



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (10) / 2009



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*
Zastępca redaktora naczelnego
dr *Stanisław Mazur*

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Szczepanik

Rada programowa
Andrzej Bukowski, Dagmir Długosz, Anna Giza-Poleszczuk, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner, Jan Herbst, Hubert Izdebski, Janusz Koczanowski, Tadeusz Kudłacz,
Adam Leszkiewicz, Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Jacek Szlachta,
Magdalena Środa, Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci

Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
Miroslawa Marody, Zbigniew Mikołajewicz, Józef Orczyk, Krystyna Poznańska, Andrzej Rychard,
Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski, Paweł Swianiewicz, Jacek Szlachta, Urszula Sztanderska,
Piotr Sztompka, Tadeusz Szumlicz, Magdalena Środa, Jerzy Wilkin, Eugeniusz Wojciechowski,
Janusz Zaleski, Andrzej Zięba, Marek Zirk-Sadowski

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2010

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Inga Jaworska-Róg*

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

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; scholar@neostrada.pl
www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa
Nakład: 450 egz.

Spis treści

János Kornai

Innowacje i dynamika. Zależności pomiędzy systemami
a postępem technologicznym 5

Henryk Kierzkowski

Nowy globalny przemysł motoryzacyjny 39

Michał Kudłacz

Rola metropolii w rozwoju regionów w świetle programów rozwoju szczebla regionalnego
na przykładzie województw: małopolskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego 53

Norbert Laurisz

Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna? 73

Wybór tekstów klasycznych

Michael M. Atkinson, William D. Coleman

Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem 93

Wywiady

Od miast konkurujących do miast współpracujących

Wywiad z prezydentem Gdańska Pawłem Adamowiczem 115

Recenzje

Wojciech Bienkowski, Mariusz Jan Radło (red.) (2010). *Wzrost gospodarczy
czy bezpieczeństwo socjalne: w stronę konkurencyjnego modelu społeczno-ekonomicznego
dla Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. 121

Contents

<i>János Kornai</i> Innovation and Dynamism. Interaction between Systems and Technical Progress	5
<i>Henryk Kierzkowski</i> The New Global Automotive Industry.	39
<i>Michał Kudłacz</i> The Role of Metropolitan Centers in the Development of Regions in the Light of Programmes of Development of Regions, on the Example of the Malopolskie, Mazowieckie and Dolnoslaskie Voivodships	53
<i>Norbert Laurisz</i> Is the Active Approach to Labour Market Policy Effective?	73
Selection of classic texts	
<i>Michael M. Atkinson, William D. Coleman</i> Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance.	93
Interviews	
From Competing Cities to Co-operating Cities. Interview with the Mayor of Gdansk, Paweł Adamowicz	115
Reviews	
Wojciech Bieńkowski, Mariusz Jan Radło (eds.) (2010). <i>Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne: w stronę konkurencyjnego modelu społeczno-ekonomicznego dla Unii Europejskiej</i> . Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.	121

János Kornai

Innowacje i dynamika. Zależności pomiędzy systemami a postępem technologicznym^{1,2}

Znakomity węgierski ekonomista János Kornai porównuje socjalizm i kapitalizm pod względem ich innowacyjności. Zdaniem Kornai nie badano dotychczas kompleksowo interakcji między zmianą systemową a zmianą myślenia o tworzeniu nowych produktów i nowych technologii i korzystaniu z nich. Autor stosuje termin „postęp technologiczny”, interpretując go jako o wiele szersze zjawisko – część modernizacji, generującej głębokie zmiany w naszym życiu codziennym.

Analizując pojęcie procesu innowacyjnego, wynalazku i innowacji oraz ich upowszechnienia, odwołuje się do poglądów Josepha Schumpetera na naturę kapitalizmu. Tylko system kapitalistyczny zdolny jest w pełni korzystać z możliwości rozwojowych, jakie stwarza proces innowacyjny. Właśnie ten proces nadaje kapitalizmowi największą dynamikę.

Szybki wzrost innowacyjności i zwiększenie dynamiki nie są zjawiskami przypadkowymi, ale mocno zakorzenioną systemowo specyficzną własnością kapitalizmu. W socjalizmie niezdolność do kreowania nowych, rewolucyjnych produktów i zacofanie w innych wymiarach postępu technicznego jest również specyfiką systemową.

Słowa kluczowe: postęp technologiczny, innowacja, wynalazek, proces innowacyjny, przedsiębiorczość, kapitalizm, socjalizm.

Istotę transformacji postsocjalistycznej można łatwo podsumować w jednym zdaniu: duża grupa państw została „przemieszczona” z socjalizmu do kapitalizmu. To przesunięcie samo w sobie jest najważniejszym historycznym do-

wodem wyższości kapitalizmu nad socjalizmem. Jednak mamy obowiązek kontynuować bezstronne i obiektywne badania komparatywne obu tych systemów, tym bardziej że żyjemy w trudnych czasach, kiedy olbrzymia część populacji odczuwa nostalgię za minionym systemem politycznym. Musimy przekonywać naszych obywateli, że podążamy we właściwym kierunku. Istnieje wiele argumentów uzasadniających ten optymistyczny pogląd. Chciałbym w tym miejscu podkreślić tylko jedną zaletę kapitalizmu: jego innowacyjną i dynamiczną naturę. W pierwszej części mojej pracy przedstawiam pogląd, że szybki wzrost innowacyjności i zwiększenie dynamiki nie są zjawiskami przypadkowymi, ale mocno zakorzenioną *systemowo specyficzną własnością kapitalizmu*. Podobne twierdzenie można wypowiedzieć o jego przeciwieństwie, systemie socjalistycznym. Jego niezdolność do kreowania nowych, rewolucyjnych produktów i zacofanie w innych wymiarach postępu technicznego nie wynikają z jakichś błędów popełnionych przez polityków, ale są również *systemową specyfiką socjalizmu*. Niestety, tak jakże łatwo zauważalna zaleta kapitalizmu nadal nie zdobyła powszechnego uznania. Jest także

Collegium Budapest, Harvard University i Central European University.

¹ Przełożył Robert Chrabąszcz.

² Wystąpienie przedstawione na Konferencji UNU-WIDER „Refleksje nad transformacją: Dwadzieścia lat po upadku muru berlińskiego” (Helsinki, 18–19 września 2009).

Pragnę wyrazić swoją wdzięczność Philippowi Aghion, Julian Cooper, Zsuzsie Dániel, Zsoltowi Fekete, Tomaszowi Geodeckiemu, Philipowi Hansonowi, Jerzemu Hausnerowi, Judit Hürkecz, László Karvalicsowi, Zdenkowi Kudrnie, Mihály'owi Laki, Łukaszowi Mamicy, Tiborowi Meszmannowi, Dánielowi Róna, Andrásowi Simonovitsowi, Katalin Szabó i Chenggang Xu, za ich cenne komentarze i uwagi oraz pełną poświęcenia pomoc w zebraniu danych i opracowań, a także podziękowanie dla Collegium Budapest i Uniwersytetu Środkowoeuropejskiemu za stałe wsparcie i motywowanie środowiska badawczego. Niezwykle doceniam pomoc udzieloną przez Hédi Erdős, Ritę Fancsovits, Katalin Lévyayné Deseó, Annę Patkós, Ildikó Pető, Andrei Reményi i László Tótha, umożliwiającą publikację mojej pracy.

kompletnie ignorowana przez większość, w tym nawet przez profesjonalnych ekspertów badających systemy alternatywne. Obserwując to zaniedbanie i będąc nim niezwykle sfrustrowany, a nawet oburzony, zdecydowałem się wybrać taki właśnie temat mojej pracy.

Przystąpienie do świata kapitalistycznego stwarza warunki ułatwiające proces innowacji i przyspieszające postęp techniczny, a także *zwiększa szanse*, że dany kraj wykorzysta dane możliwości. Oczywiście nie gwarantuje to natychmiastowego sukcesu. Druga i trzecia część mojej pracy to analiza problemów okresu transformacji.

„Wielka Transformacja” to zespół wielu procesów. Przede wszystkim obserwujemy zmiany w domenie politycznej: przejście od monopartyjnej dyktatury do wielopartyjnej demokracji. Ten wymiar transformacji położył kres promowanej przez państwo ideologii marksistowsko-leninowskiej i pozwolił na konkurowanie wielu nurtów ideologicznych. Później nastąpiły zmiany w domenie gospodarczej: dominującą własność państwową zastąpiono własnością prywatną. Radykalnym przeobrażeniom uległy również powiązane z transformacją formy własności oraz różne mechanizmy koordynacyjne. Dużo mniej odczuwalny stał się efekt biurokratycznej, scentralizowanej kontroli, a niezwykle silny wpływ zaczęły wywierać koordynacja wolnorynkowa oraz pozostałe zdecentralizowane procedury. Tak głębokie zmiany polityczne i gospodarcze związane z innymi przemianami oznaczały zmianę *systemu*, czyli tranżycję od socjalizmu do kapitalizmu.

Państwa postkomunistyczne doświadczyły także innego rodzaju przemian w domenie postępu technologicznego. Stosuję tutaj dość precyzyjny termin „postęp technologiczny”, interpretując go jako znacznie szersze zjawisko. Napływ nowych produktów i technologii sprawia, że jego rezultaty dalece wykraczają poza stricte techniczny aspekt przemian. Jest to część modernizacji generującej głębokie zmiany w naszym życiu codziennym. Takiego właśnie znaczenia terminu „postęp technologiczny” będę używał w kontekście mojej pracy. Postęp technologiczny niewątpliwie miał miejsce również przed 1989 r., jednak ogromnego przyspieszenia nabrał dopiero później.

W naszej profesji, czy też specjalizacji, wszyscy znawcy problematyki transformacji post-socjalistycznej koncentrują uwagę na zbadaniu przemian politycznych, gospodarczych lub społecznych jako części „Wielkiej Transformacji”. Przyznajmy uczciwie, że być może czasem odnosiliśmy je do postępu technologicznego, lecz nie badaliśmy kompleksowo interakcji między zmianą systemową a zmianą naszego myślenia o pojawianiu się nowych produktów i technologii oraz korzystaniu z nich. Sam zachowywałem się wtedy podobnie. Przygotowałem dwie prace posumowujące najważniejsze skutki przemian po 1989 r., lecz dotyczyły one jedynie zmian politycznych i gospodarczych oraz zachodzących między nimi relacji (Kornai 2001, 2006). Teraz rozpoczynam analizowanie to, czego nie zauważałem wcześniej. Stąd też tematem drugiej i trzeciej części opracowania są zależności między zmianami systemu po 1989 r. a przyspieszeniem postępu technologicznego.

1. Kapitalizm, socjalizm i postęp technologiczny

1.1. Nowe produkty rewolucyjne

Na kompleksowy proces postępu technologicznego składa się kilka podprocesów. Rozpocznijmy od znaczących, przełomowych i rewolucyjnych innowacji, zilustrowanych 87 przykładami w tabeli 1³. Aby dokładniej przyjrzeć się roli krajów socjalistycznych w tworzeniu nowych rewolucyjnych produktów, musimy cofnąć się w czasie do narodzin Związku Radzieckiego, pierwszego państwa socjalistycznego. A zatem okres, którego dotyczy wspomniana lista, zaczyna się w 1917 r.

Od 1917 r. pojawiło się bardzo wiele innowacji o ogromnym znaczeniu. To, że znalazły się one w tabeli 1, jest kwestią dyskusyjną, jako że można dodać do niej dwadzieścia lub pięćdziesiąt

³ Literatura na temat postępu technicznego oraz innowacji rozróżnia nowe produkty i nowe technologie, chociaż kategorie te często się na siebie nakładają. Na przykład jeśli kopiarka Xeroxa jest nowym produktem, to wprowadza także nową technologię drukowania. Tabela 1 wymienia produkty, z powodu ich istotności w życiu codziennym.

Tab. 1. Rewolucyjne innowacje

Innowacja	Rok	Kraj	Firma
KOMPUTER, INFORMACJA, KOMUNIKACJA			
Obwód zintegrowany	1961	USA	Fairchild
Telefon z wybieraniem tonowym	1963	USA	AT&T
Faks	1966	USA	Xerox
Światłowod	1970	USA	Corning
Kieszonkowy kalkulator elektroniczny	1971	USA	Bowmar
Elektryczna maszyna do pisania	1972	USA	Wang
Mikroprocesor	1974	USA	Intel
Drukarka laserowa	1976	USA	IBM
Modem	1978	USA	Hayes
System operacyjny MS-DOS	1980	USA	Microsoft
Twardy dysk	1980	USA	Hard disk drive
Graficzny interfejs użytkownika	1981	USA	Xerox
Laptop	1981	USA	Epson
Ekran dotykowy	1983	USA	Hewlett-Packard
Telefon komórkowy	1983	USA	Motorola
Mysz komputerowa	1984	USA	Apple
Wyszukiwarka sieciowa	1994	USA	WebCrawler
Pendrive	2000	USA	IBM
Skype (telefon peer-to-peer)	2003	Estonia	Skype
Strona internetowa video YouTube	2005	USA	YouTube
GOSPODARSTWO DOMOWE, JEDZENIE, ODZIEŻ			
Herbata w torebkach	1920	USA	Joseph Krieger
Suszarka do włosów, ręczna, elektryczna	1920	USA	Hamilton Beach
Ścienne gniazdko elektryczne	1920	Wielka Brytania	Rawlplug Co.
Sokowirówka	1924	USA	Savage
Toster elektryczny	1925	USA	Waters Genter Co.
Parowe żelazko elektryczne	1926	USA	Eldec
Elektryczna lodówka	1927	USA	General Electric
Klimatyzacja	1928	USA	Carrier Engineering Co.
Lampa neonowa	1938	USA	General Electric
Kawa instant	1938	Szwajcaria	Nestle
Elektryczna suszarka do ubrań	1938	USA	Hamilton Manufacturing Co.
Nylon	1939	USA	DuPont
Wysokociśnieniowy ekspres do kawy	1946	Włochy	Gaggia
Kuchenka mikrofalowa	1947	USA	Raytheon
Restauracja dla kierowców (drive-in)	1948	USA	In-n-Out Burger
Tapicerka	1949	USA	Dow Chemical
Poliester	1953	USA	DuPont
Naczynia kuchenne Tefal	1956	Francja	Tefal

Tab. 1 – cd.

Innowacja	Rok	Kraj	Firma
Rzepy (Velcro)	1957	USA	Velcro
Obuwie sportowe	1958	Wielka Brytania	Reebok
Lampa halogenowa	1959	USA	GE
Robot kuchenny	1960	USA	Robooot-Coupe
Opakowanie Tetra Pak	1961	Szwecja	Tetra Pak
Puszka na piwo	1963	USA	Pittsburgh Brewing Co.
ZDROWIE, KOSMETYKI			
Plaster samoprzylepny	1921	USA	Johnson&Johnson
Chusteczki higieniczne	1924	USA	Kimberley-Clark
Ręczniki papierowe	1931	USA	Scott Paper Co.
Elektryczna golarka	1931	USA	Schick
Pojemnik na aerozol	1947	USA	Airosol Co.
Pieluszka jednorazowa	1949	USA	Johnson&Johnson
Aparat słuchowy	1952	USA	Sonotone
Dezodorant kulkowy	1955	USA	Mum
Jednorazowa maszynka do golenia	1975	USA	BIC
Detergent w płynie	1982	USA	Procter&Gamble
BIURO			
Taśma klejąca	1930	USA	3M
Długopis	1943	Argentyna	Biro Pens
Korektor	1951	USA	Mistake Out
Kopiararka	1959	USA	Haloid Xerox
Karteczka samoprzylepna	1980	USA	3M
TRANSPORT			
Schody ruchome	1921	USA	Otis
Parkomat	1935	Wielka Brytania	Dual Parking Meter Co.
Skuter	1946	Włochy	Piaggio
Odrzutowy samolot pasażerski	1952	Wielka Brytania	De Havilland
Czarna skrzynka w samolocie	1958	Wielka Brytania	S. Davall & Son
WYPOCZYNEK I CZAS WOLNY			
Kino dla zmotoryzowanych	1933	USA	Hollingshead
Aparat fotograficzny Polaroid	1948	USA	Polaroid
Pilot do telewizora	1956	USA	Zenith
Klocki Lego	1958	Dania	Lego
Lalka Barbie	1959	USA	Mattel
Naręczny zegarek kwarcowy	1969	Japonia	Seiko
Magnetowid	1971	Holandia	Philips
Walkman	1979	Japonia	Sony
Kostka Rubika	1980	USA	Ideal Toys
CD	1982	Holandia, Japonia	Sony, Philips

Tab. 1 – cd.

Innowacja	Rok	Kraj	Firma
Konsola do gier	1989	Japonia	Nintendo
Aparat cyfrowy	1991	USA	Kodak
Handel książkami w Internecie	1995	USA	Amazon
DVD	1996	Japonia	Philips, Sony, Toshiba
HANDEL, BANKOWOŚĆ			
Supermarket	1930	USA	King Kullen
Wózek na zakupy	1937	USA	Humpty Dumpty Supermarket
Centrum handlowe	1950	USA	Northgate Mall
Karta obciążeniowa	1950	USA	Diners Club
Karta kredytowa	1958	USA	Bank of America
Bankomat	1967	Wielka Brytania	Barclays Bank
Przesyłka ekspresowa	1973	USA	Federal Express
Kod paskowy	1974	USA	IBM
e-handel	1998	USA	eBay

Uwaga: pozycje wybrane zostały z większego zestawu innowacji zbadanych w różnych kolekcjach oraz list ważnych innowacji i wynalazków. Najważniejszym kryterium włączającym była ważność innowacji dla dużej grupy użytkowników i jej znajomość przez większość społeczeństwa a nie tylko przez grupę ekspertów. Niektóre kryteria wyłączenia są opisane w tekście: 1) Lista zawiera tylko innowacje typu schumpeterowskiego i, co za tym idzie, innowacje inicjowane oraz finansowane przez wojsko są wyłączone. 2) Nowe produkty i usługi stosowane w opiece medycznej, np. lekarstwa, urządzenia diagnostyczne itd. nie są włączone, po prostu z powodu trudności, jakie stwarza wybór najważniejszych innowacji z setek lub tysięcy nowych lekarstw i przyrządów medycznych (być może w późniejszej fazie badań sektor ten zostanie uwzględniony).

Źródło: źródłem kilku pozycji był Ceruzzi (2000) i Harrison (2003, 2004). Źródła wszystkich haseł są dostępne u autora publikacji.

podobnych przykładów. Wybór został dokonany arbitralnie, jednak lista innowacji w sposób adekwatny ukazuje, że wszystkie umieszczone w niej *nowe produkty* w większym lub mniejszym zakresie fundamentalnie zmieniły codzienne zwyczaje odnoszące się do stylu życia, konsumpcji, wypoczynku i kontaktów wzajemnych⁴. Biuro i fabryka, komunikacja, zakupy, prace domowe, edukacja – wszystko to uległo zmianie. Odmienny jest związek między domem a miejscem pracy, zmienił się sposób podróżowania – moglibyśmy tak kontynuować niemal bez końca, omawiając efekty innowacji powodujące nieustanny zamęt i reorganizację naszego życia. Współczesny świat tworzy ciągły, dynamiczny napływ innowacji.

⁴ Niektóre kategorie innowacji zostały wyłączone z tego wyboru. Kryteria wyłączenia wyjaśnione są częściowo w przypisie pod tabelą 1, a częściowo w innych fragmentach studium.

Uważamy, że żyjemy w czasach o wiele bardziej dynamicznych niż kiedyś, ponieważ ciągle pojawiają się jakieś innowacje, generujące głębokie zmiany w życiu codziennym.

Dwadzieścia pięć z wymienionych na liście innowacji związanych jest z komputerem, wyposażeniem cyfrowym oraz z informacją. Grupa ta przyciąga największą uwagę społeczeństwa i świata naukowego. Obszerna i szybko powiększająca się literatura przedmiotu analizuje społeczny aspekt społeczeństwa informacyjnego⁵. W moim studium nie jestem w stanie dogłębnie zanalizować tego niesłychanie interesującego tematu, ponieważ musiałbym odnieść się

⁵ Wydaje się, że najbardziej uznaną pracą na ten temat jest *The Information Age: Economy, Society, and Culture* Manuela Castellsa (1996–1998), wyd. polskie *Wiek informacji: ekonomia, społeczeństwo i kultura* (2007–2009). Zob. również Fuchs (2008).

do o wiele szerszego zakresu innowacji. Około 60 z 87 innowacji umieszczonych na liście jest zupełnie niezwiązana lub związana bardzo luźno z rewolucją w sferze informacji i komunikacji. Uznaję oczywiście nadzwyczajną ważność informacji i komunikacji społecznej, jednak innowacje pojawiły się i będą się pojawiać w pozostałych obszarach. Dla najuboższych mieszkańców albańskiej lub syberyjskiej wioski używanie lodówki lub pojawianie się supermarketu może spowodować radykalne zmiany w ich życiu – na komputer przyjdzie czas później. W tym miejscu chciałbym poruszyć pewne aspekty postępu technologicznego jako całości, czyli zmiany technologicznej związanej bądź niezwiązanej z rewolucją informacyjną oraz komunikacyjną.

Innowację poprzedza wynalazek. Jest to pierwszy krok wykonany przez wynalazcę zawodowego lub badacza amatora, wykładowcę akademickiego lub inżyniera w firmie, który wpada na pomysł. Jednak oryginalność pomysłu, jego nowatorstwo i odmienność to nie wszystko. Kolejny krok w procesie przekształcenia wynalazku w innowację to element praktyczny, czyli organizacja produkcji i upowszechnienie nowego produktu albo wdrożenie nowej struktury organizacyjnej. Jeśli zwrócimy uwagę na drugą fazę tego procesu

– praktycznego wymiaru wprowadzonej zmiany (tabela 1 przedstawia kraje, w których działa dana firma innowacyjna), to ujrzymy jedynie kraje kapitalistyczne. Ponieważ okres, dla którego sporządziłem listę, zawiera całą epokę realnego socjalizmu, jest oczywiste, że nie ma przypadku, by innowacja zapoczątkowana została w kraju socjalistycznym⁶.

1.2. Śladami pionierów, upowszechnienie innowacji

Rewolucyjna innowacja to najważniejszy, ale nie jedyny element postępu technologicznego. Pionierzy mają następców. Oprócz wynalazcy po pewnym czasie inne organizacje uczestniczą w nieznacznej poprawie jakości, wdrożeniu niewielkich, lecz istotnych wynalazków ubocznych oraz w procesie *upowszechnienia*. Innowacja pojawia się w jednym kraju, ale następcy pojawiają się w wielu innych państwach.

