych w ramach perspektywy 2004–2006 przekroczył 100% (*Wykorzystanie środków...* 2010). Trudno dziś jednoznacznie mówić o oddziaływaniu strukturalnym tych środków, jednak bez wątpienia spowodowały one wiele zmian (rozwój infrastruktury, zasobów ludzkich, ale także administracji), a procedury oraz doświadczenia, w szczególności z procesu programowania wsparcia, stały się podstawą do budowy systemu na kolejną perspektywę finansową.

## 6. Lata 2007–2013

Przygotowując *Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013* dokonano diagnozy w obszarze administracji publicznej. Jej wnioski

wskazywały, że jednym z problemów jest brak podejścia procesowego w administracji, a nowoczesne metody zarządzania rzadko są stosowane w codziennej praktyce (*Program Operacyjny...* 2007, s. 75). W celach *Programu* wskazano: „Niezbędne jest również zapewnienie partnerskiego modelu współpracy administracji oraz partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w szczególności w zakresie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej” (ibidem, s. 173). W odniesieniu do przytaczanej wcześniej diagnozy z 2004 r. zauważyć można, że problemy nie skupiają się już na systemie instytucjonalnym, a mają głównie charakter funkcjonalny. Potwierdza to znaczny postęp w obszarze administracji, w której wdrożono szereg zmian, jednak nadal deficyty w zakresie zarządzania były znaczące.

Doświadczenia regionów w obszarze wdrażania funduszy strukturalnych w oparciu o narzędzia biurokracji weberowskiej szybko pokazały, że podstawową słabością tego podejścia jest koncentracja na procedurze, a nie na jej wynikach. Dodając do tego hierarchiczną strukturę, dochodzimy do prawie zupełnego braku elastyczności i niskiej efektywności systemu zarządzania. Co więcej, mimo stosunkowo prostych zależności w systemie, monitorowanie i ewaluacja takich struktur są utrudnione, bo administracja w odruchu samozachowawczym broni się przed tym (Hausner 2008, s. 16). Przykładem tego problemu było uruchomienie programu SIMIK (System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności), które nastąpiło faktycznie dopiero po roku 2006, podczas gdy prace nad systemem rozpoczęto już w 2002. Spowodowało to całkowitą niewydolność informacyjną w zakresie monitorowania realizacji programów operacyjnych.

Analizując okres programowania 2007–2013, wyróżnić należy trzy główne poziomy zarządzania, rozumianego jako kompleksowy proces programowania polityki, jej wdrażania oraz oceny (tab. 3).

Obecna perspektywa finansowa, na poziomie regionalnym, przyniosła zasadniczą zmianę. Chcąc wdrożyć zasadę partnerstwa, nie można było bazować na systemie hierarchicznym, polskie regiony stały się podmiotem polityki spójności. To upodmiotowienie polegało na prze-

Tab. 3. Poziomy zarządzania w ramach polityki spójności w Polsce w okresie 2007–2013

Poziom zarządzania	Kluczowe podmioty	Kluczowe dokumenty	Rola
Poziom wspólnotowy	Parlament, Komisja Europejska, Dyrekcje Generalne	Strategiczne Wytyczne Wspólnoty	Wyznaczanie generalnych kierunków wsparcia
Poziom krajowy	Państwa członkowskie	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia	Wyznaczanie priorytetów na poziomie krajowym i budowa krajowego systemu wdrażania
Poziom regionalny	Regiony	Programy Operacyjne i ich uszczegółowienia	Wyznaczanie priorytetów na poziomie regionalnym, budowa regionalnego systemu wdrażania, wdrażanie programów operacyjnych

Źródło: opracowanie własne.

kazaniu władzom regionalnym części środków do zarządzania w postaci programów operacyjnych (*Regionalne Programy Operacyjne* oraz komponent regionalny w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*). Co ważne, to regiony odpowiadały za etap programowania wsparcia, jak i zajmują się jego wdrażaniem. Administracja centralna pełni w stosunku do regionów funkcje koordynacyjne, certyfikacyjne i audytowe. Nadal całkowicie odpowiadając przed Komisją Europejską za realizację polityki spójności, niejako zleciła regionom, ale także innym podmiotom (tzw. mechanizm Instytucji Pośredniczących pierwszego i drugiego stopnia), realizację części zadań w tym zakresie. Pojawił się kontrakt wojewódzki, narzędzie specyficzne dla menadżerskiego zarządzania publicznego (kultura kontraktowa), który precyzuje zasady współpracy rząd – regiony i określa środki finansowe udostępnione regionom.

System wdrażania polityki spójności został uelastyczniony, przede wszystkim zrezygnowano z przyjmowania wytycznych i np. wzorów dokumentów w postaci aktów prawnych, co obrazuje stopniowe odchodzenie od weberowskiego ujęcia z poprzedniej perspektywy finansowej.

Cecha charakterystyczna menadżerskiego zarządzania publicznego to stawianie przed organizacją jasno wytyczonych i możliwych do oceny poprzez wskaźniki celów oraz ocena programów publicznych wykorzystująca zasadę 3E – *economy, efficiency, effectiveness* (oszczędność, efektywność, skuteczność) (Zawicki 2002, s. 78). W oparciu o analogiczne założenia buduje się unijne programy operacyjne, wytyczając precy-

zyjnie cele, kwantyfikując je poprzez zestawy wskaźników, a finalnie poddając cały *Program*, jak i jego efekty ewaluacji. Wykorzystuje się także szereg narzędzi zarządczych, w tym informatycznych. Analizy wskazują, że obecnie wdrażane środki europejskie szczególnie wzmocniły w administracji aspekty zarządzania finansowego oraz zarządzania projektami (Grosse 2008, s. 81).

W porównaniu z wcześniejszymi okresami obecnie polityka spójności próbuje się koncentrować na realizacji celów Strategii Lizbońskiej, tym samym odchodząc od modelu centralistyczno-wyrównawczego, i idzie w stronę modelu decentralistyczno-konkurencyjnego (Hausner 2008, s. 284). Zmiany te spowodowały skupienie się na efektywności realizowanych programów operacyjnych oraz poszczególnych przedsięwzięć. W zakresie projektów przejawem tego podejścia jest na przykład szczegółowa ocena analiz finansowych wspieranych projektów czy też wzmocniony nadzór nad zachowaniem trwałości osiągniętych rezultatów.

W polityce spójności występuje cały szereg mechanizmów specyficznych dla współzarządzania, a co ważne Komisja Europejska nadal traktuje budowanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego jako jeden ze swoich priorytetów. Dowodem na to jest szeroki zakres wsparcia kierowanego do trzeciego sektora w ramach *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, czy też mechanizm Lokalnych Grup Działania – stowarzyszeń zajmujących się rozwojem lokalnym, finansowanych ze środków *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich*.

## 7. Lata 2014–2020

Stojąc u progu kolejnego okresu programowania, kiedy tworzone są podstawy prawne i wizja zarządzania tym procesem, warto zwrócić uwagę na diagnozę stanu obecnego. W raporcie Hausnera wskazano kluczowe problemy polityki spójności (Geodecki i in. 2012):

- fundusze są administrowane, a nie zarządzane strategicznie;
- nadal nie istnieje krajowa polityka spójności, funkcjonuje jedynie polityka spójności Unii Europejskiej, brak też koordynacji wsparcia krajowego ze wsparciem unijnym;
- głównym celem polskiej administracji jest szybka absorpcja środków unijnych;
- administracja stara się całkowicie wyeliminować ryzyko w procesie wydatkowania środków unijnych, a nie minimalizować je; ryzyko cedowane jest na beneficjenta;
- istnieje bardzo wysoki stopień zbiurokratyzowania i formalizacji procesów wdrożeniowych, dążenie do „automatyzacji” wydawania środków;
- zasadę partnerstwa realizuje się w wąskim zakresie, niewielka (raczej fasadowa) jest rola konsultacji społecznych, komitetów monitorujących itp.;
- brakuje koncentracji tematycznej i finansowej, co uniemożliwia zmiany strukturalne;
- fundusze strukturalne doprowadziły do wdrożenia w administracji takich narzędzi, jak: zarządzanie strategiczne, zarządzanie finansowe, wskaźniki, monitoring, ewaluacja, audyt, certyfikacja, akredytacja itp.;
- system wdrażania polityki spójności doprowadził do powstania wyspecjalizowanej grupy urzędników oraz sztucznie wykreowanego rynku firm doradczych.

Powyższa analiza wyraźnie wskazuje obszary wymagające zmian; analogiczne problemy występują także w innych państwach członkowskich, co, wraz ze skutkami kryzysu, zmusiło Komisję do zaproponowania reform w polityce spójności.

Założenia kolejnej perspektywy finansowej Komisja Europejska oparła na dokumencie – *Strategia Europa 2020*, który jako główny cel dla UE wskazuje osiągnięcie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyja-

jącego włączeniu społecznemu (*Komunikat...* 2010). To włączenie społeczne jest bezpośrednim odniesieniem się do idei współzarządzania w kluczowym dokumencie strategicznym.

W 2011 Komisja opublikowała propozycję wieloletnich ram finansowych dla okresu 2014–2020 oraz zaprezentowała projekty głównych aktów prawnych. W projekcie rozporządzenia ogólnego<sup>9</sup> położono bardzo duży nacisk na zasadę koncentracji zarówno w aspekcie finansowym, jak i tematycznym. Ponadto zaproponowano zmodyfikowany system zarządzania polityką spójności bazujący na umowie partnerskiej, co jest kolejnym mechanizmem wywodzącym się z koncepcji współzarządzania.

Reforma funduszy zakłada wiele zmian. Kluczowe w aspekcie zarządzania to:

- wzmocnienie partnerstw i wieloszczeblowego zarządzania;
- wzmocnienie podejścia strategicznego;
- wsparcie dla programowania zintegrowanego: rozwój lokalny w podążaniu za potrzebami wspólnot lokalnych, umożliwienie inwestycji zintegrowanych na poziomie małych społeczności, m.in. władze lokalne, sektor pozarządowy, partnerzy ekonomiczno-społeczni, tworzenie i wdrażanie strategii rozwoju lokalnego, wykorzystanie i wspieranie mechanizmu Lokalnych Grup Działania;
- budowa systemu sprawiedliwego dla wszystkich;
- skupienie się na celach i wynikach;
- wzmocnienie monitorowania i oceny;
- usprawnienie systemu wydatkowania środków finansowych;
- wzmocnienie roli Komitetu Monitorującego w monitorowaniu osiągnięć i wyników ocen;

<sup>9</sup> Projekt z dnia 14 marca 2012 r. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

– wdrożenie idei e-spójności (wszystko w jednym miejscu dla beneficjentów, zmniejszenie dla nich obciążeń administracyjnych i mniejsze koszty dla administracji krajowej i regionalnej).

Postulowane przez Komisję Europejską reformy wprost wpisują się w koncepcje specyficzne dla współzarządzania, a częściowo wywodzą się z mechanizmów zarządzania menadżerskiego.

Cytując Lucjana Kowalczyka (2006) – współczesna administracja orientuje się na:

- aktywność i zaangażowanie pracowników;
- *public governance*;
- sprawne zarządzanie (przedsiębiorczość, innowacyjność, profesjonalizm, zaufanie, podejście strategiczno-operacyjne, wsparcie technologiami informacyjnymi (w tym informatycznymi)).

W ramach obecnej perspektywy finansowej, w oparciu o te same przesłanki, wdrażane są środki unijne, jednakże reforma zakłada położenie mocniejszych akcentów na aspekt współzarządzania i upatruje w nim mechanizm, który zwiększy efektywność wsparcia.

Współzarządzanie to odejście od sytuacji, w której obywatel jest wyborcą i konsumentem, do modelu, gdzie jest on partnerem (Izdebski 2007). Zgodnie z promowanym przez Komisję Europejską podejściem, każdy obywatel Unii jest (powinien być) beneficjentem polityki spójności. Winien być zatem również partnerem administracji w kreowaniu i wdrażaniu tej polityki. Dotychczas funkcjonująca zasada partnerstwa przejawiała się zarówno na poziomie instytucjonalnym – komitety monitorujące, grupy robocze, konsultacje społeczne, jak i na poziomie projektowym – projekty partnerskie, inicjatywy oddolne itp. Podejście bazujące na idei współzarządzania sięga dalej, bo do poszukiwania konsensusu społecznego na etapie kreowania polityki i wyznaczania jej strategicznych kierunków, ale także do jej wdrażania przy udziale partnerów społecznych i prywatnych.

Cytując za Hausnerem: „Ulegamy złudzeniu, sądząc, że poprzez rządzenie imperatywne, czyli za sprawą odgórnego i jednostronnie ustanowionego przymusu można szybciej i pewniej osiągnąć ważne społecznie cele” (Hausner 2008, s. 426). Konieczne jest wdrożenie mechanizmów będących przeciwieństwem imperatyw-

nego rządzenia. Według definicji współzarządzania, przytoczonej przez Tony’ego Bovairda i Elke Löffler, współzarządzanie to skupienie się na procesach, na interesariuszach, równe traktowanie, transparentność, rozliczalność i solidność (Bovaird, Löffler 2003). Te same elementy stanowią podstawę polityki spójności: podejście procesowe zastosowano w zakresie wdrażania programów operacyjnych, analiza interesariuszy prowadzona jest na poziomie projektowym (matryca logiczna projektu), a na poziomie programowym przybiera postać współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi; transparentność działań administracji i upublicznienie informacji są standardem, równość płci i równość szans to zasady horyzontalne w polityce spójności, a kwantyfikacja celów poprzez wskaźniki i ich rozliczanie w drodze badania rezultatów i oddziaływania to również elementarne mechanizmy. Co więcej, odnosząc się do wizji przygotowywanej reformy, to właśnie te aspekty Komisja Europejska zamierza jeszcze mocniej rozwijać.

Proces ten nie dotyczy wyłącznie funduszy unijnych, bo według Boba Jessopa „przejście od tradycyjnej formy rządu (*government*) do nowoczesnej koordynacji działań zbiorowych (*governance*) dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolitalny i regionalny, do narodowego. Dotyczy to także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym” (Jessop 2007, s. 6). Jednak w przypadku Polski można postawić tezę, że polityka spójności jest akceleratorem tych procesów. Grosse stawia pytanie, czy europeizacja pomaga nam przechodzić od państwa administracyjnego do modelu państwa sieciowego, które tylko wspomaga i kierunkuje aktywność innych podmiotów publicznych i prywatnych (Grosse 2008, s. 71). W mojej ocenie, bez wątplenia tak, bo to realnie polityka spójności buduje społeczeństwo obywatelskie, dostarczając wiedzy i doświadczeń, ale także np. finansując projekty trzeciego sektora.

## 8. Uproszczenia w polityce spójności

Przywoływane tutaj reformy polityki spójności, których jednym z celów było uproszczenie zasad wsparcia dla beneficjentów, natrafiają

na opór administracji. Harold Seidman, zwolennik tezy, że biurokracja jest instytucją polityczną, twierdzi, iż wprowadzane zmiany organizacyjne (reformy administracji) nie przynoszą zakładanych efektów, bo administracja nie traktuje skuteczności jako priorytetu, a skupia się na władzy i polityce. Zatem reformy zwykle powodują, że wzrasta władza administracji, a nie jej efektywność. Reformy są wprowadzane nie z powodu realnych potrzeb czy realizacji założonej strategii, lecz po to, aby zrealizować cele polityczne – spełnić „wyborcze” obietnice (Seidman 1998).

W polityce spójności można znaleźć analogię do tej tezy. Kolejne okresy programowania wiązały się z reformowaniem zarówno jego systemu, jak i wdrażania polityki. Proponowanym zmianom przyświecało hasło uproszczenia reguł, tzw. zasada symplifikacji, jednak analizując te działania z punktu widzenia beneficjentów środków unijnych, widzimy, że efekt ten rzadko kiedy był osiągnięty. Reasumując, administracja w wyniku reform wielokrotnie tworzy coraz bardziej złożone, a przez to hermetyczne rozwiązania, a dopiero w długim okresie udaje się jej wdrożyć zmiany.

Kolejne zjawisko, które negatywnie odbija się na efektywności zarządzania polityką spójności i uniemożliwia jej odcięcie się od „podejścia weberowskiego”, to stosowanie tzw. pozytywnego prawa. Fundamentem funkcjonowania administracji nadal pozostaje system prawny; jest on też podstawą polityki spójności. Nieudolne prawo nie pozwala efektywnie zarządzać. W polityce spójności zastosowano metodę polegającą na określeniu przepisami (akty prawne lub tzw. wytyczne) wszystkich możliwych procesów – opisano to, co jest dozwolone. Ten system, w przeciwieństwie do prawa negatywnego – „to, co nie jest zakazane, jest dozwolone” – ogranicza inwencję zarówno w obszarze społecznym, jak i gospodarczym (Mazur 2012). Prawo pozytywne musi być bardzo rozbudowane. Jako przykład można podać tzw. rozporządzenia ogólne w kolejnych okresach programowania, w przypadku których liczba artykułów wzrasta wraz z każdym „uproszczeniem” systemu<sup>10</sup>. Przy takim podej-

ściu pojawia się coraz więcej sprzeczności oraz niejednoznaczności, co z kolei oznacza konieczność interpretacji przepisów. Administracja zajmuje się zatem interpretowaniem prawa, a nie zarządzaniem.

Polityka spójności musi skupiać się na osiągnięciu celów rozwojowych, nie zaś jedynie na „solidarnej” redystrybucji lub sprawnej absorpcji funduszy europejskich. Aby osiągnąć ten postulat, reformy zakładają ograniczenie skomplikowanych procedur i obciążeń biurokratycznych, wzmacnianie potencjału administracji publicznej, wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa społecznego, współpracy sieciowej (Grosse 2010, s. 77). Realizacja tego celu napotyka jednak na opór administracji, która nie jest skłonna do dzielenia się władzą i wprowadzania zmian, a dodatkowo cel ten osiągnąć trzeba w ramach skomplikowanego systemu prawnego.

Dotychczasowa praktyka wykreowała, w mojej ocenie, wizerunek środków unijnych jako bardzo skomplikowanego mechanizmu. Otoczenie się administracji formalnymi procedurami doprowadziło do budowy barykady pomiędzy beneficjentem a administracją, a firmy doradcze odgrywały rolę słono opłacanego łącznika. Spowodowało to także, iż wiedza i umiejętności w zakresie przygotowywania i zarządzania programami i projektami bardzo powoli trafiały do beneficjentów ostatecznych. W obecnej perspektywie finansowej barykada ta nie była dużą przeszkodą, ponieważ ze względu na szeroki zakres możliwych do wsparcia projektów popyt na środki znacznie przewyższał podaż. Wyjątkiem były skomplikowane projekty innowacyjne, badawcze itp. Od roku 2014 wsparcie skoncentrowane będzie na tych najtrudniejszych obszarach, co może spowodować znaczny spadek popytu na środki unijne. Administracja powinna już dzisiaj podejmować działania, które doprowadzą do przebudowy barykady na most partnerstwa pomiędzy administracją a beneficjentami.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – 108 artykułów, 54 strony.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych – 56 artykułów, 42 strony.

## 9. Zakończenie

Odpowiadając na pytanie postawione w tytule: administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi?, należy wskazać pozytywną tendencję: z każdym okresem programowania środków unijnych rola polskich regionów wzrasta. W latach 2004–2006 ograniczała się ona do mechanicznego administrowania i to w wąskim zakresie wyboru projektów, aby w kolejnej perspektywie objąć działania programowe i wdrożeniowe, aż do wizji działań po roku 2013, kiedy nie tylko administracja regionalna, lecz także partnerzy społeczni i prywatni powinni być realnie włączani w tę kluczową politykę unijną. Przeświadczenie to bazuje jedynie na projektach dokumentów i generalnych założeniach przyszłej perspektywy finansowej, zważywszy jednak na ogólnoświatowe trendy w rozwoju administracji, można przypuszczać, iż polityka spójności będzie rozwijała mechanizmy współzarządzania.

Rozwiązania specyficzne dla klasycznej administracji częściowo zanikają, domeną administracji regionalnej w zakresie polityki spójności nie jest już jedynie mechaniczna realizacja zadanych procedur, a zarządzanie rozwojem „na własną rękę” przy wykorzystaniu współczesnych metod. Proces zmian jest niewątpliwie powolny, jednak obserwując go od czasu programów przedakcesyjnych, widzimy, że zmierza on ewidentnie w stronę rosnącego zaangażowania zarówno w kreowanie polityki spójności, jak i jej wdrażanie coraz szerszego kręgu partnerów publicznych, prywatnych i społecznych. Jednym z przykładów takiego działania są np. próby tworzenia na poziomie regionalnym *think-thanków* skupiających ekspertów, które stają się ośrodkami wspierającymi władze regionalne w kreowaniu polityki rozwojowej.

W funduszach strukturalnych dotychczas działa zasada „dobrze rządzić można tylko z daleka, ale dobrze administrować można tylko z bliska” (Izdebski, Kulesza 1998, s. 193). Strategiczne zarządzanie polityką spójności było domeną Komisji Europejskiej, a jej wdrażanie to już rola państw członkowskich, regionów i beneficjentów. Na szczęście, system zmierza w kierunku takich rozwiązań, które spowodują, że strategiczne decyzje powinny być podejmowa-

ne z udziałem wszystkich aktorów. Odnosząc się do przytoczonego we wstępie artykułu podziału procesu zarządzania polityką spójności na etapy programowania i wdrażania, podkreślić należy, iż procesy te mają zdecydowanie odmienny charakter i różnicowanie to przekłada się na sposób zarządzania. W obszarze programowania polityki spójności od dawna możemy obserwować narzędzia specyficzne dla współzarządzania (np. udział partnerów społecznych); w zakresie wyboru projektów system bazuje na podstawach wywodzących się z menadżerskiego zarządzania publicznego (np. wskaźniki, analizy finansowe), natomiast w rozliczaniu środków znajdziemy szereg instrumentów pochodzących wprost z weberowskiej biurokracji (np. sztywne procedury rozliczeń, weryfikacja zgodności wydatków z prawem). Polityka spójności czerpie zatem z każdego modelu te rozwiązania, które najlepiej realizują jej potrzeby w poszczególnych obszarach, przy czym obserwujemy, iż w kolejnych okresach programowania wzrasta udział narzędzi charakterystycznych dla współzarządzania.

Według Hausnera (2008, s. 294), nowoczesna polityka strukturalna skupia się na problemach innowacji i gospodarki opartej na wiedzy oraz oznacza cztery typy działań:

- wprowadzenie zmian systemowych;
- uruchamianie dużych przedsięwzięć rozwojowych;
- kreowanie nowych idei odnoszących się do rozwoju gospodarczego;
- partnerskie współdziałanie z kluczowymi aktorami rozwoju.

Współzarządzanie jest zatem nie tylko narzędziem osiągnięcia celów, lecz i warunkiem koniecznym do prowadzenia polityki strukturalnej. Komisja Europejska już w 2001 r. w publikacji pt. *Biała Księga – Europejskie Rządzenie*, określiła główne kryteria realizacji polityk wspólnotowych, tj. otwartość, partycypację, rozliczalność, efektywność oraz spójność, i wyraźnie wskazywała na konieczność wzmocnienia otwartości poprzez proces konsultacji i dialogu z władzami lokalnymi, regionalnymi i społeczeństwem (*European governance...* 2001). Promowana przez Komisję, w przytoczonym dokumencie zasada partnerstwa powinna być rozpatrywana także w skali całej Unii Europejskiej. Dzisiejszy dylemat polityki spójności to wybór ścieżki: czy

wspierać tylko najbiedniejszych, co jest tańsze, czy też prowadzić politykę „włączającą” i objąć nią wszystkich obywateli UE. Drugie rozwiązanie jest znacznie droższe, jednak buduje spójność na wszystkich płaszczyznach, w tym społecznej. Zapisy *Strategii Europa 2020* jednoznacznie wskazują, że Komisja chce wdrożyć priorytety realizujące ten cel i wykorzystać do jego realizacji zasady współzarządzania. Trzeba jednak pamiętać, że administracja w sposób naturalny jest powiązana z polityką, zatem i w tym przypadku realny kształt polityki spójności będzie wypadkową koncepcji wypracowanej przez administrację wraz z jej partnerami i skonfrontowanej z politykami. Dla Polski na arenie europejskiej polityka „włączająca”, która bazuje na współzarządzaniu, jest zasadna. Polska jako jeden z najbiedniejszych członków Unii mogłaby opowiadać się za redystrybucyjną polityką wyrównywania szans, jednakże z punktu widzenia argumentów politycznych i co najważniejsze rozwojowych, optowanie za polityką spójności obejmującą całą Unię potwierdza odpowiedzialne stanowisko i realną chęć budowania owej spójności nie tylko na poziomie gospodarczym czy terytorialnym, lecz i tym najważniejszym – społecznym. Objęcie tą polityką wszystkich członków Unii powinno przyczynić się do naturalnego transferu rozwiązań w zakresie administracji z wysoko rozwiniętych państw członkowskich do krajów będących największymi beneficjentami wsparcia, w tym Polski. Oceniając obserwowane od prawie dekady oddziaływanie procesu akcesji na polską administrację, uznać należy, że argument ten ma istotne znaczenie.

Współzarządzanie jest uznawane za ideę, która w warunkach nieprzewidywalnie zmieniającego się otoczenia, staje się „trzecią drogą” między anarchią rynku i scentralizowanym planowaniem (Jessop 2007, s. 13). Dlatego też dziś, w okresie, którego stabilność została mocno naruszona przez światowy kryzys, taki sposób zarządzania ma duże szanse powodzenia. Jednak skuteczność tych rozwiązań nie zależy jedynie od administracji; to aktywność obywateli w równej mierze stanowi o ich powodzeniu.

## Bibliografia

Bovaird T., Löffler E. (2003). *Understanding Public Management and Governance*. London–New York: Routledge.

Bruszt L. (2008). „Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(3), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

*Fundusze strukturalne UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Sprawozdanie dla Rady Europejskiej* (2012). Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/> [dostęp: 10.09.2012].

Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J. (2012). *Kurs na Innowacje, Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Gliński B., Kuc B., Szczepankowski P. (1996). *Zarządzanie strategiczne, geneza, rozwój, priorytety*. Warszawa: Wydawnictwo Key Text.

Grosse T.G. (2008). „Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(3). Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Grosse T.G. (2010). „Kierunki zmian w polityce spójności UE”, *Studia regionalne i lokalne*, nr 4(42), Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski.

Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do *public governance*”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 01, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Izdebki H., Kulesza M. (1998). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.

Jessop B. (2007). „Promowanie ‘dobrego rządzenia’ i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(2), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Kerzner H. (2003). *Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. New York: John Wiley.

Kleer J. (2005). „Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny”, w: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Cedetu.

*Komunikat Komisji Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010). Bruksela: Komisja Europejska.

Kowalczyk L. (2006). „Niepewność wyznacznikiem zmiany zarządzania organizacjami sektora publicznego”, w: H. Król (red.), *Ewolucja zarządzania organizacjami na przełomie wieków*. Warszawa: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

Kowalczyk L. (2008). „Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej”, *Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, nr 1.

Marody M., Wilkin J. (2002). *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej*. EU-monitoring VI. Friedrich Ebert Stiftung, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Mazur S. (2012). *Kiedy myślimy o administracji – Prawo a administrowanie*, <http://www.biuletyn.e-gap.pl> [dostęp: 10.09.2012].

*Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013* (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Romanowska M. (1995). *Zarządzanie strategiczne firmą*. Warszawa: Wydawnictwo CIM.

Seidman H. (1998). *Politics, Position and Power, The Dynamics of Federal organizations*. New York: Oxford University Press.

Supernat J. (2012). *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, <http://www.supernat.pl> [dostęp: 17.09.2012].

*European governance. A White Paper* (2001). Brussels: European Commission.

Wojciechowski E. (2007). „Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do *governance*”, w: D. Strahl (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

*Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i funduszu spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*. Informacja miesięczna za grudzień 2009 r. (2010). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Zawicki M. (2002). „*New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*”, w: J. Hausner, M. Kukielka (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, t. II. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

## Administration or management of European Union funds?

The paper presents methods of European Union cohesion policy management in comparison to the models of public administration. History of the union cohesion policy indicates, that in past programming periods, this policy has drawn from the various paradigms of public administration in a different scale and scope.

There is a short analysis of the four models of public administration: old public administration, public administration, new public management and public governance with designation of their main features. These features are related to the mechanisms of cohesion policy management.

Systems and tools of cohesion policy management in Poland, on a regional level, in programming period 2004–2006, mainly based on classic public administration model. In programming period 2007–2013, the idea of new public management and elements of public governance became more and more popular. Solutions planned for the coming financial perspective 2014–2020 are shown, especially a wider use of public governance mechanisms on regional level, according to the European, horizontal principle of partnership.

In the article are presented arguments confirming the thesis about slow evolution of cohesion policy management in Polish regions from administration to management, even to governance.

Keywords: cohesion policy, structural funds, public administration, new public management, public governance, absorption of European funds, management of operational programs.



Michał Żabiński

## **Samoocena systemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Porównanie metody „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” i „Wspólnej Metody Oceny CAF”**

Artykuł stanowi porównanie dwóch najbardziej popularnych w Polsce metod samooceny systemu zarządzania jakością stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego („Wspólnej Metody Oceny CAF 2006” – model CAF i „Planowania Rozwoju Instytucjonalnego” – metoda PRI). Wprowadzenie do artykułu poświęcone jest genezie zjawiska doskonalenia jakości zarządzania w administracji oraz historii rozwoju obu omawianych metod. W dalszej części dokonana została analiza porównawcza obu omawianych metod z uwzględnieniem takich kryteriów, jak: konstrukcja procesu samooceny, struktura kryteriów samooceny, koszty wdrożenia metody, w tym czas niezbędny do przeprowadzenia samooceny, oddziaływanie na organizację, czynniki wpływające na możliwość wdrożenia wybranej metody w jednostkach samorządu terytorialnego. Podsumowanie artykułu stanowi konkluzja nt. możliwości wykorzystania metod przez jednostki samorządu terytorialnego. Część ta zawiera informacje mające na celu ułatwienie przedstawicielom JST dokonania świadomego wyboru metody wdrożenia. Informacje te zostały przedstawione w sposób syntetyczny. Obie metody są porównane pod kątem czynników je różniących: społecznych, ekonomicznych, organizacyjnych i technicznych.

Słowa kluczowe: Wspólna Metoda Oceny CAF 2006, Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego (PRI), zarządzanie jakością w jednostkach administracji samorządowej, samoocena.

### **1. Wstęp**

Administracja ma wpływ na rozwój społeczny państwa rozumiany jako poprawa poziomu i jakości życia społeczeństwa (Ziółkowski 2005). Zgodnie z tym co pisze James Patrick Gunning, większość dóbr publicznych, za których świadczenie odpowiada administracja publiczna, ma charakter lokalny (Gunning 2001). Dlatego też to administracja na szczeblu lokalnym powinna za nie odpowiadać. Gwarantuje to większą efektywność działania – zgodnie z zasadą równoważności fiskalnej Olsena, mówiącą: „o zgodności korzyści z dobra publicznego z kosztami jego dostarczenia” (Zalewski 2005, s. 20). Urzędy gmin i starostwa powiatowe, jako jednostki administracji samorządowej, to podmioty systemu administracji publicznej, z którymi obywatel ma

najczęściej do czynienia. Nadrzędnym celem ich funkcjonowania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Pośrednio więc to, w jaki sposób jednostki te działają na szczeblu lokalnym, przekłada się na zadowolenie obywateli z państwa. Dlatego też niezwykle istotne znaczenie mają działania na rzecz, szeroko rozumianej, jakości administracji samorządowej. Jak istotna to kwestia pokazują dane statystyczne; w 2009 r. jedynie około 20% jednostek samorządu terytorialnego stosowało wybrane elementy sformalizowanego systemu budowania jakości<sup>1</sup>. Przy czym sytuacja ta wydaje się dalece bardziej skomplikowana, gdy spojrzymy na dane dla po-

<sup>1</sup> Dane na podstawie raportu końcowego w ramach projektu „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej” – raport opracowany przez ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. w 2009 r.

szczególnych szczebli administracji samorządowej (tab. 1).

O ile sytuacja w przypadku dużych jednostek, a w szczególności miast na prawach powiatu, rozwija się w pożądanym kierunku, o tyle dla jednostek z drugiego końca skali, tj. gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, obecna sytuacja przedstawia się znacznie gorzej. Przeszło 80% gmin miejsko-wiejskich twierdzi, że nie stosuje systemowych rozwiązań z zakresu zarządzania jakością, a w przypadku gmin wiejskich zaledwie niecałe 8% samorządów deklaruje wykorzystanie tego typu narzędzi. Dane te są niezwykle istotne, jeśli weźmie się pod uwagę, że systemy zarządzania jakością stanowią obecnie istotny element procesu rozwoju administracji, mający sprzyjać poprawie efektywności działania instytucji publicznych – rozumianej zarówno jako efektywność kosztowa, wysoka jakość świadczonych usług, jak i poziom zadowolenia ich odbiorców. Jednakże aby wykorzystywać nowoczesne rozwiązania z zakresu zarządzania, samorządy potrzebują rozeznania w zakresie potencjalnie dostępnych narzędzi.

Rozważania nt. metod doskonalenia jakości w administracji warto rozpocząć od genezy tego zjawiska. Pierwszym ogólnoeuropejskim projektem w dziedzinie samooceny był model Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością EFQM (*European Foundation for Quality Management*) bazujący na filozofii TQM (*Total Quality Management* – Kompleksowe Zarządza-

nie Jakością). Twórcami tej inicjatywy były europejskie koncerny, w tym m.in.: AB Electrolux, Fiat Auto SpA, KLM, Nestlé, Philips, Renault, Bosch, Volkswagen. Projekt sponsorowała również Komisja Europejska. EFQM została powołana do życia w Brukseli w 1988 r. Obecnie to ogólnosiwiatowa organizacja *non-for-profit* zrzeszająca ponad 500 członków, działająca w 55 krajach i 50 branżach. Opracowała ona w 1991 r. i wykorzystuje „Model doskonałości EFQM”, służący do zarządzania jakością. Obecnie stosowany jest on w ponad 30 tys. organizacji na całym świecie. Wraz z modelem samooceny powołana została Europejska Nagroda Jakości. Kolejnym krokiem w rozwoju tej metody, istotnym dla administracji publicznej, było wyodrębnienie w 1996 r. nagrody EFQM dla organizacji sektora publicznego (Europejska Fundacja ds. Zarządzania Jakością 2011). Jednakże samoocena przy użyciu tego modelu nie w pełni odpowiadała specyfice administracji publicznej, co doprowadziło do powstania CAF (*The Common Assessment Framework* – Wspólnej Metody Oceny)<sup>2</sup> – metody zarządzania jakością, opartej o idee samooceny, wzorowanej na EFQM, ale dostosowanej do administracji publicznej.

Kwestia zarządzania jakością w administracji publicznej, w tym samorządowej, jest w Polsce bardzo aktualna. Trzeba podkreślić, że polskie samorządy znajdują się na początku drogi. Prowadzone są różnego typu działania mające na celu popularyzowanie i wdrażanie idei zarządzania jakością w samorządach (do najpopularniejszych obecnie rozwiązań w tym zakresie należą normy ISO 9000 oraz CAF). Te pierwsze nie są jednak metodą samooceny urzędu. Ich wdrożenie podlega certyfikacji i oznacza osiągnięcie pewnego standardu jakości działania. Natomiast model CAF to metoda stałego doskonalenia jakości poprzez samoocenę ukierunkowaną według zasad TQM. W Polsce CAF

Tab. 1. Procentowy poziom wykorzystania systemów zarządzania jakością w JST na poszczególnych poziomach samorządu (wielkość próby: 1050 urzędów JST)

Rodzaj jednostki	Procent JST stosujących zarządzanie jakością
Gminy wiejskie	7,6
Gminy miejskie	38,3
Gminy miejsko-wiejskie	19,7
Miasta na prawach powiatów	80,0
Powiaty	27,5
Województwa	63,6
JST ogółem	20,3

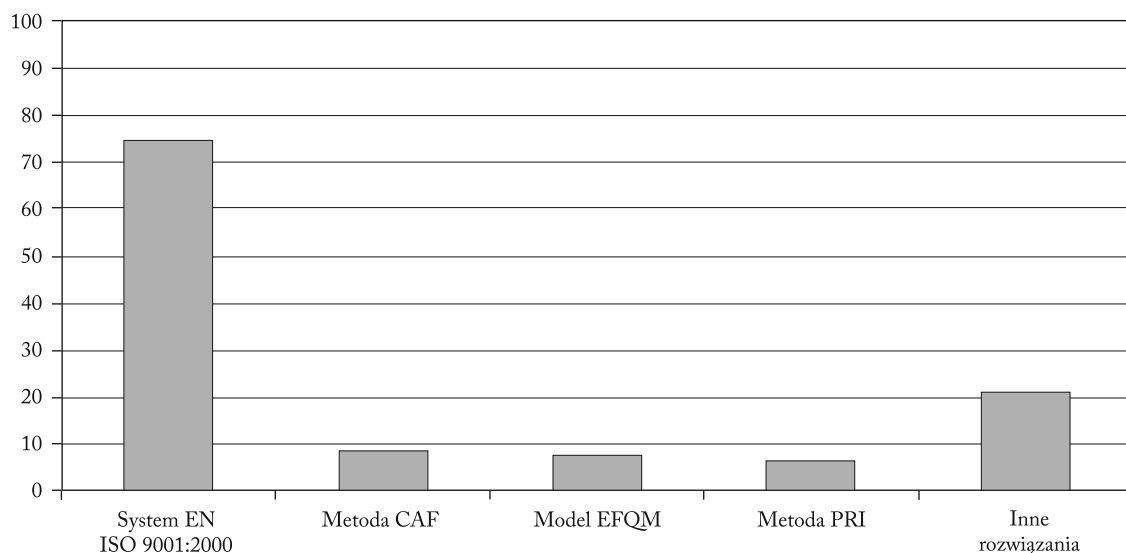
Źródło: Urbaniak, Bohdziewicz 2009, s. 23.

<sup>2</sup> W 2003 r. w Rzymie i w 2005 r. w Luksemburgu odbyły się dwie pierwsze Konferencje Europejskich Użytkowników CAF. M.in. na podstawie rezultatów tych spotkań w 2006 r. dokonano aktualizacji metody CAF. Dla podkreślenia jej rozwoju ówczesna aktualizacja jest w literaturze przedmiotu oznaczana jako CAF 2006. W niniejszej publikacji skrót CAF oznacza aktualną wersję metody.

stała się popularna w 2006 r., kiedy to rozpoczęto proces wdrażania jej w jednostkach administracji rządowej. Do końca 2009 r. zaczęła funkcjonować w co najmniej 90 urzędach administracji rządowej (m.in. ministerstwach, izbach celnych, urzędach skarbowych). Dzięki środkom finansowym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) w latach 2007–2011 przeprowadzono szereg działań popularyzujących idee zarządzania jakością w administracji publicznej. Wśród nich były również projekty ukierunkowane na administrację samorządową np. „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą”. Projekt był realizowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w partnerstwie z firmą F5 Consulting Sp. z o.o. Wdrażano go od 2009 do 2011 r., a w jego ramach przeszkolono pracowników 303 jednostek samorządu terytorialnego z zakresu wykorzystania metody CAF. Dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeprowadzono również pilotażowe wdrożenia, substytucyjnej wobec CAF, metody zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego – PRI (Planowanie Rozwoju

Instytucjonalnego). Została ona zaktualizowana w ramach projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”. Realizowany był on w partnerstwie przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie reprezentowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej (lidera) oraz Związek Miast Polskich (ZMP), Związek Powiatów Polskich (ZPP) i Związek Gmin Wiejskich RP (ZGWRP). Beneficjentami obu wyżej wymienionych projektów były urzędy JST.

PRI, podobnie jak model CAF, polega na stałym doskonaleniu jakości, opartym na samoocenie. Zaktualizowaną metodę PRI jako narzędzie samooceny wykorzystano dotychczas przeszło 100 jednostek administracji samorządowej. Należy jednak podkreślić, że PRI zajmuje się całościowo zagadnieniem rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do CAF będącego jedynie modelem samooceny. Nie można więc dokonać całościowego i kompleksowego porównania tych dwóch narzędzi. Natomiast można porównać wykorzystane w obu rozwiązaniach systemy samooceny, albowiem obecnie są to dwie najczęściej wykorzystywane w polskiej administracji samorządowej metody tego typu (ryc. 1).



Ryc. 1. Najczęściej wykorzystywane systemy zarządzania jakością w JST (w %)

Źródło: raport w ramach projektu „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej... 2009” s. 23.

Zasadnym więc wydaje się zestawienie i porównanie tych dwóch rozwiązań, dla potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Zestawienie metod CAF i PRI zostało zrealizowane na następujących wybranych obszarach:

- konstrukcja procesu samooceny;
- struktura kryteriów samooceny;
- koszty wdrożenia metody, w tym czas niezbędny do przeprowadzenia samooceny;
- oddziaływanie na organizację;
- czynniki wpływające na możliwość wdrożenia wybranej metody w JST.

Poniższe porównanie zostało stworzone na bazie doświadczeń autora w zakresie stosowania metody PRI w JST oraz badań nad metodą CAF.

## 2. Wspólna Metoda Oceny (*The Common Assessment Framework – CAF*)

Korzystając z doświadczeń oraz metodologii Europejskiej Fundacji ds. Zarządzania Jakością (EFQM), w 2000 r. rozpoczęto prace nad stworzeniem rozwiązania skierowanego do sektora publicznego (wersja pilotażowa CAF). Warto zaznaczyć, że opracowanie Wspólnej Metody Oceny było możliwe dzięki współpracy krajów członkowskich UE na szczeblu ministerialnym. Podkreśla to jej ogólnoeuropejski wymiar, pozwala również na wdrażanie metody we wszystkich państwach UE i na wzajemną wymianę doświadczeń<sup>3</sup>. W 2002 r. zostało powołane do życia Centrum Zasobów CAF (CAF RC) przy Europejskim Instytucie Administracji Publicznej (EIPA) w Maastricht. W tym samym roku ukazała się finalna wersja metody CAF, której popularyzacją oprócz CAF RC zajęła się EFQM i Niemiecki Uniwersytet Nauk o Administracji w Speyer<sup>4</sup> oraz specjalnie w tym

celu powołana, międzynarodowa grupa krajowych korespondentów CAF. Metoda jest przeznaczona dla wszystkich jednostek administracji publicznej. Jako narzędzie samooceny ma jedną uniwersalną postać niezależnie od szczebla administracji, na którym ma być stosowana. W ten sam sposób traktowane są jednostki administracji państwowej, rządowej i samorządowej. W CAF nie została uwzględniona specyfika administracji krajowych<sup>5</sup>.

Wspólna Metoda Oceny bazuje na strukturze EFQM i wykorzystuje podobny podział na dwa główne obszary (kryteria potencjału i kryteria wyników). Na obszar potencjału składa się pięć kryteriów, a na obszar wyników – cztery. Każdemu z kryteriów przyporządkowane są podkryteria w łącznej liczbie 28, podlegające ocenie punktowej<sup>6</sup> (tab. 2). Każde kryterium i podkryterium jest objaśnione i opatrzone przykładami mającymi pomóc w ich ocenie. Samoocena polega na badaniu poszczególnych kryteriów poprzez gromadzenie dowodów potwierdzających stosowanie danych rozwiązań

Tab. 2. Kryteria CAF

Kryterium potencjału	Kryterium 1. Przywództwo
	Kryterium 2. Strategia i planowanie
	Kryterium 3. Pracownicy
	Kryterium 5. Procesy
Kryterium wyników	Kryterium 4. Partnerstwo i zasoby
	Kryterium 6. Wyniki w relacjach z klientami/obywatelami
	Kryterium 7. Wyniki w relacjach z pracownikami
	Kryterium 8. Wyniki społeczne
	Kryterium 9. Wyniki kluczowe

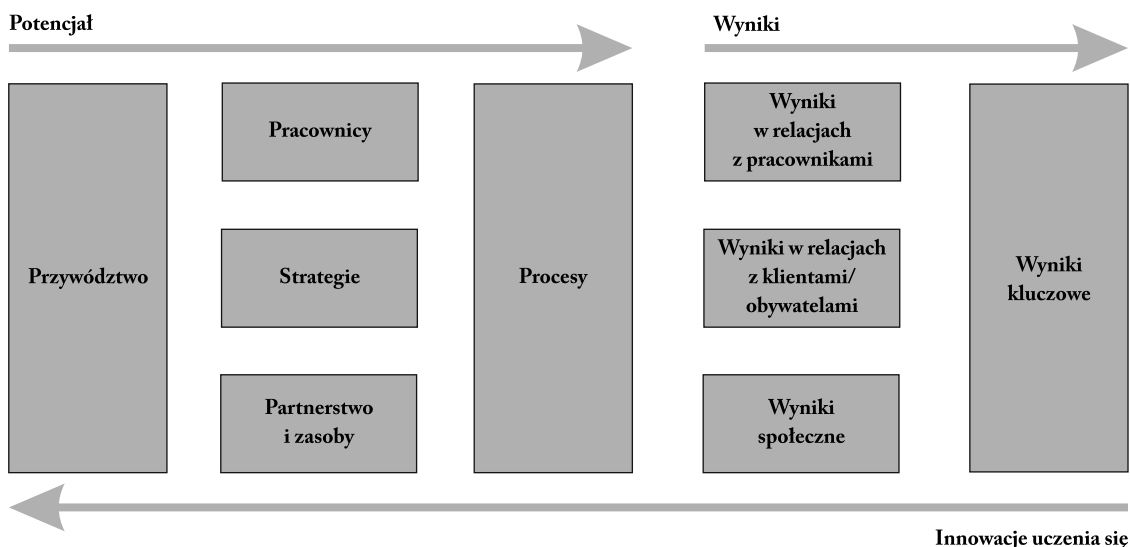
Źródło: *Wspólna Metoda Oceny (CAF)*... 2011.

<sup>3</sup> Obecnie metoda wykorzystywana jest już nie tylko w krajach Unii Europejskiej. CAF zaczęły praktykować również instytucje z krajów kandydujących oraz spoza Europy. Według dostępnych danych, do 7 września w bazie CAF zarejestrowanych było 2382 użytkowników.

<sup>4</sup> Na uniwersytecie tym w 1992 r. została opracowana inna metoda zarządzania, częściowo również wykorzystująca doświadczenia EFQM – *Speyer Quality Award*, stosowana przez organizacje sektora publicznego w Niemczech, Austrii i Szwajcarii.

<sup>5</sup> Obszerną notę historyczną nt. powstania metody CAF można znaleźć we wstępie do podręcznik *Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę* (2011).

<sup>6</sup> Obecnie w metodzie CAF funkcjonują równolegle dwa systemy oceny: „Klasyczna punktacja CAF” (wywodząca się z CAF 2002) oraz nowa „Dostrojona punktacja CAF”. Wybór sposobu oceny należy do organizacji podlegającej samoocenie.



Ryc. 2. Struktura modelu CAF

Źródło: *Wspólna Metoda Oceny (CAF)...*, 2011, s. 12.

zarządczych oraz na ocenie poziomu tychże narzędzi. Proces ten prowadzony jest cyklicznie i ma prowadzić do systematycznej poprawy jakości funkcjonowania jednostek administracji poprzez ciągłe doskonalenie jakości.

### 3. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)

Metoda PRI jest rozbudowanym, analitycznym narzędziem mającym wspierać proces rozwoju jednostki samorządu w skoordynowany i planowany sposób. Jednym z jej elementów jest samoocena jednostki (analiza rozwoju instytucjonalnego), o charakterze zbliżonym do metody CAF. Jednakże w przeciwieństwie do CAF samoocena PRI opracowana została z przeznaczeniem dla organizacji konkretnego typu tj. samorządów gminnych i starostw powiatowych. Uwzględnia także rozwiązania wynikające ze specyfiki polskiego systemu prawnego.

Geneza metody sięga roku 2002, kiedy to konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej ówczesnej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, na zlecenie MSWiA, podjęły się opracowania metody wspierającej proces tworzenia potencjału instytucjonalnego jednostek

samorządu terytorialnego. Metoda powstała w latach 2002–2004, w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. PRI jest narzędziem doskonalenia stanu zarządzania jednostką samorządu. Pozwala, na bazie samooceny, na zaprogramowanie działań doskonalących, przy założeniu ich długofalowości i wieloletniego horyzontu czasowego. Ze względu na zmiany w przepisach prawa, reformy administracji oraz na zmiany, jakie nastąpiły w polskich samorządach od 2004 r., konieczna była modernizacja metody, tak aby odpowiadała ona aktualnym potrzebom samorządów. W ramach POKL Działanie 5.2 „Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej”, w okresie 2009–2011 dokonano jej uaktualnienia, przy jednoczesnym zawężeniu obszaru stosowania do dwóch szczebli administracji samorządowej (gminy, powiaty), albowiem pierwotnie metoda przeznaczona była dla jednostek wszystkich szczebli administracji samorządowej. Co ważne, w celu zagwarantowania zgodności PRI z potrzebami samorządów, w procesie tym uczestniczyły: Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich oraz 18 jednostek samorządu terytorialnego. Proces wdrożenia metody w jednostce samorządu terytorialnego ilustruje rycina 3. PRI składa się z czterech eta-

pów, które można sprowadzić do dwóch zasadniczych elementów:

1. Analiza poziomu rozwoju instytucjonalnego (samoocena PRI), obejmuje:

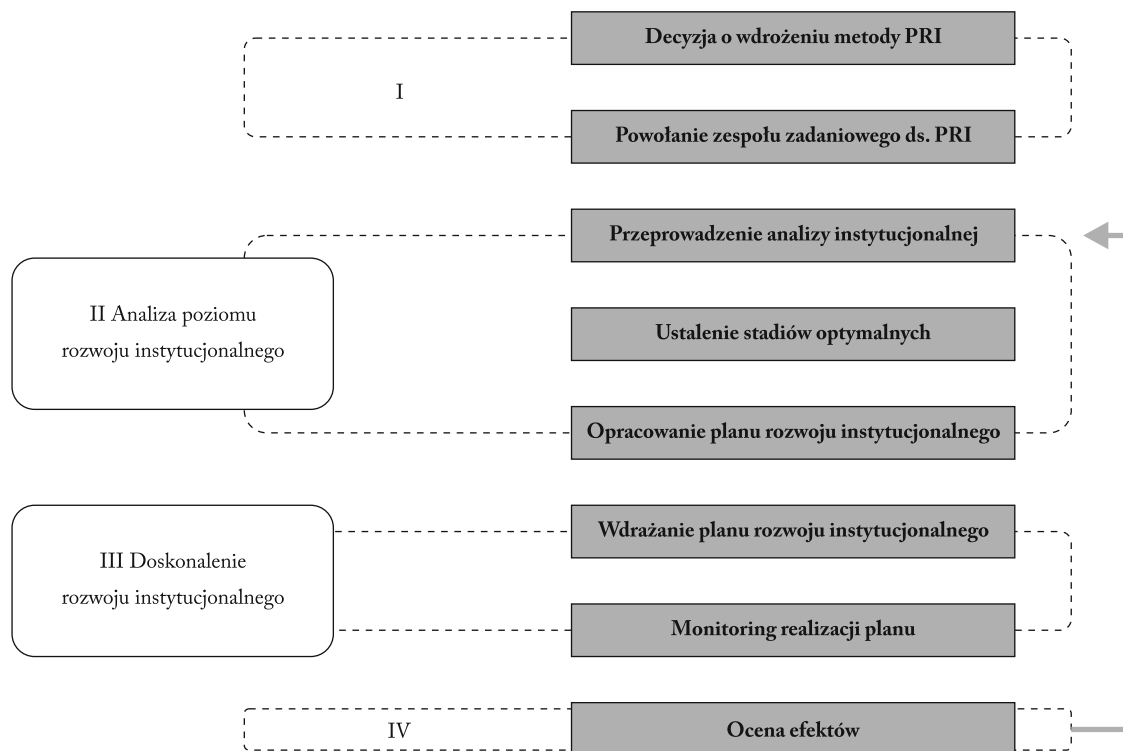
- 19 kryteriów zarządzania, w podziale na 5 obszarów zarządzania, opisujących stadia rozwoju instytucjonalnego;
- opisy stanów modelowych, poziomu rozwoju instytucjonalnego dla każdego z kryteriów zarządzania;
- kwestionariusze diagnostyczne, osobno dla gmin i powiatów, służące określeniu poziomu rozwoju instytucjonalnego jednostki.

2. Planowanie rozwoju instytucjonalnego, złożone z:

- planu rozwoju instytucjonalnego, obejmującego propozycje projektów, których realizacja umożliwi zwiększenie potencjału instytucjonalnego urzędu;
- narzędzi rozwoju instytucjonalnego; są to przykładowe rozwiązania zarządcze do zastosowania w jednostkach samorządu terytorialnego;

- zbiór dobrych praktyk, będący opisem wybranych, wdrożonych projektów usprawnień.

W procesie samooceny urząd uzyskuje informację, na jakim poziomie pięciostopniowej skali, w ramach danego kryterium, się znajduje. Skala ta dzieli rozwiązania stosowane w administracji pod kątem ich złożoności, stopnia trudności i zaawansowania jako narzędzi zarządzania. Stadium 1. oznacza, że dany urząd działa zgodnie z prawem, ale nie stosuje dodatkowych narzędzi wspomagających proces zarządzania (każdy urząd znajduje się co najmniej na stadium 1.). Stadium 5. to swego rodzaju modelowy, idealny urząd. Metoda opiera się na zasadzie kumulacji; warunkiem koniecznym uzyskania stadium wyższego jest spełnienie wszystkich warunków stadiów niższych (aby znaleźć się, przykładowo, w stadium 3., urząd musi spełniać wszystkie wymogi dla 2. i 3.). Metoda samooceny PRI bazuje na podziale jednostki samorządu terytorialnego na 5 obszarów zarządzania złożonych z 19 kryteriów (tab. 3).



Ryc. 3. Metoda planowania rozwoju instytucjonalnego

Źródło: opracowanie własne na podst. materiałów PRI.