System socjalistyczny w wielu obszarach naśladował za pionierskimi wynalazkami narodzonymi w krajach kapitalistycznych. Przybierało to różne formy: czasami zwykłe naśladownictwo, zwyczajna reprodukcja modelu. Jego prowizoryczne kopiowanie było być może proste, za to

Tab. 2. Opóźnienia we wdrażaniu pionierskich innowacji: tworzywa sztuczne

Produkt	Innowator	Pierwszy naśladowca	Drugi naśladowca	Związek Radziecki	Opóźnienie w stosunku do innowatora (w latach)
Celofan	Francja 1917	USA 1924	Niemcy 1925	1936	19
Polistyren	Niemcy 1930	USA 1933	Włochy 1943	1955–1959	25–29
Płytki PCW	Niemcy 1931	USA 1933	Japonia 1939	1940	9
Silikon-polimer	USA 1941	Niemcy 1950	Japonia 1951	1947	6*
Materiał posadzkowy	Szwajcaria 1936	USA 1947	Niemcy 1955 Wielka Brytania 1955	1957–1959	21–23
Polipropylen	USA 1957 Niemcy 1957 Włochy 1957	Wielka Brytania 1959	Francja 1960	1970	13

* W tym przypadku Związek Radziecki wdrożył innowację szybciej niż europejskie gospodarki kapitalistyczne.

Źródło: Amann, Cooper, Davies 1977, s. 272–285.

⁶ Z tabeli 1 wyłączono innowacje zainicjowane przez wojskowy sektor gospodarki. Sektor militarny produkował innowacje pojawiające się najpierw w krajach socjalistycznych. Później wróć do tej kwestii.

Tab. 3. Opóźnienia we wdrażaniu pionierskich innowacji: komputerowa kontrola obrabiarki

	Osiągnięto w ZSRR w roku	ZSRR (+ wcześniej; – później) w stosunku do			
		USA	UK	Japan	RFN
Rozpoczęcie badań	1949	-2	-1	+4	+6
Pierwszy prototyp	1958	-6	-2	-	-
Rozpoczęcie produkcji przemysłowej*	1965	-8	-2	+1	-1
Pierwsze centrum maszynowe	1971	-12	-10**	-5	-10
Pierwszy system kontroli trzeciej generacji	1973	-7	-5**	-5**	-5**
Pierwsze wykorzystanie komputera w kontroli	1973	-6	-4**	-5	-4**

* 50 jednostek lub więcej rocznie.

** Dane szacunkowe.

Źródło: Amann, Cooper i Davies 1977, s. 41.

Tab. 4. Penetracja nowoczesnych technologii: przemysł stalowy, ciągłe odlewanie stali (w %)

Kraj	Ciągłe odlewanie stali w produkcji całkowitej		
	1970	1980	1987
KRAJE SOCJALISTYCZNE			
Bułgaria	0	0	10
Czechosłowacja	0	2	8
NRD	0	14	38
Węgry	0	36	56
Polska	0	4	11
Rumunia	0	18	32*
ZSRR	4	11	16
KRAJE KAPITALISTYCZNE			
Francja	1	41	93
Włochy	4	50	90
Japonia	6	59	93
Hiszpania	12	49	67
Wielka Brytania	2	27	65
USA	4	20	58
RFN	8	46	88

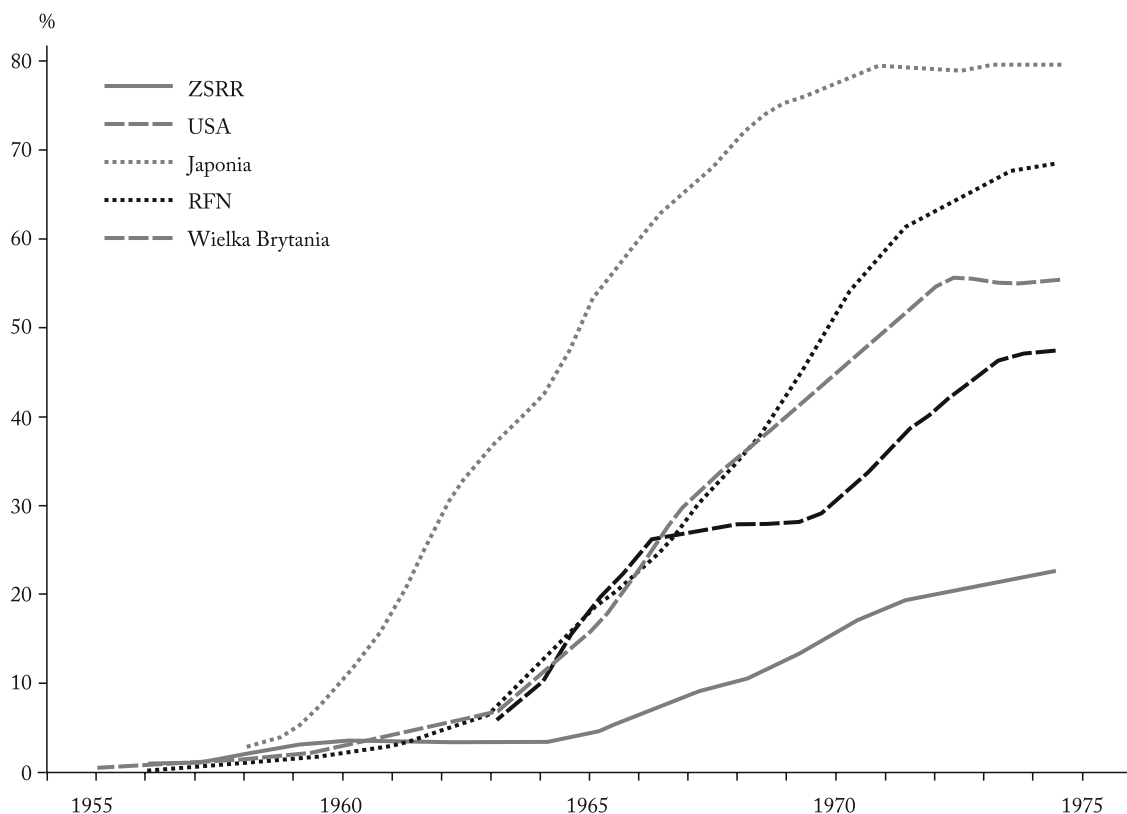
* 1986.

Źródło: *Finansy i Statistika* 1988, s. 109.

odkrycie tajemnicy produkcji stanowiło stosunkowo najtrudniejsze zadanie. Powtórne wynalezienie innowacji chronionej patentami i tajemnicą handlową rozwinęło się niemal jako nowa sztuka w krajach socjalistycznych. Szpiegostwo przemysłowe, kradzież własności intelektualnej

stwarzały kolejne możliwości⁷. Jednak, pomimo różnych prób, jeśli chodzi o procesy rozwoju

⁷ Kradzież Zachodowi własności intelektualnej w obszarze wysokiej techniki „hi-tech” była często utrudniana, na przykład poprzez ścisłe przestrzeganie zakazu eksportu



Ryc. 1. Penetracja nowych technologii: przemysł hutniczy, stal utleniona (stal utleniona jako odsetek w całkowitej produkcji stali)

Źródło: Amann, Cooper i Davies 1977, s. 97.

technologicznego, kraje socjalistyczne wyraźnie odstawały od gospodarek kapitalistycznych.

Zwróć teraz uwagę na dwa szczegóły. Po pierwsze, w krajach socjalistycznych opóźnienie naśladowców w stosunku do pionierów było dużo większe niż w państwach kapitalistycznych, co ilustrują tabele 2 i 3. Gdy analizuje się dłuższy okres, widać, że wielkość ta stale narastała, zamiast się zmniejszać.

Po drugie, upowszechnienie nowych produktów i technologii było dużo szybsze w krajach kapitalistycznych niż w socjalistycznych, co przed-

niektórych produktów do krajów komunistycznych (tzw. lista COCOM, na której znalazły się produkty wykorzystywane dla celów wojskowych). Pomimo tego zakazu dobra współpraca szpiegów i ekspertów technologicznych często kończyła się przeciekami informacji.

stawione zostało w tabeli 4 i rycinie 1⁸. Tabele i wykresy są jedynie ilustrującymi przykładami. Olbrzymia ilość dowodów empirycznych w literaturze dotyczącej ekonomii porównawczej także potwierdza tezę, że system socjalistyczny wprowadzał ze znacznym opóźnieniem pionierskie innowacje i za nimi nie nadążał.

1.3. Innowacyjna przedsiębiorczość w kapitalizmie

System kapitalistyczny stworzył więc wszystkie przełomowe innowacje i był o wiele szybszy w pozostałych aspektach procesu technolo-

⁸ Najważniejsze prace empiryczne na ten temat to książki Amann i in. (1977, 1982). Zob. także Berliner (1976), Hanson (1981), Hanson i Pavitt (1987).

gicznego – doświadczenie historyczne dostarcza na to niepodważalnych dowodów. Jednakże dodajmy jeszcze jedno oczywiste wyjaśnienie tej najistotniejszej różnicy systemowej. W kapitalizmie niezwykle ważną rolę odgrywa przedsiębiorca⁹. W moim studium przyjąłem ten termin w sensie używanym przez Josepha Schumpetera. Oprócz terminologii, teorie Schumpetera o rozwoju i naturze kapitalizmu miały ogromny wpływ na przesłanie zawarte w mojej pracy¹⁰.

Innowacyjna przedsiębiorczość jest *funkcją*, którą pełni jednostka, sama lub wraz ze współnikami albo *wsparciem* małej firmy. Zresztą nawet duża firma może działać jak pojedynczy przedsiębiorca. Rzecz w tym, że przedsiębiorca stanowi to spoiwo, łączące konieczne warunki finansowe i osobiste, których wymagają innowacje – innymi słowy, zasoby ludzkie, materialne i finansowe niezbędne dla działania. Jego rolą jest też zidentyfikowanie miejsca wykorzystania innowacji; przedsiębiorca zarządza wykonaniem zmiany spowodowanej tym wykorzystaniem. Nierzadko mija dużo czasu, zanim prawdziwy przedsiębiorca „uchwyci” obiecujący wynalazek¹¹. Prawdopodobnie dzieje się tak dlatego że wynalazek lub odkrycie oraz przedsiębiorca nie mogą się odnaleźć. Na szczęście dość często zdarza się sytuacja odwrotna.

W tabeli 1 widać wyraźnie, jak bardzo zróżnicowane są możliwe typy innowacji – nie tylko nowe produkty lub produkcje technologiczne, lecz także nowe formy organizacyjne.

W większości przypadków schumpeterowski przedsiębiorca nadaje bieg procesowi innowacji podczas pierwszego wdrożenia rewolucyjnej zmiany. Upowszechnienie, czyli proces następujący po pionierskiej innowacji, także w większości

kształtują przedsiębiorcy. Na początku tej sekwencji pojawia się inicjatywa. Dla przykładu, w 1996 r. Larry Page, doktorant w Stanford, poszukiwał tematu swojej dysertacji. Jego uwagę przyciągnęły niektóre aspekty korzystania z Internetu. Larry połączył siły z innym studentem Siergiejem Brinem. Stworzyli tzw. silnik wyszukiwawczy (*search engine*). W internetowej witrynie Uniwersytetu Stanford projekt otrzymał adres „google.stanford.edu”. W tej historii dwóch ludzi połączyło dwie różne role, byli równocześnie wynalazcami i innowatorami. Pomijając kolejne etapy śródokresowe, dochodzimy do chwili obecnej. Google jest jednym z największych i najbogatszych koncernów na świecie¹². Jego ogólnoswiatowa sieć składa się z 450 tysięcy serwerów. Staram się tu ważyć słowa, ale moim zdaniem Google udowodnił swoje rewolucyjne znaczenie¹³. Do historii Google’a jeszcze powrócę, po to, by zilustrować proces innowacji zachodzący w środowisku kapitalistycznym.

Podsumuję teraz cechy charakterystyczne gospodarki kapitalistycznej, które nie tylko umożliwiają proces innowacji, lecz także nieustannie do niego motywują, rozwijają go i stymulują.

A. Zdecentralizowana inicjatywa. Larry Page i Siergiej Brin nie otrzymywali żadnych poleceń od swoich zwierzchników, aby rozwiązać innowacyjne zadanie. Nie musieli prosić o ich zezwolenie na pracę nad określonym zagadnieniem. Jednostki i decydenci w małych firmach lub szefowie dużych koncernów – innymi słowy, oddzielne podmioty funkcjonujące w ramach systemu – sami określają to, co chcą zrobić¹⁴.

B. Olbrzymia premia. Dziś Page i Brin są wśród najbogatszych ludzi świata¹⁵. Nie zamierzam w tej pracy analizować trudnych dylematów

⁹ Nie wszyscy przedsiębiorcy są innowatorami (Baumol, Schilling 2008). Praca koncentruje się na jednej niezwykle ważnej kategorii, przedsiębiorców zaangażowanych w proces innowacji.

¹⁰ O wkładzie Schumpetera w nauki społeczne czytaj w Heertje (2006) i McCraw (2007). Zob. także Baumol (2002). Już tytuł jego książki uchwycił rzeczywistą naturę zjawiska, które mam zamiar omówić: *Wolnorynkowa machina innowacji: analizując wzrost cudu kapitalizmu*.

¹¹ Liczne przykłady takiego opóźnienia można odnaleźć w książce Rogersa wydanej w 1995 r. Zob. także Freeman (1982, s. 111–112).

¹² Kompletne wprowadzenie do historii Google’a zob. krótka własna historia firmy (Google 2009) oraz notka o Google’u w Wikipedii (2009a).

¹³ Na podstawie moich osobistych doświadczeń przyznaję, że zmieniło to moje nawyki naukowe. Inaczej jest być badaczem w erze Google’a niż wcześniej w erze Gutenberga.

¹⁴ Acemoglu, Aghion i współautorzy w ostatniej pracy (Acemoglu i in. 2007) udowadniają zarówno empirycznie, jak i teoretycznie, że pionierskie innowacje wymagają decentralizacji.

¹⁵ Zgodnie z uznanym rankingiem magazynu *Forbes* są na piątym miejscu w USA.

etycznych związanych z dystrybucją docho-
du. Jak wysoka jest nagroda „proporcjonalnie”
do osiągniętych efektów? Jedno wiemy na pew-
no: innowacje, które odniosły największy sukces,
zwykle (nie zawsze, ale bardzo często, z wysokim
prawdopodobieństwem) skutkują gigantyczną
premią¹⁶. Premią różnego rodzaju. Z jednej stro-
ny są ludzie bardzo bogaci: jak Bill Gates lub
kiedyś Fordowie i du Pontowie. Przedsiębiorca
kierujący postępem technologicznym może na-
wet przejść na „monopolistyczną rentę”. Warto
jest być pierwszym, nawet przez chwilę, ponie-
waż sytuuje to w pozycji monopolisty. Nagroda
finansowa zwykle idzie w parze z prestiżem, sła-
wą i reputacją.

C. Konkurencja. Nierozzerwalnie połączona
z poprzednią cechą. Silna, często bezwzględna,
konkurencja ma miejsce w momencie przyciąga-
nia uwagi klienta. Szybsze i gwarantujące więk-
szy sukces innowacje nie są jedynym i wyłącz-
nym czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie celu,
jednak mają bardzo duże znaczenie dla zdobycia
przewagi nad pozostałymi konkurentami.

D. Rozległe eksperymentowanie. Istnieją za-
pewne setki, może tysiące przedsiębiorców, któ-
rzy pragną wynaleźć odpowiednie narzędzie do
przeszukiwania Internetu. Tylko kilku osiągnęło
ten cel, prawie tak jak udało się to założycielom
Google’a. Inni mogli wdrożyć innowację z przy-
zwoitym, średnim lub niewielkim efektem. Musi
być także wielu, bardzo wielu, którzy próbowali
i przegrali. Jak dotychczas nikomu nie udało się
oszacować liczby prób innowacji stale podejmowa-
nych we wszystkich obszarach kapitalizmu
oraz rozkładu ich sukcesów i porażek. Ci, którzy
odnoszą wrażenie, że prób innowacji jest wiele,
mogą wnioskować jedynie intuicyjnie oraz od-
nosić się do spektakularnych sukcesów Google’a,
Microsoftu, Tetrapacku, Nokii lub Nintendo.
Wielu bardzo utalentowanych ludzi motywu-

ją tylko innowacje, ponieważ – z dość małym
prawdopodobieństwem – możliwy jest fenome-
nalny sukces, natomiast z większym prawdopo-
dobieństwem – materializuje się skromny, ale
znaczący sukces. Stąd też warto podjąć ryzyko
porażki¹⁷.

*E. Kapitał rezerwowo czeka, by go zainwesto-
wać: elastyczne finansowanie.* Dwóch założycieli
Google’a otrzymało dostęp do zasobów finanso-
wych umożliwiających im działalność innowacyj-
ną – dystrybucję. Odnoszący sukcesy badacz i in-
nowator Andy Bechtolsheim (który okazał się
również bogatym biznesmenem) na samym po-
czątku procesu sięgnął do kieszeni po książeczkę
czekową i wypisał czek na sto tysięcy dolarów.

Przedsięwzięcie innowacyjne rzadko realizuje
się jedynie ze środków własnych, chociaż istnie-
ją na to przykłady. O wiele powszechniej spoty-
ka się sięganie do źródeł zewnętrznych¹⁸. Różne
formy takiego wsparcia finansowego to po-
życzki bankowe, inwestorzy zamierzający wziąć
udział w projektowanym biznesie lub instytu-
cje typu *capital venture*, wyspecjalizowane w po-
dejmowaniu wysokiego ryzyka i, w przypadku
sukcesu, w osiąganiu olbrzymich korzyści finan-
sowych (Bygrave, Timmons 1992). W zasadzie
elastycznie dyspozycyjny kapitał potrzebny jest
w momencie wdrożenia pionierskiej innowacji
i jej szybkiego upowszechnienia, uwzględniają-
cy wspomniane eksperymentowanie i, w jego ra-
mach, ewentualne próby zakończone fiaskiem.

Nie twierdzę, że schumpeterowski typ przed-
siębiorczości to jedyny sposób generowania pro-
cesu innowacji w systemie kapitalistycznym.
Wymienię tylko trzy z wielu innych nieschum-
peterowskich podejść badawczych.

(i) W wielu wypadkach ważna innowacja jest
zapoczątkowana, finansowana i wdrożona przez
wojsko. Na przykład w latach 60. Pentagon
szukał sposobu na wysoce zdecentralizowany

¹⁶ Historia Google’a jest raczej przypadkiem wyjątkowym – role pionierskiego wynalazcy i innowatora są odgrywanej te same osoby. Częściej role te są oddzielne, w niektórych przypadkach wynalazca osiąga, w innych nie osiąga korzyści z danego wynalazku lub odkrycia. Do tych drugich należy los myszki komputerowej. Jej wynalazca Douglas Engelbart nie otrzymał żadnego wynagrodzenia za swoją pracę od koncernu Apple, natomiast firma-innowator wdrożyła masową produkcję i osiągnęła olbrzymie zyski z tej innowacji.

¹⁷ O ważności eksperymentowania zobacz Thomke (2003).

¹⁸ Bez wątpienia istnieje związek między gospodarczymi okresami boomu wielkich innowacji a zwiększeniem dostępnej kwoty kredytu. Łatwy dostęp do pieniędzy wspomaga postęp technologiczny, ale też niebezpieczeństwo efektu tzw. bańki mydlanej. Czas powtórnie przeczytać Schumpetera, analizując historię poprzedzającą obecny kryzys (Schumpeter 1939, szczególnie rozdział IV). Olbrzymia pokusa zmierzenia się z tym tematem jest niestety ograniczona objętością artykułu.

system korespondencji (*mailing*), aby mieć gwarancję, że zniszczenie tradycyjnego systemu pocztowego nie doprowadzi do paraliżu komunikacji pisemnej. Oczekiwania wojska oraz hojne wsparcie finansowe w tym kierunku doprowadziły do rewolucyjnej innowacji – powstania e-maila – całkowicie zdecentralizowanego narzędzia „niewidzialnej ręki” przeznaczonego do komunikowania się. I chociaż w późniejszym czasie darmowy system przesyłania poczty był silnie związany z działalnością stricte komercyjną, e-mail nadal stanowi klasyczny przykład nieschumpeterowskiej innowacji.

(ii) Podczas gdy w realnym socjalizmie wyeliminowano konkurencję w centralnie planowanej i biurokratycznie zarządzanej gospodarce, ZSRR i jego sojusznicy zaangażowali się z fatalnym skutkiem w wyścig zbrojeń z Zachodem, przede wszystkim z USA. Ten swoisty wyścig życia i śmierci poddał proces innowacji presji wystarczającej do kreowania wielkich innowacji. Pierwszy satelita, Sputnik, powstał w Związku Radzieckim. Opóźnienia w procesach technologicznych gospodarki cywilnej były mniej istotne dla kierownictwa, które pragnęło dotrzymać kroku Zachodowi, a nawet wyprzedzić go w rozwijaniu sił i środków militarnych. Jednak gdy przyszło do wykorzystania wojskowych innowacji w gospodarce cywilnej, ponownie ujawniła się niższość systemu socjalistycznego. W USA pionierskie urządzenia wojskowe poprzedzały użycie satelity dla celów cywilnych, co prowadziło do szybkiej poprawy jakości i efektywności we wszystkich obszarach telekomunikacji. W bloku sowieckim następowało to z bardzo dużym opóźnieniem. Przykład satelity ukazuje, że skoncentrowane działania w warunkach wysoce scentralizowanej biurokracji mogą prowadzić do spektakularnych rezultatów – jednak brakuje efektu „rozłania się”, charakterystycznego dla czasu, gdy wielkie innowacje pojawiają się w zdecentralizowanej przedsiębiorczości kapitalizmu.

(iii) W niektórych przypadkach ważne badania, a następnie upowszechnienie innowacji inicjuje oraz finansuje cywilny, niewojskowy sektor administracji, np. agencje odpowiedzialne za służbę zdrowia. Istnieją dobre praktyki, kiedy inteligentna, kompetentna, sprzyjająca konkurencji polityka rządu promuje konkretne innowacje (np. w celu ochrony środowiska).

(iv) W niektórych wypadkach ważne innowacje są inicjowane i realizowane przez zebrany dość przypadkowo zespół badaczy lub przez stowarzyszenie. W ten sposób powstała jedna z najważniejszych, prawdziwie rewolucyjnych innowacji, czyli World Wide Web (zobacz pamiętniki Bernersa-Lee 1999). Wiele innych innowacji w dziedzinie komputerów, urządzeń cyfrowych, informacji i komunikacji wykreowano właśnie w ten nieschumpeterowski, cywilny sposób.

Uznając adekwatność procesów nieschumpeterowskich, większość przełomowych innowacji podążała ścieżką Schumpetera. Jest to oczywiste w przypadku konsumenckiego rynku usług i produktów przeznaczonych do praktycznego użycia w życiu codziennym. I nawet nieschumpeterowsko zainicjowane innowacje są poprzedzone działaniami stereotypowo nastawionymi na zysk, a innowatorzy zorientowani komercyjnie stanowią największy odsetek uczestników procesu upowszechniania innowacji.

1.4. Brak możliwości innowacyjnej przedsiębiorczości w systemie socjalistycznym

Jeśli chodzi o system socjalistyczny, rozpocznijmy od dokonania kroku wstecz, do fazy poprzedzającej innowację, czyli *wynalazku*. W socjalizmie realnym również funkcjonowały twórcze umysły. Pracowali tam znakomici naukowcy i inżynierowie, którzy dokonywali ważnych odkryć i tworzyli wynalazki o rewolucyjnym znaczeniu oraz możliwości zastosowania w przemyśle i handlu. Pierwszym przykładem niech będzie radziecki fizyk Abram Joffe, postrzegany w historii nauki jako jeden z pionierów w dziedzinie półprzewodników, dziś tak ważnych w przemyśle elektronicznym. Jego odkrycia nastąpiły już w latach 30., lecz otoczenie gospodarcze po prostu nie zezwalało na wdrożenie tego typu urządzeń przemysłowych. Wiele lat później produkcję półprzewodników zdominowały USA, Japonia, Tajwan i Korea; Związek Radziecki stał się jednym z późnych naśladowców lidera¹⁹.

¹⁹ Joffego początkowo uhonorowano wieloma najwyższymi nagrodami państwowymi i stanowiskami akademickimi, ale w ostatnich latach terroru stalinowskiego usunięto go ze wszystkich stanowisk jako „syjonistę”. Jego odkrycia nigdy nie przekształciły się w rewolucyjne innowacje.

Jacek Karpiński, polski inżynier i naukowiec, wynalazł pierwszy minikomputer między 1971 a 1973 r. Karpiński jest uznawany za pioniera technologii komputerowej. Jednak jego wynalazek nie stał się szeroko upowszechnioną innowacją, gdyż pracował on w Polsce. Później Karpiński wyemigrował, a jego wynalazek w konkurencji z podobnymi odkryciami stał się innowacją na skalę ogólnoswiatową w systemach kapitalistycznych.

Najbardziej znanym węgierskim przykładem jest historia kostki Rubika. Wymieniłem tę pomysłową zabawkę wśród przełomowych innowacji, uznając to za absolutnie uzasadnione. Jej wynalazca Ernő Rubik próbował zainicjować ogólnoswiatowe upowszechnienie i dystrybucję produktu po entuzjastycznych reakcjach, jakie zauważył wśród wszystkich użytkowników tego intelektualnego arcydzieła, ale efekty były bardzo skromne. Później kostka Rubika odniosła fantastyczny sukces, w momencie gdy znany, rzeczywiście przedsiębiorczy amerykański koncern zakupił ją i rozpoczął ogólnoswiatowy marketing produktu.

Nawet na Węgrzech niewielu osobom znany jest fakt, że dyskietkę, pokryty plastikiem prosty nośnik danych do komputerów osobistych, używany przez miliony, wynalazł w 1974 r. węgierski inżynier Marcell János. Na próżno oferował on sprawny prototyp dyskietki węgierskiemu przemysłowi i eksporterom; liderzy gospodarki socjalistycznej nie widzieli zbyt wielu zastosowań dla wynalazku w biznesie. Przejawiali niechęć do podjęcia ryzyka masowej produkcji i światowej dystrybucji lub nawet wsparcia dla ochrony praw patentowych produktu. Wynalazca nie mógł również na własną rękę zająć się marketingiem dyskietki. W końcu pewna japońska firma „ponownie wynalazła” dyskietkę i była pierwszą, która rozwinęła masową dystrybucję jako kolejny element procesu innowacyjnego²⁰.

Po tych smutnych opowieściach o sfrustrowanych wynalazcach przyjrzyjmy się fazie *innowacji*. Oczywiście nawet w krajach socjalistycznych wiele jednostek wykazywało zdolności przedsiębiorcze, będące „w stanie uśpienia”. Być może li-

der jakiegoś dużego projektu byłby w stanie je obudzić, gdyby jego pozycja wynikała z posiadanych umiejętności, a nie koneksji partyjnych. Jednak immanentne cechy systemu zupełnie nie pozwalały na rozwój przedsiębiorczości w znaczeniu schumpeterowskim²¹. Powróćmy teraz do swego rodzaju wyliczanki warunków wymienionych wcześniej, podczas analizy kapitalizmu, i zbadajmy sytuację w systemie socjalistycznym.

Centralizacja, zarządzanie biurokratyczne i koncesje. Program innowacji technologicznych stanowi część planu krajowego. Centralni planiści oprócz technologii produkcji określają kluczowe zmiany uwzględniające skład i jakość wprowadzane do wytwarzanych produktów. Za tym idzie dezagregacja wskaźników planu centralnego na wskaźniki w planach sektorowych, subsektorowych i w końcu w planowaniu w przedsiębiorstwach. Gospodarka centralnie sterowana oznacza między innymi, że przedsiębiorstwa otrzymują szczegółowe instrukcje, kiedy zastąpić jeden produkt innym oraz kiedy przestarzała aparatura lub technologia ma być zastąpiona przez nową. Zanim plan zostanie ostatecznie przyjęty, kierownicy przedsiębiorstw mogą postulować pewne zmiany, np. zainicjować adaptację nowego produktu lub technologii – czyli włączyć się w proces dyfuzji innowacji. Muszą jednak uzyskać zgodę na realizację istotnych innowacji. Nawet jeśli działania te przybierają dużą skalę, kierownikom średniego szczebla nie wolno samodzielnie podejmować decyzji i zwracać się do wyższych rangą, aby otrzymać pozwolenie. Im szerszy zakres innowacji, tym wyżej należy zwracać się po uzyskanie aprobaty dla ostatecznej decyzji i tym dłużej proces biurokratyczny poprzedza rzeczywiste działanie²².

W przeciwieństwie do powyższego, w kapitalizmie bardzo obiecujące innowacje są odrzucające w jednej firmie, a inna ochoczo je przyjmuje – umożliwia to decentralizacja, własność prywatna i rynek. W centralnie zarządzanych gospodarkach socjalistycznych pomysły innowacyjne

²⁰ Węgierski wynalazca nadal żyje. Z chwilą przejścia na emeryturę utrzymuje się ze skromnej pensji. Historię dyskietki zob. Kovács (1999) i Drávucz (2004).

²¹ Empiryczne studia poświęcone temu zagadnieniu zob. przypis 6. Wyjaśnienia teoretyczne zob. Berliner (1976); Gomułka (1983); Kornai (1980, 1992).

²² Znakomite teoretyczne wyjaśnienie związków między centralizacją a innowacją zob. w Qian, Xu (1998).

podążają ścieżką urzędową i w przypadku decyzji negatywnej nie ma już od niej odwołania.

Brak lub niski poziom wynagradzania. Jeśli władza zwierzchnia uzna sukces wprowadzanych w przedsiębiorstwie innowacji technologicznych, kierownik i być może jego najbliżsi koledzy otrzymają nagrodę, która będzie w najlepszym wypadku równowartością dwóch pensji.

*Nie istnieje konkurencja między producentami a sprzedawcami*²³. Produkcja jest bardzo skoncentrowana. Duża liczba przedsiębiorstw cieszy się pozycją monopolisty lub przynajmniej posiada (regionalny) monopol na produkcję całej grupy towarów. Chroniczny niedobór towarów skutkuje zachowaniem monopolistycznym nawet tam, gdzie wielu producentów funkcjonuje równolegle. Gospodarka niedoboru, jedna z najważniejszych cech socjalizmu, paraliżuje pęd do innowacji stymulowany walką o przychyłność konsumenta (Kornai 1970, 1980, 1992, rozdz. 11–12). Nikt nie zmusza producenta ani sprzedawcy do przyciągania uwagi klienta, któremu oferuje się lepszy produkt, ponieważ konsument jest szczęśliwy, gdy uda mu się zdobyć jakikolwiek towar w sklepie, nawet zbędny lub niskiej jakości. Istnieją przykłady wynalazczości stymulowanej chronicznym niedoborem: pomysły wytwarzane substytuty części zamiennych lub aparatury (Laki 1984–1985). Te skutki działań twórczych umysłów wynalazców nie nabierają jednak sensu innowacji, w znaczeniu nadawanym przez Schumpetera²⁴.

Ograniczenia narzucone eksperymentowaniu. Kapitalizm zezwala na setki tysięcy jałowych lub mało owocnych eksperymentów, z których później jeden na tysiące przynosił olbrzymi sukces. W gospodarce socjalistycznej wszyscy obawiają się podjęcia ryzyka. W rezultacie zastosowanie rewolucyjnych innowacji jest w zasadzie niemożliwe, ponieważ zawsze oznaczają skok na głębo-

²³ Jak już wspomniałem wcześniej, przemysł wojskowy był wyjątkiem, ponieważ w tym obszarze rywalizacja Związku Radzieckiego z Zachodem była najbardziej zaciekła.

²⁴ Z powodu chronicznego niedoboru cierpiał nie tylko blok socjalistyczny. Niedobór miał miejsce w gospodarkach kapitalistycznych w okresie wojen. Podczas II wojny światowej niedobór surowców prowadził do innowacyjnej działalności w celu rozwoju ersatzów – substytutów surowców.

ką wodę, a sukces jest absolutnie nieprzewidywalny. Jeśli chodzi o tzw. naśladowców, niektóre gospodarki podążają za innowacjami szybciej, niektóre wolniej. Kraje socjalistyczne charakteryzuje bardzo powolne tempo. Trzymają się one raczej tego, co już znane, przestarzałych technologii produkcji i produkują przestarzałe, wypróbowane towary – nowe technologie i nowe produkty mają zbyt wiele niepewnych i niejasnych cech, a to utrudnia proces planowania.

Nie istnieje kapitał oczekujący na wykorzystanie, alokacja inwestycji jest sztywne. Centralne planowanie hojnie gospodaruje środkami skierowanymi na tworzenie kapitału. Udział inwestycji wykrojony z całkowitych wydatków jest zwykle wyższy niż w kapitalizmie. Środki na inwestycję wykorzystywane są do ostatniego grosza. Co więcej, planiści zawyżają wartość środków na inwestycje powyżej poziomu wymaganego dla jej zrealizowania. Nie występuje sytuacja, w której istnieje niealokowany kapitał czekający na czyjś dobry pomysł. Decydujący o alokacji nie poszukują przedsiębiorcy występującego z propozycją innowacji. Nieznane jest pojęcie elastyczności rynku kapitałowego. Zamiast tego ustanowiono sztywne i biurokratyczne przepisy regulujące działalność projektową. Nie można przeznaczyć środków kapitałowych na działania, których rezultaty są niepewne. Nawet najbardziej odważny minister gospodarki lub dyrektor przedsiębiorstwa nie będzie się domagał pieniędzy na przedsięwzięcie, jeśli miałby przyznać z góry, że środki mogą być zmarnowane, a innowacja nie przyniesie sukcesu²⁵.

W tym miejscu warto przejrzeć szybko punkty A do E, opisujące mechanizmy innowacji, dlatego że właśnie one rzeczywiście stanowią fundamentalną charakterystykę systemów socjalistycznego i kapitalistycznego. Analizowane zjawiska są bezpośrednim rezultatem własności prywatnej i koordynacji rynkowej w jednym systemie i własności państwowej wraz z koordynacją biurokratyczną w drugim.

Nie twierdzą, że postęp technologiczny w danym państwie zależy jedynie od tego, czy jest ono socjalistyczne, czy kapitalistyczne. Ważną rolę odgrywa wiele innych czynników: poziom

²⁵ Analizę związku między elastycznością finansowania, centralizacją i innowacjami zob. w Huang, Xu (1998).

rozwoju gospodarczego, poziom wykształcenia, w tym jakość kadry naukowej, ramy instytucjonalne finansowania badań naukowych oraz rozwojowych, badania finansowane przez wojsko itd. Duże znaczenie ma też szczęście lub pech. Szczęśliwy przypadek sprawił, że Nokia pojawiła się w Finlandii, a nie w Danii lub Norwegii, a następnie osiągnęła nieporównywalny z niczym sukces w upowszechnieniu użycia telefonów komórkowych. Od opublikowania pionierskiej pracy Zwi Grilichesa (1957) powstało bardzo bogate piśmiennictwo analizujące problem dyfuzji innowacji, liderów i ich następców w procesie innowacji (zob. np. Davila i in. 2006; Freeman 1982; Rogers 1995²⁶). Zakładając, że wszystkie czynniki tego rodzaju są znaczące, podtrzymuję swoją hipotezę: *efekt specyficzny systemowo* jest bardzo silny²⁷.

1.5. Czynniki polityczne a postęp technologiczny

Decydującym czynnikiem wyjaśniającym proces innowacyjny jest wpływ systemowo specyficznych cech gospodarki, które oczywiście determinuje ostatecznie polityczna struktura systemu. Istnieją jednakże bezpośrednie powiązania między strukturą polityczną a postępem technologicznym. Odniosę się krótko do kilku z nich.

Dyktatura komunistyczna w sposób agresywny promowała innowacje dotyczące sfery informacyjno-komunikacyjnej, które dostarczały skutecznych narzędzi propagandy politycznej i, ogólniej, rozprzestrzeniania oficjalnej ideolo-

gii. Lenin był jednym z pierwszych przywódców politycznych rozumiejących wartość kina dla celów propagandy. Związek Radziecki znajdował się także w czołówce krajów wprowadzających przekaz telewizyjny, ponieważ, szczególnie na początku, było to medium bardzo scentralizowane, składające się z jednej lub co najwyżej kilku stacji i podlegające ścisłej kontroli partii komunistycznej. Również program stacji radiowych można było łatwo kontrolować i transmitować przez megafony nawet w odległych osadach.

Komunistyczny reżim wspierał radio i telewizję dopóty, dopóki była możliwa ich ścisła kontrola. Na szczęście, wraz z rozwojem komunikacji internetowej, całkowita centralizacja i cenzura stały się technicznie niemożliwe. W Berlinie stał mur rozdzielający i uniemożliwiający ludziom przekraczanie granicy, lecz nie można było zbudować muru zatrzymującego fale radiowe przedostające się przez żelazną kurtynę z RFN do NRD, z Monachium do całej Europy Wschodniej, a zagłuszanie było zbyt nieskuteczne, aby zahamować destabilizujący wpływ nadajników ulokowanych w Europie Zachodniej. Jednym spośród niezliczonych czynników prowadzących do upadku systemu socjalistycznego była techniczna niemożność hermetycznej izolacji Związku Radzieckiego i innych krajów socjalistycznych od głosu płynącego z reszty świata.

Ostatni chaos w krajach systemu socjalistycznego miał miejsce w okresie, w którym kserokopiarki, poczta elektroniczna oraz Internet stały się dostępne nawet na tamtym obszarze. Gorbaczow nawoływał do jawności (*glasnost'*) oraz otwartości i przez te otwarte drzwi Internetu, poczty elektronicznej, radia i fal telewizyjnych informacja zaczęła napływać z zagranicy, a następnie, i to na większą skalę, od budzących się, otwartych umysłów swoich własnych obywateli. Miało to niszczyliński wpływ na stare dogmaty, skostniałą wiarę i oszukańczą propagandę partyjną, wyzwalając umysły coraz większej liczby osób (Shane 1994; Kedzie 1997a, 1997b; Stolyarov 2008). Do związków między strukturą polityczną a postępem technologicznym powrócimy później.

²⁶ Rogers (1995) to chyba najczęściej cytowana praca w tym obszarze dla biznesmenów i menadżerów zainteresowanych praktycznymi kwestiami dotyczącymi innowacji. W tej mimo wszystko znakomitej i pieczołowicie napisanej publikacji ani raz nie pada nazwisko Schumpetera ani nie została omówiona żadna inna *ekonomiczna* teoria innowacji.

²⁷ Doświadczenie podzielonych Niemiec jest szczególnie pouczające. NRD, oprócz Czechosłowacji, było najbardziej rozwiniętym państwem regionu. Rozpoczęło od znakomitych badań nad infrastrukturą i hojnie dotowało edukację wyższą oraz badania naukowe i przemysłowe. Nie było jednak w stanie wytworzyć nawet jednej rewolucyjnej innowacji. Pomimo posiadania ekspertów najwyższej klasy, odsetek następców pionierskich innowacji był w większości sektorów niższy niż w RFN (Bauer 1999; Stokes 2000).

1.6. Pierwsze podsumowanie: systemy i postęp technologiczny

Załóżmy przez chwilę, że wizje Marksa, Lenina i Trockiego zmaterializowały się, światowa rewolucja odniosła zwycięstwo na całym świecie, a z kapitalizmu nie pozostało nic. W takim przypadku nigdy nie doczekalibyśmy się komputera, radia tranzystorowego, lodówki i supermarketu, Internetu i schodów ruchomych, CD i DVD, fotografii cyfrowej, telefonu komórkowego i wszystkich pozostałych rewolucyjnych zmian technologicznych. Nasz styl życia, przynajmniej jeśli chodzi o użytkowanie różnych przedmiotów i aparatur, byłby większą lub mniejszą stagnacją na poziomie osiągniętym przez ostatnie bastiony kapitalizmu przed ich ostateczną klęską.

Dotarliśmy w tym miejscu do fundamentalnych kwestii rozumienia i wyjaśniania długotrwałych tendencji w historii człowieka. Technologie (narzędzia, aparaty, wyposażenie itp.) wykorzystywane w każdej działalności (nie tylko w produkcji towarów, lecz także w działalności jednostek lub społeczności) rozwijają się w kompleksowym procesie społecznym. Konsekwentnie nazywamy go „postępem technologicznym”. Tempo i inne cechy postępu technologicznego są określane przez kilka czynników. Ogólna filozofia leżąca u podstaw tego studium (oraz innych moich prac) brzmi następująco: jednym z najważniejszych czynników wyjaśniających jest system. Silny związek przyczynowy istnieje pomiędzy typem systemu (kapitalizm lub socjalizm) jako jedną z przyczyn a tempem i innymi właściwościami postępu technologicznego jako efektem.

Używam terminu „postęp technologiczny” jako ogólnie przyjętego przez ekonomistów. Musimy być świadomi tego, że słowo „postęp” budzi pozytywne lub nawet entuzjastyczne skojarzenia, będąc elementem silnie wartościującym: lepiej jest żyć w świecie automatycznych zmywarek, telefonów komórkowych i odtwarzaczy CD niż w świecie ich pozbawionym. Ale czy naprawdę lepiej? Nikt, nawet najwięksi entuzjaści nowoczesnych technologii, nie odpowiedziałby „tak” bez chwili wahania. Od czasów ujarznienia ognia i wynalezienia noża wszystkie narzędzia i technologie służyły dobrem lub złym celom. Trywialna, a jednocześnie nie-

zmiernie istotna jest konstatacja, że ostatnia fala postępu technologicznego, czyli burzliwy rozwój w dziedzinie informatyki, elektroniki, urządzeń cyfrowych, nowoczesnych technologii komunikowania, może służyć przestępcom, maniakom seksualnym, terrorystom i skrajnym ruchom politycznym oraz używaniu nowych technologii dla oszukańczych lub naprzykrzającym się wszystkim reklam. Zastępowanie pracy ludzkiej pracą maszyn może prowadzić do dehumanizacji rozmaitych działań lub kontaktów. Spędzanie przed ekranem telewizora lub komputera większości dnia może odwrócić uwagę dzieci i dorosłych od wartościowszej pracy lub rozrywki. Postęp techniczny był i będzie używany nie tylko dla pokojowych, lecz także wojskowych celów, i nie tylko dla obrony ojczyzny, ale również do agresji. Jednak większość ludzi, w tym ja, określa tę zmianę technologiczną mianem *postępu*, ponieważ przynosi on więcej korzyści niż szkód lub niebezpieczeństw (poniżej więcej na ten temat, w rezultatach badań potwierdzających, że jest to opinia większości)

Na podstawie tego sądu wartościującego uważam wpływ kapitalizmu na postęp technologiczny za jedną z największych zalet tego systemu, a opóźniający wpływ na postęp technologiczny za jedną z największych wad socjalizmu. Tylko ta obserwacja wystarcza i jest dobrym powodem do świętowania upadku systemu socjalistycznego.

2. Transformacja i przyspieszenie postępu technologicznego

Wchodząc w świat kapitalizmu, wszystkie państwa postkomunistyczne otworzyły drzwi dla przedsiębiorczości, przełomowych innowacji, szybkiego upowszechnienia nowych produktów i nowych technologii. Zmiana fundamentalnych cech gospodarki stworzyła warunki do przyspieszenia postępu technologicznego w tej części świata.

Pisząc powyższe zdania, starałem się zachować umiar i ostrożność. Kapitalizm ma immanentną tendencję do przedsiębiorczości, innowacji i dynamizmu, jednak to tylko tendencja, inklinacja, rodzaj dyspozycji – i nic więcej. Nie jest to prawo fizyki, które *musi* się zmaterializować. W poprzednich rozważaniach, omawiając

innowacje w kapitalizmie, podkreślałem, że oprócz decydującego wpływu czynników specyficznych systemowo niezmiernie istotne są także inne okoliczności. Różnorodność tych czynników pozasystemowych wyjaśnia odmienności w tempie procesu innowacyjnego między różnymi gospodarkami w tranzycji. Tak jak przedsiębiorczość, innowacje i dynamika powstają dzięki działaniom człowieka, tak środowisko społeczne, polityczne i prawne tworzone przez człowieka wpływa na to, jak daleko i jak szybko dana tendencja staje się zjawiskiem trwałym. Zależy ona od klimatu dla biznesu oraz od odwagi, inspiracji i kompetencji jednostek, które być może zostaną przedsiębiorcami.

2.1. Nowy wynalazca-przedsiębiorca

Rozpocznijmy od innowacji wprowadzających rewolucyjne nowe produkty. Pierwszym przykładem jest Skype, wymieniony wśród wielkich rewolucyjnych innowacji w tabeli 1. Jego wynalazcami są dwaj Skandynawowie, Szwed Niklas Zennström i Duńczyk Janus Friis, jednak koncern dystrybuujący produkt na skalę światową został założony i zarejestrowany w Estonii. Dlatego, zgodnie z kryteriami stosowanymi w niniejszym studium, uznaję ją za innowację estońską. Odniosła ona tak duży sukces, że amerykański eBay zapłacił prawie 2 miliardy euro za pionierskie przedsiębiorstwo, przejął je i kontynuował proces innowacyjny.