Tab. 3. Kryteria PRI

Obszary zarządzania	I. Przywództwo i strategia	Kryterium nr 1. Przywództwo Kryterium nr 2. Zarządzanie strategiczne
	II. Zarządzanie zasobami i procesami	Kryterium nr 3. Zarządzanie finansami Kryterium nr 4. Zarządzanie mieniem Kryterium nr 5. Zarządzanie przestrzenią (nie występujące w analizie powiatu) Kryterium nr 6. Zarządzanie technologiami informacyjnymi Kryterium nr 7. Zarządzanie procesami Kryterium nr 8. Zarządzanie projektami
	III. Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	Kryterium nr 9. Planowanie, rekrutacja i selekcja Kryterium nr 10. Motywowanie, ocena i awansowanie Kryterium nr 11. Doskonalenie zawodowe Kryterium nr 12. Etyka
	IV. Partnerstwo	Kryterium nr 13. Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne Kryterium nr 14. Partnerstwo publiczno-publiczne Kryterium nr 15. Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne
	V. Zarządzanie usługami publicznymi	Kryterium nr 16. Usługi administracyjne Kryterium nr 17. Usługi społeczne Kryterium nr 18. Usługi techniczne Kryterium nr 19. Wspieranie rozwoju gospodarczego (analiza gminy) / Wspieranie rozwoju gospodarczego i rynku pracy (analiza powiatu) Kryterium nr 19. Bezpieczeństwo (kryterium nie występujące w analizie gminy)

Źródło: Bober, Zawicki 2010a.

Zasady postępowania przy samoocenie PRI są więc podobna do tych, na jakich opiera się metoda CAF. Obie metody funkcjonują na bazie powtarzalnej sekwencji (samooceny i wdrażania usprawnień), wywodzącej się z pętli Deminga, zwanej również cyklem PDCA (*Plan-Do-Check-Act*: Zaplanuj – Wykonaj – Sprawdź – Zastosuj). Przy czym w metodzie CAF cykl ten jest również wykorzystywany w procesie samooceny.

#### 4. Proces samooceny

Porównywane metody samooceny różnią się w kwestii dostosowania do potrzeb użytkownika. W metodologii CAF – ze względu na jej konstrukcję – nie ma wariantów samooceny dostosowanych do specyfiki analizowanych jednostek. Metoda PRI została opracowana pod kątem potrzeb jednostek samorządu terytorialnego konkretnego typu – gminy, powiatu<sup>7</sup>. Dostępne

<sup>7</sup> Pewnym mankamentem tej metody jest brak osobnego arkusza samooceny „analizy rozwoju instytucjonalnego” dla potrzeb miast na prawach powiatu, których specyfika obejmuje zarówno funkcje gminy, jak i powiatu.

są dwie wersje narzędzia samooceny PRI (analizy rozwoju instytucjonalnego) dopasowane do specyfiki tych jednostek. Różnica pomiędzy analizą gminy i powiatu sprowadza się do jej wybranych kryteriów<sup>8</sup>. Obie metody zakładają, że ocenę przeprowadza zespół powołany spośród pracowników urzędu. Jednakże metody w różny sposób określają zadania zespołów oceny, jak i sam jej proces (tab. 4.). Proces stosowania metody CAF podzielny jest na 3 główne fazy oraz 10 kroków, a metody PRI składa się z 11 kroków. W przypadku obu omawianych metod samoocena stanowi jedynie część procesu.

<sup>8</sup> W przypadku powiatu nie występuje kryterium „Zarządzanie przestrzenią” (Obszar II. Zarządzanie zasobami i procesami). Kryterium zarządzania nr 19 „Wspieranie rozwoju gospodarczego” (Obszar V. Zarządzanie usługami publicznymi) dla analizy powiatu wzbogacone jest o element niewystępujący w analizie gminy, tj. problematykę wspierania rynku pracy („Wspieranie rozwoju gospodarczego i rynku pracy”). W analizie instytucjonalnej powiatu pojawia się zagadnienie niewystępujące w analizie gminy, w postaci kryterium zarządzania „Bezpieczeństwo publiczne” (Obszar V. Zarządzanie usługami publicznymi).

Tab. 4. Porównanie procesu samooceny CAF i PRI

CAF	PRI
<p><b>Faza 1. Przygotowawcza</b></p> <p><b>Krok 1.</b> Przygotowanie i zaplanowanie samooceny. Krok ten obejmuje m.in. określenie zakresu samooceny (całość organizacji czy też wybrany jej element, np. wydział lub komórka) oraz wybór metody oceny. W tej fazie kluczowym elementem jest wybór osoby odpowiedzialnej za CAF w urzędzie – lidera samooceny.</p> <p><b>Krok 2.</b> Upowszechnienie informacji na temat planowanej samooceny. Osoby zaangażowane powinny być dobrze umotywowane, tj. dostrzegać sens i znaczenie samooceny (rozumieć cel stosowania metody, wiedzieć, jakie daje ona możliwości).</p> <p><b>Faza 2. Samoocena CAF</b></p> <p><b>Krok 3.</b> Polega na utworzeniu grupy samooceny. Zespół taki powinien być reprezentatywny dla badanej organizacji. Im bardziej kompleksowy skład grupy (pracownicy poszczególnych działów, szczebli organizacji), tym większa szansa na precyzyjną i pełną samoocenę. Grupa taka powinna liczyć około 10 osób (dopuszczalny przedział od 5 do 20). W większych, bardziej złożonych urzędach może wystąpić potrzeba utworzenia większej liczby grup samooceny, co dodatkowo rodzi konieczność koordynacji działań tych zespołów.</p> <p><b>Krok 4.</b> Obejmuje organizację szkoleń CAF dla kierownictwa urzędu oraz członków grup samooceny. Szkolenie przygotowuje zespół do przeprowadzenia samooceny, stosowania metody CAF oraz uczy zasad zarządzania jakością.</p> <p><b>Krok 5.</b> Samoocena – polega na gromadzeniu i ocenie dowodów potwierdzających stosowanie danych rozwiązań zarządczych w organizacji. Na tej podstawie dokonywana jest ocena samej organizacji w ramach poszczególnych kryteriów i podkryteriów, co pozwala na określenie mocnych stron urzędu i wybraniu obszarów wymagających doskonalenia. Proces ten jest podzielony na kilka etapów. Najpierw każdy z członków grupy samooceny dokonuje oceny indywidualnie. Następnie członkowie grupy wspólnie omawiają wyniki samooceny i ustalają ostateczny jej wynik w drodze konsensusu.</p> <p><b>Krok 6.</b> Opracowanie sprawozdania z samooceny zawierającego opis mocnych stron urzędu i obszarów wymagających doskonalenia, dla każdego podkryterium, punktowane oceny wraz z uzasadnieniem oraz propozycje działań w zakresie podnoszenia jakości.</p> <p><b>Faza 3. Plan doskonalenia</b></p> <p><b>Krok 7.</b> Sporządzenie planu doskonalenia bazującego na wynikach samooceny. W ramach planu dokonywany jest wybór odpowiednich narzędzi doskonalących oraz ich priorytetyzacja.</p> <p><b>Krok 8.</b> Upowszechnienie informacji o planie doskonalenia. Wskazane jest upowszechnienie wiedzy na temat wyników samooceny oraz planowanych usprawnieniach wśród personelu urzędu.</p> <p><b>Krok 9.</b> Realizacja planu doskonalenia. Proces ten powinien obejmować szczegółowy monitoring prowadzonych działań.</p> <p><b>Krok 10.</b> Plan kolejnej samooceny CAF. Metoda nie narzuca czasu trwania takiego cyklu. Wskazane jest jednak aby odbywał się on nie rzadziej niż co dwa lata.</p>	<p><b>Krok 1.</b> Konsultacje wewnątrz urzędu i podjęcie decyzji o wdrożeniu metody. Krok ten obejmuje zapoznanie się z metodą, korzyściami płynącymi z jej wykorzystania oraz jej wymogami.</p> <p><b>Krok 2.</b> Powołanie zespołu zadaniowego, którego celem jest przeprowadzenie samooceny. Grupa ta powinna składać się z osób reprezentujących różne szczeble zarządzania oraz różne wydziały urzędu – reprezentatywnie dla wszystkich kryteriów zarządzania PRI. Liczebność takiej grupy nie jest narzucona, jednakże nie powinno to być więcej niż kilkanaście osób.</p> <p><b>Krok 3.</b> Przeprowadzenie analizy instytucjonalnej. Samoocena PRI polega na zbiorowym wypełnieniu kwestionariusza PRI przez członków zespołu zadaniowego.</p> <p><b>Krok 4.</b> Przygotowanie raportu z analizy PRI. Po dokonaniu samooceny zespół zadaniowy przygotowuje raport podsumowujący jego prace, zawierający skrócone wyniki samooceny, wnioski końcowe i rekomendacje. Wskazane jest, aby dokument ten został oficjalnie zatwierdzony przez urząd. Stanowi on bowiem bazę do wprowadzania usprawnień, ale jest również dokumentem diagnostycznym, opisującym bieżący stan urzędu.</p> <p><b>Krok 5.</b> Obejmuje przygotowanie do drugiego etapu wykorzystania metody PRI, tj. opracowania planu rozwoju instytucjonalnego. Zespół zadaniowy, przygotowuje propozycje optymalnych stadiów rozwoju dla urzędu.</p> <p><b>Krok 6.</b> Po przeprowadzeniu konsultacji w ramach urzędu podejmowana jest decyzja o wyborze stadiów optymalnych dla poszczególnych kryteriów zarządzania</p> <p><b>Krok 7.</b> Dysponując klarownym obrazem prezentującym obecne stadia rozwoju urzędu oraz stadia optymalne, zespół zadaniowy dokonuje wyboru kryteriów priorytetowych. Są to te obszary, w których planowane będzie podjęcie działań usprawniających (w danym cyklu PRI). Proces wyboru tych kryteriów obejmuje dobór zadań, których realizacja jest niezbędna w celu osiągnięcia założonych stadiów optymalnych.</p> <p><b>Krok 8.</b> To przygotowanie formalnego dokumentu w postaci kart zadań, szczegółowo opisujących poszczególne narzędzia zarządcze oraz plany ich wdrożenia.</p> <p><b>Krok 9.</b> Formalne zatwierdzenie planu rozwoju instytucjonalnego przez władze urzędu.</p> <p><b>Krok 10.</b> Monitoring i ewaluacja wdrożeń</p> <p><b>Krok 11.</b> Podjęcie decyzji o kolejnej samoocenie PRI. Metoda nie narzuca częstotliwości samooceny, jednak ze względu na cykliczność procesu wskazane jest aby działania takie były powtarzane nie rzadziej niż co dwa lata. Optymalnym wydaje się jednak cykl roczny. Uzależnione jest to od potrzeb urzędu oraz wyniku pośrednio z czasu niezbędnego do wdrożenia wybranych narzędzi rozwoju instytucjonalnego.</p>

Źródło: opracowanie własne na podst.: *Wspólna Metoda Oceny (CAF)...* 2011; *Planowanie rozwoju...*



W przypadku samooceny CAF na początku poszczególne kryteria są dzielone i pracują nad nimi podzespoły samooceny. Każdy pracownik, będący członkiem takiego zespołu, indywidualnie gromadzi dowody i ocenia ich wartość. Następnie na ich podstawie opiniuje jakość procesu i przyznaje oceny punktowe. Wyniki indywidualnej pracy członków zespołu CAF są podstawą do dokonania zbiorowej samooceny poprzez ich konsolidację w drodze ogólnego konsensu.

Metoda CAF pozwala na uzyskanie szerokiej wiedzy na temat jakości procesów zarządzania w jednostce. Potrzebuje jednakże dużej ilości czasu i wnikliwych badań. Stawia wysokie wymagania wobec wiedzy o zarządzaniu i umiejętności członków zespołu oceny, koniecznych do gromadzenia i oceny dowodów. Metoda CAF wymaga zgromadzenia i przedstawienia dowodów na posiadanie deklarowanych rozwiązań. Ma to na celu precyzyjną, wykluczającą domniemanie, ocenę wdrożonych w organizacji rozwiązań. Według autora konstrukcja taka może doprowadzić do nieprawidłowych wyników samooceny w postaci aberracji wyników końcowych, zarówno w zakresie adekwatności dowodów, identyfikacji słabych i silnych stron urzędu, jak i hierarchii doboru projektów doskonalących. Niebezpieczeństwo takie zaistnieje, gdy osoba będąca odpowiedzialna za koordynację procesu samooceny dopuści do dominacji części członków zespołu i ich stanowiska, co może prowadzić do nieobiektywnej oceny dowodów.

Skomplikowany proces oceny również może skutkować błędnymi wnioskami, a w efekcie – nieoptymalnym wyborem celów projektów doskonalących oraz wyborem nieoptymalnych narzędzi do wdrożenia. Do zalet tej metody należy zaliczyć ocenę jakości procesów. Samooceena nie tylko pozwala na określenie, jakiego typu narzędzia są wykorzystywane („inwentaryzacja” posiadanych rozwiązań), ale, co ważniejsze, na ocenę stopnia ich przydatności oraz jakości ich funkcjonowania i kształtowania się zmian<sup>9</sup>. Wskazuje więc tym samym na słabe i mocne strony zarządzania w jednostce. Potencjalnie więc CAF w istotny i korzystny sposób może służyć kreowaniu i sterowaniu procesami zarządzania w jednostce.

<sup>9</sup> W kolejnych cyklach samooceny CAF.

Analiza instytucjonalna (samoocena PRI) przeprowadzana jest wspólnie przez wszystkich członków zespołu oceny. Metoda nie ma formalnego wymogu gromadzenia dowodów (dokumentów potwierdzających stan faktyczny dla poszczególnych kryteriów), co pozwala na skrócenie i uproszczenie procesu samooceny. Stawia to jednak przed zespołem wysokie wymagania dotyczące rzetelności i skrupulatności – niedopełnienie tych rygorów będzie prowadzić do błędów w ocenie i nieoptymalnych rezultatów stosowania metody. Obiektywizm i krytyczne podejście do własnej jednostki jest warunkiem koniecznym prawidłowo przeprowadzonej analizy. Tak więc w wymiarze oceny aktualnie posiadanych zasobów metoda jest uznaniowa. Zespół samooceny PRI określa, czy dla danego kryterium stosowane są rozwiązania spełniające wymagania danego stadium rozwoju. Zespół może podjąć decyzję, czy stopień, w jakim dane narzędzie jest obecnie realizowane, pozostaje wystarczający do uznania kryterium za spełnione (wyczerpanie warunku, a tym samym uznanie go za spełnione), czy też obecnie stosowane narzędzie wymaga zmian (warunek uznawany jest za niespełniony). Tu właśnie kluczowe znaczenie ma rzetelne, samokrytyczne i zdroworozsądkowe podejście do analizy. Jeżeli dany warunek nie został spełniony, ale spełnienie warunków jest łatwe do osiągnięcia i korzystne dla jednostki, zespół może wyznaczyć dany obszar do udoskonalenia jako kryterium kluczowe.

Ocena jakości procesów jest w metodzie PRI prowadzona w odmienny sposób niż w CAF; stanowi jeden z obszarów samooceny (kryterium 7 – zarządzanie procesami). Ocenie podlega jednak tylko sam fakt stosowania danych narzędzi, nie jest do natomiasz wprost ocena ich jakości. Autorzy metody świadomie zrezygnowali z tak przeprowadzanej samooceny na rzecz swoistej inwentaryzacji rozwiązań. Upraszcza to i ułatwia proces oceny oraz ogranicza ryzyko uzyskania nieprawidłowych rezultatów – wynikających z różnego poziomu wiedzy oceniających bądź ich subiektywizmu. Różnice w sposobie prowadzenia samooceny obrazuje tabela 5.

W procesie samooceny PRI i CAF stawiane są pytania o stosowanie różnych rozwiązań zarządczych oraz o ocenę ich jakości. W przypadku CAF jest to mocno uwypuklone, stanowi

Tab. 5. Podstawowe różnice w procesie samooceny CAF i PRI

	Konstrukcja kryteriów samooceny	Dowody, proces analizy kryteriów
PRI	Sformalizowane, precyzyjnie określone warunki spełnienia każdego z kryteriów.	Uznaniowe; to zespół decyduje, czy stosowane w danej jednostce rozwiązania są wystarczające dla spełnienia wymogów metody PRI.
CAF	Uznaniowe, metoda wskazuje, jakiego typu czy też rodzaju rozwiązania, w ramach danego kryterium, powinny być w urzędzie.	Sformalizowane; członkowie zespołu indywidualnie gromadzą dowody na potwierdzenie stosowania danego rozwiązania, po czym zespół dokonuje oceny całości zgromadzonego materiału dowodowego.

Źródło: opracowanie własne.

istotny element samooceny. Pozwala na określenie, w jakim kierunku stosowanie danego narzędzia podąża. Ocenie podlega zarówno fakt stosowania narzędzia, jak i jego jakość. Przy czym ocena podkryteriów należących do kryterium potencjału jest odmienna od oceny podkryteriów należących do kryterium wyników, co dodatkowo komplikuje cały proces. Ponadto samoocena może być prowadzona na dwa sposoby – decyzję podejmuje zespół. Według starej metodologii CAF 2002, czyli „Punktacji klasycznej”, ocenia się dany proces bez uwzględniania poziomu zaawansowania dowodów na pętli rozwoju Deminga. Ocena poprzez punktację klasyczną dokonywana jest całościowo dla wszystkich świadectw, w obszarze danego kryterium szczegółowego. Na podstawie tej łącznej oceny następuje kwalifikacja podkryterium do fazy cyklu PDCA, wraz z przypisaniem oceny punktowej, mieszczącej się w zakresie danej fazy. Nie jest więc brana pod uwagę osobno każda faza cyklu PDCA, co w rezultacie prowadzi do zaopiniowania danego kryterium według dowodów zebranych dla najwyższej fazy cyklu. W metodzie tej obowiązuje zasada, że jeżeli zebrane zostały dowody dla wyższej fazy, to automatycznie zaliczone są fazy niższe (mimo braku dowodów). To zdaniem autora oznacza, że osiągnięte w ten sposób wyniki są w istocie mocno uproszczone i *de facto* nieprecyzyjne. Problem ten rozwiązano aktualizacją CAF, poprzez wprowadzenie „punktacji dostrojonej”. Tutaj każdy etap cyklu PDCA dla danego podkryterium jest oceniany osobno. Rozwiązanie to pozwala na osiągnięcie precyzyjnych wyników, lecz jest skomplikowane. Problem ten wyraźnie widać w wynikach badań zawartych w „Raporcie dotyczącym ba-

dania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach administracji samorządu terytorialnego” (*Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006*) – większość samorządów, w których wdrożono CAF, zdecydowało się na punktację klasyczną, wskazując na niejasny i skomplikowany proces samooceny w przypadku punktacji dostrojonej.

Należy podkreślić, że przy założeniu wysokich kompetencji z zakresu zarządzania i dobrej znajomości metody CAF wśród członków zespołu oceny, samoocena za pomocą „punktacji dostrojonej” pozwala na uzyskanie bardzo precyzyjnego i miarodajnego obrazu poziomu jakości zarządzania w jednostce. WPRI ocena jakości już stosowanych rozwiązań jest opcjonalna i intuicyjna. Sprowadza się, w procesie samooceny, do podjęcia decyzji, czy wymagania stawiane w pytaniu dla danego stadium w ramach kryterium samooceny są w jednostce spełnione. Metoda nie zawiera pytań o rezultaty stosowania danego rozwiązania, nie wymaga żadnych dowodów na potwierdzenie deklarowanego stanu, choć członkowie zespołu oceny PRI powinni pracować w oparciu o rzetelną znajomość funkcjonujących w jednostce rozwiązań. To bardzo istotna kwestia, decydująca dla prawidłowości procesu. Członkowie zespołu muszą dysponować pełnią wiedzy nt. rozwiązań stosowanych w jednostce, albowiem na tej podstawie wspólnie podejmują decyzję, czy wykorzystywane tam rozwiązania w sposób wystarczający spełniają wymogi metody PRI. Możliwa jest tylko zero-jedynkowa odpowiedź „tak” lub „nie”. To oceniający stwierdzają, czy obecna sytuacja pozwala na uznanie warunku za spełniony, a więc pośrednio podejmują decyzję co do oceny jakości danego

procesu. Takie uproszczenie może jednak powodować spadek przydatności metody dla dużych jednostek bądź przygotowanych do stosowania zaawansowanych rozwiązań z zakresu zarządzania jakością lub już je praktykujących.

Samooocena CAF polega na gromadzeniu i ocenie dowodów odpowiadających na pytania stawiane przez metodę w ramach danego kryterium. Przykładowo, „Kryterium 2. Strategia i planowanie” poświęcone jest kwestiom związanym z realizacją misji i wizji organów jednostki samorządowej. Przede wszystkim służy ocenie kwestii związanych z planowaniem strategicznym i operacyjnym oraz jakości planowania strategicznego. W ramach kryterium wyodrębnione są podkryteria, a do każdego z nich przyporząd-

kowano przykładowe pytania mające wskazywać, jakiego typu narzędzia powinny w danej jednostce być wykorzystywane w ramach tego kryterium. Co ważne, katalog pytań jest rozbudowany i otwarty. Ma on jedynie wskazywać typ pożądanych rozwiązań, nie determinując jednak, jakie to mają być narzędzia. Wynika to z charakteru metody skierowanej do jednostek różnego typu, a więc wymagających różnorodnych rozwiązań. Przykładowe „Kryterium 2. Strategia i planowanie” prezentuje tabela 6.

Samooocena PRI polega na określeniu, czy dane rozwiązanie jest w jednostce stosowane (zob. „Kryterium 2. Zarządzanie strategiczne” – tab. 7). Pytania w ramach PRI są „rozbite” na określone stadia rozwoju. Każde pytanie wraz ze

Tab. 6. Kryterium 2.: Strategia i planowanie (fragment) [samooocena CAF]<sup>10</sup>

Kryterium 2: Strategia i planowanie	
2.1. Uzyskiwanie przez urząd jednostki samorządu informacji o potrzebach zainteresowanych stron.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego ma rozpoznanie wszystkich stron, które są zainteresowane jej działalnością (np. czy stworzono listę zainteresowanych stron: partnerów społecznych, podmiotów gospodarczych)?</li> <li>• Czy urząd jednostki samorządu systematycznie gromadzi i analizuje informacje o potrzebach i oczekiwaniach społeczności lokalnej/regionalnej, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron?</li> <li>• Czy w urzędzie jednostki samorządowej analizuje się wartość uzyskiwanych informacji, z uwzględnieniem jej źródeł, ścisłości i jakości?</li> </ul>
2.2. Planowanie i tworzenie strategii jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych stron.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czy organ wykonawczy samorządu monitoruje, mierzy i/lub ocenia swe działania?</li> <li>• Czy analizuje zagrożenia i szanse oraz czynniki powodzenia?</li> <li>• Czy doskonalą się metody planowania i tworzenia strategii?</li> <li>• Czy stosuje się wieloletnie planowanie finansowe i/lub inwestycyjne?</li> </ul>
2.3. Realizowanie przez urząd jednostki administracji samorządowej strategii i planów.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uwzględni w swej działalności realizację strategii i planów (np. przez ustalanie priorytetów, wyznaczanie terminów, ustalanie procesów i właściwej struktury organizacyjnej)?</li> <li>• Czy włącza zainteresowane strony w proces realizacji strategii i planowania oraz ustalania priorytetów?</li> <li>• Czy funkcjonuje system uczestnictwa publicznego w zarządzaniu strategicznym?</li> <li>• Czy stosuje się formy partycypacji społecznej?</li> </ul>
2.4. Działania modernizacyjne i innowacyjne.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Czy urząd jednostki samorządu terytorialnego sprzyja budowaniu kultury otwartej na innowacje – przez szkolenia, porównanie z wzorcowymi punktami odniesienia (<i>benchmarking</i>) i wspieranie myślenia strategicznego?</li> <li>• Czy monitoruje się czynniki stymulujące korzystne zmiany w jednostce samorządu, modernizację i innowację?</li> <li>• Czy urząd podejmuje lub planuje działania modernizacyjne i innowacyjne (np. świadczenie usług drogą elektroniczną)?</li> <li>• Czy w urzędzie samorządu terytorialnego stosuje się zasady zarządzania jakością (np. TQM, PRI, CAF)?</li> </ul>

Źródło: *Przewodnik po samooocenie...* 2010, s. 51–55.

<sup>10</sup> Prezentowane treści stanowią jedynie część proponowanych pytań w ramach tego kryterium, mając za zadanie jedynie zobrazować omawiane treści. Pełny opis można znaleźć w poradniku *Przewodnik po samooocenie...* 2011.

wzrostem stadium zostaje wzbogacone o dodatkowe warunki. Na kolejnych stadiach rozwoju pojawiają się coraz bardziej zaawansowane i coraz trudniejsze do wdrożenia rozwiązania mające za zadanie poprawę jakości zarządzania. Jeżeli wszystkie warunki dla danego stadium są spełnione oraz równocześnie spełnione są wszystkie warunki dla stadiów niższych, jednostka jest na danym stadium rozwoju. W opinii autora, tak sformowany kwestionariusz *de facto* stanowi, pośrednio, ocenę jakości zastosowanych rozwiązań. Nie bierze jednak pod uwagę dynamiki procesu, jak ma to miejsce w samoocenie CAF. Konstrukcja kwestionariusza pozwala precyzyjnie określić, co w urzędzie jest realizowa-

ne (określenie stanu faktycznego). Jednocześnie jego budowa ma niewątpliwy walor edukacyjny, albowiem poza określeniem obecnego stanu pozwala na zapoznanie się z potencjalnie użytecznymi rozwiązaniami, które w przyszłości mogą zostać wdrożone.

Proces samooceny jest więc odmienny w obu analizowanych metodach. Wymagania, jakie stawiają one przed oceniającymi, determinuje niejako odpowiedź na pytanie, do kogo metody te są kierowane. Istotne znaczenie ma również postać wyników oceny. CAF skupia się na jakości stosowanych rozwiązań, pokazuje, jakie w opinii członków zespołu oceny – na podstawie zgromadzonych dowodów – są rezultaty stosowania

Tab. 7. Kryterium 2.: Zarządzanie strategiczne

Stadium 2.	<p>Istnieje strategia rozwoju gminy, przygotowana przy udziale partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych, która zawiera: misję bądź wizję (lub obie); cele strategiczne; cele szczegółowe i/lub zadania.</p> <p>Środki finansowe na realizację strategii zostały uwzględnione w budżecie roku bieżącego.</p> <p>Strategia jest realizowana.</p> <p>Planowane jest opracowanie planów operacyjnych do strategii.</p>
Stadium 3.	<p>Istnieją plany operacyjne (w tym ustawowe gminne programy i plany sektorowe), obejmujące wszystkie cele przyjęte w strategii, które określają:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zadania oraz oczekiwane rezultaty ich realizacji;</li> <li>– komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację planów (lub zadań w ramach planów);</li> <li>– wysokość nakładów (finansowych i rzeczowych) wymaganych dla realizacji zadań w ramach planów;</li> <li>– harmonogram realizacji planów;</li> <li>– wskaźniki realizacji.</li> </ul> <p>Zadania określone w planach operacyjnych są realizowane.</p> <p>Została przyjęta procedura monitoringu realizacji strategii.</p> <p>Informacja o realizacji zadań wynikających ze strategii jest powszechnie dostępna dla mieszkańców.</p>
Stadium 4.	<p>Środki finansowe na realizację zadań wieloletnich zawartych w strategii (i/lub planach operacyjnych) zostały uwzględnione w wieloletnim planie finansowym lub wieloletnim planie inwestycyjnym.</p> <p>Prowadzony jest monitoring i okresowa ocena realizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Wyniki monitoringu i okresowej oceny realizacji strategii i planów operacyjnych są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania strategicznego oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie.</p>
Stadium 5.	<p>Sporządzane są prognozy zjawisk społeczno-ekonomicznych dotyczące gminy i jej otoczenia oraz analizy ewentualnych zagrożeń dla realizacji strategii rozwoju gminy (analiza ryzyka), a ich wyniki są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Prowadzone są cykliczne badania jakości życia w gminie, a ich wyniki są wykorzystywane w celu aktualizacji strategii i planów operacyjnych.</p> <p>Przeprowadzana jest cykliczna ocena efektów działalności w dziedzinie zarządzania strategicznego oraz wszystkich narzędzi i procedur stosowanych w tym zakresie, a wyniki oceny są wykorzystywane dla doskonalenia mechanizmów zarządzania strategicznego.</p> <p>Gmina stale doskonali działalność w dziedzinie zarządzania strategicznego poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenie systematycznych porównań rozwiązań organizacyjnych i efektów działalności do osiągnięć innych jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystując w tym celu m.in. następujące metody: PRI, CAF, EFQM;</li> <li>– adaptowanie i wdrażanie rozwiązań stosowanych przez najlepsze jednostki samorządu terytorialnego.</li> </ul>

Źródło: Bober, Zawicki 2010a, s. 23–24.

danego narzędzia zarządzania. Cykliczność oceny pozwala również na obserwację zmiany jakości w czasie, a więc, czy zmienia się przydatność danego narzędzia lub sama jego jakość. Jest to baza do wprowadzania zmian. Ocena nie mówi jednak wprost o tym, jakie narzędzia powinny być stosowane. Wyniki samooceny PRI pozwalają na „inwentaryzację” stosowanych w jednostce rozwiązań zarządczych, wskazując również, jakie rozwiązania mogą lub też powinny być stosowane. Istotny jest tu walor edukacyjny pokazujący, jakie rozwiązania modelowe można wykorzystać, by poprawić poziom zarządzania jednostką samorządu. Wyniki samooceny nie mówią jednak wprost o jakości stosowanych rozwiązań. Pośrednio należy przyjąć, że jeżeli dane kryterium jest uznane za spełnione, oznacza to, że jakość stosowanych narzędzi jest zadowalająca. Gdyż w przeciwnym przypadku zespół oceny nie powinien był uznać danego warunku za spełniony.

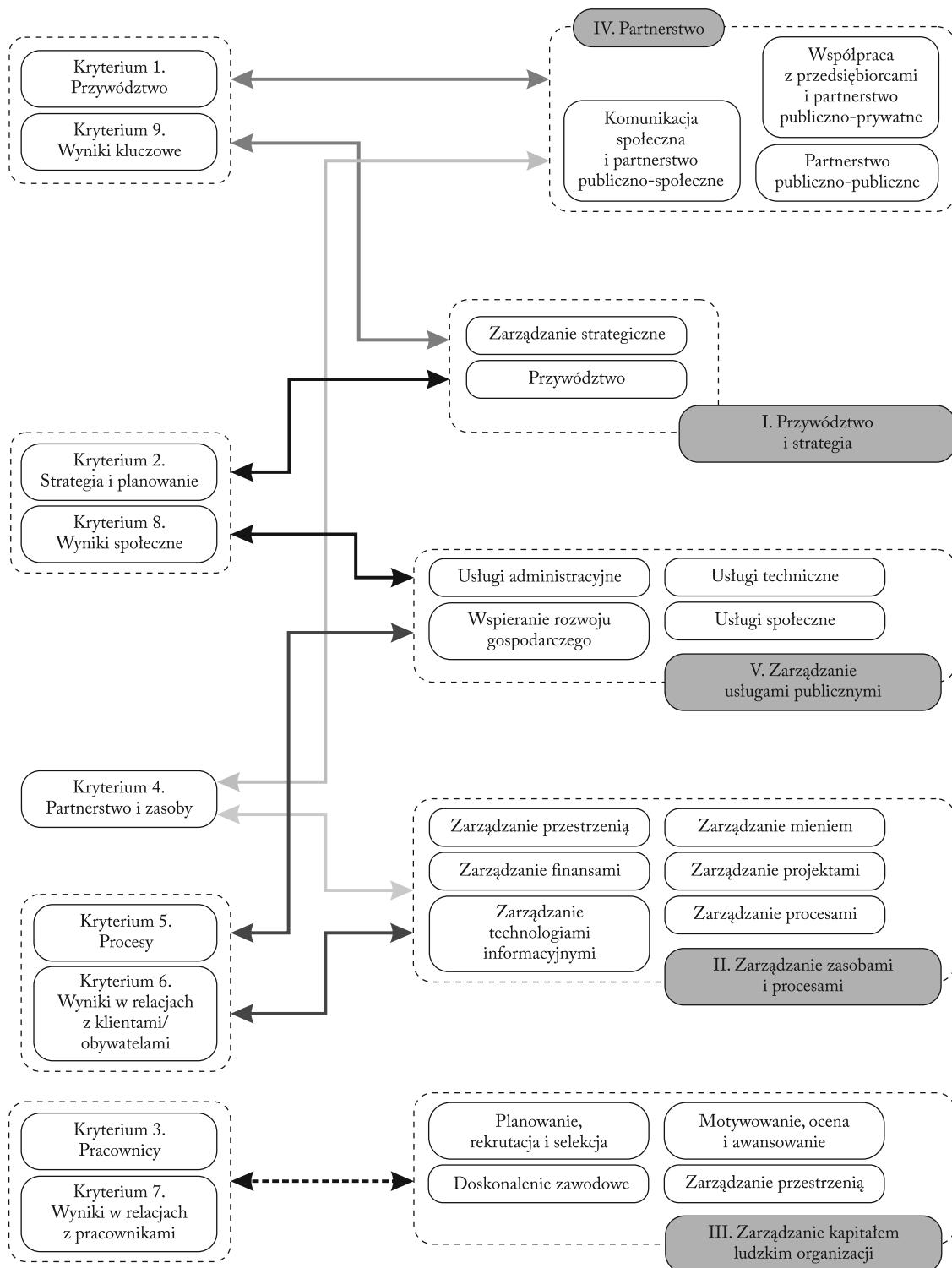
## 5. Struktura kryteriów samooceny

Obie porównywane metody samooceny służą poprawie jakości poprzez usprawnienie procesu rozwoju jednostki. Cykliczna samoocena pozwala na planowanie zmian w zoptymalizowany sposób poprzez ocenę obecnego stanu danej jednostki, refleksję nad możliwością poprawy obecnej sytuacji, a następnie przygotowanie i wdrożenie zmian i usprawnień. Mechanizm działania, mimo różnic w metodologii i sposobie patrzenia na organizację, jest więc podobny. Można zatem, na pewnym poziomie przybliżenia, zestawić odpowiednie kryteria obu metod w celu porównania, jak wygląda w nich ocena poszczególnych elementów składowych jednostek samorządu terytorialnego. Pewną trudność w takim porównaniu powoduje odmienny sposób konstruowania kryteriów, ich pojemność zakresowa oraz, co oczywiste, różna ich liczba. Odmienna konstrukcja wynika z odmiennej filozofii wspierania i oceny rozwoju organizacji w tych podejściach. Analiza CAF jest ukierunkowana na przebieg procesów, na tej podstawie stawiane są pytania o stosowane w jednostce rozwiązania, bez ich bezpośredniego odniesienia do jej funkcjonalnej struktury. Analiza PRI za punkt wyjścia przyj-

muje funkcjonalny podział jednostki pod kątem realizowanych grup działań. W oparciu o taki podział stawiane są pytania dot. wykorzystywanych rozwiązań. Pewnym ułatwieniem może tu być sugestia zawarta w *Przewodniku po samoocenie według metody CAF 2006...* (2010) dotycząca podziału prac podzespołów samooceny. Otóż autorzy poradnika sugerują połączenie kryteriów potencjału i wyników w parę ze względu na naturalne związki pomiędzy tymi kryteriami. W ten sposób pogrupowane kryteria CAF można zestawić z odpowiadającymi im obszarami PRI. Jest to jednak połowiczne rozwiązanie, gdyż w takim porównaniu uzyskujemy obszary wzajemnie na siebie zachodzące, lecz niepokrywające się w pełni. Ze względu na różnicę w podejściu do konstrukcji kryteriów analizy badane obszary pomiędzy metodami nakładają się na siebie wzajemnie i tak jednemu z kryteriów wybranej metody może odpowiadać kilka metody drugiej; zależność ta jest obustronna. Nie jest jednak możliwe idealne dopasowanie kryteriów obu metod na zasadzie 1:1. Zestawienie kryteriów samooceny CAF i PRI prezentuje rycina 4.

## 6. Czas trwania oraz koszt wdrożenia

Samooceńę za pomocą podręcznika analizy rozwoju instytucjonalnego można przeprowadzić w bardzo krótkim czasie, bez wcześniejszego przygotowania z zakresu zarządzania czy też stosowania metody PRI. W opinii autora kluczowe atuty to precyzja, prostota i intuicyjność stawianych pytań. Podczas samooceny zespół odpowiada na konkretne pytania w ramach obszarów oceny. Nie ma potrzeby specjalnego szkolenia potencjalnych członków zespołu. Funkcjonalny układ kryteriów w metodzie PRI pozwala na wręcz intuicyjne jej zrozumienie i umożliwia przeprowadzenie samooceny w łatwy sposób. Wśród członków zespołu oceny są osoby odpowiedzialne za poszczególne obszary. Opisy kryteriów analizy rozwoju pozwalają każdemu z członków tej grupy na zidentyfikowanie obszarów, w których może on wnieść najwięcej do prac nad samoocena. Tak więc jedyny koszt, jaki musi ponieść jednostka samorządu terytorialnego w związku z przeprowadzeniem samooceny PRI, to czas, który na pracę nad analizą



Ryc. 4. Zestawienie kryteriów oceny metod CAF i PRI

Źródło: opracowanie własne.

rozwoju instytucjonalnego poświęcają wyznaczone do tego osoby.

Samooceena przy użyciu metody CAF wymaga szkoleń z zakresu jej stosowania oraz wsparcia eksperta zewnętrznego<sup>11</sup>. Albowiem CAF jedynie sugeruje przykładowe rozwiązania mogące podlegać ocenie i pozostawia do indywidualnej interpretacji to, jakiego typu rozwiązania zostaną do tej grupy zaliczone. Ponadto ocena zebranych dowodów, w tym poziomu ich znaczenia, wymaga dużego rozeznania w metodzie CAF. Poprzez pryzmat potencjałów i wyników CAF dzieli i ocenia funkcjonowanie jednostki jako całości, wychodząc ponad tradycyjne, funkcjonalne podziały w urzędzie. Wspólna Metoda Oceny jest więc swoistą nakładką umożliwiającą ocenę jednostki jako całościowego mechanizmu, za którego efekty współodpowiadają elementy składowe w postaci poszczególnych wydziałów czy departamentów. Wymaga to dużego rozeznania w procesach zarządczych. Sugerowanym rozwiązaniem dla jednostek planujących wdrożenie CAF jest przeprowadzanie oceny najpierw w wybranych wydziałach, a dopiero później na poziomie całej jednostki. Rozwiązanie takie skutkuje jednak wyższymi kosztami i dłuższym czasem oceny. Obie metody wymagają tego, aby pracownicy danego urzędu poświęcili swój czas pracy na samoocenę, tak więc czas wymagany do jej przeprowadzenia jest istotnym czynnikiem.

Podane powyżej przewidywane okresy są oczywiście maksymalizowane w celu przybliżonego przedstawienia potencjalnym użytkownikom

wymagań metod. Realnie jeden cykl CAF to około 3 mies. (bez wdrożeń, gdyż proces ten jest indywidualny i uzależniony od liczby i skali wybranych do zastosowania działań doskonalących), gdzie czas wymagany dla samej tylko samooceny to 2–4 tyg. W przypadku metody PRI proces samooceny trwa 1–3 tyg. Przy czym czas potrzebny do przeprowadzenia analizy rozwoju instytucjonalnego to 1–2 dni. Tak więc koszty wdrożenia i stosowania metody PRI ograniczają się jedynie do czasu pracy poświęconej metodzie. Natomiast wdrożenie metody CAF pociąga za sobą konieczność szkolenia personelu z zakresu Wspólnej Metody Oceny. Konieczne może okazać się również zatrudnienie konsultanta CAF jako koordynatora procesu samooceny. Ponadto w przypadku CAF jest on zdecydowanie dłuższy niż w PRI.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na komfort i tempo samooceny są narzędzia wspomagające proces oceny. Metoda PRI wspomagana jest przez aplikację komputerową, będącą elektroniczną wersją poradnika samooceny. Wykorzystanie aplikacji eliminuje potrzebę korzystania z papierowej wersji tego narzędzia. Ułatwia też proces samooceny oraz eliminuje ryzyko popełnienia błędu przy określaniu stadiów rozwoju. Aplikacja automatycznie generuje raport z analizy prezentujący zarówno obecną sytuację urzędu (wynik samooceny), jak i naniesione stadia optymalne.

Tab. 8. Zestawienie szacunkowego kalendarzowego czasu trwania poszczególnych etapów stosowania metody samooceny CAF

CAF	Faza 1.		Faza 2.				Faza 3.			
	Krok 1.	Krok 2.	Krok 3.	Krok 4.	Krok 5.	Krok 6.	Krok 7.	Krok 8.	Krok 9.	Krok 10.
Czas realizacji	1–2 tyg.	1 tydz.	1 tydz.	1–2 tyg.	2–4 tyg.	1 tydz.	1 tydz.	1 tydz.	Zależnie od skali wybranych projektów	1–2 dni

Źródło: opracowanie własne na podst. *Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006...* 2010.

<sup>11</sup> Badania nt. użyteczności i satysfakcji związanej z wdrożeniem metody CAF 2006, przeprowadzone w ramach projektu „Przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do stosowania Wspólnej Metody Oceny (CAF) w procesie mierzenia potencjału i dokonań poprzez szkolenia pracowników i pomoc doradczą” pokazują, że zewnątrz wsparcie w postaci szkoleń oraz udział zewnętrznego eksperta (na każdym etapie stosowania metody CAF) jest warunkiem koniecznym jej wdrożenia.

W przypadku metody CAF brak obecnie spreżowanego narzędzia elektronicznego wspierającego proces samooceny. Dostępne jest wsparcie dwojakiego rodzaju: internetowy formularz „eTool” na ogólnoeuropejskim portalu CAF lub, opracowana w 2009 r., elektroniczna wersja listy sprawdzającej CAF w postaci pliku Excel („Wdrożenie metody CAF 2006 w wybranych urzędach administracji rządowej. Checklista – kryteria potencjału i wyników”). W obu przypadkach narzędzia te w istotny sposób wpływają na komfort pracy z metodą samooceny.

## 7. Samoocena i co dalej?

Odrębną kwestię stanowią wyniki samooceny i idące za nimi usprawnia „Plan doskonalenia” CAF i „Plan rozwoju instytucjonalnego” PRI. W obu przypadkach na podstawie wyników samooceny konstruowane są plany wdrożenia rozwiązań mających na celu poprawę jakości. W przypadku CAF wskazane jest wdrażanie narzędzi w obszarach, w których jednostka uzyskała najniższe oceny (kryteria potencjału są wzajemnie powiązane i wpływają na wyniki, tak więc całościowy rezultat uzależniony jest od najsłabszych elementów zarządzania). Wskazówką, jakie narzędzia powinny zostać wdrożone, są wyniki dla poszczególnych podkryteriów. Na bazie oceny zebranych dowodów widać, gdzie zalecane jest wprowadzenie usprawnień. Publikacje CAF zawierają porady, jak taki proces powinien przebiegać od strony proceduralnej. Na tej podstawie tworzy się plan wdrożeń. Odmienne proces ten przebiega przy wykorzystaniu metody PRI. Wynikiem samooceny jest informacja nt. stadiów rozwoju, na jakich w ramach poszczególnych kryteriów znajduje się urząd. Pierwszym etapem wdrożenia „Planu rozwoju instytucjonalnego” jest ocena dokonana przez zespół dotycząca tego, jakie stadia dla jednostki są w danej chwili optymalne<sup>12</sup>. Inaczej mówiąc, jakie narzędzia zarządcze (z którego stadium) mogą mieć w ich przypadku zastosowanie. Po dokonaniu wyboru stadiów optymalnych następuje wybór obszarów do udoskonalenia. Metoda nie wskazuje automatycznie, jakie narzędzia należy wdrożyć (np. poprzez wymóg stosowania

usprawnień w obszarach, dla których urząd uzyskał najniższe oceny – jak w przypadku CAF). Wybór uzależniony jest od potrzeb i możliwości urzędu i następuje w drodze decyzji zespołu. Jest to uzasadnione naciskiem na racjonalność podejmowanych działań, poprzez dostosowanie metody PRI do indywidualnych potrzeb i możliwości. Co więcej, rozwiązanie takie uwzględnia konieczność ciągłego doskonalenia w administracji. Pozwala bowiem na zmianę decyzji w przyszłości – w kolejnym cyklu samooceny – ustalenie wyższych stadiów optymalnych dla danych kryteriów. Metoda zapewnia stosowne oprzyrządowanie mające wspomagać ten proces, zarówno od strony proceduralnej (odpowiednie wskazówki zawarte są w publikacjach PRI), jak i koncepcyjnej (katalog narzędzi wdrożeniowych). Ma to na celu uproszczenie procesu wprowadzania zmian instytucjonalnych.

## 8. Podsumowanie

Zaletą obu porównywanych systemów jest ich bazowanie na samoocenie, co w teorii pozwala na stworzenie precyzyjnego obrazu urzędu i optymalny dobór usprawnień zarządczych, bez konieczności angażowania zewnętrznych ekspertów. Należy jednak zachować szczególną ostrożność, albowiem źle przeprowadzona samoocena może dać fałszywy obraz. Konieczne jest więc położenie nacisku na rzetelność i samokrytyczne podejście oceniających; samoocena wymaga uczciwości i dyscypliny. W obu przypadkach potrzebny jest zespół składający się z pracowników urzędu, którego zadaniem będzie przeprowadzenie samooceny. Autorzy obu metod podkreślają znaczenie składu takiej grupy i jej nieprzypadkowego doboru. Do zespołu ds. samooceny powinni wejść pracownicy reprezentujący wszystkie komórki urzędu. Ma to na celu zapewnienie możliwie najpełniejszej wiedzy nt. jednostki oraz możliwie szerokiej i różnorodnej perspektywy w procesie opiniowania i planowania zmian. Przy czym odmienne jest podejście do procesu samooceny, jak i samej metodologii oceny. Podkreślenia wymaga odmienna filozofia badanych metod. CAF służy ocenie jakości stosowanych narzędzi zarządzania w jednostce, a PRI – ocenie rozwoju instytucjonalnego, której jednym z elementów jest zarządzanie

<sup>12</sup> Stadium 5. nie jest docelowe dla każdej jednostki.



jakością. Obie metody pozwalają osiągnąć rezultat w postaci poprawy jakości działania urzędu. Przekłada się to na jakość życia mieszkańców. Jednakże dochodzą do tego różnymi drogami. Świadomość możliwości obu metod oraz wymogów, jakie one stawiają, jest niezbędna do podjęcia decyzji o wyborze którejś z nich przez konkretną JST. Decyzję tę może ułatwić porównanie czynników różniących obie metody – pozwala to lepiej zrozumieć, jakie wymogi stawiają one przed wdrażającymi. Marek Bugdol (2008) proponuje zestaw czterech grup takich czynników: społeczne (tab. 9), ekonomiczne (tab. 10), organizacyjne (tab. 11) i techniczne (tab. 12). Na tej podstawie autor porównuje obie metody dla wybranych czynników. Jednocześnie zestawienie takie stanowi podsumowanie wcześniejszych rozważań.

CAF wymaga pewnego poziomu wiedzy o zarządzaniu. Organizacja, która planuje ją stosować,

powinna już mieć wdrożone elementy systemu zarządzania jakością oraz dysponować wiedzą na temat zarządzania jakością, aby móc we właściwy sposób wykorzystać możliwości, jakie daje ta metoda. Twierdzenie to prowadzi do konkluzji, że CAF jest rozwiązaniem dla co najmniej średnio zaawansowanych, a nie dla początkujących jednostek w sferze zarządzania. Ze względu na jej konstrukcję, jej czasochłonność i uniwersalny charakter przeznaczona jest raczej dla dużych jednostek administracji rządowej, a nie samorządów szczebla powiatowego czy w szczególności małych gmin. Jest skomplikowana, wymaga doświadczenia i znajomości tematyki zarządzania. Analiza w CAF skupia się na procesach i wynikach (co robi urząd, jak to robi i jakie są tego rezultaty); pozwala na ocenę jakościową stosowanych rozwiązań, planowanie i wdrażanie zmian w tym zakresie oraz ich monitorowanie. Jednakże skomplikowany i subiektywny pro-

Tab. 9. Czynniki społeczne

Czynniki	CAF	PRI
Poziom zaangażowania pracowników w procesie prowadzenia samooceny w jednostce (pracochłonność).	wysoki	umiarkowany
Wymagany poziom wiedzy nt. zarządzania jakością – pracownicy uczestniczący we wdrożeniu.	wysoki	niski
Wymagany poziom wiedzy nt. zarządzania jakością – kierownictwo organizacji.	umiarkowany	umiarkowany
Nastawienie wobec innowacji i wymagany poziom zaangażowania.	wysoki	umiarkowany
Uwarunkowania polityczne. Wpływ zaangażowania instytucji publicznych na rozwój metody.	wysoki	niski

Źródło: opracowanie własne

Tab. 10. Czynniki ekonomiczne

Czynniki	CAF	PRI
Wymagane środki finansowe przeznaczone na wdrożenie metody.	wysokie <sup>13</sup>	niskie
Środki przeznaczone na utrzymanie systemu.	niskie	niskie
Promowanie metody na szczeblu krajowym i regionalnym.	wysoki	niski
Koszty przeprowadzenia samooceny.	Wysokie/umiarkowane <sup>14</sup>	niskie

Źródło: opracowanie własne.

<sup>13</sup> Samodzielne wdrożenie CAF wymaga nakładów finansowych na szkolenie personelu oraz zatrudnienie ekspertów zewnętrznych

<sup>14</sup> Koszt uzależniony jest od samodzielności oceny. Składają się na niego takie elementy, jak: wynagrodzenie szkoleniowców CAF, koszt szkoleń, koszt eksperta zewnętrznego wspomagającego proces samooceny.

Tab. 11. Czynniki organizacyjne

Czynniki	CAF	PRI
Wymagania czasowe. Okres czasu potrzebny do przeprowadzenia samooceny.	długi	krótki
Przebieg procesu samooceny.	złożony, wieloetapowy	prosty
Liczba dodatkowych obowiązków dla pracowników związanych z pracami przy samoocenie.	wysoka	niska

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 12. Czynniki techniczne

Czynniki	CAF	PRI
Dokumentacja metody.	rozproszona	skumulowana
Proces postępowania.	liniowa	liniowa
Poziom trudności przeprowadzenia samooceny.	wysoki	niski
Funkcjonalność oprzyrządowania informatycznego.	niska	wysoka
Tempo dezaktualizacji metody, np. ze względu na zmiany w systemie prawnym.	niskie	wysokie
Wpływ wielkości i typu organizacji na stopień trudności wdrożenia metody.	wysoki	niski

Źródło: opracowanie własne.

ces samooceny rodzi niebezpieczeństwo błędów w ocenie. Pewnym zabezpieczeniem przed tym ryzykiem jest możliwość stopniowego wprowadzania samooceny CAF do jednostki. Można dokonać analizy metody dla wybranych wydziałów. Umożliwia to stopniowe włączanie osób zatrudnionych w proces analizy. Pozwala na wieloetapowe i rozłożone w czasie wprowadzanie pracowników urzędu różnego szczebla w proces zarządzania jakością. Dzięki temu osoby nieprzekonane lub mające negatywne nastawienie mogą zmienić opinię na podstawie obserwacji rezultatów stosowania metody. Pewną dodatkową trudność stanowi fakt, że nie jest ona bezpłatna. Mimo że metodologia CAF pozostaje darmowa, jej stosowanie, co potwierdziły badania<sup>15</sup>, wymaga wsparcia ekspertów zewnętrznych oraz zaawansowanych kilkudniowych szkoleń dla personelu. Podraża to koszt jej użycia i tworzy barierę wejścia. Należy postawić pytanie, czy ze względu na potrzebę zaangażowania zewnętrznego eksperta jest to metoda samooceny? Co więcej, pierwsza samoocena nie daje pełnych rezultatów, do ich uzyskania potrzeby jest

bowiem odpowiedni system monitoringu stosowanych narzędzi, co w praktyce następuje po pierwszej samoocenie<sup>16</sup>. Do zalet metody należy zaliczyć jej uniwersalny i międzynarodowy charakter, z olbrzymim wsparciem eksperckim, zarówno środowisk naukowych, jak i biznesowych.

PRI to metoda skupiona na polskim samorządzie terytorialnym i bezpośrednio do niego się odnosząca. Analiza PRI dotyczy oceny jednostki samorządu pod kątem stosowanych w nim rozwiązań. Pozwala w prosty i przystępny sposób zebrać w jednym miejscu informacje na temat stosowanych w urzędzie rozwiązań. Opracowany w ten sposób dokument stanowi pełny obraz rozwoju instytucjonalnego jednostki, na bazie którego można zaplanować – w racjonalny sposób – kierunek jej rozwoju. Nie ocenia jednak w sposób bezpośredni jakości stosowanych rozwiązań, nie zajmuje się wprost potencjałem i jego wpływem na wyniki organizacji. Informacje te można pośrednio uzyskać dzięki analizie wyników samooceny. Opracowana w ramach samooceny diagnoza stanowi zestawienie swoistego „stanu posiadania” urzędu. Takie podejście służy maksymalizacji przejrzystości i łatwości stosowania metody.

<sup>15</sup> Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach administracji samorządu terytorialnego.

<sup>16</sup> Ibidem

Urząd zmuszony jest do odpowiedzi na pytanie, co jest dla niego ważne i osiągalne. Jej siła polega na tym, że dobrze przeprowadzona samooceena pokazuje w przybliżeniu, jaki wysiłek, jakie koszty muszą zostać poniesione w celu dokonania konkretnych usprawnień zarządczych. PRI nie wymaga zaangażowania zewnętrznych ekspertów w celu dokonania samooceeny ani przeprowadzenia zewnętrznych szkoleń. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne wady tej metody, a zwłaszcza na możliwość jej szybkiej dezaktualizacji ze względu na zmiany w systemie prawnym – wada wynikająca z dopasowania do bieżącej sytuacji samorządów – oraz na brak silnego lobby promującego to rozwiązanie i dbającego o jego stały rozwój.