Inny, mniej spektakularny, ale znaczący przykład to historia węgierskiej firmy hi-tech Graphisoft. Wynalazca-innowator Gábor Bojár, profesor pracujący niegdyś w akademickim ośrodku badawczym, stworzył program do tworzenia trójwymiarowych projektów, wykorzystywanych głównie przez architektów (Bojár 2007). Jego program nie jest unikatem w tej dziedzinie, ale w porównaniu z innymi produktami cechuje się elegancją i wydajnością, dlatego odniósł sukces w wielu krajach. Firma Bojara prowadziła ogólnosiwiatowy marketing swojego produktu – to klasyczny przykład schumpeteriańskiej kariery przedsiębiorcy. Popatrzmy, jak duża jest różnica między opowieściami o dwóch Węgrach: wynalazca dyskietki Jánosi nie odniósł sukcesu w epoce przed 1989 r., pozostał biedny

i stosunkowo mało znany, podczas gdy twórca Graphisoft Bojár zdobył sławę, dobrą reputację i olbrzymią fortunę.

Trzecia historia, o odzyskiwaniu danych z uszkodzonych dysków twardech, także zdarzyła się na Węgrzech w epoce kadaryzmu, który charakteryzowało przyjęcie na wpeł rynkowych reform. W tym czasie można mówić już o działających na Węgrzech komputerach, jednak były one, jak na tamtejsze warunki, bardzo drogie. Gdy taki komputer psuł się, jego najcenniejszej części, dysku twardego, nie wyrzucano, bo warto było spróbować go naprawić i wykorzystać w innym komputerze, złożonym z części używanych. Dwaj bracia, János i Sándor Kürti, robili to wyjątkowo sprawnie. Następnie pojawiła się twórcza idea: te same umiejętności można wykorzystać, jeśli dane znajdujące się na twardej dysku zostaną utracone. Każdy zna traumatyczne uczucie utraty olbrzymiej ilości informacji w swoim komputerze. Bracia Kürti nauczyli się techniki odzyskiwania danych, a dokładniej sztuki wycarowywania danych uważanych za bezpowrotnie utracone z powodu uszkodzenia dysku. Ponieważ po 1989 r. ta bardzo specjalistyczna wiedza stała się usługą rynkową, bracia Kürti założyli firmę i szkolili wielu ekspertów w tej dziedzinie. Teraz mają klientów z całego świata (Kürti, Fabiányi 2008; Laki 2009) i stworzyli własną wersję opowieści o odnoszącym sukces schumpeterowskim innowatorze.

Choć dwa z wymienionych trzech przykładów pochodzą z Węgier, jestem absolutnie przekonany, że podobne historie zdarzyły się w wielu innych krajach postsocjalistycznych.

2.2. Przyspieszenie naśladownictwa i upowszechnienie

W czasie, gdy gospodarki postsocjalistyczne rozwijały się dzięki rozwojowi sektora prywatnego i kreowaniu instytucji koordynujących wolny rynek, postęp technologiczny przyspieszał na wiele sposobów, w tym coraz szybciej naśladując innowacje wdrożone gdzie indziej.

Dostęp do linii telefonicznej w ostatnich dekadach traktowany był na Zachodzie jako coś oczywistego. Zupełnie inaczej postrzegali to obywatele krajów postsocjalistycznych, w których usługa ta była towarem luksusowym, zarezerwowanym

dla uprzywilejowanych i udostępniana innym po wieloletnim oczekiwaniu. Liczba linii telefonicznych była niewystarczająca, ponieważ planiści uznawali to za drugorzędny cel i alokowali środki w innych sektorach. Tak długo, jak trwał socjalizm, wydawało się, że zmiana relacji między podażą a popytem usług telefonicznych nastąpi w odległej przyszłości. Potem nadeszła zmiana systemu i relacje te całkowicie się odwróciły. Tabela 5 ukazuje, że w stosunkowo krótkim czasie nieco już staroświecka usługa telefonii stacjonarnej stała się dostępna dla wszystkich. W dodatku pojawił się rewolucyjny nowy produkt – telefon komórkowy – i zawojował rynek usług telekomunikacyjnych²⁸ (zob. tabele 6, 7 i 8). Penetracja rynku dokonywała się z oszałamiającą prędkością (Cooper 2009). Ponieważ korzystanie z telefonu nie napotyka już na żadne bariery po stronie podaży, obecnie efektywne w tym sektorze są jedynie ograniczenia popytowe.

Wyraźny związek przyczynowy pomiędzy kapitalizmem a olbrzymią podażą usług telefonicznych obecny jest na kilku poziomach. Tranzycja w kierunku własności prywatnej oparta na liberalnej ekonomii wolnorynkowej położyła kres ekonomii niedoboru. Usługi telefoniczne są świadczone, ponieważ czerpią z tego zyski krajowi lub zagraniczni przedsiębiorcy. Z powodu bliskiej zastępowalności telefonii stacjonarnej przez telefonię komórkową, ta pierwsza nie ma szansy utrzymać pozycji monopolistycznej. Wręcz przeciwnie, obserwujemy zacieklą rywalizację między koncernami telefonicznymi. Trzydzieści lat temu

w Związku Radzieckim i Europie Wschodniej niedoszli klienci błagali biurokrację o dostąpienie zaszczytu posiadania linii telefonicznej. Obecnie koncerny telekomunikacyjne walczą o względy klientów.

Dobrze pamiętam własne kłopoty związane z brakiem telefonu w domu i jestem wdzięczny transformacji postsocjalistycznej i kapitalizmowi za to, że mam teraz telefon domowy, tak jak cała moja rodzina. Odczuwam wdzięczność za poprawę szansy na postęp technologiczny, spowodowanej zmianą systemu. Dobrze wiem, że termin „wdzięczność” nie pochodzi ze słownika ekonomistów lub politologów. Jednak właśnie tego pojęcia chcę użyć, bo doskonale odzwierciedla nie tylko moje racjonalne rozumowanie o pozytywnej relacji między kapitalizmem a innowacjami, lecz także silne emocje dotyczące zmian po 1989 r. Pomimo wielu porażek i przegranych bitew, autentycznie świętuję tę rocznicę, a jednym z najważniejszych powodów uczczenia nastania kapitalizmu jest to, że wszystkie produkty związane z postępem technologicznym są w końcu dostępne także i dla nas, mieszkańców krajów postsocjalistycznych.

Tabele 6, 7 i 8 przedstawiają podobne wyniki dla kilku innych, wcale nie mniej ważnych, procesów upowszechniania: wykorzystanie komputerów, dostęp do Internetu itd. Tempo nadążania za pionierskimi krajami wzrosło w sposób bardzo spektakularny.

Wielu przedsiębiorców korzysta z pionierskiej innowacji, dostosowuje pomysł do rzeczywistych

Tab. 5. Linie telefoniczne: dane porównawcze (liczba linii na 1000 osób)

Rok	Bułgaria	Węgry	Polska	Rumunia	ZSRR	Niemcy	Grecja	Włochy
1979	91	53	53	67	67	308	226	216
1980	102	58	55	73	70	332	235	231
1985	167	70	67	88	103	416	314	305
1990	242	96	86	102	140	441	384	387
1995	305	210	148	131	169	514	494	434
2000	353	372	283	174	218	610	536	474
2005	323	332	307	203	280	661	567	431

Źródło: ONZ, Podział statystyczny, 2009.

²⁸ W niektórych krajach, np. na Węgrzech, telefon komórkowy nie tylko powstrzymał wzrost telefonii stacjonarnej, ale w wielu gospodarstwach domowych zaczął ją zastępować.

Tab. 6. Penetracja nowoczesnych technologii w krajach Unii Europejskiej: 15 starych członków UE (EU15) versus 10 nowych postsocjalistycznych państw członkowskich (EU10)

Wskaźnik	Jednostka miary	Grupa	1995	2001	2007
PKB	<i>per capita</i> , stała 2000 USD	EU15	19,706	23,747	26,781
		EU10	3,469	4,425	6,295
GDP	<i>per capita</i> , PPP, stała 2005 USD	EU15	25,831	31,134	35,058
		EU10	9,758	12,286	17,570
Komputer osobisty	na 100 osób	EU15	16	35	37
		EU10	3	12	33
Użytkownicy Internetu	na 100 osób	EU15	3	32	64
		EU10	1	14	48
Użytkownicy łącz szerokopasmowych	na 100 osób	EU15	NA	2	24
		EU10	NA	0	12
Użytkownicy telefonów komórkowych	na 100 osób	EU15	7	77	116
		EU10	1	40	118

Uwaga: liczby są prostą średnią matematyczną dla grupy krajów. W sprawie brakujących danych (NA), zobacz źródło.

Źródło: Bank Światowy (2008).

Tab. 7. Penetracja nowoczesnych technologii w krajach Unii Europejskiej: pięć państw Grupy Wyszehradzkiej versus trzy kraje Europy Południowej

Wskaźnik	Jednostka miary	Grupa	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
PKB	<i>per capita</i> , stała 2000 USD	S3	10,406	11,020	11,847	12,642	13,054	13,623	14,289
		V5	3,865	4,194	4,435	4,756	5,108	5,635	6,338
PKB	<i>per capita</i> , PPP, stała 2005 USD	S3	18,620	19,721	21,200	22,618	23,345	24,357	25,545
		V5	11,550	12,535	13,228	14,176	15,237	16,821	18,956
Komputery osobiste	na 100 osób	S3	5	7	9	14	15	17	28
		V5	4	6	9	12	18	23	39
Użytkownicy Internetu	na 100 osób	S3	1	3	10	16	26	33	41
		V5	1	2	6	13	29	39	50
Użytkownicy łącz szerokopasmowych	na 100 osób	S3	NA	NA	0	1	3	8	14
		V5	NA	NA	0	0	1	5	11
Użytkownicy telefonów komórkowych	na 100 osób	S3	3	12	40	74	88	100	115
		V5	1	4	14	46	72	92	113

Uwaga: liczby są prostą średnią matematyczną dla grupy krajów. V5 = kraje Grupy Wyszehradzkiej: Czechy, Węgry, Polska, Słowacja, Słowenia; S3 = kraje Europy Południowej: Grecja, Portugalia i Hiszpania.

Źródło: Bank Światowy (2008).

Tab. 8. Penetracja nowoczesnych technologii w Rosji i kilku innych krajach

Wskaźnik	Jednostka miary	Kraj	1995	2001	2007
PKB	<i>per capita</i> USD	Rosja	1,618	1,870	2,858
		Brazylia	3,611	3,696	4,222
		Meksyk	4,892	5,864	6,543
PKB	<i>per capita</i> PPP	Rosja	7,853	9,076	13,873
		Brazylia	7,727	7,910	9,034
		Meksyk	9,949	11,927	13,307
Komputery osobiste	na 100 osób	Rosja	2	8	NA
		Brazylia	2	6	NA
		Meksyk	3	7	NA
Użytkownicy Internetu	na 100 osób	Rosja	0	3	21
		Brazylia	0	5	35
		Meksyk	0	7	23
Użytkownicy łącz szerokopasmowych	na 100 osób	Rosja	NA	0	3
		Brazylia	NA	0	4
		Meksyk	NA	0	4
Użytkownicy telefonów komórkowych	na 100 osób	Rosja	0	5	115
		Brazylia	1	16	63
		Meksyk	1	22	63

Źródło: Bank Światowy (2008).

uwarunkowań lokalnych i dzięki temu osiąga olbrzymi sukces. Jednym z takich schumpeterowskich innowatorów jest chiński biznesmen Ma Yun, założyciel i szef Grupy Alibaba. Przedsiębiorstwa należące do tej grupy zajmują się sieciowym (B2B) handlem internetowym, w szczególności handlem między małymi firmami. Grupa Alibaba to teraz największe przedsiębiorstwo tego typu w Chinach i jedno z największych na świecie. Ma Yun rozpoczynał karierę zawodową jako nauczyciel w szkole średniej – teraz jest multimilionerem²⁹. Historia Alibaby to spektakularny sukces, ale trzeba pamiętać o setkach podobnych, mniej widowiskowych procesów innowacyjnych w świecie postsocjalistycznym. Przepaść pomiędzy krajami wysoko rozwiniętym a państwami postsocjalistycznymi, nie zniknęła, jak widać, całkowicie, ale znacząco się zmniejszyła, w odróżnieniu od epoki real-

nego socjalizmu, w której wraz w upływie czasu przepaść ta się zwiększała³⁰.

2.3. Twórcza destrukcja

Proces innowacyjny i dynamika wejścia i wyjścia firmy na rynek są ściśle ze sobą powiązane. Schumpeter ukuł termin „twórcza destrukcja” na określenie tego ostatniego, opisując w sposób spójny i precyzyjny dwie nierozłączne strony szybkiego postępu technologicznego. Łatwo docenić udane wejście w świat biznesu, szczególnie

²⁹ Zob. www.alibaba.com (informacja o firmie).

³⁰ Według Indeksu Społeczeństwa Informacyjnego, informującego o różnych aspektach tego typu społeczeństwa w sposób syntetyczny, kilka państw postsocjalistycznych, np. Czechy, Węgry i Słowenia, zajmuje w tym rankingu bardzo przyzwoitą pozycję (Karvalics 2009). Cała grupa analizowanych krajów odnotowuje postęp i corocznie zwiększa swoją wartość indeksu, choć dziś trzeba dokonywać olbrzymich wysiłków nawet po to, by tę pozycję utrzymać.

jeśli uosabiają je odnoszący sukces innowatorzy. Ale szybki postęp nie istnieje bez smutnych wydarzeń, takich jak bankructwo, porażka w interesach, wyjście z rynku i towarzyszące im zjawisko lokautu lub bezrobocia.

Transformujące się gospodarki miały nieść doświadczyć dwóch dużych fal twórczej destrukcji. Pierwszą nazwałem w swojej poprzedniej publikacji (Kornai 1993) „recesją transformacyjną”. Spowodowała ona swoistą traumę we wszystkich krajach postkomunistycznych, gdyż doprowadziła do olbrzymiej liczby bankructw i powstania pierwszego szoku masowego bezrobocia, po dekadach przerostu zatrudnienia i bezpieczeństwa miejsca pracy. Obecna recesja jeszcze się nie zakończyła, ale można z pewnym optymizmem założyć, że prawdopodobnie doprowadzi do mniejszego spadku produkcji, niż miało to miejsce podczas „recesji transformacyjnej”. Była ona, jak się wydaje, najgłębszą recesją w historii ekonomii, ale świat nie poświęcił jej tyle uwagi, co obecnemu kryzysowi, ponieważ tylko my, obywatele krajów postsocjalistycznych, byliśmy ofiarami recesji transformacyjnej, podczas gdy reszta świata nie podzieliła tego bolesnego doświadczenia.

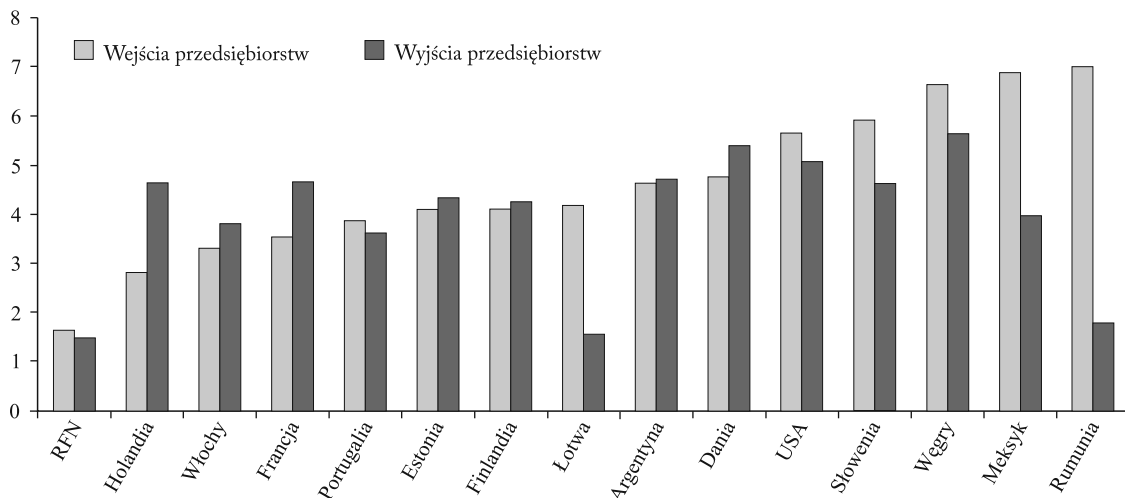
Recesja transformacyjna przyniosła wiele cierpienia, ale równocześnie stworzyła korzyści. Wymusiła szybkie zmiany w układzie rynku wewnętrznego i zewnętrznego, a także przetarła szlak do zwiększonej dynamiki, większych innowacji i wyższej produktywności. Wiele zbędnych linii produkcyjnych, zadymionych i zardzewiałych fabryk oraz słabo zaopatrzonych sklepów zniknęło, a zupełnie nowa produkcja ulokowała się w nowoczesnych budynkach wyposażonych w najnowsze technologie. Pojawiły się też nowe supermarkety wraz z centrami handlowymi. Dostępne są dobrze udokumentowane dane na temat wejścia i wyjścia z rynku w erze postsocjalistycznej. Studium Bartelsmana i in. (2004) dostarcza nam szczegółowego raportu i analizy opartej na danych z poziomu konkretnych firm, dotyczących procesu twórczej destrukcji w 24 krajach, w tym w gospodarkach w procesie transformacji, takich jak Estonia, Węgry, Łotwa, Rumunia i Słowenia. W tym artykule przedstawiam tylko jeden diagram ilustrujący problem (zob. rycina 2). Odnosi się on do firm zatrudniających co najmniej 20 pracowników w latach 90.

W pierwszych latach transformacji liczba wejść na rynek była o wiele większa niż liczba wyjść, co odróżnia ją od dojrzałych rynków, gdzie różnica między dwoma trendami jest zwykle mniejsza lub więcej jest wyjść. Wiele dużych (poprzednio państwowych) przedsiębiorstw upadło, a na ich miejscu pojawiło się wiele małych firm. Różnica między firmami wchodzącymi i opuszczającymi rynek wynosiła od 3 do 8% w krajach uprzemysłowionych i ponad 10% w gospodarkach na etapie transformacji w latach 90.

W okresie późniejszym niepokój spowodowany szybkim wzrostem i krótkim żywotem nowo powstałych firm zmalał. W końcu lat 90. dane demograficzne dotyczące „populacji” przedsiębiorstw zbliżyły się do tych w krajach rozwiniętych. Rycina 3 obrazuje trend w kierunku bardziej zrównoważonego stosunku między liczbą wejść i wyjść. Jasnoszara linia dociera do punktu zero, gdy w przeliczeniu na liczbę zatrudnionych odsetek wejść i wyjść znosi się wzajemnie. Kilka długich lat zajęło wyrwanie się z najgorszej fazy destrukcyjnej strony procesu schumpeterowskiego. Kraje postsocjalistyczne zaczęły rozwijać się ze zwiększoną efektywnością znacznie bardziej „aktualny” zestaw towarów, gdy nagle nowy zewnętrzny szok wstrząsnął ich gospodarką – globalna recesja. Mieszkańcy naszego regionu poddani są obecnie kolejnej bolesnej recesji. Jest więc dość zrozumiałe, że dziś słowo „kapitalizm” nie brzmi miło w ich uszach.

Jeszcze zbyt wcześnie, by zadawać pytanie, czy obecna recesja – oprócz ludzkiego wymiaru powodowania cierpienia i niepokojów – ma efekt oczyszczający w sensie schumpeterowskim i wytyczy nowe działania gospodarcze w regionie postsocjalistycznym. Aby znaleźć odpowiedź, trzeba dziesięciu lub więcej lat na zgromadzenie wystarczających danych. Oddzielne i obszerniejsze studium wymagałoby dyskusji nad politycznymi implikacjami pozytywnego opisu przedstawionego powyżej. W tym miejscu mogę zaledwie przedstawić propozycję kilku pytań dotyczących opcji i dylematów politycznych związanych z wyborem pomiędzy różnymi możliwościami.

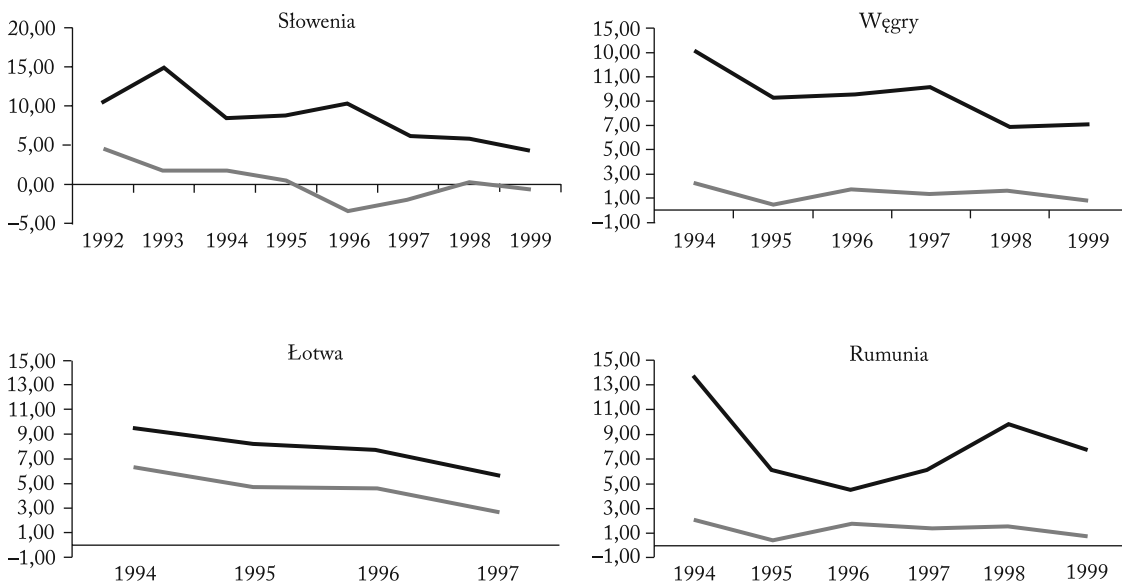
1. Akceptacja fundamentalnej schumpeterowskiej idei twórczej destrukcji nie implikuje automatycznej aprobaty wszystkich specyficznych przejawów takiej destrukcji. Jeśli niewidzialne



Ryc. 2. Odsetek wejść i wyjść przedsiębiorstw z rynku w latach 90. XX w.

Uwaga: kolumny jasnoszare pokazują odsetek wejść, definiowanych jako liczbę nowych przedsiębiorstw podzieloną przez liczbę firm istniejących wcześniej i nowych przedsiębiorstw w danym roku. Kolumny ciemnoszare pokazują odsetek wyjść z rynku, definiowanych jako liczba firm wychodzących z rynku w danym roku podzielona przez początkową liczbę wszystkich istniejących firm.

Źródło: Bartelsman, Haltiwanger and Scarpett 2004, s. 16, Panel C.