Świadomość zalet i słabości obu modeli samooceeny jest istotnym czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę przez władze jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu decyzji o wyborze narzędzi wspierających procesy zarządzania w jednostce. Albowiem niewłaściwy wybór prowadzi do nieoptymalnych rezultatów, jak niepełne wykorzystanie możliwości metody, zbyt wysokie koszty jej wykorzystania czy też zniechęcenie i zaniechanie stosowania tego typu narzędzi w przyszłości.

## Literatura

*Badanie ewaluacyjne wsparcia udzielonego administracji samorządowej w ramach Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Raport końcowy* (2010). Warszawa: ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

Bober J., Zawicki M. (2010a). *Analiza instytucjonalna gminy. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bober J., Zawicki M. (2010b). *Analiza instytucjonalna powiatu. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bober J. (red.) (2010). *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bober J. (red.) (2011). *Rozwój instytucjonalny samorządów małopolskich – wyniki badań*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Bugdol M. (2008). *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.

Europejska Fundacja ds. Zarządzania Jakością: www.efqm.org [dostęp: 28.12.2011].

Gunning J.P. (2001). *Zrozumieć demokrację. Wprowadzenie do teorii wyboru publicznego*. Warszawa: Wyższa Szkoła Bankowości, Finansów i Zarządzania.

Koźuch B. (2004). *Zarządzanie Publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET.

Odolczyk A. (red.) (2010). *Poświadczenie Jakości Zastosowania CAF*, przeł. J. Matla. Warszawa: MSWiA.

Opolski K., Modzelewski P. (2004). *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: CeDeWu.

Planowanie rozwoju instytucjonalnego, strona www projektu „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach”: www.pri.msap.pl [dostęp: 23.12.2011].

*Przewodnik CAF po CAF-ie* (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

*Przewodnik po samoocenie według metody CAF 2006. Raport dotyczący badania użyteczności i satysfakcji z wprowadzenia metody CAF 2006 w jednostkach samorządu terytorialnego*. (2010). Warszawa: MSWiA.

*Raport końcowy. Wdrożenie metody CAF 2006 w 50 urzędach administracji rządowej* (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

„Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia” (2011). *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 24, 15.12.2011.

Skierniewski T. (2008). *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*. Raport z I etapu badania. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Urbaniak B., Bohdziewicz P. (2009). *Raport końcowy w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej”*. Kutno: ASM Centrum Badań i Analiz Rynku.

*Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę* (2011). Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zalewski A. (red.) (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: SGH.

Zawicki M. (red.) (2011). *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego w samorządzie lokalnym*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

*Zbiór dobrych praktyk. Wdrożenie metody CAF 2006 w 20 urzędach administracji rządowej* (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

*Zbiór dobrych praktyk. Wdrożenie metody CAF 2006 w 50 urzędach administracji rządowej* (2009). Poznań: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Ziółkowski M. (2005). „Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie”, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne*. Warszawa: SGH.

Źródło internetowe:

<http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/148/CAF.html>, Projekt CAF [dostęp: 20.12.2011].

## **Self-assessment management system in local government units. Comparison of „Institutional Development Planning (PRI)” and „The Common Assessment Framework (CAF)”**

The paper is a comparison of the two most popular methods of self-esteem in Poland the quality management system used by local government units (“Common Assessment Framework CAF 2006” – CAF model, “Institutional Development Planning” – a method PRI). The introduction to the article is devoted to the origins of the phenomenon of improving the quality of administration and management in the history of both these methods. Later in this article was made comparative analysis of both these methods against criteria such as: self-construction process, the structure of the criteria for self-assessment, the costs of implementing this method in the time required to carry out self-assessment, the impact on the organization, factors affecting the possibility of implementing the chosen method of JST. Article Summary of conclusion about the possibility of using the methods by local government units. This section contains information to facilitate informed choices representatives of local government units to implement the method. This information is presented in a synthetic manner. Both methods were compared in this section in terms of social, economic, organizational and technical two different methods.

Keywords: Common Assessment Framework CAF 2006, PRI Institutional Development Planning, quality management in local government units, self-esteem.

## Wywiady

### O zmianach demograficznych, wieku emerytalnym, wydłużaniu i wygaszaniu aktywności ekonomicznej Polaków i groźbie wykluczenia społecznego na starość

Wywiad z prof. dr. hab. Maciejem Żukowskim, przewodniczącym zarządu Polskiego Stowarzyszenia Ubezpieczenia Społecznego, prorektorem ds. nauki i współpracy międzynarodowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

**Dr Marek Benio:** Od 2013 r. ustawodawca rozpoczął stopniowe podwyższanie minimalnego ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat. Towarzyszyć temu będą głębokie zmiany demograficzne na rynku pracy, co zapewne utrudnia prognozowanie. Proszę jednak ocenić, jaki będzie wpływ podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego na rynek pracy? Czy doprowadzi to do wzrostu, czy do zmniejszenia bezrobocia?

**Prof. dr hab. Maciej Żukowski:** Oczywiście nie ma tutaj jednoznacznej odpowiedzi, bo trudno jest prognozować zarówno sytuację ekonomiczną, jak i rynek pracy. Należy zacząć od tego, czym jest system emerytalny. To sposób podziału bieżącej produkcji między pokolenia, które jeszcze pracują, i te, które już nie pracują. Demografia jest dla takiego systemu czynnikiem kluczowym. O zmianach demograficznych wiemy już dużo więcej, więc o wiele łatwiej je prognozować niż zmiany na rynku pracy, ale te dwie sfery są od siebie zależne. Trzeba stale przypominać to, co już się stało, i to, co nas czeka. Chciałbym zaakcentować jeszcze jedną ważną sprawę: są to zmiany częściowo bardzo pozytywne – mam tu na myśli wydłużanie się czasu życia. Dla mnie to istotny punkt wyjścia. Nie mówimy tu o jakiejś nieprzyjemnej zmianie zachodzącej z powodu nieprzyjemnych okoliczności, tylko o zapewne nieprzyjemnej zmianie z powodu okoliczności, które są bardzo pozytywne. Żyjemy dłużej i w lepszym zdrowiu! Proponuję odwrócić rozumowanie i dyskusję. Nie pytajmy: „dlaczego pod-

nosimy wiek emerytalny, czy musimy to robić?”. Pytajmy raczej: „jak w ogóle można zakładać, że wiek emerytalny miałby pozostać na tym samym poziomie wobec tych wszystkich zmian?”. Są trzy parametry: wiek emerytalny, wysokość składek i wysokość podatków. Między nimi można wybierać: jeżeli nie podnoszenie wieku emerytalnego, to co? Pozostaje podnosić składki lub podatki albo może obniżyć emerytury. Bo taki jest realny wybór. Teraz już konkretnie: wydaje się, że to, co wiemy o demografii – a wiemy, jaka jest teraz dzietność i jak się wydłuża życie – pokazuje, że możemy bez większego ryzyka powiedzieć, iż czekają nas dramatyczne zmiany w ciągu kilku najbliższych dekad. Przejdziemy od jednego z najmłodszych do wręcz najstarszego – według prognozy Eurostatu – społeczeństwa w Europie.

**M.B.:** Czy ta zmiana jest też najbardziej gwałtowna w Europie?

**M.Ż.:** Tak, bo jest największa i w szczególności dotyczy zmniejszania liczebności grupy, która jest w wieku produkcyjnym. Obojętne, gdzie postawimy granicę wieku produkcyjnego – nawet gdybyśmy jej nie zmieniali, to kurczące się zasoby pracy będą problemem. Myślę, że bardzo realna jest perspektywa, w której w Polsce zabraknie rąk do pracy ze względów czysto demograficznych. Oczywiście, możemy rozwijać nowe technologie, może wzrastać wydajność pracy. Jednak takiej skali zmian demograficznych, polegających na dramatycznym zmniejszeniu się li-

czebności ludności w wieku produkcyjnym, raczej nie będziemy w stanie zrekomensować tymi czynnikami. Myślę, że na dłuższą metę problemem nie będzie bezrobocie, a coś odwrotnego. Podniesienie wieku emerytalnego jest jednym z wielu bardzo ważnych sposobów dostosowania się do tych zmian.

**M.B.:** Czy podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego doprowadzi rzeczywiście do tego, co jest celem tej reformy, czyli do wydłużenia aktywności ekonomicznej Polaków? Mam pewne obawy: albo z powodu sytuacji na rynku pracy, albo z powodu jakiegoś głęboko zakorzonego w umysłach Polaków „odliczania do emerytury” zdarzy się tak, że po sześćdziesiątce, ale przed ustawowym wiekiem emerytalnym, Polacy będą starali się zakończyć karierę zawodową i nastąpi swego rodzaju „inwazja” na system rentowy, system świadczeń dla bezrobotnych czy – w ostateczności – system pomocy społecznej. Czy istnieje takie zagrożenie? Chodzi o to, że dla pracowników w starszym wieku nie ma pracy. To jest grupa, która – oprócz młodych absolwentów – ma największe problemy ze znalezieniem zatrudnienia. Jeżeli podwyższymy wiek emerytalny, pozostanie pytanie, czy oni zostaną w tej pracy, czy – mimo wszystko – zostaną usunięci z rynku, czy też sami będą szukali możliwości odejścia?

**M.Ż.:** Bardzo wiele wątków pojawia się tym pytaniu. Pierwsze – dotyczące faktów: nie do końca zgadzam się z tą diagnozą. Patrząc na strukturę bezrobotnych w naszym kraju, można stwierdzić, że odsetek bezrobotnych wśród tych najstarszych jest najniższy w Polsce. Trudno powiedzieć, że bezrobocie dotyka u nas ludzi starszych. Bezrobocie dotyka – zdecydowanie najbardziej – najmłodszych. Oczywiście jeśli ktoś już straci posadę w późniejszym wieku, trudno mu powrócić na rynek pracy. Dynamika jest taka, że wyraźnie ten odsetek rośnie – to prawda. Mimo tego, nie można stwierdzić, że starsi są dotknięci w Polsce bezrobociem. Bardzo niski jest też wskaźnik zatrudnienia – więc problemem Polski pozostaje to, że bardzo wcześnie, najwcześniej w Europie, można było u nas z rynku pracy wyjść, właśnie dzięki rozwiązaniom systemu emerytalnego. Jednak nie chodzi tu jedynie o niski wiek emerytalny, lecz także o wcześniejsze emerytury. Po drugie, myślę,

że wiele okoliczności pokazuje, iż ludzie boją się nie dlatego, że nie chcieliby dłużej pracować, tylko obawiają się, czy ta praca będzie. Już w obecnych warunkach okres aktywności zawodowej się wydłuża. Opublikowane na początku 2011 r. wyniki obejmującego całą Unię Europejską badania „Eurobarometr” wskazują, że Polacy są stosunkowo lepiej nastawieni do opcji dłuższej pracy niż wiele innych narodów. Po trzecie, zasiłek dla bezrobotnych w tej konstrukcji i w takiej wysokości nie jest alternatywą ani dla dochodów z pracy, ani dla emerytury. Pomoc społeczna – podobnie. Wszystko zależy od tego, jakie te rozwiązania będą. Najpoważniejszym problemem jest ten dotyczący rent. To sugeruje, że obecny system musi zostać zmieniony. Renta nigdy nie powinna być alternatywą dla emerytury. Dotyczy ona innego ryzyka, to po pierwsze. Po drugie, żeby renta nie była alternatywą, nie powinna być atrakcyjna pod względem wysokości świadczenia. To dla mnie argument za zmianą w systemie rentowym.

**M.B.:** Czyli taką zmianą, która jeszcze bardziej uszczelniłaby dostęp do rent?

**M.Ż.:** I zmieniła formułę wymiaru tak, aby rzeczywiście te dwa elementy zgrać. Tak przeważnie jest na świecie. Sposoby obliczania emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy nie powinny się od siebie aż tak różnić. Kiedy przeprowadzono tę wielką reformę w 1999 r., zakładano, że „teraz robimy rzeczy zasadnicze”, a wśród tych, które miały być zrobione później, wymieniano zasady przyznawania renty. Odłożenie tego w końcu na później sprawiło, że nigdy nie udało się tego zrobić.

**M.B.:** A czy Pańskim zdaniem są jakieś szanse na to, żebyśmy mieli taki skandynawski model odchodzenia na emeryturę, rozumiany jako wygaszanie kariery zawodowej? Można zacząć od zmniejszania liczby godzin pracy czy dni pracy w tygodniu. W rezultacie przejście na emeryturę nie wiązałoby się z gwałtowną zmianą stylu życia o bardzo silnych skutkach psychologicznych. Czy można sobie wyobrazić taki system, w którym będziemy stopniowo i łagodnie odchodzili na emeryturę, niejako na raty?

**M.Ż.:** To jest bardzo dobre rozwiązanie, ale nie jako alternatywa dla podwyższania granicy wieku. Tu trzeba zawsze powtarzać, że minimalny wiek w ustawowym systemie emerytalnym

jest potrzebny. Teoretycznie, zwłaszcza jako ekonomiści, możemy powiedzieć, że nie musiało by tego parametru być. Właściwie po co go wprowadzać? Ludzie powinni móc też kalkulować. Jeżeli wolą wcześniejszą emeryturę, ale o wiele niższą, to niech sobie taką wybiorą. Wydaje mi się, że twórcy reformy to właśnie zakładali. Nie do końca przejmowali się niepowodzeniem przy próbie podniesienia i wyrównania wieku emerytalnego. Przyjęli, że nowy system na tyle mocno wiąże wysokość emerytury z faktycznym wiekiem przejścia na nią i z długością życia, iż ustawowy wiek emerytalny już nie ma znaczenia. Pan sam użył przed chwilą takiego sformułowania – nie dosłownie, ale tak to zrozumiałem, że ludzie mają tendencję do korzystania z takich rozwiązań, jakie istnieją. Nie dokonują tej kalkulacji, tak jak nie dokonują wielu innych. Dlatego właśnie ten parametr powinien zostać. Podkreślam: minimalny. Osiągnięcie tego wieku nie powinno oznaczać przymusowego odejścia na emeryturę; jeżeli ktoś chce pracować dłużej, to musi mieć taką możliwość, choć także w rozsądnych granicach. Prawdopodobnie obecne rozwiązania idą za daleko – w tej chwili pracownik, jeżeli chce, może pracować do końca życia i pracodawca ma trudności z uzasadnieniem chęci rozstania się z taką osobą, nawet w bardzo podeszłym wieku. Nie jestem prawnikiem, ale wydaje mi się, że to rozwiązanie w naszym prawie nie jest dobre.

**M.B.:** Przepisy regulujące ochronę stosunku pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego w ogóle się nie zmieniły. Diametralnej zmianie uległo natomiast orzecznictwo Sądu Najwyższego. Jeszcze w 2005 r. zapadł wyrok, w którym SN orzekł, że nabycie prawa do emerytury jest wystarczającą i samoistną przyczyną wypowiedzenia, a w 2009 r. w bardzo podobnej sprawie, zmienił linię orzecznictwa na odwrotną.

**M.Ż.:** Wspomniał Pan Skandynawię. Dla przykładu, w Szwecji osiągnięcie wieku o pięć lat wyższego od minimalnego wieku emerytalnego jest już wystarczającą przesłanką otrzymania wypowiedzenia. Wydaje mi się, że to mądry kompromis – umożliwić elastyczność powyżej wieku emerytalnego, ale w jakichś rozsądnych granicach. Natomiast redukcja czasu pracy w wieku przedemerytalnym – czemu nie? Bariery nie są tu przepisy prawa pracy, lecz bardziej sytuacja na rynku. Zmiany, w tym demograficzne, sprawia-

ją, że rośnie zainteresowanie takimi formami, jak krótszy bądź elastyczny czas pracy. Oczywiście pojawia się wówczas pytanie o częściową emeryturę. Wprowadzono teraz, w ramach podwyższenia wieku emerytalnego, konstrukcję, która taki charakter ma, ale ja bym już więcej przy systemie emerytalnym, mówiąc brzydko, „nie majstrował”. Zakładając, że w ramach prawa pracy i w ramach relacji pracownika z pracodawcą to stopniowe wygaszanie jest możliwe. Mamy system emerytalny, który bardzo poważnie wiąże emeryturę z własnym wkładem – składką. Każdy mógłby podejmować decyzję o ograniczeniu wymiaru czasu pracy, licząc się z tym, jaki to będzie miało wpływ na jego emeryturę. Tej elastyczności w pewnych obszarach moglibyśmy mieć więcej, chociaż w innych mamy jej aż za dużo. Myślę tu o ochronie przedemerytalnej i o orzecznictwie w tej sprawie.

Podsumowując, nie możemy stopniowego odchodzenia na emeryturę rozpatrywać jako alternatywę dla podwyższenia granicy wieku. Ta minimalna jest potrzebna. Gdybyśmy dyskutowali czysto teoretycznie, to pojawia się taka argumentacja z idealnym systemem emerytalnym – w nim teoretycznie minimalny wiek emerytalny nie jest potrzebnym parametrem, a wszystkie inne powinny wystarczyć. Można powiedzieć: „niech ludzie wybierają”, ale ze względów praktycznych, z racji realnego funkcjonowania tak ważnej instytucji, jaką jest system emerytalny, moim zdaniem, pozostaje konieczność utrzymania parametru minimalnego wieku.

**M.B.:** Nie chciałem elastycznego wygaszania kariery zawodowej przedstawiać jako alternatywy wobec minimalnego wieku emerytalnego, tylko jako sposób na rzeczywiste wydłużenie aktywności ekonomicznej Polaków. Czy uważa Pan, że samo podniesienie ustawowego wieku emerytalnego doprowadzi do wydłużenia aktywności zawodowej? Niepokoi mnie obecne podejście pracodawców, którzy nie cenią starszych pracowników. A może zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwach nie jest alternatywą dla wieku emerytalnego, tylko swego rodzaju uzupełnieniem, które pomogłoby ubezpieczonym zaakceptować przesunięcie granicy wieku jako rozwiązanie pozytywne dla nich samych?

**M.Ż.:** Zgadza się. Tutaj może małe uzupełnienie, bo wcześniej ten wątek się pojawił: oczy-

wiecie, samo podniesienie wieku emerytalnego nie wystarczy. Ja tylko uważam, że nie wolno tych innych propozycji traktować jako alternatywy. W debacie o wieku emerytalnym często dochodzi do głosu takie stanowisko, że nie trzeba podnosić wieku, tylko trzeba zrobić wiele innych rzeczy. Ja zawsze uważałem – i uważam nadal – że należy podwyższyć wiek emerytalny, ale też zrobić wiele innych rzeczy. Mieszczą się w tym regulacje prawne dotyczące prawa pracy i innych obszarów: kwestia edukacji, opieki zdrowotnej i tak dalej – to cały, długi katalog. Myślę jednak, że także demografia w tym procesie pomoże zmienić to nastawienie. Sformułował Pan tezę, że pracodawcy nie cenią starszych pracowników. Bardzo szybko nauczą się ich szanować w obliczu tej zmiany, która nastąpi...

**M.B.:** Gdy skończy się napływ młodej siły roboczej?

**M.Ż.:** Tak. Ja myślę, że już można zaobserwować ten efekt.

**M.B.:** Czy nie ma tutaj takiego zagrożenia, że prędzej młodzi imigranci zarobkowi wypełnią tę lukę demograficzną niż starsi pracownicy pracujący dłużej?

**M.Ż.:** Myślę, że nastąpi jedno i drugie. Podobnie jak Pan, nie traktowałbym tego jako alternatywy. Wobec tych tendencji demograficznych potrzebne będzie zarówno wydłużenie okresu aktywności zawodowej, jak i zatrudnianie imigrantów. Polska ma jeden z najniższych wskaźników zatrudnionych obcokrajowców w całej Unii Europejskiej, więc imigracja jest jednym z rozwiązań, które znajdą praktycznie zastosowanie. Pojawia się w związku z tym specyficzne problemy społeczne i kulturowe. Będą też trudne wybory. Krótko mówiąc, będziemy potrzebować i dłuższej pracy, i więcej imigrantów. Tego także nie rozpatrywałbym jako rozwiązań alternatywnych.

Oczywiście ważna jest także dzietność. W dyskusji nad podwyższeniem wieku emerytalnego pojawił się wątek dotyczący tego, że „wiek emerytalny nie jest taki ważny, że trzeba dbać o dzietność”. Zgoda, dzietność jest absolutnie kluczowa, ale nie jako alternatywa dla podwyższenia wieku emerytalnego, ale jako zjawisko równoległe. Nawet gdyby jakimś cudem udało nam się wrócić do współczynnika dzietności równego dwa, to wobec tendencji obserwowanych przez ostat-

nie 20 lat i tak by to było zdecydowanie za mało. Nadal będziemy się starzeć jako społeczeństwo. Trzeba spojrzeć na to w ten sposób: skoro rodzi się dwukrotnie mniej dzieci niż w połowie lat 80., to statystycznie, gdyby rodziło się tyle samo dzieci, i tak mamy jedynie połowę tych wielkości, które mieliśmy. Musiałby więc pojawić się współczynnik dwukrotnie wyższy – to jest prosty rachunek. Tymczasem dojdzie z poziomu dzietności, który mamy obecnie – czyli 1,3 – do 2,0 nie jest chyba realne.

Od pięciu, może siedmiu lat obserwujemy duży wzrost popularności tzw. elastycznych form zatrudnienia; wśród nich znajdują się takie, z których wynagrodzenie w ogóle nie stanowi podstawy oskładkowania. Są też takie, które pozwalają płacić składkę na bardzo niskim poziomie i wyrównywać pracownikowi to wynagrodzenie bieżące netto innymi „kanałami”. Mam na myśli umowę o dzieło, która nie generuje obowiązku składkowego, oraz umowę zlecenie i tzw. samozatrudnienie, które pozwalają na obniżenie podstawy wymiaru składki. Czy w związku z tym, że coraz więcej Polaków czerpie swój bieżący dochód z tych form zatrudnienia, nie grozi im wykluczenie społeczne na starość? To są przecież rzeczywiste okresy nieskładkowe, które narastają już teraz do kilku, kilkunastu lat. Biorąc pod uwagę skalę tego zjawiska, mogą one powodować wzrost liczebności tej grupy, która prawa do godziwej emerytury właściwie nigdy nie nabędzie.

To jest bardzo ważna sprawa, w Polsce trochę pomijana. Myślę, że to będzie jeden z głównych problemów do rozwiązania. Ja to wiąże jednak z wysokością obciążeń. Pracodawcy ponoszą znaczne pozapłacowe koszty pracy. Nasza składka emerytalna – w tej chwili 19,52% – jest bardzo wysoka. Jeśli porównać ją z kimkolwiek: nasi sąsiedzi na zachodzie mają podobną, ale 19,5% tam jest przeznaczona na emerytury i wszystkie renty. Proste porównanie ze starym i bogatym społeczeństwem niemieckim pokazuje, że nasza składka pozostaje bardzo wysoka. Po drugie, reforma nic w tym zakresie nie zmieniła. To także trzeba zawsze powtarzać – dla mnie to jest problem i dlatego nie byłem zwolennikiem tej reformy. Uważałem, że nowy system utrzymuje, a nawet zwiększa pozapłacowe koszty pracy. W przyszłości będzie jeszcze trudniej tę składkę



obniżyć. Ale jak to zrobić wobec zmian demograficznych? Ze względu na sytuację FUS-u należałoby ją podnieść, jednak tego nikt nie proponuje, więc powstała luka będąc uzupełniana jedynie podatkami. Wracając do tematu: można zrozumieć pracodawców zmierzających do obniżenia pozapłacowych kosztów pracy, ale długofalowe skutki będą dla samych zainteresowanych bardzo bolesne. Nie nabywają praw emerytalnych.

Nasuwa się następujący wniosek: obniżenie składek jest mało realne w dającej się przewidzieć perspektywie. Moim zdaniem, staniemy wobec konieczności budowy jakiegoś lepszego zabezpieczenia minimum, żeby zapobiec ubóstwu na starość. Według mnie ten system będzie prowadził do ubóstwa na dużą skalę i do wykluczenia społecznego w późniejszym wieku.

**M.B.:** A gdyby zrównać podstawę opodatkowania z podstawą opodatkowania? Bo podatki dochodowe od osób fizycznych podlega w zasadzie każdy dochód. Oczywiście są wyjątki, ale mówiąc kolokwialnie, dużo trudniej uciec fiskusowi niż ZUS-owi. Czy to nie mogłoby prowadzić do obniżenia stopy składki? Czy zwiększenie bazy do pobierania składki, przy objęciu nią każdego dochodu z umowy o dzieło, umowy zlecenia, doprowadziłoby do obniżenia stopy składki, czy wręcz przeciwnie, do jeszcze większej ucieczki w szarą strefę, co jest zagrożeniem w polskich warunkach?

**M.Ż.:** Oczywiście z punktu widzenia finansów, systemu i uprawnień emerytalnych samych zainteresowanych to dobry pomysł, ale kosztem mogła by być większa szara strefa. Niebezpieczeństwo ucieczki w szarą strefę przy wprowadzeniu takiego rozwiązania jest realne. Dlatego myślę, że do tego typu pomysłów trzeba podchodzić ostrożnie. Dobrych i jednoznacznych rozwiązań nie ma. Są tylko różne odcienie szarości. Ja mówię tutaj o wyjściach typu „do celowe lepsze zabezpieczenie minimum”. Dyskusja na ten temat będzie się długo rozwijała dlatego, że tych skutków ani teraz, ani przez następnych kilka lat nie będzie widać. One staną się widoczne wtedy, kiedy na emeryturę zaczną przechodzić osoby, które przez długi czas nie były objęte systemem emerytalnym. To powoduje też odsuwanie tego problemu. Rozwiązanie, o którym Pan mówi, poprawiłoby już teraz sytuację i po-

zwoliło zapobiec temu problemowi w przyszłości, ale – z punktu widzenia rynku pracy – nie jest to dla mnie jednoznacznie pozytywne rozwiązanie. Bałbym się je poprzeć z pełnym przekonaniem, że to jest dobry pomysł.

**M.B.:** I ostatnie pytanie, jeśli Pan pozwoli. Jakie jest Pańskie stanowisko na temat KRUS-u? Czy powinniśmy przeprowadzić jego reformę w kierunku ubezpieczenia funkcjonującego w systemie pracowniczym? Dla przedsiębiorców? Czy z powodów społecznych pozostawić obecny system mimo jego dużego kosztu ponoszonego przez pozostałą część pracujących Polaków?

**M.Ż.:** Myślę, że trudno byłoby w racjonalny sposób obronić dotychczasowy system. Mamy do czynienia z wyraźnie uprzywilejowaną grupą. Oczywiście z drugiej strony – i to jest problem natury politycznej – trzeba brać pod uwagę całokształt sytuacji, historię, dochody rolników. Tylko dlatego system emerytalny ma łagodzić skutki problemów, których źródło jest poza nim? Dla mnie nie ma uzasadnienia fakt, że wszyscy podatnicy, czyli ci, którzy są poza KRUS-em, finansowali świadczenia rolników poprzez swoje podatki. Jeżeli istnieją problemy związane z rentownością gospodarstw rolnych, trzeba je rozwiązywać poza systemem emerytalnym. Oczywiście, łatwo tak powiedzieć, patrząc z punktu widzenia klarowności systemu emerytalnego. Ja wiem, że politycznie zmiana jest trudna do przeprowadzenia, ponieważ istnienie KRUS-u i jego sposób finansowania rozwiązuje skutecznie te „inne” problemy. Stąd zapewne bierze się argument za podjęciem politycznej decyzji, żeby ten temat zostawić. Zmiana – choć uzasadniona – wymagałaby znalezienia innych rozwiązań dla problemów ekonomicznych współczesnego rolnictwa.

**M.B.:** Czy możemy zakończyć naszą rozmowę życzeniami dla Czytelników? Proponuję: „Obyśmy nigdy nie znaleźli się w sytuacji, w której będziemy zmuszeni do skorzystania z ubezpieczenia emerytalnego. Aby, mimo podeszłego wieku, nie zabrakło nam nigdy zdolności ani ochoty do pracy”.

**M.Ż.:** Uważam, że praca zawsze jest źródłem dobrobytu, a system emerytalny dzieli tylko to, co zostało wypracowane. Z drugiej strony – jest potrzebny. Ja wolałbym zakończyć naszą rozmowę optymistycznie. Systemy emerytalne

funkcjonują już ponad 100 lat, jednak przez ten czas się zmieniały. Tak samo patrzę na kwestię podwyższenia wieku emerytalnego – po prostu zmieniają się parametry, warunki. Trzeba się do

tego dostosowywać, a wówczas system emerytalny będzie nadal funkcjonował.

**M.B.:** Bardzo dziękuję za rozmowę.

**M.Ż.:** Dziękuję.

## Wybór tekstów klasycznych

Elinor Ostrom

### **Instytucje i środowisko z wprowadzeniem Boba Jessopa**

W bieżącym wydaniu *Zarządzania Publicznego* publikujemy przekład artykułu autorstwa Elinor Ostrom, niedawno zmarłej laureatki Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii. Stanowi on przykład typowej dla badaczki heterodoksyjnej, prowokacyjnej krytyki abstrakcyjnych i formalistycznych analiz „tragedii wspólnego pastwiska” (*tragedy of the commons*), tzn. argumentacji, że w działaniach człowieka racjonalnego można dostrzec znaczące bodźce do nadmiernej eksploatacji zasobów wspólnych, co prowadzi do ich wyczerpania i ostatecznie uniemożliwia wykorzystanie przez przyszłe pokolenia (zob. Hardin 1968). Ostrom opiera swoją analizę na własnych pracach badawczych, krytycznych porównaniach wyników wielu badań empirycznych, współczesnej teorii gier i eksperymentach z dziedziny projektowania instytucji. Mówiąc najogólniej, wyniki badań autorki wskazują na fakt, że mając możliwość porozumiewania się, eksperymentowania i modyfikacji reguł instytucjonalnych, ludzie potrafią wypracować różnorodne rozwiązania prowadzące do zrównoważonego zarządzania dobrami wspólnymi, do których ma zastosowanie wyżej wspomniane pojęcie „tragedii wspólnego pastwiska”. Do tego rodzaju zasobów zaliczają się lasy, łowiska, grunty uprawne, pastwiska, formacje wodonośne oraz systemy nawadniające, czyli dobra, do których trudno zakazać dostępu ze względu na ich skalę i sposób wykorzystania, co jednak zagraża całemu ekosystemowi. Kwestę tę omówię szerzej po krótkiej prezentacji dokonań autorki.

Elinor Claire Awan urodziła się 7 sierpnia 1933 r. w Los Angeles (Kalifornia). Jej dzieciństwo było naznaczone trudnościami materialnymi, które pogłębiły się jeszcze, gdy ojciec, hollywoodzki scenograf, bezrobotny na skutek wielkiego kryzysu, porzucił rodzinę. Mimo to matka, z wykształcenia muzykzka, zapisała ją do najlepszego publicznego liceum w okolicy, Beverly Hills High School. Elinor ukończyła je w 1951 r., a trzy lata później uzyskała licencjat w dziedzinie politologii na Uniwersytecie Kalifornijskim (Los Angeles). Po ślubie ze szkolnym kolegą, Charlesem Scottem, wyjechała do Bostonu, gdzie podjęła pracę, umożliwiając mężowi ukończenie studiów na wydziale prawa. Po rozwodzie wróciła do Los Angeles i zatrudniła się w sekcji zasobów ludzkich na macierzystej uczelni. Dzięki temu mogła podjąć studia zaoczne na Wydziale Administracji Publicznej, które ukończyła z dyplomem magisterskim w 1962 r. Następnie rozpoczęłaienne studia doktoranckie w dziedzinie politologii. Pracę doktorską, obronioną w 1965 r., poświęciła wykorzystaniu przepisów prawa stanowego i precedensowych decyzji wymiaru sprawiedliwości przez zakłady wodociągowe eksploatujące kalifornijskie zasoby wód gruntowych do opracowania dokładnej, dostępnej publicznie historii wcześniejszego poboru wody, a następnie na tej podstawie do wypracowywania porozumień co do ograniczenia jej zużycia.

W 1963 r. Elinor Scott poślubiła promotora swoich prac magisterskiej i doktorskiej, a przede wszystkim naukowca, z którym miała współpracować do końca życia. Vincent Ostrom (1919–2012) opracował takie pojęcia, jak policentryzm, zasoby wspólne, samorządność i działania zbiorowe, które jego żona twórczo rozwinęła dzięki oryginalnemu połączeniu różnych metod badawczych (więcej szczegółów można znaleźć w: Zagorski 2006; Toonen 2010; McGinnis, Ostrom 2012; Arrow i in. 2012). W 1964 r. Lin, jak nazywali ją przyjaciele, wraz z mężem wyjechała do Bloomington, by podjąć pracę na Indiana University. W 1973 r. małżonkowie założyli tam Warsztaty Analiz Teorii Politycznych i Polityk (*Workshop in Political Theory and Policy Analysis*), pragnąc stworzyć forum dla badań interdyscyplinarnych, które dość trudno prowadziło się w czasach, gdy granice poszczególnych dyscyplin naukowych były ostro zakreślone. W 1974 r. Elinor uzyskała tytuł profesora zwyczajnego (Indiana University), a następnie honorowy tytuł zasłużonego wykładowcy (*Distinguished Professor*). Od 2006 r. była także profesorem i dyrektorem-założycielem Ośrodka Badań nad Różnorodnością Instytucjonalną (*Center for the Study of Institutional Diversity*) na Arizona State University. Oba ośrodki połączyły wysiłki, analizując zagadnienia związane z zasobami wspólnymi z perspektywy instytucjonalnej. Lin Ostrom kierowała także badaniami we wspólnym programie badawczym poświęconym zrównoważonej gospodarce rolnej i eksploatacji zasobów naturalnych (*Sustainable Agriculture and Natural Resource Management Collaborative Research Support Program* – SANREM CRSP) zarządzanym przez Virginia Tech University i finansowanym ze środków USAID.

Wiele czasu poświęcała pracy badawczej i organizacyjnej, tworząc Warsztaty Teorii Politycznej i Wyboru Publicznego (*Workshop on Political Theory and Public Choice*). W charakterystyczny dla siebie sposób zachęcała do współdziałania uczonych i studentów reprezentujących różne dyscypliny. Vincent preferował bardziej filozoficzną pracę koncepcyjną, natomiast Lin spełniała się w działaniu, planując i prowadząc badania empiryczne oraz dokonując analiz porównawczych. Korzystając z różnych źródeł (m.in. w późniejszych latach ze zdjęć satelitarnych), opracowała zestawy nowatorskich wskaźników do przetwarzania zgromadzonych przez siebie danych (więcej informacji na temat jej interdyscyplinarnych metod badawczych można znaleźć w: Poteete, Janssen, Ostrom 2010). Na podstawie wyników własnych badań w dziedzinie zbiorowego zarządzania zasobami wspólnymi w Afryce, Indonezji, Japonii, Nepalu, Hiszpanii, Szwajcarii i USA oraz eksperymentalnych prac w ramach Warsztatów, napisała lub współredagowała kilka książek poświęconych teorii organizacyjnej, analizie instytucjonalnej i administracji publicznej, przyczyniając się do rozwoju bloomingtońskiej szkoły wyboru publicznego, która uznaje instytucje za nieustannie ewoluujące zestawy reguł służących do zarządzania dylematami społecznymi (zob. np. Ostrom 1995, 2005, 2010). Spośród 109 publikacji umieszczonych na jej witrynie internetowej przez Arizona University, 100 opublikowano po roku 1990, w którym światło dzienne ujrzała jej pierwsza poważna praca – *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions* (streszczenie zob. niżej). Lin Ostrom zmarła na raka trzustki 12 czerwca 2012 r. Jej ostatni artykuł, „Green from the grassroots”, ukazał się drukiem w dniu jej śmierci (Ostrom 2012).

Po obronie pracy doktorskiej skoncentrowała się na badaniu wpływu wyboru publicznego na wytwarzanie dóbr i usług publicznych w dziedzinie utrzymania porządku, edukacji, świadczenia usług publicznych przez miasta, samorządy lokalne itd., korzystając z dorobku teorii wyboru publicznego, teorii gier i koncepcji policentryzmu jako podstawy dobrego demokratycznego rządzenia, popularnych zwłaszcza w latach 60. i 70. XX wieku. W latach 80. i 90. interesowała się rozwiązaniami problemu zarządzania zasobami wspólnymi w ogólnodostępnych ekosystemach w celu utrzymania ich długofalowej zrównoważonej eksploatacji bez konieczności odwoływania się do praw własności prywatnej ani do odgórnego planowania przez instytucje państwowe. Nawigując do koncepcji rozproszenia i rozdziału ośrodków kierowniczych, wskazywała na znaczenie tworzenia sieci i solidarności w rozstrzygnięciu kwestii związanych z zarządzaniem. Po 2000 r. dopracowywała własne analizy działań samorządnych systemów społeczno-ekologicznych (w tym wiedzy postrzeganej jako jedna z odmian zasobu wspólnego), za które w 2009 r. przyznano jej nagrodę Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii (stąd bardziej znana, chociaż trochę myląca nazwa Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii). Nagrodę otrzymała za „wnikliwie analizy rządzenia gospodarką, zwłaszcza dobrami wspólnymi”. Wykład wygłoszony przez nią z tej okazji jest dostępny online (Ostrom 2010), a jego rozwinięcie stanowi artykuł, którego przekład zamieszczamy poniżej. Wraz z Lin Ostrom, nagrodę otrzymał Oliver E. Williamson, ekonomista zajmujący się problemami związanymi z projektowaniem instytucji rządzenia, najlepiej znany z analiz rynków i hierarchii. Nagroda Nobla była najważniejszym wyróżnieniem spośród wielu międzynarodowych wyrazów uznania, jakie otrzymywała od połowy lat 90. Ostrom zalicza się także do wąskiego grona kobiet wybranych do dwóch najbardziej prestiżowych akademii honorowych w USA: Krajowej Akademii Nauk (National Academy of Sciences) oraz Amerykańskiej Akademii Sztuk Pięknych i Nauk Przyrodniczych (American Academy of Arts and Sciences).

Jej książka *Governing the Commons (Zarządzanie zasobami wspólnymi)* (1990) stanowi syntezę głównego nurtu prac empirycznych tej badaczki. Autorka wyraża w niej opinię, że problemów z zarządzaniem zasobami bogactw naturalnych wykorzystywanych jednocześnie przez wielu ludzi nie można łatwo rozwiązać poprzez odwoływanie się do sił rynkowych (alokacja praw własności prywatnej) ani poprzez planowanie na szczeblu państwowym (przyjmowanie scentralizowanych, rzekomo uniwersalnych rozstrzygnięć dla wszystkich). Przedstawia w niej trzy podstawowe modele rozwiązań rynkowych i państwowych, a następnie omawia teoretyczne oraz empiryczne alternatywy ilustrujące cały wachlarz innych możliwych ujęć tej kwestii. W kolejnych rozdziałach zwraca uwagę na udane i nieudane próby regulowania eksploatacji zasobów wspólnych, akcentując potencjał organizacji dobrowolnych w kwestii rozwiązywania dylematów z tej dziedziny. Wykazuje, że ludzie wcale nie są skazani na „tragedię wspólnego pastwiska”, gdy mogą samodzielnie dokonywać wyboru kształtu rozwiązań instytucjonalnych, modyfikować reguły i odpowiedzi adaptacyjne, wykorzystując refleksyjny proces uczenia się. Opublikowany w *Zarządzaniu Publicznym* artykuł stanowi znakomitą syntezę jej argumentów wzbogaconą o najnowszą bibliografię (zob. też Dietz i in. 2002, s. 3–4).

W *Governing the Commons* Ostrom zidentyfikowała osiem zasad stabilnego zarządzania zasobami wspólnymi na szczeblu lokalnym. Zaliczają się do nich: (1) jasno określone granice zasobów (umożliwiające skuteczne zablokowanie dostępu nieuprawnionym), (2) reguły rządzące wykorzystywaniem zasobów odpowiadające lokalnym uwarunkowaniom, (3) rozwiązania umożliwiające większości korzystających z zasobu uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, (4) skuteczne nadzorowanie przestrzegania ustalonych reguł (przedstawiciele wspólnoty lub jednostki przed nią odpowiedzialne), (5) progresywne sankcje za złamanie ustalonych reguł, (6) łatwo dostępne, tanie i efektywne mechanizmy rozstrzygnięcia konfliktów, (7) akceptacja wypracowanych oddolnie samorządnych rozwiązań przez władze wyższego szczebla, a w przypadku zasobów wspólnych o szerszym zasięgu (8) istnienie wielu „zagnieżdżonych” poziomów organizacyjnych, przy czym na podstawowym są to małe organizacje społeczności lokalnych, co stanowi odzwierciedlenie idei policentryzmu. Ostrom modyfikowała i rozszerzała te zasady w późniejszych pracach, eksponując rolę samoorga-

nizujących się systemów rządzenia, efektywnej komunikacji, zaufania i wzajemności, wzbogacając swoje spostrzeżenia szczegółowymi analizami różnych rodzajów zasobów. Przytaczane przez nią argumenty nie odnoszą się wyłącznie do dóbr materialnych, lecz także do intelektualnych dóbr wspólnych. Praca Hess i Ostrom (2006) stanowi zbiór artykułów poświęconych problematyce wspólnej własności intelektualnej i „tragedii anty-pastwiska”, z którą mamy do czynienia w następstwie przeregulowania kwestii własności intelektualnej, nadmiernego patentowania, licencjonowania, zawyżania cen i braku ochrony własności wspólnej.

W wydanej w 2005 r. książce pt. *Understanding Institutional Diversity (Zrozumieć różnorodność instytucjonalną)* Lin Ostrom przedstawiła szereg zasad, które legły u podstaw działania szkoły bloomingtońskiej. Autorka prezentuje w niej opracowane przez siebie ramy analiz rozwoju instytucjonalnego i przedstawia sposoby ich praktycznego zastosowania do prowadzenia badań empirycznych poświęconych konkretnym kwestiom politycznym. Zaliczają się do nich arena, na której rozgrywają się interakcje, reguły opracowywane przez uczestników w celu uporządkowania wzajemnych relacji, a także uwarunkowania biofizyczne wpływające na strukturę interakcji oraz cechy wspólnoty działającej na danej arenie. Zdrowe, samorganizowane instytucje zarządzania zasobami charakteryzują się różnorodnością reguł, procesów kalkulacji stosowanych przez uczestników do modyfikacji reguł oraz zasad projektowania instytucji. Idee te zostały rozwinięte w książce *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice (Współpraca: Działania zbiorowe, zasoby wspólne i różnorodne metody w praktyce)* (Poteete, Janssen, Ostrom 2010).

Artykuł pt. „Institutions and the environment” („Instytucje i środowisko”) został opublikowany po raz pierwszy w *Economic Affairs*, magazynie wydawanym przez Institute of Economic Affairs, znany brytyjski wolnorynkowy zespół ekspertów (założony w 1955 r.) popularyzujący wolnorynkowe rozwiązania problemów gospodarczych i społecznych. Starając się objaśnić funkcjonowanie podstawowych instytucji wolnej gospodarki i wolnego społeczeństwa, Instytut zachęca do refleksji nad właściwą rolą instytucji, praw własności majątkowej i rządów w sprzyjaniu innowacji, przedsiębiorczości oraz efektywnemu wykorzystaniu zasobów środowiska. Fakt ten odzwierciedla związkę Lin i Vincenta Ostromów z teorią racjonalnego wyboru, teorią wyboru publicznego i z pracami takich ekonomistów, jak Frank Knight, Ludwig von Mises i Friedrich von Hayek. Lecz szkoła bloomingtońska, z którą związali się Ostromowie, różni się zarówno od wirginijskiej szkoły wyboru publicznego (uznającej obieralnych i mianowanych urzędników publicznych za wyrachowanych aktorów dążących do maksymalizacji zysków) i richmondzkiej szkoły wyboru społecznego, która wykorzystuje teorię gier i wyniki badań empirycznych do analizy procesów głosowania w wyborach masowych i do ciał ustawodawczych, jak również do analizy strategicznych interakcji między różnymi agendami rządów (więcej informacji o szkole bloomingtońskiej w: Aligica, Boettke 2009). Czytelnicy artykułu z pewnością natychmiast zorientują się, że Elinor Ostrom nie podpisuje się pod wolnorynkowymi rozwiązaniami problemów z zarządzaniem zasobami wspólnymi. Wręcz przeciwnie, opowiada się za tezą, że osoby mogące komunikować się ze sobą nawzajem, formułować i modyfikować reguły, wypracowują instytucje oraz formy rządzenia zapewniające zrównoważoną eksploatację tego rodzaju zasobów. Jej argumenty można potraktować jako wkład do teoretycznych rozważań na temat rządzenia w wolnych społeczeństwach, lecz niekoniecznie jako obronę stosowania rozwiązań wolnorynkowych do wszystkich problemów pojawiających się w tej dziedzinie. W artykule powtarza jeden ze swoich najsympliczniejszych sloganów – „nie istnieją uniwersalne rozwiązania dla wszystkich” – oraz udowadnia, że różnorodność instytucjonalna odgrywa kluczową rolę w rozwiązywaniu problemów związanych z wykorzystywaniem zasobów wspólnych.

Bob Jessop (Lancaster University)

## Bibliografia<sup>1</sup>

- Aligica P.D., Boettke P. (2009). *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. London: Routledge.
- Arrow K.J., Keohane R.O., Levin S.A. (2012). „Elinor Ostrom: An uncommon woman for the commons”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, t. 109, nr 33, s. 13135–13136.
- Dietz T., Ostrom E., Stern P.C. (2003). „The struggle to govern the commons”, *Science*, nr 302, s. 1907–1912.
- Hardin G. (1968). „The tragedy of the commons”, *Science*, nr 162, s. 1243–1248.
- Hess C, Ostrom E. (red.) (2006). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge: MIT Press.

<sup>1</sup> Pełna bibliografia dostępna pod adresem: [http://www.experts.scival.com/asu/expertPubs.asp?n=Elinor+Ostrom&u\\_id=202](http://www.experts.scival.com/asu/expertPubs.asp?n=Elinor+Ostrom&u_id=202)

Janssen M., Ostrom E. (2006). „Governing social-ecological systems”, w: L. Tesfatsion, K.L. Judd (red.), *Handbook of Computational Economics*, t. 2. Amsterdam: Elsevier, s. 1465–1509.

Kiser L.L., Ostrom E. (1982). „The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches”, w: E. Ostrom (red.), *Strategies of Political Inquiry*. London: Sage, s. 179–122.

McGinnis M.D., Ostrom E. (2010). „Reflections on Vincent Ostrom, public administration, and polycentricity”, *Public Administration Review*, t. 72, nr 1, s. 15–25.

Ostrom E. (1972). „Metropolitan reform: propositions derived from two traditions”, *Social Science Quarterly*, t. 53, nr 4, s. 474–493.

Ostrom E. (1986). „An agenda for the study of institutions”, *Public Choice*, t. 48, nr 1, s. 3–25.

Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom E. (1998). „A behavioral approach to the rational choice theory of collective action”, *American Political Science Review*, t. 92, nr 1, s. 1–22.

Ostrom E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom E. (2009). „A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems”, *Science*, nr 325, s. 419–422.

Ostrom E. (2010). „Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems”, *American Economic Review*, t. 100, nr 3, s. 641–672; [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2009/ostrom\\_lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf), last accessed 03.03.2013.

Ostrom, E. (2012) ‘Green from the grassroots’, *Common Dreams*, 12 June, <https://www.commondreams.org/view/2012/06/12-7>

Ostrom E., Crawford S.E. (1995). „A grammar of institutions”, *American Political Science Review*, t. 89, nr 3, s. 582–600.

Ostrom E., Gardner R., Walker J. (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan.

Ostrom E., Janssen M.A., Anderies J.M. (2007). „A diagnostic approach for going beyond panaceas”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, t. 104, nr 39, 15176–15178.

Ostrom E., Nagendra H. (2006). „Insights on linking forests, trees, and people from the air, on the ground, and in the laboratory”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, t. 103, nr 51, s. 19224–19231.

Ostrom E., Schroeder L., Wynne S. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Oxford: Westview Press.

Ostrom E., Walker J. (2003). *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation.

Ostrom V. (1953). *Water and Politics: A Study of Water Policies and Administration in the Development of Los Angeles*. Los Angeles: The Haynes Foundation.

Ostrom V., Ostrom E. (1965). „A behavioral approach to the study of intergovernmental relations”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr 359, s. 137–146.

Ostrom V., Ostrom E. (1971). „Public choice: a different approach to the study of public administration”, *Public Administration Review*, t. 31, nr 2, s. 203–216.

Ostrom V., Ostrom E. (2004). „The quest for meaning in public choice”, *The American Journal of Economics and Sociology*, t. 63, nr 1, s. 105–147.

Poteete A.R., Janssen M.A., Ostrom E. (2010). *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*. Princeton: Princeton University Press.

Toonen T. (2010). „Resilience in public administration: The work of Elinor and Vincent Ostrom from a public administration perspective”, *Public Administration Review*, t. 70, nr 2, s. 193–202.

Zagorski N. (2006). „Profile of Elinor Ostrom”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, t. 103, nr 51, 19221–19223; accessible at <http://www.pnas.org/content/103/51/19221.full>.

Elinor Ostrom

## Instytucje i środowisko

W swoim artykule Elinor Ostrom przedstawia krytyczną analizę wyników wielu badań empirycznych, współczesnej teorii gier i własnych eksperymentów z dziedziny projektowania instytucji w odniesieniu do nadmiernej eksploatacji zasobów wspólnych. Autorka wskazuje na fakt, iż mając możliwość porozumiewania się, eksperymentowania i modyfikacji reguł instytucjonalnych, ludzie wypracowują różnorodne – niekoniecznie rynkowe – rozwiązania prowadzące do zrównoważonego zarządzania dobrami wspólnymi, do których rzekomo ma zastosowanie pojęcie „tragedii wspólnego pastwiska”.

Słowa kluczowe: zasoby wspólne, reguły instytucjonalne, wspólnoty, adaptacja, eksploatacja.

Naukowcy mają skłonność do formułowania „optymalnych” rozwiązań problemów związanych z użytkowaniem zasobów będących wspólną własnością (*commonpool resources*), do których zaliczają się łowiska, lasy i zbiorniki wody. Powszechnie znane są przykłady zarówno udanych, jak i chybionych działań polegających na prywatyzacji, upaństwowieniu lub komunalizacji tych zasobów. W oparciu o analizę praktycznych wyników konkretnych decyzji w tej dziedzinie proponuję, by teoretycy instytucji odeszli od uproszczonych, rzekomo uniwersalnych rozwiązań dla wszystkich rodzajów zasobów na rzecz wypracowywania elastycznych, wielopoziomowych systemów zarządzania złożonymi, podlegającymi ewolucji grupami zasobów.

Elinor Ostrom (1933–2012), amerykańska politolożka, laureatka Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii za rok 2009 za analizę ekonomicznych aspektów rządzenia, szczególnie w ramach wspólnot. Rozwijająca teorię dóbr wspólnych. Wykładała na Indiana University w Bloomington oraz Arizona State University.

Przełożył Rafał Śmietana. Tytuł oryginału: *Institutions and the environment*; © 2008 The Author. Journal compilation © Institute of Economic Affairs 2008. Published by Blackwell Publishing, Oxford.

Przeprowadzenie badań, których wyniki wykorzystałam w niniejszym artykule, zostały sfinansowane ze środków National Science Foundation oraz MacArthur Foundation. Autorka dziękuje za wnikliwe komentarze otrzymane od Billa Blomquista, Colina Clarka i Tracy Yandle.

### 1. Wprowadzenie

Gdy teoretyk i badacz instytucji ma za zadanie napisać artykuł zatytułowany „Instytucje i środowisko naturalne”, winien przede wszystkim zdefiniować, w jaki sposób będzie używał przedmiotowych pojęć. W języku potocznym terminy „instytucje” oraz „środowisko” odnoszą się do wielu rzeczy. Niekiedy mianem instytucji określamy np. więzienie lub pewne szeroko rozpowszechnione praktyki w społeczeństwie, takie jak np. instytucja małżeństwa. Terminu „środowisko” używamy zarówno w odniesieniu do najbliższego otoczenia pewnego punktu odniesienia, jak i do ziemskiej ekosfery. Na szczęście w miarę upływu czasu badaczom udaje się opracowywać bardziej precyzyjne i przydatne w praktyce definicje instytucji, rozmaitych aspektów środowiska naturalnego oraz poziomów wzajemnych oddziaływań między nimi – co dotyczy zwłaszcza naukowców dokonujących analiz korzystnych i niekorzystnych oddziaływań na różnorakie obiekty oraz procesy rozgrywające się w obrębie ekosystemów (zob. Aoki 2001; North 2005; Ostrom i in. 2007).

W niniejszym rozdziale termin „instytucje” odnosi się do reguł, do których odwołują się ludzie podczas interakcji w złożonych, powtarzających się sytuacjach na wielu poziomach analitycznych (North 2005; Ostrom 2005). Jednostki regularnie uczestniczące w pewnego rodzaju in-

terakcjach stosują reguły określone przez władze państwowe w odniesieniu do konkretnych sytuacji (lub korzystają z ich braku). Mogą one także opracowywać i narzucać innym własne reguły. Osoby nawiązujące interakcje w konkretnej, określonej regułami sytuacji związanej z danym środowiskiem mogą z czasem przyjąć normy dotyczące zachowań wobec innych ludzi oraz ich działań. W świetle tych reguł, a także wspólnie wypracowanych norm (gdy zajdzie konieczność), osoby te realizują strategie oddziałujące na nich samych, a także na innych (Crawford, Ostrom 1995). W miarę poznawania konsekwencji własnych i cudzych zachowań w danej sytuacji uczestnicy omawianych interakcji mogą modyfikować normy i strategie działania, co prowadzi do lepszych lub gorszych następstw dla nich oraz dla środowiska, którego te działania dotyczą.