Ryc. 3. Ewolucja wejść i wyjść brutto i netto przedsiębiorstw w gospodarkach przechodzących transformację

Uwaga: obliczenia dotyczą całego sektora biznesowego. Czarne linie pokazują całkowity „obróć” (odsetek wejść plus odsetek wyjść), szara linia pokazuje obrót netto (odsetek wejść minus odsetek wyjść)

Źródło: Bartelsman, Haltiwanger, Scarpetta 2004, s. 17, ryc. 2, Panel B.

siły rynku doprowadzą do wyjścia firm z rynku, określone organizacje (rząd centralny, samorząd, sektor finansowy lub inne podmioty) mogą rozważyć możliwość użycia różnego rodzaju poręczeń i wsparcia finansowego. W tym miejscu dotykamy olbrzymiego obszaru problemów teoretycznych i praktycznych omawianych w literaturze dotyczącej ograniczeń miękkiego budżetu i moralnego ryzyka. Kwestię tę prezentowałem w kilku publikacjach (Kornai i in. 2003; Kornai 2009). W tym miejscu chciałbym dodać tylko jedno: schumpeterowskiemu procesowi innowacyjnemu towarzyszy spektakularny wzrost tych właśnie sektorów lub subsektorów, które są najbardziej obiecujące i najbardziej „modne” (pamiętamy masowe wejście na rynek i raptowny wzrost liczby internetowych firm „dot.com”). Proces ten w sposób nieunikniony zakłada, iż potrzeba wielu projektów, żeby kilka odniosło sukces, a jest ich i tak zbyt wiele. Później jednak następuje „selekcja naturalna” – nie wolno nam walczyć o przetrwanie wszystkich gatunków zagrożonych wyginięciem. Decydenci polityczni mogą przytoczyć wiele argumentów za przyznaniem określonych poręczeń finansowych, np. po to, żeby chronić gospodarkę jako całość przed dalekosiężnymi poważnymi szkodami ekonomicznymi wyrządzonymi przez zbyt wysoką liczbę wyjść z rynku. Stąd też zawsze musimy starannie rozważyć wszystkie kontrargumenty.

2. Debata o przyczynach ostatniej recesji wciąż trwa. Dobrze znany nurt myśli odnosi się do polityki łatwych kredytów w sektorze finansowym i wzywa do znacznie bardziej rygorystycznych, bardziej konserwatywnych zasad udzielania pożyczek w przyszłości. Nie odrzucam tego sposobu myślenia, ale muszę również ostrzec: schumpeterowski proces innowacyjny wymaga stosunkowo łatwego dostępu do kapitału dla realizacji ryzykownych projektów, które mogą ponieść klęskę lub doprowadzą do fantastycznych osiągnięć i postępu technologicznego (zob. uwarunkowania D i E w powyższym badaniu okoliczności koniecznych do rozwoju schumpeterowskiego procesu innowacyjnego). Powszechnie nawołuje się do większej ostrożności i unikania ryzyka w większym stopniu niż przed recesją. Zgadzam się z tym, że potrzeba nam więcej ostrożności niż poprzednio, ale fatalnym błędem byłoby ślepe stosowanie konserwa-

tywnego stanowiska. Kryteria kredytowe powinny być uważnie różnicowane, tak aby dać szansę na finansowanie ryzykownych, ale obiecujących projektów innowacyjnych.

3. Słyszymy głośnie nawoływanie do regulowania oraz ostrzeżenia przed nieograniczoną władzą sił rynkowych. Głosy te są zasadne, ale tylko do pewnego stopnia. Jeśli go przekroczymy, wejdziemy w obszar przeregulowania, biurokratycznych przeszkód stawianych przed rozpoczynającymi działalność gospodarczą, co może stłumić ducha przedsiębiorczości. Co więcej, w wielu krajach postsocjalistycznych wciąż istnieją duże przeszkody stawiane przed osobami uruchamiającymi własny biznes (zob. raport Banku Światowego i International Finance Corporation (2009) *Doing Business*), zatem decydenci polityczni winni unikać obydwu typów błędów: zbyt daleko idące deregulacje lub wprowadzenie zbyt wielu (i/lub błędnie nakierowanych) regulacji.

4. Opinia publiczna jest oburzona ogromnymi zarobkami wielu biznesmenów i wysokich rangą menadżerów. Słyszymy wezwania do przeciwdziałania temu zjawisku. Chociaż gniew ten jest moralnie uzasadniony i psychologicznie zrozumiały, koniecznie trzeba wyartykułować niepopularne zastrzeżenie. Jeden z warunków schumpeterowskiego procesu innowacyjnego (warunek B na liście powyżej) to gigantyczna premia w przypadku sukcesu. Nie zwyczajnie duża, lecz olbrzymia. Zachęca ona przyszyłych innowatorów do podjęcia wielkiego ryzyka porażki. Pamiętajmy, że w tym kontekście nie tylko pionierzy wprowadzający wielkie przełomowe wynalazki zasługują na miano innowatorów, lecz także przedsiębiorcy szybko podążający za (krajowymi lub zagranicznymi) pionierami. Jakże trudno przy tym wyobrazić sobie pracę uczciwego i kompetentnego jury, które jest w stanie nakreślić granicę między zasłużoną a niezasłużoną premią. Nie jestem przygotowany na to, aby taką praktyczną procedurę zaproponować, po prostu chcę zwrócić uwagę na te dwa (wewnętrznie sprzeczne) aspekty bardzo wysokich dochodów biznesowych.

3. Odbicie rzeczywistości historycznej w ludzkim umyśle

3.1. Podstawowy fenomen: brak zrozumienia

W poprzednich częściach pracy opisałem historyczną rzeczywistość interakcji między Wielką Transformacją, czyli zmianą systemu, a postępem technologicznym. Chociaż dopuszczam możliwość omyłek w tym opisie, jestem przekonany o jego podstawowej rzetelności, popartej dostatecznymi dowodami. Musimy rozdzielić opis rzeczywistości historycznej i jego odbicie w umyśle ludzi. Proces ten oddziałuje różnie na różne jednostki. Rzeczywistość opisana w poprzednich częściach jest postrzegana, rozumiana i oceniana odmiennie przez każdą jednostkę, zależnie od jej statusu społecznego, wykształcenia, biografii i charakteru.

Pierwsze pytanie, które musimy zadać, dotyczy oceny postępu technologicznego. Czy ludzie postrzegają przeszłe i przyszłe pojawianie się wynalazków i innowacji, nowych produktów i nowych technologii w kategoriach postępu, czy też obawiają się takich procesów i uznają je za szkodliwe lub niebezpieczne? Pytanie takie zadano w badaniach międzynarodowych; tabele 9 i 10 ukazują nam ciekawe rozumienie tej kwestii. Rozważając korzyści i szkody spowodowane przez postęp technologiczny, dwie trzecie Polaków i Węgrów postrzegało efekty pozytywne jako przeważające nad negatywnymi. W tej kwestii większy odsetek obywateli tych dwóch państw opowiada się po stronie postępu technologicznego niż w Austrii, Finlandii, Włoszech, Hiszpanii oraz w postsocjalistycznych Czechach. Odsetek respondentów aprobujących postęp technologiczny okazał się o wiele wyższy, gdy pytanie dotyczyło jego wpływu w przyszłości (zob. piąta kolumna w tabeli 9 i pierwsza kolumna w tabeli 10)

Drugie pytanie dotyczy nie oceny, lecz przyczynowości. Zaryzykuję i rozpocznę od postawienia odważnej hipotezy. Zdecydowana większość obywateli państw postsocjalistycznych nie rozumie związku przyczynowego między kapitalizmem a postępem technologicznym. Chociaż innowacje ostatnich 50–100 lat, a w szczególności rewolucyjna zmiana technologii komunikacyjnych oraz informacyjnych, diametralnie zmieniły życie każdego z nas, a większość ludzi cieszy

się korzyściami, które przyniosła szybka zmiana technologiczna, to nie wiążą oni tej zmiany z kapitalizmem³¹. Duża część populacji jest umiarkowanie lub radykalnie antykapitalistyczna i chociaż korzysta z telefonu komórkowego, Internetu, kodu kreskowego w supermarkecie, materiałów plastikowych i włókien syntetycznych, nowoczesnych urządzeń AGD, kserokopiarki itd., to nie przyzna, że każde z nich, bez wyjątku, to twór pogardzanego i nienawidzonego systemu kapitalistycznego. Taka jest moja hipoteza. I z dużą przykrością stwierdzam, że nie mogę się odwołać do jakiegokolwiek badania, ankietowania opinii publicznej lub badania systemu wartości, który potwierdziłby lub odrzucił tę tezę³². Spośród setek mniej lub bardziej relevantnych pytań nikt nigdy w żadnej formie nie zadał pytania sformułowanego w ten sposób: jakie są twoje odczucia związane z interakcją między ogólnym systemem (kapitalizm, socjalizm, tranzycja od socjalizmu do kapitalizmu) z jednej strony, a postępem technologicznym z drugiej, i co o tym myślisz?

Pozwolę sobie podtrzymać tę hipotezę aż do momentu, gdy otrzymamy dane z pierwszego badania, a ich analiza wykaże konieczność modyfikacji moich sądów. Brak badań te sądy potwierdza, choć w dość nietypowy sposób i niebezpośrednio. Jeśli zawodowi badacze studiujący rozumienie zmiany społecznej i opinie o tych zmianach kompletnie ignorują taki zestaw pytań, to czego możemy oczekiwać od przeciętnego obywatela? Zupełny brak badań w tym bardzo ważnym obszarze wyraźnie wskazuje na intelektualną obojętność wobec rozumienia związków między polityczną a gospodarczą sferą postępu technologicznego. Opinię publiczną kształtuje wiele

³¹ We wcześniejszym fragmencie, mówiąc o niedoborze usług telekomunikacyjnych w systemie socjalistycznym oraz ich nieraz nadmiernej obfitości po 1989 r., wygłosiłem subiektywną opinię: jestem *wdzięczny* kapitalizmowi za tę zmianę w moim życiu, ale obawiam się, że pozostaję w bardzo niewielkiej mniejszości.

³² Z pomocą mojego asystenta Dániela Róny próbowaliśmy dotrzeć do wszystkich opiniotwórczych badań. Sprawdziliśmy cztery najlepiej znane ponadnarodowe badania, poszukując pytania sformułowanego powyżej w tekście, i nie znaleźliśmy nic, co choćby przypominało treść tego pytania. Rezultaty wspomnianych badań są dostępne u autora publikacji.

Tab. 9. Ocena postępu technicznego (w %)

	Postęp naukowy i technologiczny pomoże leczyć choroby takie jak AIDS, rak itd.	Dzięki nauce i technologii przyszłe pokolenia będą miały więcej szans rozwoju	Nauka i technika czyni nasze życie zdrowszym, łatwiejszym i wygodniejszym	Nauka i technologia pomoże wyeliminować ubóstwo i głód na całym świecie	Korzyści z nauki są większe niż szkody, które może wyrządzić
Austria	82	71	71	33	48
Finlandia	89	77	77	21	50
Włochy	82	73	76	50	57
Hiszpania	79	66	73	37	57
Polska	89	93	83	45	65
Węgry	94	81	79	34	63
Czechy	85	74	70	35	44

Uwaga: zadano następujące pytanie: „Czy zgadzasz się z tymi stwierdzeniami?”. Tabela ukazuje odsetek odpowiedzi pozytywnych w całej grupie respondentów.

Źródło: Eurobarometr (2005).

Tab. 10. Oczekiwanie dotyczące wpływu nowych technologii (w %)

Kraj	Energia słoneczna	Komputery i technologie informacyjne	Biotechnologia i inżynieria genetyczna	Internet	Telefony komórkowe	Nowe źródła paliwa do samochodów	Transport lotniczy
EU15	90	85	63	77	67	90	79
EU10	84	87	64	81	70	86	79
Niemcy	95	89	65	75	57	92	72
Wielka Brytania	91	92	65	81	61	90	80
Węgry	87	87	74	78	67	81	75
Polska	89	92	63	86	80	88	88
Rumunia	78	86	65	82	75	84	85

Uwaga: zadano następujące pytanie: „Czy uważasz, że wymienione technologie będą miały wpływ pozytywny, negatywny lub neutralny?”. Pokazano jedynie odsetek odpowiedzi wskazujących wpływ pozytywny.

Źródło: Eurobarometr (2005).

kompleksowych procesów. Uczestniczy w nich każdy: rodzice i nauczyciele w przedszkolu i szkole podstawowej, nasz sąsiad i kolega z pracy. Poczynię teraz kilka uwag o pewnych grupach zawodowych ponoszących szczególną odpowiedzialność za kształtowanie opinii publicznej.

3.2. Odpowiedzialność nauczania ekonomii

Czego uczymy naszych studentów? Ekscytujący i ważny nurt teorii wzrostu, zainspirowany w dużej mierze przez Schumpetera (Aghion 1998; Grossman i Helpman 1991), uznawany jest przez pozostałych ekonomistów, lecz szacunek dla niego przejawia się głównie w grzecznosciowych przypisach, nie wpływa zaś zbyt głęboko na

sposób myślenia ekonomistów z głównego nurtu. Znakomitości w tej dziedzinie (Baumol i in. 2007; Phelps 2008, s. 77–98) mocno podkreślają przedsiębiorczość, omawiając zalety kapitalizmu. Obecni przedstawiciele szkoły austriackiej (zob. np. Kirzner 1985, s. 119–149) nieustannie zwracają uwagę na innowacyjną naturę spontanicznych sił rynkowych. Ekonomisci specjalizujący się w ekonomii porównawczej oraz studiach nad gospodarką socjalistyczną i postsocjalistyczną wskazują na silny związek przyczynowy między specyficznymi właściwościami systemu i cechami postępu technologicznego; doskonały przykład to Balcerowicz (1995, rozdział 6). Jednak te wartościowe koncepcje nie są upowszechniane za pomocą odpowiedniej liczby zajęć z mikroekonomii, służących rutynowej edukacji młodych naukowców.

Oto prosty, ale decydujący test: przyjrzyjmy się najbardziej znanym podręcznikom wprowadzającym do ekonomii. Weźmy podręcznik Gregory'ego Mankiwa (2009), powszechnie wykorzystywany w USA i przetłumaczony na wiele języków, także w moim kraju, na Węgrzech. To arcydzieło dydaktyki, dobrze napisane, pełne interesujących przykładów głównych koncepcji. Jednak nie znajdziemy tam nawet jednego zdania o schumpeterowskim procesie innowacyjnym! W indeksie zobaczymy wiele nazwisk, ale Schumpetera tam brak. W książce tej jest zaledwie kilka akapitów mówiących o czynniku produktywności i postępie technologicznym, ale brakuje żywego opisu procesu innowacyjnego i pogłębionego wyjaśnienia dynamiki kapitalizmu³³.

Dodam jeszcze, że koncentruję się w tym miejscu na podręcznikach *wprowadzających* do ekonomii, ponieważ odgrywają one decydującą rolę w procesie kształtowania myślenia studentów – pozwalają im wykształcić ważne odruchy warunkowe i zautomatyzować tok rozumowania.

³³ Z pomocą mojej asystentki Judit Hürkecz przejrzelśmy jeszcze siedem popularnych podręczników wprowadzających do ekonomii, wykorzystywanych w USA, Europie, na Węgrzech i w innych krajach postsocjalistycznych. Każda uwaga o książce Mankiwa odnosi się do sześciu pozostałych pozycji. W tej niewielkiej próbie ośmiu podręczników znajdziemy tylko jeden wyjątek (omawiam go w kolejnym przypisie). Lista podręczników dostępna u autora.

Uznani ekonomiści, wymienieni powyżej, są absolutnie świadomi roli przedsiębiorczości i podejścia schumpeterowskiego. Jeśli oni (oraz kilku innych zwolenników takiego poglądu na gospodarkę kapitalistyczną) nauczają mikroekonomii, z pewnością nie ignorują eksplanacji procesu innowacyjnego i roli kapitalizmu w kreowaniu przełomowych innowacji³⁴. Nasza niewielka próba nie jest oczywiście reprezentatywna. Analiza wielkich i reprezentatywnych prób podręczników do ekonomii oraz wyciągnięcie stosownych wniosków pozostaje poza obszarem moich obecnych badań i tej pracy. Jednak dopóki nie natknę się na merytoryczny kontrargument, będę podtrzymywał hipotezę, że duża (prawdopodobnie dominująca) część edukacji na poziomie wyższym wprowadzająca studentów w zagadnienia z zakresu ekonomii nie odnosi się w sposób wystarczający do tej bardzo ważnej specyficznej systemowo właściwości kapitalizmu.

Ekonomię głównego nurtu często oskarża się o swoiste reklamowanie zalet kapitalizmu. Jeśli tak jest, to wykonuje ona marną robotę w procesie edukacji, nie wspominając o jednej z podstawowych zalet tego systemu, czyli jego dążeniu do niepowstrzymanej, burzliwej innowacyjności.

Produkt krajowy brutto stał się fundamentalnym wskaźnikiem mierzenia wzrostu gospodarczego – wielkim osiągnięciem ekonomistów i statystyków jest wypracowanie operacyjnej definicji i metodologii pomiaru produktu krajowego brutto, powszechnie akceptowanych na całym świecie. Ten bardzo ważny sukces spowodował jednak swego rodzaju lenistwo w ocenie sukcesów i porażek procesów rozwojowych. Przesadna uwaga koncentruje się na produkcie krajowym brutto. Być może jeszcze kilka innych czynników przyciąga uwagę: inflacja, równowaga fiskalna, rachunek bieżący, pomiar nierówności itd. Nie istnieją jednak powszechnie akceptowane i regularnie kontrolowane wskaźniki pomiaru sukcesów lub porażek, przyspieszenia lub spowolnienia postępu technologicznego

³⁴ Perełką wśród podręczników do ekonomii zbadanych w naszej próbie okazała się praca Baumola i Blindera (2009). William Baumol jest intelektualistą orędującym za przyjęciem podejścia Schumpetera jako potrzebnego dla zrozumienia kapitalizmu.

– tak jak rozumiemy ten termin w moim studium. Gospodarki postsocjalistyczne Europy Środkowo-Wschodniej osiągnęły poziom PKB sprzed 1990 r. między 1994 a 2000 r., a sukcesorzy byłego Związku Radzieckiego nawet później lub wciąż znajdują się poniżej tego poziomu. To prawda, ale w tym okresie zmienił się zupełnie styl życia dużej części ludności. W tym miejscu i kontekście przedstawianej pracy nie odnośzę się do bardzo ważnych przemian w otoczeniu politycznym, dystrybucji dochodu i mobilności społecznej. Oprócz nich chciałbym odnieść się do przyspieszenia w korzystaniu z nowych produktów i nowych technologii w życiu codziennym, wykreowanym przez kapitalistyczne procesy innowacyjne. Cały czas narzekamy na kłopoty związane z poziomem PKB, jednak duża część społeczeństwa kontaktuje się teraz ze sobą przez telefon lub Internet, dużo więcej ludzi ma samochód i nowoczesne urządzenia AGD oraz korzysta z innych produktów, poprzednio dostępnych jedynie dla mieszkańców Zachodu. Powinniśmy wypracować odpowiednie wskaźniki i metody pomiaru, aby móc przeprowadzać poprawne obserwacje i przedstawiać efekty postępu technologicznego w życiu codziennym.

Potrzeba uzupełnienia PKB innymi wskaźnikami, tak aby lepiej odzwierciedlić poziom dobrobytu i rozwoju, jest doskonale znana wszystkim ekonomistom i statystykom. Wciąż pojawiają się nowe inicjatywy, by poprawić sposób pomiaru wzrostu, próby agregowania danych za pomocą różnorodnych wskaźników odnoszących się do zdrowia, wykształcenia, podziału dochodu itd.³⁵ Martwi mnie to, że kwestia podkreślona w mojej pracy – wpływ postępu technologicznego na sposób życia – może być ponownie usunięta w cień na rzecz wysiłków reformowania statystyki i nie poświęci się jej tyle uwagi, na ile zasługuje.

3.3. Odpowiedzialność polityków

Politycy oczywiście są odpowiedzialni za politykę rządu. Wszystkie kwestie, które poruszałem

³⁵ Prezydent Francji zaprosił grupę ekonomistów i statystyków, której przewodniczył Joseph Stiglitz, Amartya Sen i Jean-Paul Fitoussi, do opracowania nowych propozycji poprawy jakości pomiaru wzrostu i rozwoju. Obecnie grupa opublikowała pierwsze robocze wersje raportu (Stiglitz i in. 2009).

wcześniej, będące politycznymi implikacjami mojej analizy, należą do kompetencji decydentów politycznych. Teraz jednak chciałbym zaprezentować kilka uwag dotyczących innego aspektu działalności politycznej. Przywódcy polityczni są także edukatorami swojego społeczeństwa.

Z pomocą kilku moich kolegów przeczytaliśmy niektóre wystąpienia przywódców politycznych z następujących państw: Bułgarii, Chorwacji, Czech, Węgier, Polski, Serbii, Słowacji i Słowenii. Z każdego kraju wybraliśmy przemówienia lub teksty głów państw lub szefów rządów oraz liderów największych partii opozycyjnych. Próbowaliśmy wybrać teksty przemówień lub przedstawiające ogólny pogląd na sukcesy i porażki danego kraju (coś w rodzaju orędzia prezydenckiego w USA), często wygłaszane z okazji narodowych świąt lub innych ważnych wydarzeń. Większość analizowanych materiałów została zaprezentowana w pierwszych ośmiu miesiącach 2009 r. W niektórych przypadkach mogliśmy odnieść się do przemówień z okazji 20 rocznicy wydarzeń z 1989 r., ogólnie oceniających transformację postsocjalistyczną³⁶.

Łatwo było przedstawić konkluzje dotyczące opisanych powyżej materiałów. Spośród 53 przemówień lub oświadczeń politycznych ani jedno nie odwoływało się do wyjaśnienia *przyczynowych powiązań* między kapitalizmem, postępu technologicznym oraz wpływem tego postępu na życie codzienne. Nie starano się w ten sposób przekonać ludzi, że przesunięcie od socjalizmu do kapitalizmu oznaczało zmianę w kierunku świata innowacji, modernizacji i dynamizmu. Niektórzy liderzy poświęcali kilka słów kwestii postępu technologicznego. Inni wyrażali się pochlebnie o systemie kapitalistycznym. Nie byliśmy w stanie odnaleźć argumentu o powiązaniu tych dwóch kwestii. Próba 53 wystąpień jest dostatecznie duża, żeby powiedzieć głośno: to szokująca i rozczarowująca obserwacja. Nie znajdujemy tutaj wypowiedzi radykalnych antykapitalistycznych postaci, z ekstremistycznej lewicy lub prawicy, ale liderów politycznego establishmentu Europy Wschodniej. Wymieniają

³⁶ Lista przestudiowanych dokumentów dostępna jest u autora publikacji.

się oni rolami w rządzie lub w opozycji i na pewno są sprzymierzeńcami kapitalizmu, a nie jego wrogami, a jednak umyka ich uwadze jeden z najlepszych argumentów prokapitalistycznych. Natychmiast musimy też dodać, że bardzo niewielu z nich jest gotowych bronić kapitalizmu. Obecnie wśród polityków (zarówno z prawa jak i z lewa) powszechnie podkreśla się ciemne strony systemu i mówi o nich głośno.

Oczywiście powinniśmy zbadać więcej przemówień i oświadczeń. Z radością powitałbym każdą dodatkową informację, w tym kontrprzykłady, czyli wystąpienia podkreślające rolę kapitalizmu w generowaniu innowacji oraz dodające przyspieszenie postępu technologicznego do listy sukcesów, które osiągnięto w epoce transformacji. Jednak dopóki się tak nie dzieje, podtrzymuję swoją hipotezę: politycy wszystkich nurtów szeroko rozumianego centrum ponoszą ogromną odpowiedzialność za zlekceważenie wyjaśnienia związku przyczynowego „kapitalizm → innowacje → zmiana sposobu życia”. Zrozumienie tego fundamentalnego związku mogłoby się stać skutecznym lekarstwem na antykapitalistyczne resentymenty – a nasi przywódcy polityczni tego antidotum nie dostarczają.

Lekceważenie to oczywiście grzech lekki. Tym, co irytuje mnie najbardziej, jest populistyczna demagogia przeciw kapitalizmowi, równocześnie wykorzystująca praktycznie wszystkie odkrycia oraz innowacje, które stworzył kapitalizm. Odrażające moralnie jest postępowanie działaczy politycznych mobilizujących ludzi do protestów antykapitalistycznych i korzystających z komputera osobistego, telefonu komórkowego i kanałów komunikacji za pośrednictwem satelity lub światłowodu. Tak dzieje się w regionie postsocjalistycznym. Politycy, zaprzeczający nawet oczywistemu faktowi, że dokonała się już zmiana systemu, wypisują swoje antykapitalistyczne slogany na blogu lub stronie internetowej, płomiennie przemawiają do tłumów, używając elektronicznego sprzętu akustycznego i komunikują się z innymi przez telefony komórkowe, wykorzystując zatem techniki wygenerowane przez kapitalizm.

3.4. Interkonektywność i demokracja

Podczas gdy nie wiemy praktycznie nic na temat pojmowania i oceny związku przyczynowego „kapitalizm → innowacja → zmiana stylu życia”, jesteśmy w stanie zbadać odwrotny kierunek tej interakcji, czyli wpływ postępu technicznego (lub dokładniej postępu w sektorze komunikacyjno-informacyjnym) na poglądy polityczne osób żyjących w krajach postsocjalistycznych. Tabele 11, 12 i 13 podsumowują pozyskane w badaniach dane na temat postaw społecznych w byłych krajach socjalistycznych wobec demokracji, kapitalizmu i systemu socjalistycznego. W poniższej prezentacji tabelarycznej populacja została podzielona na dwie kategorie: ludzie korzystający i niekorzystający z Internetu. Różnica między tymi kategoriami jest zaskakująca³⁷. Osoby „połączone” z nowoczesnym światem nowych technologii mają poglądy sprzyjające kapitalizmowi i demokracji oraz są bardziej krytyczne wobec *ancien regime'u*, co stanowi bardzo zachęcający symptom. Użytkownicy Internetu są bardziej odporni na sentymenty i tęsknotę za starym porządkiem socjalistycznym – uczucia podzielanego obecnie przez wielu, szczególnie od ostatniego kryzysu. Dane empiryczne opisane powyżej korespondują z wnioskami innego nurtu badań nad interkonektywnością. Intuicyjnie znaczenie tego terminu jasno określa sama jego nazwa: jednostki są połączone ze sobą za pomocą różnego rodzaju instrumentarium i procedur technologicznych. Szczególnie istotną rolę w tym względzie odgrywa poczta elektroniczna. Im łatwiej ludziom wysyłać wiadomości e-mail innym, tym ściślejsza jest sieć wzajemnych powiązań. Oczywiście zjawisko to można zaobserwować i zmierzyć.

Polegam tutaj na fascynującym studium Christophera R. Kedzie (1997a), który odwołuje się do pomiaru mierzącego interkonektywność. Nie będąc ekspertem w tym obszarze, nie mogę ocenić, czy jednostki miary użyte w pracy Kedzie są najodpowiedniejsze do osiągnięcia celów, dla których ich użyto. Warunkowo

³⁷ Dotykamy w tym miejscu bardzo relewantnego pytania o to, czy pojawienie się wysokich jakościowo technik komunikacji zwiększa nierówności społeczne. Badania nad odpowiedzią nie mieszczą się w granicach tego opracowania.

Tab. 11. Zadowolenie z demokracji: populacja podzielona na korzystających i niekorzystających z Internetu

Kraj	Użytkownicy Internetu		Niekorzystający z Internetu	
	średnia	%	średnia	%
Europa Środkowo-Wschodnia	2.6	30	2.8	70
Czechy	2.5	42	2.8	57
Węgry*	2.2	23	2.4	77
Polska	2.7	34	2.9	66
Rosja	3.0	14	3.1	86
Słowenia	2.2	57	2.1	43

Uwaga: w drugiej (i odpowiednio w czwartej) kolumnie odsetek użytkowników (i odpowiednio niekorzystających) z Internetu. Zadano następujące pytanie: Jaki jest twój poziom satysfakcji z funkcjonowania demokracji? Odpowiedzi udzielano w czterostopniowej skali: 1 – całkowicie usatysfakcjonowany; 2 – raczej usatysfakcjonowany; 3 – nie bardzo usatysfakcjonowany; 4 – zupełnie nieusatysfakcjonowany. Tabela pokazuje średnią (nieważoną).

* Z rezerwą podchodzę do danych o węgierskich użytkownikach Internetu. Ich liczba wydaje się zbyt niska w porównaniu z innymi statystykami (JK).

Źródło: Rose (2004).

Tab. 12. Ocena kapitalistycznego system gospodarczego: Populacja podzielona na korzystających i niekorzystających z Internetu

Kraj	Użytkownicy Internetu		Niekorzystający z Internetu	
	średnia	%	średnia	%
Europa Środkowo-Wschodnia	1.9	30	0.4	70
Czechy	2.5	42	0.7	58
Węgry*	0.7	23	-0.5	77
Polska	1.1	34	-0.9	66
Rosja	0.9	14	-0.8	86
Słowenia	1.6	57	0.7	43

Uwaga: w drugiej (i odpowiednio w czwartej) kolumnie odsetek użytkowników (i odpowiednio niekorzystających) z Internetu. Zadano następujące pytanie: „Jaki jest twój poziom zadowolenia z systemu kapitalistycznego?”. Odpowiedzi były rangowane w 21-stopniowej skali: -10 – najgorzej, 0 = neutralnie, +10 – najlepiej. Tabela pokazuje średnią (nieważoną).

* Z rezerwą podchodzę do danych o węgierskich użytkownikach Internetu. Ich liczba wydaje się zbyt niska w porównaniu z innymi statystykami (JK).

Źródło: Rose (2004).

przyjmując jego wybór, warto przypomnieć podstawowe rezultaty jego pracy. Oprócz innych obliczeń, Kedzie obserwuje korelację pomiędzy „demokracją” (mierzoną różnymi wskaźnikami) a interkonektywnością. Ta korelacja okazuje się o 0,73 silniejsza niż korelacja między demokracją a produktem krajowym brutto (0,57). Przedstawiam te dane z pewną rezerwą, ponieważ nie wiem, jaki obszar był mierzony indeksem interkonektywności. Jednak późniejsza pra-

ca Frischa (2003) potwierdza wnioski Kedzie’ego. Mam nadzieję, że badania w tym kierunku będą kontynuowane.

W tym miejscu pozwolę sobie przypomnieć moją wcześniejszą uwagę na temat roli, którą nowoczesna technologia informacyjno-komunikacyjna odegrała w demontażu monolitycznej władzy partii komunistycznej oraz oficjalnej ideologii marksistowsko-leninowskiej. Wtedy odnosiłem się do wydarzeń, któ-

Tab. 13. Ocena systemu socjalistycznego: populacja podzielona na korzystających i niekorzystających z Internetu

Kraj	Użytkownicy Internetu		Niekorzystający z Internetu	
	średnia	%	średnia	%
Europa Środkowo-Wschodnia	1.1	30	3.7	70
Czechy	-2.6	42	0.6	58
Węgry*	0.2	23	3.0	77
Polska	-0.4	34	3.4	66
Rosja	1.6	14	4.4	86
Słowenia	3.0	57	4.0	43

Uwaga: w drugiej (i odpowiednio w czwartej) kolumnie odsetek użytkowników (i odpowiednio niekorzystających) z Internetu. Zadano następujące pytanie: „Jaki był twój poziom zadowolenia z systemu socjalistycznego?”. Odpowiedzi były rangowane w 21-stopniowej skali: -10 – najgorzej, 0 – neutralnie, +10 – najlepiej. Tabela pokazuje średnią (nieważoną).

* Z rezerwą podchodzę do danych o węgierskich użytkownikach Internetu. Ich liczba wydaje się zbyt niska w porównaniu z innymi statystykami (JK).

Źródło: Rose (2004).

re miały miejsce dwadzieścia lat temu w Związku Radzieckim i w socjalistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Problem jest jednak nadal aktualny. Istnieją dwa małe kraje, Kuba i Korea Północna, gdzie gospodarka zmieniła się w niewielkim stopniu i wciąż rządzi żelazna ręka dyktatury komunistycznej. Mamy też dwa duże państwa, gdzie wprowadzono daleko siężne reformy przybliżające gospodarkę do kapitalistycznej, a struktura polityczna zmieniła się bardzo niewiele i pozostaje dyktaturą monopartyjną. Jak nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne wpłyną na te kraje? Chiny i Wietnam ochoczo wykorzystują możliwości stworzone przez rewolucyjne osiągnięcia postępu technologicznego, lękając się równocześnie ich konsekwencji. Te dwa cele elity rządzącej – maksymalne skorzystanie z postępu technologicznego i maksymalna ochrona monopolu władzy – są ze sobą diametralnie sprzeczne, prowadzą do wahań oraz niekonsekwentnego wykonywania kroków naprzód i wstecz.

Innym ważnym problemem jest analiza przewidywań: jaka będzie przyszłość interakcji między nadchodzącą falą innowacji a stylem życia? W chwilach pesymizmu zdarza mi się przewidywać różne złe scenariusze. Nawet nie posiadając specjalnego talentu profetycznego, łatwo możemy przewidzieć nadużycia osiągnięć technologicznych. Przeczytałem kilka raportów o działa-

niach chińskiego rządu na rzecz wprowadzenia politycznej cenzury Internetu, blokowania transmisji niektórych kanałów telewizyjnych lub zamykania niewygodnych blogów³⁸. Odkąd stale zwiększa się udział komputerów produkowanych w Chinach na krajowym rynku użytkowników, łatwo wprowadzić centralnie sterowaną cenzurę oprogramowania stosowanego w systemie operacyjnym. Smutne jest to, że wielkie korporacje zachodnie, obawiając się utraty wielkiego rynku chińskiego, będą chętnie współpracować z władzami na rzecz wprowadzenia cenzury politycznej.

Gdy 60 lat temu Orwell napisał *1984* (Orwell 1949/1950), Wielki Brat nie posiadał sprzętu opisanego w powieści. Jednak dziś zainstalowanie kamer i urządzeń podsłuchowych w każdym mieszkaniu lub biurze nie stanowi żadnej trudności technicznej. Łatwo mi wyobrazić sobie Stalina przyszłości dysponującego najnowszymi gadżetami do obserwacji i telekomunikacji, wykorzystanymi do kontroli wszystkich obywateli. Później jednak, w chwilach bardziej optymistycznych, uciekam od koszmarnych wizji i mam nadzieję, że nowoczesna technologia

³⁸ Zob. Chao (2009) i Timmer (2009) na temat chińskich prób wprowadzenia cenzury politycznej. Dla przeglądu ogólnego zob. notkę na temat cenzury Internetu w Wikipedii (2009b).

będzie rodzic raz po raz możliwość decentralizacji, jakiegokolwiek wysiłki czynić będą dyktatury na rzecz utrzymania lub nawet wzmocnienia centralizacji. Jeśli taki centralizator wynajdzie nowy sposób blokowania informacji, znajdują się setki i tysiące decentralizatorów, kreatywnych użytkowników komputera, którzy przedrą się przez blokady i bariery³⁹.

4. Uwagi końcowe

Moja praca dotyczyła bardzo szerokiego spektrum tematów. Nie miałem zamiaru ograniczać jej do dwóch lub trzech kwestii. Spoglądamy przecież na olbrzymi biały obszar na różnokolorowej mapie badań w ekonomii komparatywnej i postsocjalistycznej „tranzytologii”. Celem studium było przedstawienie ogólnego spojrzenia na ten obszar.

Kilka spośród dużej liczby wartościowych prac dotyczących przedstawionych problemów wspomniałem w mojej pracy. Niestety każda omawiana kwestia ma własną literaturę wyraźnie oddzieloną od innych, brak jest referencji krzyżowych. W moim studium położyłem nacisk nie na szczegółowy opis jednego lub drugiego powiązania, ale na ogólny obraz dający wrażenie totalności interakcji. Są też dziesiątki tematów zasługujących na dogłębne zbadanie, obserwację empiryczną i analizę teoretyczną, których zaledwie dotknąłem lub nawet o nich nie wspomniałem. Studia nad postępem technologicznym i jego związkami ze społeczeństwem rozwijają się wielowymiarowo. Problemy opisane w mojej pracy ulokowane są w określonej subprzestrzeni i zdają sobie sprawę z tego, że istnieją w wymiarach będących poza moją subprzestrzenią⁴⁰.

³⁹ W poprzednim przypisie odwołałem się do artykułu Timmera (2009) opublikowanego w Internecie. Wydawca poprosił mnie o komentarz. Oto pierwszy: „A czy jest tam coś, co zabrania obywatelom chińskim przeformatowania swoich twardych dysków i zainstalowania pirackich kopii Windows?”

⁴⁰ Wspomnę tylko kilka pytań, które nie pojawiły się w mojej pracy: Jaki jest wpływ nowych technologii komunikacyjno-informacyjnych na relacje między jednostkami, grupami społecznymi, krajami i państwami? Jaka będzie przyszłość relacji między nowoczesną informacją i komunikacją z państwem narodowym i globalizacją? (Castells 1996-1998; Nyíri 2004; Webster 2004)

Szkoda, że nie jestem młodszy i nie mam już energii potrzebnej do starannego zbadania całego białego pola na wspomnianej mapie. Cóż za fascynujące i intelektualne wyzwanie dla badacza! Mam nadzieję, że moja praca zachęci innych do wejścia w ten jeszcze mało zbadany obszar. W każdym razie bardzo chciałbym kontynuować badania nad interakcją między zmianą w ekonomicznej i politycznej sferze systemu a właściwościami postępu technologicznego.

Bibliografia

- Acemoglu D., Aghion P., Lelarge C., Van Reenen J., Zilibotti F. (2007). „Technology, information, and the decentralization of the firm”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 122, nr 4, s. 1759–1799.
- Aghion P., Howitt P. (1998). *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Amann R., Cooper J., Davies R.W. (1977). *The Technological Level of Soviet Industry*. New Haven–London: Yale University Press.
- Amann R., Cooper J. (1982). *Industrial Innovation in the Soviet Union*. New Haven–London: Yale University Press.
- Balcerowicz L. (1995). *Socialism Capitalism Transformation*. Budapest: CEU Press.
- Bartelsman E., Haltiwanger J., Scarpetta S. (2004). *Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries*, maszynopis niepublikowany. Washington, DC: World Bank.

Przyszłość kapitalizmu: Czy nowa era informacji prowadzi do radykalnej zmiany podstawowych właściwości kapitalizmu? Lub czy stworzy nowy system, którego już nie będziemy mogli nazywać kapitalizmem? (dwoje węgierskich ekonomistów Katalin Szabó i Balázs Hámori (2006) napisało interesującą książkę z następującym podtytułem: *Cyfrowy kapitalizm czy nowy system gospodarczy?* Zob. Haug (2003).

Jak rewolucyjna zmiana w technologii informacji i komunikacji praktycznie oddziałuje na prowadzenie interesów, szczególnie w sektorze finansowym?

Jakie są implikacje nowej ery informacji w kwestii praw własności, szczególnie w odniesieniu do własności intelektualnej?

Innym kierunkiem myślenia jest ponowne rozważanie na bardziej abstrakcyjnym, filozoficznym poziomie naszego ogólnego rozumienia historii człowieka. Jaka jest rola relacji między zmianami w technologii produkcji i w ludzkich interakcjach z instytucjami społecznymi oraz z funkcjami rządu?

- Baumol W.J. (2002). *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Baumol W.J., Blinder A.S. (2009). *Economics: Principles and Policy*. Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning.
- Baumol W.J., Litan R.E., Schramm C.J. (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. New Haven–London: Yale University Press.
- Baumol W.J., Schilling M.A. (2008). „Entrepreneurship”, w: S.N. Durlauf, L.W. Blume (red.) *The New Palgrave Dictionary of Economics*, wyd. 2. London: Palgrave Macmillan.
- Bauer R. (1999). *Pkw-Bau in der DDR: Zur Innovationsschwäche von Zentralverwaltungswirtschaften*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Berliner J. (1976). *The Innovation Decision in Soviet Industry*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Berners-Lee T. (1999). *Weaving the Web*. San Francisco: Harper.
- Bojár G. (2007). *The Graphisoft Story: Hungarian Perestroika from an Entrepreneur's Perspective*. Budapest: Manager Könyvkiadó.
- Bygrave W., Timmons J. (1992). *Venture Capital at the Crossroads*. Boston: Harvard Business School Press.
- Castells M. (1996–1998). *The Information Age: Economy, Society, and Culture*, t. I–III. Oxford: Blackwell (wyd. polskie: Castells M. (2007–2009). *Wiek informacji: ekonomia, społeczeństwo i kultura*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Ceruzzi P.E. (2000). *A History of Modern Computing*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Chao L. (2009). „China squeezes PC makers”, *The Wall Street Journal* z 8 czerwca.
- Cooper J. (2009). *Russia as a Populous Emerging Economy. A Comparative Perspective*, maszynopis niepublikowany.
- Davila T., Epstein M.J., Shelton R. (2006). *Making Innovation Work. How to Manage it, Measure it, and Profit from It*. Philadelphia: Wharton School.
- Drávucz P. (2004). „Ez nagyobb dobás lesz a flop-pinál” (To będzie większy hit niż dyskietka), *Magyar Hírlap* z 20 marca.
- Eurobarometer (2005). *Special survey on science and technology* (styczeń–luty 2005). http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_240_220_en.htm.
- Finansy i Statistika (1988). *SSSR i zarubieżnyje strany*. Moskwa.
- Freeman C. (1982). *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Frisch W. (2003). „Co-evolution of information revolution and spread of democracy”, *Journal of International and Comparative Economics*, nr 33.
- Fuchs C. (2008) *Internet and Society*. New York–London: Routledge.
- Gomulka S. (1983). „The incompatibility of socialism and rapid innovation”, *Millenium: Journal of International Studies*, t. 13, nr 1, s. 16–26.
- Google Corporate Information (2009). *Google Milestones*. www.google.com/corporate/history.html.
- Grossman G.M., Helpman E. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Griliches Z. (1957). „Hybrid corn: an exploration in the economics of technical change”, *Econometrica*, t. 25, nr 4, 501–522.
- Hanson P. (1981). *Trade and Technology in Soviet-Western Relations*. London: Macmillan.
- Hanson P., Pavitt K. (1987). *The Comparative Economics of Research Development and Innovation in East and West: A Survey*. Chur–London–Paris–New York–Melbourne: Harwood.
- Harrison I. (2003). *The Book of Firsts*. London: Cassell Illustrated.
- Harrison I. (2004). *Book of Inventions*. London: Cassell Illustrated.
- Haug W.F. (2003). *High-Tech-Kapitalismus*. Hamburg: Argument.
- Heertje A. (2006). *Schumpeter on the Economics of Innovation and the Development of Capitalism*. Cheltenham: Elgar.
- Huang H., Xu C. (1998). „Soft budget constraint and the optimal choices of research and development projects financing”, *Journal of Comparative Economics*, nr 26, s. 62–79.
- Karvalics L. (2009). *The Information (Society) Race*, maszynopis. Budapest: BKE.
- Kedzie C.R. (1997a). „Democracy and network interconnectivity”, w: S. Kiesler (red.) *Culture on the Internet*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Kedzie C.R. (1997b). „The case of the Soviet Union: the dictator's dilemma”, *Communications and Democracy: Coincident Revolutions and the Emergent Dictators*. Rand. www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD127/sec2.html.
- Kirzner I.M. (1985). *Discovery and the Capitalist Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kornai J. (1970). *Anti-Equilibrium*. Amsterdam: North-Holland.
- Kornai J. (1980). *Economics of Shortage*. t. A–B. Amsterdam: North-Holland.