Wiele spośród dóbr naturalnych ma charakter ogólnodostępnej własności wspólnej. Najczęściej są one na tyle duże, że wykluczenie potencjalnych beneficjentów z ich użytkowania do celów konsumpcyjnych lub niekonsumpcyjnych prowadzi do wystąpienia skutków istotnych statystycznie. Każde indywidualne użycie ogólnodostępnego zasobu do celów konsumpcyjnych (np. pozyskanie drewna z lasu lub odprowadzenie wody z systemu nawadniającego) zmniejsza jego ilość dostępną dla innych (Ostrom, Ostrom 1977; Ostrom i in. 1994). Bez skutecznych instytucji ograniczających zapędy tych, którzy potrafią szczególnie intensywnie pozyskiwać tego rodzaju zasoby, ulegną one nadmiernej eksploatacji i zniszczeniu (FAO 2005; Mullon i in. 2005; Myers, Worm 2003).

## 2. Modelowanie problemu ogólnodostępności zasobów

Modele formalne służące do analizowania przyczyn nadmiernej eksploatacji zasobów będących wspólną własnością oraz do opracowywania propozycji zapobiegania ich zniszczeniu stanowią ważne narzędzie w rękach badaczy instytucji. Jednym z najwcześniejszych i najpopularniejszych modeli wykorzystywania tego rodzaju zasobów, charakteryzującym się również największą mocą objaśniającą, jest statyczny

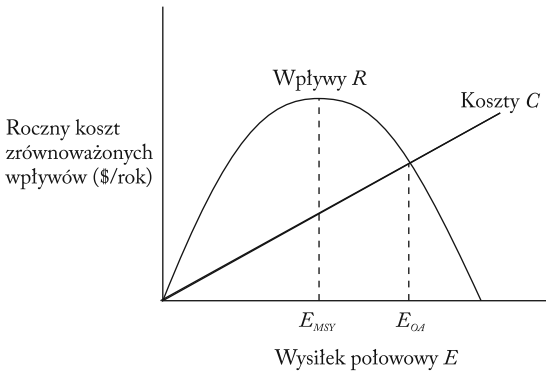
model optymalnych połowów zaproponowany przez Scotta Gordona<sup>1</sup> w 1954 r. Gordon oraz wielu innych uczonych, którzy pełnymi garściami czerpali z jego dorobku, założyli, że na ogólnodostępnym łowisku każdy rybak inwestuje w zwiększanie połowów aż do chwili osiągnięcia równowagi bionomicznej ( $E_{0A}$ ), w warunkach której całkowity dochód jest równy poniesionym kosztom całkowitym. Równowaga bionomiczna (ryc. 1) prowadzi do znacznego rozproszenia renty ekonomicznej. Gdyby rybacy prowadzili odłow z maksymalną wydajnością zapewniającą naturalne odtwarzanie zasobów, osiągaliby znaczne zyski określane jako maksymalny trwały przychód ( $E_{MSY}$  – *maximum sustainable yield*). Problem polega jednak na tym, że na poziomie maksymalnego trwałego przychodu każdy rybak nadal zarabia, dlatego łowisko wciąż pozostaje atrakcyjne dla innych przedstawicieli tego zawodu. Dopóki jest ono otwarte dla wszystkich, utrzymana zostanie równowaga bionomiczna w miejsce maksymalnego trwałego przychodu.

Przedstawiony powyżej w dużym skrócie model wykorzystywano do wyjaśnienia nadmiernej eksploatacji ogólnodostępnych zasobów cennych surowców w sytuacji, gdy nie istnieją żadne zasady regulujące ich udostępnianie nowym użytkownikom ani nie określono dopuszczalnego poziomu ich pozyskiwania. Moc wyjaśniająca modelu Gordona polega na jednoznacznym określeniu przyczyn nadmiernej eksploatacji zasobów będących wspólną własnością. Prostota tego modelu jest jednak równocześnie źródłem jego słabości, gdy na jego podstawie projektuje się nowe instytucje – ekonomiczne bodźce zniechęcające do nadmiernej pozyskiwania zasobów. Jak zauważa Colin Clark (2006, s. 15), statyczny, uproszczony model odłowów jest zbyt schematyczny, co sprawia, że nie da się go z powodzeniem zastosować do opisu wszystkich ogólnodostępnych zasobów. Wielu analityków zakłada po prostu, że wystarczy narzucić użytkownikom pewne zróżnicowane reguły, wymuszające eksploatację na poziomie nieprzekraczającym maksymalnego trwałego przychodu.

Model Gordona wykorzystywano jako teoretyczną bazę dla serii eksperymentów labo-

<sup>1</sup> W polskim piśmiennictwie model ten znany jest pod nazwą modelu Gordona-Schaffera.





Ryc. 1. Bioekonomika rybołówstwa – model Gordona (Clark 2006, s. 11).

ratoryjnych poświęconych badaniu zachowań jednostek wobec zasobów będących wspólną własnością. Prognozy modelu dotyczące nadmiernej eksploatacji sprawdzają się, gdy osoby biorące udział w eksperymencie podejmują decyzje anonimowo i nie mogą porozumiewać się między sobą (Ostrom i in. 1994). Gdy tylko umożliwi im się przyjmowanie zobowiązań bez pokrycia (tzn. w warunkach, w których przestrzeganie tych zobowiązań nie jest egzekwowane z zewnątrz), uczestnicy eksperymentu stosują normy i strategie zmierzające do maksymalizacji zysków (Ostrom, Walker 1991). Co więcej, gdy tylko pojawiła się możliwość stworzenia przez grupę zainteresowanych własnego systemu sankcji i użycia go przeciwko osobom spoza grupy, członkowie tej grupy zbliżyli się do uzyskania optymalnych wyników (Ostrom i in. 1992).

Jak więc widać, prognozy dotyczące nadmiernej eksploatacji zasobów wspólnych znajdują potwierdzenie zarówno w teorii, jak i w praktyce. Dlatego instytucje należy projektować w taki sposób, by motywować użytkowników do eksploatacji na poziomie maksymalnego trwałego przychodu, co wymaga szczegółowej znajomości cech charakterystycznych danego zasobu, zamiast stosowania wyłącznie uproszczonych modeli rzeczywistości (takich jak np. model Gordona). Niestety, za wiele rozwiązań przedstawianych jako reformy ma charakter zbyt ogólnikowy, toteż badacze, decydenci i społeczeństwa muszą samodzielnie formułować reguły najbardziej odpowiadające złożonym ekosys-

temom, w których występują różnorodne zasoby o charakterze ogólnodostępnym.

### 3. Cechy optymalnych instytucji

Powszechna aprobata dla modelu Gordona doprowadziła do powstania trzech grup wyidealizowanych rozwiązań mających na celu wymuszenie zrównoważonej eksploatacji zasobów. Grupy tych „optymalnych” reguł można ogólnie opisać jako własność prywatną (Demsetz 1967; Raymond 2003), państwową (Lovejoy 2006; Terborgh 1999, 2000) lub kontrolę społeczną (Vermillion, Sagaridoy 1999). Istnieje wiele przykładów na to, jak przejście zasobów wspólnych pod nadzór właściciela państwowego, prywatnego lub społecznego pomogło ich użytkownikom osiągać lepsze wyniki w krótkiej perspektywie czasowej i jednocześnie na dłuższą metę zabezpieczyć odnawialność tychże zasobów. Jednak konkretne rozwiązania, które okazały się skuteczne, różnią się zasadniczo od siebie, a także od prostych, rzekomo optymalnych zaleceń opracowywanych przez teoretyków tego zagadnienia (Rose 2002; Tietenberg 2002).

#### Własność prywatna a zasoby wspólne

Po II wojnie światowej sądy w południowej Kalifornii określiły prawa do eksploatacji stanowych zasobów wodnych, ustanawiając urząd rzeczoznawcy stosunków wodnych (*watermaster*). Było to konieczne do stwierdzenia wyjściowego stanu tych zasobów, co z kolei stanowiło podstawę dla określenia praw, a także kontroli przestrzegania przepisów przez dostawców wody (Blomquist 1992). W następstwie tych rozstrzygnięć natychmiast pojawiły się rynki praw do wody. Prawa te sprzedawali lub dzierżawili użytkownicy o niższej produktywności krańcowej użytkownikom o wyższej produktywności (np. firmom dostarczającym wodę, które potrzebowały tych praw do zapewnienia dostaw w godzinach szczytu). Posiadacze praw, którzy przestawali z nich korzystać (z powodu zmiany miejsca, zmiany profilu lub zaprzestania działalności), zbywali je użytkownikom pragnącym zwiększyć dostęp do miejscowych źródeł wody.

Po pięciu latach zmianie uległy takie czynniki środowiskowe, jak liczba ludności, wydajność

źródeł wody oraz jej dostępność w połączonych sieciach wodociągowych. Pierwotne rozstrzygnięcia wprowadzone przez kalifornijskie sądy umożliwiły producentom wody modyfikację wynegocjowanych wcześniej zasad w celu rozwiązania tych problemów (Blomquist, Ostrom 2008; Steed, Blomquist 2006). W pewnych latach zezwalano zakładom wodociągowym na większy pobór wody, niż wynikałoby to z posiadanych przez nich praw, pod warunkiem, że w późniejszym okresie ograniczą jej pobór (analogicznie do pożyczki z banku, którą należy spłacić). Miały one także prawo do niewykorzystywania w pełni przydziałów wody i do jej magazynowania lub oszczędzania na wypadek przewidywanego zwiększonego poboru w przyszłości. Ponadto dostawcy eksperymentowali z różnymi innymi rozwiązaniami, takimi jak np. tworzenie specjalnych obszarów, na których wprowadzano podwyższone podatki od zużycia wody w celu sfinansowania odnowy jej zasobów, jak również monitorowania ich poziomu. Tak więc, o ile prywatyzację praw można uznać za decydujący krok w kierunku obniżenia nadmiernej eksploatacji zasobów wody gruntowej w Los Angeles, o tyle była ona tylko jedną z wielu zmian i modyfikacji rozwiązań instytucjonalnych wprowadzanych w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności zewnętrzne.

W dziedzinie rybołówstwa często mianem „optymalnej” strategii eksploatacyjnej określano zbywalne indywidualne kwoty połowowe (Raymond 2003; Scott 1988). Istnieją godne uwagi przypadki, w których wprowadzenie tego rozwiązania zapobiegło całkowitemu wytrzebieniu łowisk, lecz „sukcesy” nie przyszły natychmiast. Sporo czasu zajęło dostosowywanie przez agencje rządowe różnych aspektów tego systemu do wymogów środowiska. Większość udanych rozwiązań ewoluowało jednak ku bardziej złożonym systemom opartym na wieloaspektowych uzgodnieniach instytucjonalnych zamiast zwykłego przydziału kwot połowowych.

W Kolumbii Brytyjskiej po II wojnie światowej zanotowano rosnącą popularność połowów ryb za pomocą trałowców (Grafton i in. 2006). Pierwsze podejmowane przez rządy próby zapobiegania przełowieniu polegały na ograniczaniu liczby trawlerów oraz wprowadzaniu obostrzeń dotyczących rodzaju trałów, wyznaczenie cał-

kowitego dopuszczalnego tonażu pojedynczych połowów oraz ograniczanie liczby wyjść w morze. Mimo to znaczne przełowienie doprowadziło do zamknięcia łowiska w 1995 r. Po kilku latach połowy wznowiono w oparciu o nowe regulacje, w tym indywidualne roczne kwoty połowowe przyznawane przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej osobno dla każdego gatunku ryb (Clark 2006, s. 238–240). Nowe rozwiązania nie przewidują posiadania zezwoleń połowowych na własność, jednak w pewnym stopniu dopuszcza się obrót nimi; ponadto właścicielom trawlerów nie odbiera się przyznanych zezwoleń. Wielkość każdego połowu odnotowują obserwatorzy obecni na pokładzie, by uniknąć wcześniejszych problemów z zaniżaniem ich tonażu. Clark (2006, s. 239) zauważył, że wyżej opisany system zezwoleń doprowadził do daleko idących zmian w zakresie eksploatacji łowiska:

„Po pierwsze, można teraz polegać na danych dotyczących wielkości połowów, co pozwala naukowcom na dokonywanie wiarygodnych szacunków dotyczących pogłowia ryb. [To wynik działania obserwatorów, a nie wprowadzenia systemu kwot połowowych jako takiego, chociaż ten drugi niewątpliwie sugeruje pewien stopień akceptacji i poparcia dla programu].

Po drugie, zmniejszyła się liczebność floty, gdyż właściciele zarówno małych, jak i dużych łodzi sprzedawali zezwolenia i zaprzestawali działalności. (...)

Jeżeli chodzi o ochronę zasobów, ilość ryb wrzucanych z powrotem do morza można nie tylko dokładnie określić, lecz uległa ona także znaczącemu spadkowi ze względu na bodźce ekonomiczne zniechęcające do prowadzenia tego rodzaju rabunkowej gospodarki”.

Jak więc widać, system kwot połowowych wywarł pozytywny wpływ na zasobność łowiska, lecz ważnym czynnikiem, który przyczynił się do sukcesu tego rozwiązania, stał się także skuteczny system monitorowania. Teoretycy, przedstawiając własne zalecenia w tej dziedzinie, rzadko wspominają o znaczeniu realistycznych rozwiązań dotyczących monitorowania przestrzegania kwot połowowych przez użytkowników zasobów.

W Nowej Zelandii rybołówstwo przybrzeżne od dawna stanowiło ważną gałąź gospodarki (Johnson, Haworth 2004), jednak rybołówstwo

dalekomorskie na dużą skalę rozwinęło się tam później niż w Kolumbii Brytyjskiej z powodu znacznych połowów dokonywanych przez zagraniczne floty w wodach otaczających to państwo. W 1983 r. Nowa Zelandia ogłosiła wytyczenie dwustumilowej strefy ekonomicznej. Rząd natomiast zaoferował bodźce ekonomiczne armatorom krajowym, by zachęcić ich do zastąpienia statków zagranicznych. W 1986 r. Nowa Zelandia jako jeden z pierwszych krajów na świecie wprowadziła rozwiązania dotyczące eksploatacji łowisk oparte na zasadach rynkowych, takie jak: system zarządzania kwotami połowów i rozdział tych kwot na poszczególne łowiska we własnej strefie ekonomicznej (Annala 1996). Jednocześnie zlikwidowała subwencje wprowadzone zaledwie kilka lat wcześniej.

Po opublikowaniu nowych danych eksperymentalnych oraz nowych modeli ekosystemów władze Nowej Zelandii zostały zmuszone do wprowadzenia kolejnych modyfikacji do swojej polityki w dziedzinie ochrony łowisk. W 1990 r. po trudnych renegocjacjach przydzielono rybakom nowe kwoty w oparciu o dotychczasową roczną wielkość połowów (Yandle, Dewees 2003). Rybacy zażądali także dla siebie większego udziału w określaniu wysokości kwot połowowych oraz innych regulacji w dziedzinie rybołówstwa, co dziewięć lat później doprowadziło do przyjęcia poprawki do Ustawy o łowiskach. Wprowadziła ona pojęcie komercyjnych organizacji udziałowców „świadczących usługi w dziedzinie eksploatacji łowisk”, do których, oprócz rybołówstwa, zaliczają się także prowadzenie badań naukowych i inne. Ponadto organizacje te stały się rzecznikiem reprezentującym interesy branży. Jak widać pierwotny zamysł kwot połowowych przerodził się w „system współzarządzania”, w którym uderza jednak brak reprezentacji kilku ważnych grup interesu, takich jak Maorysi, wędkarze prowadzący połowy rekreacyjne oraz grupy działające na rzecz ochrony środowiska (Yandle 2003). Ponadto Yandle (2007) zidentyfikował szereg rozbieżności dotyczących praw majątkowych przyznanych różnym grupom, zarówno w wymiarze czasowym, jak i przestrzennym (Cash i in. 2006). Pod względem rozbieżności przestrzennych Yandle (2007) identyfikuje częściowo pokrywające się lub słabo zdefiniowane rozgraniczenie pomiędzy:

„(...) zwyczajowymi łowiskami Maorysów, hodowcami ryb, rezerwatami morskimi i połowami komercyjnymi [które] przyczyniają się do powstania konkurencji politycznej lub przestrzennej o dostęp do zasobów morskich. Powoduje to rozgorczenie przedstawicieli sektora komercyjnego, którzy uważają, że szerokie, lecz nieprzyznane im na wyłączność prawa do eksploatacji naruszają mniejsze pod względem skali, lecz bardziej szczegółowo zdefiniowane interesy rezerwatów morskich, Maorysów i hodowców ryb”.

Wielość problemów związanych z koniecznością pogodzenia wyżej wymienionych rozbieżnych interesów w odniesieniu do różnych rodzajów praw własności przestrzennej przyczyniła się do szybkiego wprowadzenia zmian ustawodawczych, które na dłuższą metę mogą doprowadzić do zachwiania stabilnością całego systemu (Yandle 2008).

Jeden z najsławniejszych (lub najbardziej niesławnych, zależnie od punktu widzenia) systemów kwot stopniowo wprowadzano w Islandii w następstwie licznych kryzysów nękających łowiska eksploatowane przez rybaków pochodzących z tego kraju (Arnason 1993). Po eksperymentach z różnymi systemami maksymalnych kwot połowowych, które stały się źródłem poważnych kontrowersji, w 1990 r. wprowadzono jednolity system kwot dla wszystkich łowisk (Eggertsson 2005). Podobnie jak w systemie obowiązującym w Nowej Zelandii, nie określają one całkowitego poziomu połowów, lecz jedynie „udział” w corocznie ogłaszanym przez rząd Islandii dozwołonym poziomie odłowien w oparciu o zalecenia ekspertów z dziedziny rybołówstwa. Wydaje się, że ograniczenie połowów zapobiegło wytrzebieniu wielu wartościowych gatunków ryb odgrywających znaczną rolę w gospodarce wyspy. Rozwiązanie to nie doprowadziło jednak do odnowienia zasobów dorsza islandzkiego, które uległy drastycznemu zmniejszeniu w wyniku przełowienia akwenów w północnej części Atlantyku (Finlayson, McCay 1998).

W swojej analizie długiej i obfitującej w konflikty islandzkiej drogi do systemu kwot Eggertsson (2004) zauważa, że wprowadzanie istotnych zmian instytucjonalnych to „sztuka wymagająca wyczucia”, a nie proces polegający na opracowywaniu „rzekomo uniwersalnych rozwiązań”. Eggertsson krytykuje ekonomistów,

których prace stworzyły podwaliny pod „fałszywy optymizm” w dziedzinie zarządzania złożonymi aspektami eksploatacji łowisk. Praktyka odgórnego projektowania systemu, a następnie narzucania go zainteresowanym stronom nie przynosi pożądanych wyników, w przeciwieństwie do wypracowywania zasad korzystania ze wspólnych zasobów wraz z ich użytkownikami. Takie podejście pomaga znajdować rozwiązania odpowiadające konkretnemu ekosystemowi, jak również praktykom, normom i kondycji ekonomicznej podmiotów rynkowych w dłuższej perspektywie czasowej.

### Zasoby wspólne a własność państwowa

Zdaniem niektórych badaczy, państwowa własność ziemi to jedyny sposób osiągnięcia trwałej ochrony ogólnodostępnych zasobów w czasie (Lovejoy 2006; Terborgh 1999). Na tej podstawie sformułowano propozycje stworzenia na całym świecie systemu terenów chronionych przez państwo (Ghimire, Pimbert 1997). Obecnie istnieje już ponad 100 tys. tego rodzaju obszarów. Obejmują one, na przykład, ok. 10% wszystkich terenów leśnych (Barber i in. 2004). Podobne działania spotykają się z dużym entuzjazmem, lecz ich skutki bywają bardzo zróżnicowane.

Część pozytywnych ocen obszarów chronionych opiera się na danych uzyskanych od urzędów państwowych oraz od dyrekcji parków narodowych, a nie na wynikach badań prowadzonych przez niezależne organizacje (Bruner i in. 2001; Ervin 2003). Oczywiście poznanie opinii urzędników jest jak najbardziej celowe, lecz zaufanie tylko i wyłącznie ich samoocenie może doprowadzić do poważnej tendencyjności analiz (Hockings 2003; Nepstad i in. 2006). Przykładowo, podczas badań stanu terenów leśnych przeprowadzonych przez niezależnych leśników i ekologów w 76 parkach znajdujących się pod ochroną państwa oraz w 87 lasach zarządzanych przez różne organizacje (prywatne, społeczne, państwowe) nie stwierdzono pomiędzy nimi żadnych statystycznie istotnych różnic (Hayes 2006; zob. też Gibson i in. 2005).

Zakrojone na szeroką skalę badania prowadzone przez World Wildlife Fund (WWF) objęły ponad 200 obszarów chronionych w 27 krajach. Stwierdzono, że wiele z nich boryka się

z dotkliwymi brakami zasobów finansowych i ludzkich, nie ma też właściwych podstaw prawnych dla swojego działania. Część z nich nie potrafi skutecznie kontrolować własnych granic (WWF 2004). Istnieją liczne doniesienia o konfliktach między mieszkańcami parków, ich pracownikami oraz społecznościami zamieszkującymi w pobliżu wielu obszarów chronionych, jak również o nielegalnej eksploatacji zasobów (Wells, Brandon 1992). Nepstad i in. (2006) poddali analizie kilka różnych sposobów zarządzania zasobami wspólnymi znajdującymi się w granicach obszarów chronionych, do których zaliczają się rezerwaty, terytoria zamieszkałe przez plemiona tubylcze oraz parki narodowe w Brazylii. Zaobserwowano, że ze względu na znaczny nacisk na kolonizację, tereny znajdujące się pod ścisłą ochroną są bardziej narażone na wylesienie niż rezerwaty plemienne. Wyniki tego i innych badań wskazują na konieczność zrewidowania przyjmowanego dotąd bezkrytycznie założenia, jakoby tworzenie państwowych parków i rezerwatów było jedynym sposobem ochrony bioróżnorodności.

Precyzyjne analizy zmienności w czasie powierzchni wylesianych obszarów (dokonywane na podstawie zdjęć satelitarnych) w parkach narodowych położonych w tych samych krajach wykazały, że niektóre z nich są lepiej chronione niż inne. Ostrom i Nagendra (2006) dostarczają przekonujących dowodów na to, że rezerwat Mahananda w Bengalu Zachodnim (Indie) podejmuje skuteczne działania zapobiegające wylesianiu, lecz sukces ten został okupiony wysokimi kosztami administracyjnymi i nasilającymi się konfliktami z miejscową ludnością. Natomiast rezerwat tygrysów Tadoba Andhari w stanie Maharashtra, mając do dyspozycji bardzo skromny budżet, nie może monitorować terenów leśnych, w związku z czym ponosi znaczne straty w drzewostanie. Lasy położone w granicach parku narodowego Tikal w Gwatemali – dysponującego środkami finansowymi pochodzącymi z opłat wnoszonych przez turystów – znajdują się w doskonałym stanie (Dietz i in. 2006). Jednocześnie pobliskie parki narodowe – Laguna del Tigre i Sierra del Lacondon – mimo że znajdują się w tym samym ekosystemie i stanowią część tej samej struktury instytucjonalnej, ulegają zniszczeniu wskutek nielegalnego wycięcia.

## Zasoby wspólne a własność wspólnotowa

Mimo że niektórzy badacze podchodzą z dużym entuzjazmem do rozmaitych form własności wspólnotowej (*community ownership*) oraz do zaangażowania wspólnot lokalnych, traktując je jako rozwiązanie problemu nadmiernej eksploatacji dóbr będących wspólną własnością (Western, Wright 1994), wcale nie stanowi to panaceum na omawiany problem, podobnie jak nie jest nim własność prywatna ani państwowa (Campbell i in. 2001; Meinzen-Dick 2007; Nagendra 2007). Badania empiryczne zasobów pozostających pod kontrolą społeczności wykazały, że korzyści płynące z ich eksploatacji bywają nierówno dzielone wśród jej członków (Oyono i in. 2005; Platteau 2004), co w niektórych przypadkach prowadzi do wykluczenia najuboższych (Malla 2000).

Istnieje niewiele dowodów na poparcie tezy, że samo przekazanie użytkownikom lokalnym dóbr stanowiących wspólną własność pomaga uniknąć ich nadmiernej eksploatacji. Niektóre społeczności rzeczywiście zarządzają łowiskami lub lasami lepiej niż inne (Acheson 2003; Andersson 2004; Gibson i in. 2000). Społeczności lokalne potrafią tworzyć sprawne instytucje służące do zarządzania zasobami w sposób zrównoważony (Bray, Klepeis 2005; NRC 2002; Ostrom 1990, 2005), jednak część analityków znów przesadziła, proponując to rozwiązanie jako kolejne uniwersalne rozstrzygnięcie omawianego problemu (Berkes 2007). W niektórych przypadkach szefowie projektów finansowanych ze środków zewnętrznych przekazywali kontrolę nad zasobami społecznościom bez wnikania w lokalne uwarunkowania (Pritchett, Woolcock 2004), co doprowadziło do niewielkiego zaangażowania tychże społeczności i umożliwiło miejscowym elitom przejęcie związanych z tym korzyści. Ponadto tego rodzaju podejście nie bierze pod uwagę konieczności zarządzania dobrami będącymi wspólną własnością na różnych poziomach z uwzględnieniem pionowych i poziomych kontaktów między instytucjami.

Zarządzanie wspólnotowe (*community management*) w różnych postaciach – własności bezpośredniej, koncesji lub innych długoterminowych rozwiązań opartych na współzarządzaniu – może być równie efektywne lub, po spełnieniu określo-

nych warunków, bardziej efektywne niż własność państwowa (Bray i in. 2005). Dlatego debatę na temat efektywności rozmaitych instytucji należy rozszerzyć, uwzględniając cały wachlarz reżimów zarządzania. Różne formy współzarządzania wymagają znacznych kompetencji administracyjnych w dziedzinie udostępniania zasobów w bliższym i dalszym otoczeniu. Różne rodzaje zarządzania na szczeblu społeczności – od pełnej własności przez koncesje oddające grunty publiczne pod zarząd prywatny – mogą być efektywne pod warunkiem dostosowania ich do istotnych cech zasobu oraz innych powiązanych z nim dóbr. W dziedzinie zarządzania złożonymi ekosystemami proste rozwiązania nie istnieją (Campbell, in. 2006; McPeak i in. 2006).

## 4. Od optymalnych rozwiązań do elastycznego, wielopoziomowego systemu zarządzania

Najważniejsze spostrzeżenie płynące z kilkudziesięcioletnich pogłębionych badań nad instytucjami i środowiskiem brzmi: reguły zdające egzamin w jednym kontekście, zupełnie nie sprawdzają się w innym! Nie istnieją żadne „optymalne” rozwiązania, które stosowałyby się do wszystkich łowisk, lasów lub sposobów pozyskiwania wody (Grafton 2000; Ostrom 2007). Po prostu musimy przestać odwoływać się do zbyt uproszczonych modeli rzeczywistości i zrezygnować z „uniwersalnych rozwiązań dla wszystkich”, zważywszy, że nadmierne ich rozpowszechnienie przyczyniało się raczej do powstawania poważnych problemów niż do rozwiązywania.

Zamiast przedstawiać schematyczne modele zarządzania zasobami, teoretycy instytucjonalni muszą zauważyć to, co ekolodzy spostrzegli już dawno: złożoność przedmiotu badań oraz konieczność radzenia sobie z nieliniowymi, samoorganizującymi się i dynamicznymi systemami – to dodatkowo komplikuje dążenie do osiągnięcia różnych celów zarówno w wymiarze czasowym, jak i przestrzennym. Jak podsumował to znakomity ekolog Simon Levin (1999, s. 2): „Innymi słowy, ekosystemy są złożonymi, elastycznymi, zdolnymi do adaptacji układami i dlatego nacechowane są zależnościami o cha-

rakterze historycznym, złożoną dynamiką i wieloma atraktorami. Zarządzanie tego rodzaju systemami stawia nas wobec bardzo poważnych wyzwań, które dodatkowo komplikuje fakt, iż domniemani administratorzy (ludzie) stanowią zasadnicze elementy systemu, a więc również zasadnicze elementy problemu. (...) Z omawianych badań możemy wyciągnąć wiele wniosków, lecz najważniejsze dotyczą znaczenia eksperymentowania, uczenia się i adaptacji”.

Ekonomiści instytucjonalni muszą uznać, że konstruowanie prostych, atrakcyjnych modeli matematycznych wcale nie stanowi jedynego celu naszych analiz. Stosowanie bardziej złożonych podejść – schematów blokowych, symulacji, dynamicznych analiz systemów i analiz wieloczynnikowych – wcale nie oznaczają niepowodzenia, jeżeli badane systemy zasadniczo mają złożony i wielopoziomowy charakter (Wilson 2006; Wilson i in. 2007). Modele to potężne narzędzia, dlatego musimy je opracowywać w taki sposób, by umożliwiały nam przedstawianie bardziej złożonych zjawisk (Costanza i in. 2001). Jednak zalecając rzekomo uniwersalne rozwiązania instytucjonalne oparte na uproszczonych modelach zasobów do rozwiązywania problemów nadmiernej eksploatacji tychże zasobów, stajemy się częścią problemu.

## 5. Zalecenia dotyczące kształtowania polityk

W badaniach mających na celu stwierdzenie, jakie reguły sprawdzają się najlepiej w dziedzinie rybołówstwa, pozyskiwania wody i ochrony lasów, zaobserwowaliśmy ogromną liczbę odrębnych zasad stosowanych w praktyce (Ostrom 2005; Schlager 1994; Tang 1994). Zidentyfikowaliśmy trzy obszerne klasy reguł granicznych, czyli takich, które określają, kto może uzyskać dostęp do zasobu określonych dóbr oraz z nich korzystać:

- reguły dotyczące miejsca zamieszkania lub członkostwa – określają wymagania dotyczące zamieszkania lub członkostwa;
- reguły dotyczące cech osobistych – wymagają od chętnych posiadania przypisywanych lub nabytych atrybutów osobistych (np. wiek, płeć, wykształcenie, umiejętności itd.);

- reguły dotyczące związków z zasobami – określają warunki eksploatacji w zależności od związków łączących użytkownika z zasobami (np. długość i ciągłość użytkowania, prawo własności ziemi lub innego składnika dobra, nabycie pozwolenia, licencji itd.).

Znaleźliśmy przykłady czterech rodzajów reguł dotyczących zamieszkiwania lub członkostwa, dziewięć rodzajów reguł cech osobistych oraz trzynaście reguł nt. związków z zasobami. Kilka granicznych reguł odnosi się do więcej niż jednej kategorii (np. użytkownik musi mieć ponad 21 lat, zaliczyć test umiejętności i używać określonego rodzaju technologii, by uzyskać prawo do korzystania z konkretnego dobra) (zob. Ostrom 2005, rozdz. 8).

Należy także zauważyć, że wielokrotnie powtarzane badania nie doprowadziły do odkrycia żadnych reguł, które miałyby statystycznie znaczący dodatni związek z osiąganymi wynikami w zakresie zarządzania dobrami będącymi wspólną własnością (Dietz i in. 2006; Gibson i in. 2000; NRC 2002). Z drugiej jednak strony, brak reguł granicznych oraz efektywnych rozwiązań w dziedzinie monitorowania procesu eksploatacji (tzn. czy grupa upoważnionych użytkowników przestrzega zasad dotyczących czasu, rozwiązań technicznych oraz ilości pozyskiwanego zasobu) wywiera zdecydowanie negatywny wpływ na ten proces (Ostrom, Nagendra 2006; Ostrom i in. 1994).

Po przeczytaniu i zakodowaniu setek opisów przypadków zarówno udanych, jak i nieudanych rozwiązań w dziedzinie zarządzania dobrami wspólnymi przez podmioty prywatne, państwowe i wspólnotowe nie znalazłam jednoznacznego zbioru określonych reguł determinujących długoterminową zdolność do zrównoważonego wykorzystywania zasobów. Postanowiłam więc skoncentrować się na wykrywaniu podstawowych zasad udanego zarządzania dobrami będącymi wspólną własnością na poziomie lokalnym w dłuższej perspektywie czasowej (Ostrom 1990). Wartość prognostyczna tych zasad została ostatnio potwierdzona licznymi wynikami badań (Dayton-Johnson 2000; Marshall 2005; Sarker, Itoh 2001; Trawick 2001; Weinstein 2000).

Aby zastosować uzyskaną wiedzę do procesu kształtowania polityk, możemy przełożyć wy-

żej wspomniane podstawowe zasady na pytania, do których muszą się ustosunkować wszyscy zaangażowani w projektowanie i modyfikację rozwiązań instytucjonalnych dotyczących określonego systemu zasobów. Zasadniczo każde rozwiązanie instytucjonalne mające na celu regulację dostępu do dóbr będących wspólną własnością w sposób umożliwiający osiągnięcie wielorakich celów musi umożliwić użytkownikom i urzędnikom udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania w sposób zrozumiały dla wszystkich zainteresowanych oraz uprawniony ze względu na charakterystykę konkretnego zasobu, cechy wspólnoty i szerszą perspektywę ekonomiczno-polityczną:

- Kto będzie upoważniony do eksploatacji jakiego rodzaju zasobów?
- Jakiego rodzaju rozwiązania techniczne będą wykorzystywane do eksploatacji wyżej wymienionych zasobów, jak długo i gdzie?
- Na kim będzie ciążył obowiązek zapewnienia środków na odnawianie zasobów?
- Kto będzie nadzorował eksploatację zasobów oraz ich odnawianie?
- Jakie sankcje grożą za nieprzestrzeganie przyjętych reguł?
- Jak będą rozwiązywane konflikty pomiędzy prawem do eksploatacji i koniecznością odnawiania zasobów?
- Jak zostanie rozwiązana kwestia wielowymiarowych powiązań między różnymi poziomami działania?
- W jaki sposób rozwiązano kwestię nieprzewidzianych wypadków?
- Jak w miarę upływu czasu będą się zmieniać wyżej wymienione reguły w odpowiedzi na zmiany funkcjonowania systemu zasobów, strategii uczestników, a także wystąpienia korzystnych i niekorzystnych okoliczności zewnętrznych?

Zamiast zakładać, że można z góry zaprojektować optymalny system, a następnie sprawić, by zaczął działać w praktyce, powinniśmy się raczej zastanowić nad metodami analizowania struktur dóbr będących wspólną własnością, nad ich zmiennością w czasie oraz przyjąć wielopoziomowe podejście eksperymentalne do kształtowania efektywnych instytucji, zamiast forsować rozwiązania odgórne.

## Eksperymentowanie ze zmianą reguł

Trzeba zrozumieć, że proces planowania instytucji wiąże się z koniecznością użycia dużej liczby narzędzi (zob. Jacob 1977). Osoby wykorzystujące jakiegokolwiek narzędzia – w tym reguły – starają się znaleźć takie ich kombinacje, które w danym kontekście działają skuteczniej niż inne. Zmiany polityk można określić jako eksperymenty oparte na lepiej lub gorzej przemyślanej oczekiwaniach dotyczących potencjalnych wyników oraz ich rozkładu u poszczególnych uczestników w czasie i przestrzeni (Campbell 1969, 1975). Gdy ktoś zgadza się dodać, zmienić jakąś regułę lub przyjąć cudzy zestaw reguł, decyduje się na przeprowadzenie eksperymentu o charakterze politycznym. Co więcej, złożoność stale zmieniającego się świata biofizycznego w połączeniu ze złożonością systemów reguł oznacza, że każda proponowana zmiana tychże reguł wiąże się ze statystycznie istotnym prawdopodobieństwem popełnienia błędu.

Gdy reguły dotyczące zasobów stanowiących wspólną własność wprowadza na poziomie całego kraju pojedyncza instytucja zarządzająca, decydenci zmuszeni są do eksperymentowania równocześnie ze wszystkimi zasobami określonego rodzaju pozostającymi pod ich jurysdykcją. Zastrzeżenie to dotyczy każdej zmiany polityk. W przypadku niewielkich krajów o względnie jednorodnych ekosystemach może to nie przysparzać zbyt poważnych problemów. Jednak w przypadku krajów dużych reguły, które sprawdzają się w jednym regionie, rzadko zdają egzamin w innych. Należy też pamiętać, że po wdrożeniu pewnej zmiany nie da się szybko wprowadzić kolejnych. Proces eksperymentowania zwykle przebiega powoli, informacje zwrotne na temat wyników zmian niekiedy bywają sprzeczne, a ich interpretacja przysparza trudności. Zmiana polityki oparta na błędnym określeniu pojedynczej, lecz kluczowej zmiennej strukturalnej lub na błędnych przypuszczeniach dotyczących reakcji aktorów może doprowadzić do kataklizmu (zob. Berkes 2007; Brock, Carpenter 2007). Wykazano (Dixit 2004), że arbitralne zmiany polityk i przepisów podatkowych dokonywane przez wysoce scentralizowany reżim mogą prowadzić do znacznego nasilenia

takich niekorzystnych zjawisk, jak poszukiwanie renty oraz korupcja.

Wykazano ponad wszelką wątpliwość, że w każdym procesie projektowania, w którym istnieje ryzyko popełnienia poważnego błędu, znaczne korzyści przynosi zatrudnienie dublujących się zespołów projektantów (zob. Bendor 1985; Landau 1969, 1973; Page 2007). Prawidła rządzące kombinatoryką podpowiadają nam, iż nie da się przeanalizować wszystkich spodziewanych konsekwencji wdrożenia wszystkich możliwych zmian obejmujących modyfikację bodźców, jakim poddawani będą użytkownicy zasobów. Zamiast opracowywania modeli generujących optymalne wyniki, powinniśmy raczej zrozumieć, jaki poziom nadmiarowości, wzajemnego zaleźniania się działań i autonomii pomoże nam stworzyć reguły sprawdzające się w przypadku określonych zasobów w konkretnych uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych. Następnie powinniśmy skoncentrować się na tym, jak zwiększyć odporność tych rozwiązań instytucjonalnych na rozmaite zaburzenia, które z pewnością „dopadną” je w miarę upływu czasu (Anderies i in. 2007; Janssen i in. 2007).

## Bibliografia

- Acheson J. (2003). *Capturing the Commons: Devising Institutions to Manage the Maine Lobster Industry*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Anderies J.M., Rodriguez A.A., Janssen M.A., Cifdaloz O. (2007). „Panaceas, uncertainty, and the robust control framework in sustainability science”, *PNAS*, nr 104.
- Andersson K.P. (2004). „Who talks with whom? The role of repeated interactions in decentralized forest governance”, *World Development*, nr 32.
- Annala J.H. (1996). „New Zealand’s ITQ system: Have the first eight years been a success or a failure?”, *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, nr 6.
- Aoki M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arnason R. (1993). „The Icelandic individual transferable quota system: A descriptive account”, *Marine Resource Economics*, nr 8.
- Barber C., Miller K., Boness M. (red.) (2004). *Securing Protected Areas in the Face of Global Change: Issues and Strategies*. Gland, Switzerland – Cambridge, UK: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.
- Bendor J. (1985). *Parallel Systems: Redundancy in Government*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Berkes F. (2007). „Community-based conservation in a globalized world”, *PNAS*, nr 104.
- Blomquist W. (1992). *Dividing the Waters: Governing Groundwater in Southern California*. San Francisco, CA: ICS Press.
- Blomquist W., Ostrom E. (2008). „Deliberation, learning, and institutional change: The evolution of institutions in judicial settings”, *Constitutional Political Economy*, nr 19(3).
- Bray D.B., Klepeis P. (2005). „Deforestation, forest transitions, and institutions for sustainability in southeastern Mexico, 1900–2000”, *Environment and History*, nr 11.
- Bray D.B., Merino-Pérez L., Barry D. (red.) (2005). *The Community Forests of Mexico: Managing for Sustainable Landscapes*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Brock W.A., Carpenter S.R. (2007). „Panaceas and diversification of environmental policy”, *PNAS*, nr 104.
- Bruner A.G., Gullison R.E., Rice R.E., da Fonseca G.A.B. (2001). „Effectiveness of parks in protecting tropical biodiversity”, *Science*, nr 291.
- Campbell B.M., Frost P., Sayer J.A., Vermeulen S., Ruiz-Perez M., Cunningham A., Ravi P. (2001). „Assessing the performance of natural resource systems”, *Conservation Ecology*, nr 5(2).
- Campbell B.M., Gordon I.J., Luckert M.K., Petheram L., Vetter S. (2006). „In search of optimal stocking regimes in semi-arid Grazing Lands: One Size Does Not Fit All”, *Ecological Economics*, nr 60.
- Campbell D.T. (1969). „Reforms as Experiments”, *American Psychologist*, nr 24.
- Campbell D.T. (1975). „On the conflicts between biological and social evolution and between psychology and moral tradition”, *American Psychologist*, nr 30.
- Cash D.W., Adger W.N., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., Pritchard L., Young O. (2006). „Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world”, *Ecology and Society*, nr 11(2).
- Clark C. (2006). *The Worldwide Crisis in Fisheries: Economic Models and Human Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costanza R., Low B., Ostrom E., Wilson J. (red.) (2001). *Institutions, Ecosystems, and Sustainability*. New York: Lewis.



- Crawford S.E.S., Ostrom E. (1995). „A grammar of institutions”, *American Political Science Review*, nr 89.
- Dayton-Johnson J. (2000). „Determinants of collective action on the local commons: A model with evidence from Mexico”, *Journal of Development Economics*, nr 62.
- Demsetz H. (1967). „Toward a theory of property rights”, *American Economic Review*, nr 57.
- Dietz T., Ostrom E., Stern P. (2006). „The struggle to govern the commons”, w: D. Kennedy (red.), *State of the Planet 2006–2007*. Washington, DC: Island Press.
- Dixit A.K. (2004). *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eggertsson T. (2004). „The subtle art of major institutional change: Introducing property rights in the Iceland fisheries”, w: G. van Huylebroek, W. Verkeke, L. Lauwers (red.), *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Models*. Amsterdam: Elsevier.
- Eggertsson T. (2005). *Imperfect Institutions: Possibilities and Limits of Reform*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ervin J. (2003). „Rapid assessment of protected area management effectiveness in four countries”, *Bioscience*, nr 53.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2005). *Global Forest Resources Assessment*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Finlayson A.C., McCay B.J. (1998). „Crossing the threshold of ecosystem resilience: The commercial extinction of Northern Cod”, w: F. Berkes and C. Folke (red.), *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. New York: Cambridge University Press.
- Ghimire K.B., Pimbert M.P. (red.) (1997). *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. London: Earthscan.
- Gibson C., McKean M., Ostrom E. (red.) (2000). *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gibson C., Williams J., Ostrom E. (2005). „Local enforcement and better forests”, *World Development*, nr 33.
- Gordon H.S. (1954). „The economic theory of a common property resource: The fishery”, *Journal of Political Economy*, nr 62.
- Grafton R.Q. (2000). „Governance of the commons: A Role for the state”, *Land Economics*, nr 76.
- Grafton R.Q. i in. (2006). „Incentive-based approaches to sustainable fisheries”, *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, nr 63.
- Hayes T. (2006). „Parks, people, and forest protection: An institutional assessment of the effectiveness of protected areas”, *World Development*, nr 34.
- Hockings M. (2003). „Systems for assessing the effectiveness of management in protected areas”, *Bioscience*, nr 53.
- Jacob F. (1977). „Evolution and tinkering”, *Science*, nr 196.
- Janssen M., Anderies J.M., Ostrom E. (2007). „Robustness of social-ecological systems to spatial and temporal variability”, *Society and Natural Resources*, nr 20.
- Johnson D., Haworth J. (2004). *Hooked: The Story of the New Zealand Fishing Industry*. Christchurch, New Zealand: Hazard Press.
- Landau, M. (1969). „Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap”, *Public Administration Review*, nr 29.
- Landau M. (1973). „Federalism, redundancy, and system reliability”, *Publius*, nr 3.
- Levin S.A. (1999). *Fragile Dominion: Complexity and the Commons*. Reading, MA: Perseus Books.
- Lovejoy T.E. (2006). „Protected areas: A prism for a changing world”, *Trends in Ecology and Evolution*, nr 21.
- Malla Y.B. (2000). „Impact of community forestry policy on rural livelihoods and food security in Nepal”, *Unasylva*, nr 51(3).
- Marshall G. (2005). *Economics for Collaborative Environmental Management: Renegotiating the Commons*. London: Earthscan.
- McPeak J., Lee D.R., Barrett C.B. (2006). „Introduction to a special section: The dynamics of coupled human and natural systems”, *Environment and Development Economics*, nr 11.
- Meinzen-Dick R. (2007). „Beyond panaceas in water institutions”, *PNAS*, nr 104.
- Mullon J.W., Freon P., Cury P. (2005). „The dynamics of collapse in world fisheries”, *Fish and Fisheries*, nr 6.
- Myers R.A., Worm B. (2003). „Rapid Worldwide Depletion of Predatory Fish Communities”, *Nature*, nr 423.
- Nagendra H. (2007). „Drivers of reforestation in human-dominated forests”, *PNAS*, nr 104.
- Nepstad D. i in. (2006). „Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands”, *Conservation Biology*, nr 20.

- North D.C. (2005). *Understanding the Process of Institutional Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- NRC (National Research Council) (2002). E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P. Stern, S. Stonich, E. Weber (red.), *The Drama of the Commons, Committee on the Human Dimensions of Global Change* (, Washington, DC: National Academy Press.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom E. (2007). „A diagnostic approach for going beyond panaceas”, *PNAS*, nr 104.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J. (1994). *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ostrom E., Janssen M.A., Anderies J.M. (2007). „Going beyond panaceas”, *PNAS*, nr 104.
- Ostrom E., Nagendra H. (2006). „Insights on linking forests, trees, and people from the air, on the ground, and in the laboratory”, *PNAS*, nr 103.
- Ostrom E., Walker J. (1991). „Communication in a commons: Cooperation without external enforcement”, w: T.R. Palfrey (red.), *Laboratory Research in Political Economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Ostrom E., Walker J., Gardner R. (1992). „Covenants with and without a sword: Self-governance is possible”, *American Political Science Review*, nr 86.
- Ostrom V., Ostrom E. (1977). „Public goods and public choices”, w: E.S. Savas (red.), *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Oyono P.R., Kouna C., Mala W. (2005). „Benefits of forests in Cameroon. Global structure, issues involving access and decision-making hiccoughs”, *Forest Policy and Economics*, nr 7.
- Page S.E. (2007). *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Platteau J. (2004). „Monitoring elite capture in community-driven development”, *Development and Change*, nr 35.
- Pritchett L., Woolcock M. (2004). „Solutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development”, *World Development*, nr 32.
- Raymond L. (2003). *Private Rights in Public Resources: Equity and Property Allocation in Market-based Environmental Policy*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Rose C.M. (2002). „Common property, regulatory property, and environmental protection: Comparing community-based management to tradable environmental allowances”, w: E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P. Stern, S. Stonich, E. Weber (red.), *The Drama of the Commons*. Washington, DC: National Academy Press.
- Sarker A., Itoh T. (2001). „Design principles in long-enduring institutions of Japanese irrigation common-pool resources”, *Agricultural Water Management*, nr 48(2).
- Schlager E. (1994). „Fishers’ institutional responses to common-pool resource dilemmas”, w: E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker (red.), *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Scott A. (1988). „Development of property in the fishery”, *Marine Resource Economics*, nr 5.
- Steed B., Blomquist W. (2006). „Responses to Ecological and Human Threats to a California Water Basin Governance System”, Paper presented at the 26th Annual Meeting of the Association for Politics and the Life Sciences (APLS), Indiana University, Bloomington, 25–26 października.
- Tang S.Y. (1994). „Institutions and performance in irrigation systems”, w: E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker (red.), *Rules, Games, and Common-pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Terborgh J. (1999). *Requiem for Nature*. Washington, DC: Island Press.
- Terborgh J. (2000). „The fate of tropical forests: A matter of stewardship”, *Conservation Biology*, nr 14.
- Tietenberg T. (2002). „The tradable permits approach to protecting the commons: What have we learned?”, w: E. Ostrom, T. Dietz, N. Dolsak, P. Stern, S. Stonich, E. Weber (red.), *The Drama of the Commons*. Washington, DC: National Academy Press.
- Trawick P. (2001). „Successfully governing the commons: Principles of social organization in an Andean irrigation system”, *Human Ecology*, nr 29.
- Vermillion D., Sagardoy J. (1999). *Transfer of Irrigation Management Services*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Weinstein M.S. (2000). „Pieces of the puzzle: Solutions for community-based fisheries management from native Canadians, Japanese cooperatives, and common property researchers”, *Georgetown International Environmental Law Review*, nr 12.

Wells M., Brandon K. (1992). *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*. Washington, DC: World Bank.

Western D., Wright R.M. (1994). „The background to community-based conservation”, w: D. Western, R.M. Wright, S.C. Strum (red.), *Natural Connections: Perspectives on Community-based Conservation*. Washington, DC: Island Press.

Wilson J. (2006). „Matching social and ecological systems in complex ocean fisheries”, *Ecology and Society*, nr 11(1).

Wilson J., Yan L., Wilson C. (2007). „The precursors of governance in the Maine lobster fishery”, *PNAS*, nr 104.

WWF (World Wildlife Fund International) (2004). *Are Protected Areas Working? An Analysis of Forest Protected Areas by WWF*. Gland, Switzerland: World Wildlife Fund.

Yandle T. (2003). „The challenge of building successful stakeholder organizations: New Zealand's experience in developing a fisheries co-management regime”, *Marine Policy*, nr 27.

Yandle T. (2007). „Understanding the consequences of property rights mismatches: A case study of New Zealand's marine resources”, *Ecology and Society*, nr 12(2).

Yandle T. (2008). „The promise and perils of building a co-management regime: An institutional assessment of New Zealand fisheries management between 1999 and 2005”, *Marine Policy*, nr 32.

Yandle T., Dewees C. (2003). „Privatizing the commons... twelve years later: Fishers' experiences with New Zealand's market-based fisheries management”, w: N. Doslak, E. Ostrom (red.), *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptations*. Cambridge, MA: MIT Press.

## Institutions and the environment

In her article, Elinor Ostrom offers a critical account of a number of empirical studies, game-theoretic analyses and her own experiments in institutional design as applicable to the issue of overexploitation of common-pool resources. She argues that, given people's ability to communicate, experiment and modify institutional rules, they can develop various – not necessarily market-based – solutions with a view to achieving sustainable management of such resources to which the concept of the tragedy of the commons supposedly applies.

Keywords: common-pool resources, institutional rules, adaptation, exploitation, communities.

## Informacje dla Autorów

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie były przedstawione do publikacji w innym czasopiśmie lub książce. Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję.

Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość.

Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów.

Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły.

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

- 1) Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
- 2) Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS WinWord). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.
- 3) Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
- 4) Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany.

### Artykuły:

- 1) Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe oraz streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim.
- 2) Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

## Recenzje:

- 1) Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
- 2) W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
- 3) Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.
- 4) Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Teksty prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika (e-mail: [msap@uek.krakow.pl](mailto:msap@uek.krakow.pl)).

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Adres Wydawcy:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

## Information for the authors

The Editorial Board of the *Public Governance* quarterly approves for publication the following types of papers in Polish and in English:

- academic articles and research reports
- book reviews.

The board only accepts original papers that have not been published in any other periodicals or books. The author of a paper is responsible for copyright violation and other issues related to the article. If a paper is approved for publication, its author consents to transfer the copyright to the editor. The author is authorized to use the content of his or her article published in the quarterly in further scientific research provided he or she cites the source of the publication.

The author of an article should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources in his or her paper. If a paper has several co-authors, the author submitting it for publication is responsible for obtaining consent from the other co-authors to meet the editorial requirements listed above.

The Editorial Board reserves the right to reject submitted papers.

Each paper is anonymously submitted to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of the decision whether the article is approved for publication. If the paper is approved to be published, the author should comment on suggested modifications by the deadline set by the editorial team.

The editorial team reserves the right to introduce – with the author's approval – editorial modifications and appropriate cuts if the paper exceeds the approved length.

The editorial team does not return received papers.

The authors are not paid for their published articles.

The papers should meet the following formal requirements:

- 1) Only papers in Polish and in English are accepted.
- 2) The papers should be e-mailed in an electronic version (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If there are tables, charts and graphics made in other programmes (e.g. Corel Draw, Statistica, SPSS), the author is expected to save them in .wmf or .eps format with enclosed fonts and 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
- 3) The Editorial Board kindly requests the author to submit, in a separate document, information about his or her academic title (position), academic unit, research interests, major publications (max. 5) and correspondence address (including e-mail and telephone numbers).
- 4) A signed statement that the paper has not been published before should be attached.

### Articles:

- 1) Every article should be supplemented with a list of keywords and an abstract (max. 100 words) both in Polish and in English.
- 2) The paper (including bibliography presented in accordance with the requirements of the quarterly, abstract and keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

### Reviews:

- 1) Only reviews of academic papers (single-authored or collective, collections of documents, editions of source documents, etc.) can be approved for publication. The reviewed books should not

be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.

- 2) A review should include the complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, attachments, etc.). It may refer to several papers by the same author or covering a similar research question. The reviewer should express his or her personal attitude towards the reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. the book's contribution to a given scientific area, evaluation of its scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index list, graphics, tables, etc.). The reviewer may also evaluate the quality of publishing work (spell checking, editing, graphics, etc.).
- 3) Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain its approval for publication.
- 4) A review should be from 3 to 11 standard pages long (1800 characters per page).

Proposals of submissions should be sent to the following address: [msap@uek.krakow.pl](mailto:msap@uek.krakow.pl)

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the manuscript rests with the main author. Since ghost-writing and guest-authorship are instances of scientific dishonesty, the editorial team shall report any such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

*Public Governance* Quarterly Editorial Board  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
(Małopolska School of Public Administration at Kraków University of Economics)  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków  
[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

## Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2012 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 12 zł plus 23% VAT). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.  
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa  
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91  
dział handlowy: 22 635 74 04 w. 219 lub jw. w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl

**Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej [www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl) można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.**

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

### **Prenumerata realizowana przez RUCH SA**

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie [www.prenumerata.ruch.com.pl](http://www.prenumerata.ruch.com.pl).

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: [prenumerata@ruch.com.pl](mailto:prenumerata@ruch.com.pl) lub kontaktując się z Telefonicznym Biurem Obsługi Klienta pod numerem: 801 800 803 lub 22 717 59 59 – czynne w godzinach 7.00–18.00. Koszt połączenia wg taryfy operatora.