- Kornai J. (1992). *The Socialist System*. Princeton–Oxford: Princeton University Press, Oxford University Press.
- Kornai J. (1993). „Transformational recession: a general phenomenon examined through the example of Hungary's development”, *Economie Appliquée*, t. 46, nr 2, s. 181–227.
- Kornai J. (2001). „Ten years after the road to a free economy: The author's self-evaluation”, w: B. Pleskovic, N. Stern (red.), *Annual Bank Conference on Development Economics 2000*. Washington, DC.: World Bank.
- Kornai J. (2006). „The great transformation of Central and Eastern Europe: success and disappointment”, *The Economics of Transition*, t. 14, nr 2, s. 207–244.
- Kornai J. (2009). „The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis: some warnings of an East European economist”, www.kornai-janos.hu.
- Kornai J., Maskin E., Roland G. (2003). „Understanding the soft budget constraint”, *Journal of Economic Literature*, t. 61, nr 4, s. 1095–1136.
- Kovács G. (1999). *Egy elpuskázott találmány. Jánosi Marcell és a kazettás „floppy”* (Zaprzepaszczony wynalazek: Marcell Jánosi i dyskietka), plakat z wystawy. Budapest.
- Kürti S., Gábor F. (red.). (2008). *20 éves a KÜRT, az Infostrázsa*. (20 lat KÜRT-u, infostrážnika). Budapest: Kürt Információmenezsment.
- Laki M. (1984–1985). „Kényszerített innováció” (Wymuszona innowacja). *Szociológia*, nr 12, s. 45–53.
- Laki M. (2009). „Interjú a Kürti-fivérekkel” (Wywiad z braćmi Kürti), maszynopis. Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- Mankiw G.N. (2009). *Principles of Economics*. Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning.
- McCraw T.K. (2007). *Prophet of Innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction*. Cambridge–London: Harvard University Press.
- Nyíri K. J. (2004). „Review of Castells, The Information Age”, w: F. Webster, B. Dimitriou (red.) *Manuel Castells*. London: Sage t. III, s. 5–34.
- Orwell G. (1949/1950). *Nineteen Eighty-Four*. New York: Penguin.
- Phelps E. (2008). „Understanding the great changes in the world: Gaining ground and losing ground since World War II”, w: J. Kornai, M. László, G. Roland (red.) *Institutional Change and Economic Behaviour*. London: Palgrave-Macmillan.
- Qian Y., Xu C. (1998). „Innovation and bureaucracy under soft and hard budget constraint”, *The Review of Economic Studies*, t. 65, nr 1, s. 151–164.
- Rogers E.M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Rose R. (2004). *Insiders and Outsiders: New Europe Barometer 2004*. Aberdeen: Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen. (badanie od 1 października 2004 r. do 27 lutego 2005 r.). http://www.abdn.ac.uk/cspp/view_item.php?id=404.
- Schumpeter J.A. (1912/1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter J.A. (1939) *Business Cycles*. New York–London: McGraw Hill.
- Shane S. (1994). *Dismantling Utopia: How Information Ended the Soviet Union*. Chicago: Ivan R. Dee.
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (red.). (2009). *Draft Summary*. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Stolyarov G. (2008). *Liberation by Internet*. Auburn, AL: Ludwig von Mises Institute. www.mises.org/story/3060.
- Stokes R.G. (2000). *Constructing Socialism: Technology and Change in East Germany, 1945–1990*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Szabó K., Hámori B. (2006). *Információgazdaság: Digitális kapitalizmus vagy új gazdasági rendszer?* (Bogactwo informacyjne: cyfrowy kapitalizm czy nowy system ekonomiczny?). Budapest: Akadémiai kiadó.
- Thomke S. (2003). *Experimentation Matters: Unlocking the Potential of New Technologies for Innovation*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Timmer J. (2009). „China to Mandate Web Filtering Software on All New PCs”, *Ars Technica*, <http://arstechnica.com/tech-policy/news/2009/06/china-to-mandate-web-filtering-software-on-all-new-pcs.ars>.
- United Nations Statistics Division (2009). Industrial Commodity Statistics Database (radio, television and communication equipment and apparatus). <http://data.un.org/Data.aspx?d=ICS&f=cmID%3a47220-1>, dostęp 16 lipca 2009.
- Webster, F. i in. (red.) (2004). *The Information Society Reader*. London: Routledge.
- Wikipedia (2009a). *Google*, dostęp 23 lipca 2009.
- Wikipedia (2009b). *Internet censorship*, dostęp 19 sierpnia 2009.
- World Bank (2008). *World Development Indicators*, dostęp 20 lipca 2009.
- World Bank (2009). *Doing Business 2009*. World Bank International Finance Corporation, Washington, DC: Palgrave Macmillan.

Innovation and Dynamism. Interaction between Systems and Technical Progress

In his essay, the great Hungarian economist János Kornai compares the level of innovativeness of capitalism and socialism. In Kornai's opinion, no comprehensive studies have been made so far on interactions between a system change and changes in our way of thinking on creating and using new products and new technologies. Kornai uses the term 'technological progress' in a much wider sense, as a very general phenomenon, a part of modernization, bringing profound changes to our everyday lives.

In his analysis of the notions of the innovation process, invention, innovation and diffusion, the author refers to Joseph Schumpeter's approach toward the nature of capitalism, and argues that only the capitalist system is fully capable of benefitting from the opportunities of development offered by the innovation process, which has made capitalism the most dynamic system of all.

A rapid increase of innovativeness and dynamism is not a random phenomenon, but a deeply rooted *system-specific property* of capitalism. The inability of the socialist system to create groundbreaking new products, and its general technological backwardness are also a deeply rooted *system-specific property*.

Key words: technological progress, innovation, invention, innovation process, entrepreneurship, capitalism, socialism.

Henryk Kierzkowski

Nowy globalny przemysł motoryzacyjny

W ciągu najbliższych dziesięcioleci w globalnym sektorze motoryzacyjnym nastąpią przełomowe zmiany. Ogromnie wzrośnie liczba użytkowników samochodów, najwięcej w krajach rozwijających się, przede wszystkim w Chinach i w Indiach. Powstają tam także nowe fabryki i przenosi się produkcję z Europy i Stanów Zjednoczonych.

Prawdopodobnie przewagę na rynku uzyskają samochody zasilane prądem elektrycznym. Przyczyni się do tego rosnące zaniepokojenie zanieczyszczeniem środowiska i kurczeniem się zasobów ropy naftowej oraz skonstruowanie znacznie lepszych akumulatorów. Znaczna część spodziewanych zmian technologicznych zajdzie poza tradycyjnym sektorem motoryzacyjnym wraz z wejściem na rynek produktów takich jak superwydajne baterie, kondensatory i akumulatory nowej generacji. Koszty eksploatacji samochodów elektrycznych będą znacznie niższe niż tradycyjnych.

Przemiany na rynku motoryzacyjnym powinny uzyskać wsparcie władz chińskich i indyjskich. W artykule przedstawiono propozycje takich działań.

Słowa kluczowe: globalny przemysł samochodowy, fragmentacja produkcji, samochody elektryczne, handel światowy, Chiny, Indie.

Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza przemysłu motoryzacyjnego przeprowadzona w perspektywie globalnej w dłuższym okresie. Obecne kłopoty tej gałęzi gospodarki wynikające z globalnego kryzysu gospodarczego były szeroko relacjonowane i stanowią przedmiot troski polityków w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz w innych krajach. Podobnie jak kiedyś przemysł tekstyliów, górnictwo, hutnictwo i przemysł budowy statków, obecnie przemysł samochodowy wywiera znaczący wpływ na politykę i to w znacznie większej skali. Nic więc dziwnego, że politycy pospieszyli z pomocą, gdy krajowe sektory przemysłu samochodowego wpadły w poważne kłopoty.

Głównym celem tych programów motywowanych zjawiskami kryzysowymi była konieczność ratowania miejsc pracy, a program dopłat do zakupu nowych samochodów przy zwrocie starych, znany pod hasłem „gotówka za graty”, stał się jednym z istotnych elementów polityki gospodarczej. W Europie Francja pierwsza pod-

jęła szybkie i zdecydowane działania. Można zauważyć, że podobny program funkcjonował już w tym kraju w latach 1994–1996. Niemcy, Włochy oraz Wielka Brytania poszły w ślad za francuską inicjatywą. Zazwyczaj właściciele co najmniej 10-letnich samochodów uzyskiwali dopłatę 3500 euro przy zwrocie „grata” i równoczesnym zakupie nowego samochodu. Powróciły wysokie wskaźniki sprzedaży, zwłaszcza samochodów niższej jakości. Niestety, zrealizowane zyski zazwyczaj ulegały rozproszeniu, a zagrożeni w kłopotach producenci samochodów nadal musieli walczyć o przetrwanie, nieraz bez powodzenia. Stany Zjednoczone miały podobne doświadczenia jak Unia Europejska. Poniesiony przez instytucje rządowe koszt amerykańskiego programu pomocy dla przemysłu samochodowego wyniósł 3 mld dolarów, ale nie uchronił GM i Chryslera od bankructwa.

Decydenci polityczni na całym świecie muszą zdać sobie sprawę, że obecnie konieczne jest sformułowanie i wdrożenie długoterminowych planów restrukturyzacyjnych dla przemysłu samochodowego. Coraz częściej takie plany są opracowywane z uwzględnieniem postulatów polityki ochrony środowiska. Prezydent Obama ogłosił w maju 2009 r. nowy krajowy program

zmierzający do poprawy efektywności zużycia paliwa i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przez wszystkie nowo wyprodukowane samochody sprzedawane w Stanach Zjednoczonych. Rząd USA zobowiązał się do zainwestowania 27 mld dolarów w celu zwiększenia krajowej produkcji samochodów z napędem elektrycznym oraz akumulatorów niezbędnych do ich zasilania. Rząd francuski zainwestuje 2,2 mld dolarów w rozwój sieci stacji ładowania akumulatorów napędowych. Brytyjczycy rozpoczęli udzielanie kredytów publicznych na program rozwoju technologicznego samochodów elektrycznych; pierwszy z tych kredytów przyznany został spółce zależnej, należącej do koncernu Tata. Stanowi to element polityki rządu brytyjskiego zmierzającej do stymulacji rozwoju technologicznego pojazdów o niskiej emisji dwutlenku węgla.

Producenci samochodów są również świadomi, iż przemysł ich stoi w obliczu wielkich zmian i podejmują próby wprowadzenia samochodów o niskiej emisji dwutlenku węgla. Dla wielu z nich stało się to kwestią przetrwania. Ponadto nowi konkurenci dostrzegli tu swoją szansę na zdobycie znacznego udziału w szybko zmieniającym się rynku samochodowym.

W niniejszym artykule podjęto próbę oszacowania, jak przemysł motoryzacyjny może zmienić się w wymiarze międzynarodowym. Określimy dwa główne czynniki stymulujące zmiany: wzrost dochodów oraz pojawienie się pojazdów elektrycznych jako skutecznych i ekologicznie przyjaznych środków transportu. Chiny i Indie mogłyby ewentualnie okazać się ośrodkiem nowego globalnego przemysłu samochodowego.

1. Nowe tendencje w przemyśle motoryzacyjnym

Siły rynku doprowadziły do stworzenia globalnej branży motoryzacyjnej składającej się z wielu producentów i wielu produktów, na które konsumenci zgłaszają popyt. Taki system powstał w drugiej połowie dwudziestego wieku i trwa nadal¹. Jego równowaga zależy od czynników produkcji, technologii, preferencji konsumentów i polityki gospodarczej, prowadzo-

nej przez różne kraje. Skupmy uwagę na dwóch głównych dynamicznych czynnikach.

Wzrost gospodarczy i wielkość popytu na samochody może wpływać na równowagę przemysłu w skali globalnej, a także w poszczególnych krajach. Wzrost gospodarczy wynika z różnych źródeł – akumulacji kapitału, postępu technologicznego, pomnożenia kapitału ludzkiego, lepszego funkcjonowania gospodarki, jak również mnóstwa czynników pozaekonomicznych. Oczywistym przejawem wzrostu gospodarczego są rosące dochody i PKB *per capita*, czyli kluczowe zmienne wpływające na ilościowy i jakościowy popyt na samochody. Jest rzeczą oczywistą, że nawet bez wzrostu gospodarczego zmiany w dystrybucji dochodów mogą wywierać wpływ na strukturę popytu konsumenckiego na samochody, poziom produkcji i cenę, jak również zagregowane przepływy handlowe.

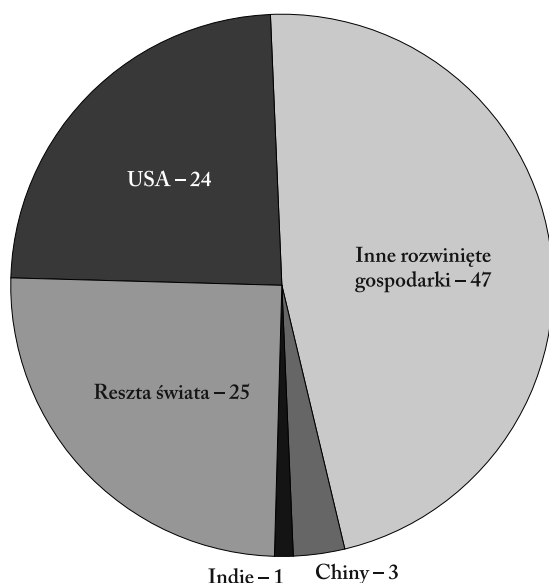
Istnieje coraz więcej przesłanek, by uznać, że Chiny i inne kraje Azji Wschodniej przez najbliższe dziesięciolecie będą nadal szybko rozwijać swoją gospodarkę. Nie zawsze odbywać się to będzie bezkonfliktowo. Napotkane po drodze zawirowania gospodarcze mogą spowolnić nieco postęp, ale krótkotrwałe makroekonomiczne wstrząsy nie powinny znacząco osłabić długoterminowej kontynuacji wzrostu. Warto przypomnieć, że Azja Wschodnia wyszła dość szybko z kryzysu w roku 1997, a na Chiny zjawiska kryzysowe miały ograniczony wpływ. Przebieg obecnego kryzysu ponownie wskazuje na znaczny stopień odporności ekonomicznej Chin, Indii oraz innych wschodzących gospodarek azjatyckich.

Ostatnie badania przeprowadzone przez Bank Światowy zawierają analizę wpływu wzrostu dochodów na masowe posiadanie samochodów na największych rynkach wschodzących (Chamnon, Mauro, Okawa 2009). Wskazano, że wiele chińskich rodzin już korzysta z nowoczesnego sprzętu gospodarstwa domowego, takiego jak pralki i lodówki.

Wiele rodzin ma również telewizory i komputery. Ale posiadanie samochodu jest nadal niespełnionym marzeniem niezliczonych Chińczyków. Tylko 15,8 na 1000 mieszkańców ma szczęście być właścicielami samochodu². Niższy

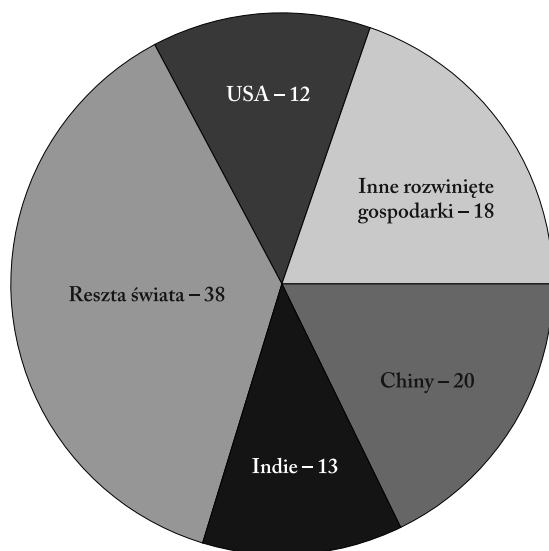
¹ Doskonały opis, jak do tego doszło – zob. Womack, Jones, Ross 2007.

² Gdy Hiszpania wyszła z ciemnej epoki generała Franco i weszła na drogę demokracji, by wkrótce stać się nowym



Ryc. 1. Światowa flota samochodowa w roku 2005 r. (664 mln samochodów) (%)

Źródło: Chamnon, Mauro, Okawa 2009.



Ryc. 2. Przewidywana światowa flota samochodowa w roku 2050 (2,9 mld samochodów) (%)

Źródło: Chamnon, Mauro, Okawa 2009.

członkiem Unii Europejskiej, również miała wskaźnik posiadania samochodów na poziomie około 10 na 1000 mieszkańców. Dziesięć lat później wskaźnik ten wzrósł dziesięciokrotnie. Bardzo podobne tendencje zaobserwowano w Europie Wschodniej po upadku centralnego planowania i komunizmu.

jeszcze wskaźnik posiadania obserwuje się w Indiach – 6,5 pojazdów samochodowych na 1000 mieszkańców. Ale to się szybko zmienia.

Na podstawie szczegółowych badań przeglądowych gospodarstw domowych analitycy z Banku Światowego – Marcos Chamnon, Paolo Mauro i Yohei Okawa wykazują, że istnieje „wyjątkowo stabilny związek między poziomem PKB na jednego mieszkańca a wskaźnikiem posiadania samochodów: wskaźnik posiadania samochodów jest niski przy poziomie PKB na jednego mieszkańca poniżej 5000 USD, a po przekroczeniu tego progu bardzo szybko rośnie. Kilka rynków wschodzących, w tym Indie i Chiny, najbardziej zaludnione państwa świata, są obecnie na takim etapie rozwoju, że można wkrótce oczekiwać takiego właśnie skoku” (Chamnon, Mauro, Okawa 2009, s. 1).

Skutki tego będą zdumiewające. Liczba samochodów wzrośnie na świecie z obecnych 646 mln do 2906 mln w 2050 r. Największy wzrost nastąpi w rozwijających się gospodarkach. W szczególności w Chinach, gdzie flota pojazdów samochodowych wynosiła zaledwie 21 mln sztuk w 2005 r., według przewidywań Banku Światowego w roku 2050 po drogach poruszać się będzie 573 mln samochodów osobowych. Stanowi to odpowiednik obecnej całkowitej liczby samochodów na całym świecie. Oczekuje się, że Indie w połowie wieku będą miały 367 mln samochodów. Odpowiada to dzisiejszej ilości samochodów w USA.

Przedstawione powyżej dwa wykresy kołowe naświetlają więcej szczegółów dotyczących wskaźników posiadania samochodów na świecie oraz w jego głównych regionach. Uderzające jest dokładne odwrócenie proporcji (obecnie 30 do 70) posiadania samochodów między krajami rozwijającymi się i gospodarkami rozwiniętymi. W roku 2050 samochód nie będzie już symbolem sukcesu gospodarczego, związanym z bogatą Północą. Stanie się on dowodem sukcesu Południa, a przynajmniej dużej jego części. To równocześnie dobra i zła wiadomość.

W świecie traktowanym jako całość może wystąpić pewne obniżenie średniej jakości samochodów. Większość właścicieli samochodów w Chinach, Indiach i innych gospodarkach wschodzących będzie miała skromniejsze wymagania niż obecna większość właścicieli

samochodów w gospodarkach rozwiniętych. Oznacza to konieczność zaprojektowania tańszych samochodów, jeśli producenci zamierzają zdecydowanie wejść na te rynki. Pojazdy te będą również musiały być bardziej wydajne i oszczędne, wzięwszy pod uwagę względne koszty ich używania w krajach o skromnych dochodach.

Już same przyszłe zmiany popytowe wystarczą, by wstrząsnąć światowym przemysłem samochodowym. Ale wielkich wstrząsów można także oczekiwać po stronie podażowej. Przemysł samochodowy przejdzie prawdopodobnie na napęd elektryczny, wracając pod tym względem do punktu wyjścia sprzed ponad stu lat.

Powszechnie wiadomo, że początki przemysłu motoryzacyjnego należały do samochodów elektrycznych. Koniec XIX i początek XX w. to apogeum sprzedaży samochodów elektrycznych w Ameryce. Popyt na nie przewyższał popyt na wszelkie inne typy samochodów. Pojazdy elektryczne miały wiele zalet w porównaniu do swych konkurentów z początku XX w. Nie wywoływały wibracji, przykrego zapachu oraz hałasu związanego z pojazdami benzynowymi. Zmiana biegów w samochodach benzynowych była najtrudniejszym elementem ich prowadzenia, podczas gdy pojazdy elektryczne zmiany biegów w ogóle nie wymagają. Pojazdy parowe również tego nie potrzebowały, ale ich poważną wadą był długi okres rozruchu, który w chłodne poranki wynosił nawet do 45 minut. Samochody parowe mogły przejechać krótszy dystans, zanim trzeba było uzupełnić wodę – w porównaniu z pojazdami elektrycznymi napędzanymi akumulatorem, które miały większy zasięg podróży przed koniecznością jego ponownego ładowania. W owych czasach jedynymi dobrymi drogami były te w mieście. Podróże ograniczały się zatem na ogół do dojazdów lokalnych. Stanowiło to duży plus dla pojazdów elektrycznych, ponieważ ich zasięg był niezbyt duży. Elektryczny pojazd stanowił najlepszy wybór dla wielu nabywców, jako że nie wymagał wysiłku przy starcie silnika, podczas gdy pojazdy benzynowe uruchamiano za pomocą ręcznej korby, a następnie ich kierowca musiał zmagać się z dźwignią zmiany biegów³.

³ Dobrze udokumentowaną historię pojazdów elektrycznych znaleźć można w: inventors.about.com/Library/weekly/aacarselectrica.htm. Cytat pochodzi z tego źródła.

Dlaczego więc era samochodów elektrycznych dobiegła końca, a przynajmniej uległa zawieszeniu na cały wiek? Wydaje się, że za niepowodzenie pojazdów elektrycznych odpowiadają cztery przyczyny. Po pierwsze, nastąpił niezwykle rozwój gospodarczy w Stanach Zjednoczonych, który spowodował odpowiedni wzrost przeciętnych dochodów. Po drugie, amerykańskie umiłowanie wolności i niezależności, w połączeniu z ogromem kraju, stworzyło popyt na pojazdy, które mogą poruszać się na bardzo długich dystansach. Po trzecie, odkrycie ropy w Teksasie znacznie obniżyło ceny benzyny. Po czwarte, trzeba wziąć pod uwagę system masowej produkcji samochodów wprowadzony przez Henry'ego Forda. Niektórzy autorzy sugerują, że wynalazek elektrycznego rozrusznika także przyczynił się do odrzucenia elektrycznie napędzanych samochodów, ponieważ właściciele aut benzynowych nie musieli już korzystać z ręcznej korby rozruchowej.

Dlaczego obecnie oczekujemy triumfalnego powrotu elektrycznego samochodu? Wydaje się, że istnieją dwa podstawowe powody: 1) rosnące obawy o stan środowiska naturalnego. Jest to silne połączenie interesów, poglądów i ideałów. Siły tego tak szerokiego nieformalnego sojuszu zostały wzmocnione przez ostatnie podwyżki cen ropy naftowej i globalny kryzys gospodarczy; 2) pojawiły się na rynku udoskonalone akumulatory, a akumulator jest bez wątpienia sercem samochodu elektrycznego.

Nowe i wysoko wydajne rodzaje baterii i akumulatorów zostały wprowadzone pod koniec lat 80. i na początku lat 90. XX w. w odpowiedzi na potrzeby nowego przeboju rynkowego opanowującego świat – telefonów komórkowych. Inne hity konsumenckie – laptopy, a później cyfrowe aparaty fotograficzne – również przyczyniły się do wzrostu popytu na akumulatory. Początkowo często używano w urządzeniach elektronicznych baterii niklowo-kadmowych, które wkrótce zostały zastąpione przez baterie niklowo-metalowo-hybrydowe. Baterie takie znajdowały wciąż nowe zastosowania, aż wreszcie stały się częścią systemu napędowego samochodów hybrydowych, takich jak Prius.

Toyota w modelu Priusa z roku 1997 zastosowała baterie niklowo-metalowo-hybrydowe, natomiast inni pionierzy pojazdów elektrycznych

zwrócili się ku akumulatorom litowo-jonowym, wprowadzonym przez firmę Sony w 1991 r. Ten stale udoskonalany nowy typ baterii o dużej gęstości energetycznej będzie prawdopodobnie wyborem preferowanym przez producentów samochodów.

Aktualnie mamy od 50 do 100 modeli samochodów elektrycznych w stadium badań rozwojowych, w trakcie konstrukcji lub już na etapie produkcji. Dokładna liczba jest trudna do przedstawienia, ponieważ niektórzy producenci samochodów wolą zachować swoje plany w tajemnicy, podczas gdy inni wybierają rozgłos, reagując na oczekiwania społeczne i polityczne tendencje oraz oczekując napływu finansowania publicznego i prywatnego. Poza producentami samochodów światowej klasy na arenę wkroczyły także firmy bardzo małe albo znajdujące się w początkowej fazie rozwoju. Opierają się one na zespołach projektantów zaawansowanej technologii i orientują się na klientów poszukujących ekskluzywnej mody⁴. Większość z tych wynalazców zapewne zejdzie na rynkowe i rozwojowe manowce, jednak być może jeden lub dwa pomysły przyjmą się, a to wystarczy, by zmienić historię przemysłu motoryzacyjnego.

Większość pojazdów, które obecnie nazywa się samochodami elektrycznymi, to w istocie pojazdy hybrydowe. Jedynym w pełni elektrycznym samochodem obecnym na rynku jest model Roadster produkowany przez Tesla Motors, firmę mieszczącą się w Kalifornii⁵. Jego produkcja rozpoczęła się w roku 2008, a do dziś sprzedano mniej niż 1000 pojazdów w Stanach Zjednoczonych i Europie za niezbyt przystępną cenę 108 000 dolarów USA. Produkcja Roadstera została sfragmentaryzowana. Silnik jest produkowany w zakładach Tesla na Tajwanie, podwozie pochodzi z Norwegii, hamulce i poduszki powietrzne wykonywane są w Niemczech, zaś akumulatory, pierwotnie produkowane w Tajlandii, teraz są wytwarzane w Kalifornii. Wszystkie

części i podzespoły montuje się w fabryce Lotus w Anglii.

Oczywiste jest, że model Roadster Tesli nie będzie masowo sprzedawany, ale byłoby błędem traktować ten samochód jako bardzo drogą zabawkę dla elity bogaczy obdarzonych wysoką świadomością ekologiczną. Producent Roadstera niewątpliwie przeciera nowe szlaki⁶.

Jak wskazano wcześniej, samochody o wyłącznie elektrycznym napędzie nie skupiają na sobie uwagi większości współczesnych producentów. Są oni znacznie bardziej skłonni postawić na samochody hybrydowe, przynajmniej w najbliższej przyszłości. Istnieją dwa typy pojazdów hybrydowych z napędem elektrycznym: 1) samochód posiada zarówno silnik benzynowy, jak i elektryczny, a oba służą do napędzania samochodu; 2) samochód jest zasilany wyłącznie przez akumulator, a silnik elektryczny dostarcza całej siły napędowej. Jednak instaluje się również silnik benzynowy w celu generowania dodatkowej energii elektrycznej w razie potrzeby.

Toyota Prius jest przykładem pierwszego typu samochodu hybrydowego, a Chevrolet Volt – drugiego. Volt wejdzie na rynek w roku 2010. Energia z akumulatora pozwoli na napędzanie pojazdu na trasie do 40 mil, a następnie włączy się generator benzynowy. Volt będzie kosztował „tylko” 40 000 USD, z czego użytkownik zapłaci 32 500 USD, a pozostała część zostanie sfinansowana z funduszy publicznych jako odpis od podatku federalnego.

Jeśli zwykle przejeżdżamy dziennie nie więcej niż 50 km, podobnie jak 80–90% właścicieli samochodów na świecie, i tylko od czasu do czasu musimy brać pod uwagę większą odległość, samochód na baterię, do ładowania na noc w garażu, wyposażony w generator powiększający zasięg, byłby idealnym rozwiązaniem. Akumulator byłby lekki i stosunkowo niedrogi.

A jednak wydaje mi się, że przyszłość należy do samochodów w pełni elektrycznych. Nadmiernie wysoka obecna cena tych samochodów

⁴ Warto zauważyć, że wiele z tych salonów samochodowych zostało założonych przez światowej klasy projektantów w wieku przedemerytalnym lub już będących na emeryturze, zatrudnionych wcześniej w najbardziej prestiżowych firmach samochodowych.

⁵ Informacje dotyczące firmy Tesla Motors oraz modelu roadster zaczerpnięto z Wikipedii.

⁶ Jest to Elon Musk, współzałożyciel firmy PayPal, który założył również SpaceX, kosmiczne przedsiębiorstwo transportowe, które będzie korzystało z własnych urządzeń nośnych wielokrotnego użytku. Niedawno firma zdobyła kontrakt z NASA o wartości 1,6 mld dolarów USA (http://en.wikipedia.org/wiki/Elon_Musk).

obniży się radykalnie w nadchodzących latach, ponieważ spadnie koszt i waga akumulatorów. Akumulatory i samochody elektryczne będą produkowane nie w setkach, lecz w milionach sztuk. Obecne ceny nie stanowią zatem istotnego punktu odniesienia. Przypomnijmy sobie, ile kosztował komputer biurowy IBM w latach 60. i 70. i porównajmy to z ceną komputerów królujących obecnie na naszych biurkach.

Wyższość samochodu elektrycznego nad samochodami z silnikiem spalinowym wydaje się dość oczywista. Zastanówmy się najpierw nad kosztami eksploatacji. Załóżmy, że potrzebne jest 8 litrów benzyny do napędzania tradycyjnego samochodu na trasie 100 km. Dwanaście kWh wystarczy na wykonanie tej samej pracy w samochodzie o całkowitym napędzie elektrycznym. Można łatwo policzyć porównawcze realne koszty napędzania pojazdu dla kilku krajów. Obliczenia te przedstawiono w poniższej tabeli. Dodatkowo obliczyłem wskaźnik arbitrażowy kosztów, uwidoczniający relatywne koszty i oszczędności oferowane przez nowe technologie.

Nic dziwnego, że najniższą wartość wskaźnika arbitrażowego odnotowano w Stanach Zjednoczonych. W innych krajach jest on co najmniej dwukrotnie wyższy. Za cenę jednego kursu samochodem benzynowym z Sydney do

Melbourne można dokonać siedmiu takich wycieczek samochodem elektrycznym.

Liczby zawarte w tabeli 1 mogą być potwierdzone przez rzeczywiste testy. Kele Baker i David MacKay podają wyniki testu elektrycznego samochodu G-Wiz prowadzonego w Londynie w zmiennych warunkach drogowych i pogodowych⁷. Ustalono, że „pod względem ceny koszty energii elektrycznej G-Wiz wyniosły 2,1 pensa za km (przy założeniu 10 p za kWh)”.

Kolejny praktyczny test innego samochodu elektrycznego, czteromiejscowej Stelli wyprodukowanej przez Subaru, został przeprowadzony podczas Melbourne International Motor Show w lutym 2009 r. Koszty operacyjne na 100 km wyniosły 0,93 dolarów (koszt paliwa w dolarach na przejechanie 100 km), kiedy akumulator samochodu został załadowany w godzinach poza szczytem zapotrzebowania na energię, oraz 1,88 dolarów, gdy zastosowano stawki z godzin szczytu⁸.

Ogólnie rzecz biorąc, silniki elektryczne wykazują wyższość nad silnikami spalinowymi, ponieważ dokonują konwersji energii elektrycznej na siłę napędową w sposób bardzo efektywny. Na ogół 90% energii elektrycznej zostanie przekształcone w moc wyrażoną w KM. W przypadku silników spalinowych współczynnik konwersji nie przekracza 35%, gdyż

Tab. 1. Benzyna w porównaniu do energii elektrycznej: koszt przejechania 100 km w 2008 r.

Kraj	Samochód benzynowy (w USD)	Samochód elektryczny (w USD)	Indeks arbitrażu kosztowego
Stany Zjednoczone	4,48	1,11	4,0
Wielka Brytania	11,52	1,34	8,6
Niemcy	12,5	1,58	7,9
Francja	12,16	1,02	11,9
Australia	5,92	0,85	7,0
Chiny	6,37	0,79	8,1
Indie	8,72	0,65	13,4

Źródło: dane dot. cen energii elektrycznej na podstawie: *Key World Energy Statistics 2008*, Międzynarodowa Agencja Energii, Paryż, www.iea.org; ceny paliwa benzynowego dotyczą benzyny typu super oraz oleju napędowego według poziomu z połowy listopada 2008 r., według GTZwebpage www.qtzde/fuelprices.

⁷ Eksperyment ten jest przedstawiony na stronie <http://withouthotair.blogspot.com/2008/07/performance-data-for-gwiz-in-london.html>

⁸ Zob. <http://www.ausmotive.com/2009/03/01/mims-2009-subaru.html>

większość energii generowanej przez silnik rozprasza się w postaci ciepła.

Samochód elektryczny oferuje dodatkowe korzyści – nie generuje żadnych zanieczyszczeń, choć sama produkcja energii elektrycznej nie jest obojętna dla środowiska; jest cichy, a jego przyspieszenie – imponujące. Nie potrzeba skrzyni biegów, znika także blok silnika. Ponieważ silnik elektryczny może być umieszczony wewnątrz kół, zmianie ulegnie także geometria samochodów⁹. Można wyobrazić sobie projekty, które zapewnią lepszą ochronę kierowcy i pasażerów.

Technologia wytwarzania akumulatorów jest coraz doskonalsza. Niemal co miesiąc pojawiają się nowe przełomowe odkrycia. Na przykład dwóch naukowców z MIT, B. Kang i G. Ceder, donosi w kwietniowym numerze pisma *Nature* z 2009 r., że udało im się przekształcić strukturę powierzchni fosforanu litowo-jonowego w taki sposób, że nowy materiał może przewodzić elektryczność niezwykle szybko i będzie bardzo trwałe. Jeśli te początkowe wyniki badań okażą się poprawne, to baterie w telefonie będzie można załadować w około 10 sekund, a pełne naładowanie akumulatorów elektrycznych samochodu zajmie 5 minut. Oznacza to sto razy lepsze parametry niż dzisiejsze. Nowa generacja baterii i akumulatorów może pojawić się w przeciągu dwóch do trzech lat. Wraz z tym przełomowym wydarzeniem zniknie również najpoważniejsze ograniczenie samochodów elektrycznych: długi czas potrzebny do naładowania akumulatorów.

Co ciekawe, naukowcy z Chińskiej Akademii Nauk donieśli w sierpniu 2009 r. o odkryciu nowego materiału katodowego przeznaczonego do baterii litowo-jonowych o wysokiej mocy i energii, charakteryzującego się znacznie lepszymi parametrami.

Podczas gdy nowa generacja baterii litowo-jonowych jest głównym kandydatem do zapewnienia energii „zielonym” samochodom przyszłości, intensywne badania prowadzone są także nad alternatywnymi rozwiązaniami technologicznymi. Jak się zdaje, najbardziej obiecujące

z nich to tzw. superkondensatory – urządzenia do magazynowania energii, które mogą być naładowane i rozładowywane bardzo szybko, bez pogarszania parametrów użytkowania¹⁰. Z powodu tej nadzwyczajnej trwałości fizycznej samochód napędzany przez to urządzenie będzie przyspieszał równie szybko po dziesięciu latach jazdy jak w dniu, w którym został kupiony. Superkondensatory nie zawierają żadnych substancji chemicznych do magazynowania energii, jednak charakteryzują się stosunkowo krótkim czasem jej przechowywania.

Trudno powiedzieć, czy to podstawowe ograniczenie superkondensatorów zostanie wkrótce przezwyciężone, ale już teraz technologia ta może mieć znaczący wpływ na systemy transportu przemysłowego i publicznego. Na przykład autobusy miejskie, zmuszone do częstych przystanków, można naładować, kiedy pasażerowie opuszczają ich pokład¹¹.

Zakres zastosowania baterii i akumulatorów nie ogranicza się tylko do samochodów osobowych i autobusów. Inni potencjalni kandydaci to rowery, skutery, motocykle, ciągniki, przyczepy, śmieciarki, półciężarówki typu pickup, pociągi elektryczne, a nawet lokomotywy. I nie powinniśmy także zapominać o akumulatorowych wózkach służących do porannych dostaw mleka – są one bardzo popularne w niektórych krajach¹².

¹⁰ Zdolność urządzenia magazynującego energię do szybkiego wielokrotnego naładowania poprzez intensywne wybuchowe strumienie elektryczne może być szczególnie cenna przy magazynowaniu energii słonecznej lub wiatrowej oraz systemach wspierających krajowe lub międzynarodowe sieci energetyczne.

¹¹ Numexia, szwajcarska firma mieszcząca się w pobliżu Lozanny, pracuje nad prototypem miejskiego pojazdu logistycznego o napędzie elektrycznym. Transfer energii będzie bezkontaktowy, na zasadzie indukcji elektromagnetycznej, jak w zwykłej elektrycznej szczoteczce do zębów. Numexia rozważa także wykorzystanie tej technologii przy wprowadzeniu automatycznych pojazdów sterowanych drogą radiową do zastosowania w terminalach kontenerowych. Inne możliwe zastosowania obejmują miejskie taksówki i autobusy. W obu przypadkach stosunkowo krótkie odcinki jazdy są przeplatane częstymi przystankami w miejscach o dokładnej lokalizacji (<http://www.numexia.com/>).

¹² Wózki do porannych dostaw mleka w Anglii napędzane są bateriami elektrycznymi od co najmniej kilku dziesięcioleci.

⁹ Michelin opracował tzw. aktywny system kół i zamierza go zainstalować w stosunkowo tanich samochodach elektrycznych w 2010 r. Będą one miały silniki elektryczne wewnątrz kół przednich; alternatywna wersja będzie zawierać silniki elektryczne we wszystkich czterech kołach.

Konwergencja technologii pomiędzy sektorami stosującymi podobne bloki produkcyjne może dodatkowo rozszerzyć zakres użycia baterii, przyspieszyć badania rozwojowe i postęp technologiczny w tej dziedzinie. Kilka przybliżonych danych liczbowych wystarczy, by zasugerować możliwy zakres wynikających z tego korzyści. W 2007 r. na świecie wyprodukowano 54 mln samochodów, globalna sprzedaż telefonów komórkowych osiągnęła 1,15 mld sztuk, liczba wysłanych do odbiorców transportów komputerów osobistych wyniosła 271,1 mln sztuk oraz wytworzono 131,4 mln fotograficznych aparatów cyfrowych¹³.

2. Zagadnienia i propozycje polityczne

Istnieje wiele zagadnień politycznych związanych z oczekiwaną zmianą paradygmatu w przemyśle samochodowym. W tym punkcie podejść bardzo selektywnie do diskutowanych problemów i w sposób zdecydowany wyrażę swoje własne opinie.

Na pierwszy ogień sformułuję sugestię, że Chiny i Indie mają szansę stać się liderami nowego globalnego przemysłu samochodowego. Według sprawozdania Motor Authority z 30 marca 2009 r. oczekuje się, że Chiny już w tym roku staną się największym światowym producentem samochodów, wytwarzając prognozowaną liczbę 8,7 mln pojazdów, z których większość jest przeznaczona na rynek krajowy.

Pozycja lidera oznacza jednakże coś więcej niż tylko produkcję, wywóz lub przywóz dużej liczby samochodów. Oznacza także ustalanie tempa i kierunku rozwoju światowego przemysłu samochodowego.

Z przewidywaną flotą samochodową składającą się z 573 mln pojazdów do roku 2050 w Chinach oraz 367 mln samochodów w Indiach te dwa kraje powinny użyć swej dominującej pozycji w celu promowania polityki „zielonego” samochodu. Najpilniejszym zadaniem jest przyspieszenie procesu udoskonalania baterii i akumulatorów: ich wydajności, bezpieczeństwa

zastosowania, trwałości, wagi i czasu ładowania. Należy doprowadzić do ich naprawdę masowego wykorzystania, nie tylko w samochodach, lecz także w autobusach, ciężarówkach i innych środkach transportu. W ten sposób można zrobić najlepszy użytek z korzyści skali i zakresu produkcji.

Standaryzacja baterii i akumulatorów spowodowałaby przyspieszenie procesu przejścia. Podstawowe jednostki baterii są obecnie i powinny pozostać w przyszłości stosunkowo małe i łatwo rozszerzalne, aby uzyskać znacznie większe bloki (pamiętajmy, że Roadster zasilany jest przez połączenie 6831 komórek bateryjnych). Chłop jadący na elektrycznym rowerze, motocyklu lub ciągniku na wsi miałby taką samą szansę skorzystać z nowej technologii, jak mieszkaniec miasta dojeżdżający do pracy lub zamożna osoba korzystająca z łodzi motorowej.

Optymalnie standaryzacja powinna być wprowadzona za pomocą międzynarodowej umowy. Można ewentualnie pozwolić na to, by rynek rozwiązał ten problem dzięki bezlitosnej konkurencji pomiędzy innowatorami. Niestety, rynek nie zawsze wybiera najlepszą technologię, a niepewność co do wyniku spowalnia postęp¹⁴. Jeszcze inny sposób polegałby na jednostronnym ogłoszeniu nowego standardu przez Chiny. Rynki musiałyby uznać, że działania rządu w tym zakresie są wiarygodne. W przeciwnym razie akcja ta zostałaby zignorowana.

Skutecznym sposobem oddziaływania na rynek może okazać się zadeklarowanie chęci zakupu, najlepiej na publicznych aukcjach, bardzo wielu standardowych nowych baterii. To zobowiązanie miałyby zostać zrealizowane za kilka lat, np. w roku 2015, by dać innowatorom czas na zwielokrotnienie wysiłków. Można oczekiwać, że deklaracja taka stymulowałaby wiele działań badawczo-rozwojowych na całym świecie, jeśli zapewniono by równoprawne traktowanie innowatorów. W celu dalszego zwiększenia wpływu podjętej inicjatywy władze powinny również zobowiązać się do powtarzania aukcji publicz-

¹³ Lista może zostać wydłużona. Wystarczy wspomnieć o bezprzewodowych elektronarzędziach używanych w ogrodzie, odkurzacach używających akumulatorów i łodziach napędzanych energią elektryczną.

¹⁴ Wyobraźmy sobie, że jedna bateria będzie dwukrotnie większa, zainstalowana w bagażniku, a nie pod samochodem, i opierać się będzie na zupełnie innej technologii ładowania. Zakup samochodu z którąkolwiek z baterii stanie się dla konsumenta inwestycją na 7–10 lat.

nych, na przykład w latach 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020. Rząd powinien również jasno określić liczbę baterii, które zamierza nabyć, liczoną w podstawowych jednostkach (np. podstawową jednostką może być akumulator zdolny do przewiezienia średniej rodziny na dystansie co najmniej 80 km przy zużyciu nie więcej niż 10 kWh na 100 km).

Dokonajmy arbitralnego założenia, że aukcja będzie obejmować 10 mln sztuk baterii rocznie (wiem, że jest to liczba niewiarygodnie duża, ale właśnie taka jest moja intencja). Przy obecnym koszcie baterii, powiedzmy 5000–10 000 USD, rząd będzie pompował 50–100 mld USD do kieszeni producentów baterii przez pięć kolejnych lat. Biorąc pod uwagę względny udział akumulatora w jednostkowych kosztach samochodu, uzyskano by efekt mnożnikowy rzędu 100–300 mld USD rocznie. Taka suma z pewnością przyciągnie uwagę producentów zarówno akumulatorów, jak i samochodów. A jeśli przy tym koszt akumulatora spadnie, to tym lepiej.

Dalsze pozytywne efekty można osiągnąć, jeśli Chiny i Indie będą działały wspólnie. Jeżeli rząd Indii przedstawiłby podobne zobowiązanie, dotyczące, powiedzmy, 5 mln jednostek baterii rocznie w okresie 2015–2020, nie byłoby wątpliwości, kto jest liderem w kształtowaniu przyszłości globalnej branży samochodowej. Dobrze zdefiniowane standardy i elastyczna technologia powinny umożliwić obu krajom zawarcie terminowych kontraktów na przyszłe zakupy preferowanej przez nich krajowej kombinacji samochodów, motocykli, autobusów miejskich, ciągników itp.

Gdyby Chiny i Indie działały w ramach strategicznego sojuszu w celu stworzenia globalnych norm akumulatorów, pojawiłby się dodatkowy powód, aby zwiększyć elastyczność definiowania podstawowej jednostki. Indie i Chiny są już poważnymi graczami na rynku motocykli w odniesieniu do ogólnego poziomu produkcji i krajowego użytkowania. Światowy zasób motocykli wynosi ponad 300 mln, z czego 80% w Azji, a 50% całkowitej liczby w samych Indiach i Chinach. Oba kraje mogłyby stosunkowo łatwo zmusić przemysł motocyklowy do nastawienia się na przejście na akumulatory do roku 2015. Nie byłaby potrzebna specjalna infrastruktura ani sieć stacji do ładowania/wymiany akumu-

latorów, ponieważ spontanicznie powstałby system oparty na domowych instalacjach. Wkrótce uwidoczniłyby się pozytywne skutki dla środowiska naturalnego w postaci ograniczenia zanieczyszczenia i hałasu. Inne kraje regionu o dużej populacji, takie jak Indonezja, mogą też pójść tą drogą. A to naprawdę oznacza przewodniczenie w przemyśle.

W odniesieniu do powyższej propozycji można poczynić kilka zastrzeżeń. Nawet jeśli taki program byłby możliwy do przyjęcia, to czy należy rozpocząć w roku 2015? Gdyby decydenci polityczni jeszcze poczekali, to zapewne byłaby dostępna jeszcze lepsza technologia. A może lepsza technologia pojawi się nawet bez zachęty ze strony decydentów politycznych? Lepsza technologia zawsze pojawia się później. Ale to nie powstrzymuje nikogo od zakupu nowego laptopa już dziś, chociaż wiemy, że w przyszłym roku będzie dostępny lepszy model.

Można się zastanawiać, czy tego rodzaju pomoc publiczna nie powinna: 1) zostać ograniczona do krajowych przedsiębiorstw, 2) obejmować tylko producentów samochodów, oraz 3) być zagwarantowana odgórnie, jako dotacja na badania rozwojowe. Odpowiedź brzmi: trzy razy NIE. Innowacje mogą powstać w dowolnym miejscu; wspaniały akumulator może zostać wynaleziony w Chinach, Indiach, ale także w Finlandii lub Argentynie. Niezależnie od kwestii uczciwości proponowanych aukcji i ich zgodności z prawem na mocy międzynarodowych przepisów i zobowiązań, ograniczenie krajowych odbiorców do krajowych technologii nie postawi ich w lepszej sytuacji. Mogą oni na tym tylko stracić.

Ważne jest również, aby zapobiec zmonopolizowaniu aukcji przez producentów samochodów. Może się to zdarzyć, gdyby rząd zobowiązał się do zakupu ekologicznych samochodów z wmontowanymi akumulatorami, zamiast podejmować zobowiązanie do zakupu wyłącznie akumulatorów. Taka decyzja niezmiernie ograniczyłaby rzeczywistą siłę nabywczą systemu. Co jeszcze ważniejsze, producenci samochodów nie mają żadnej naturalnej przewagi nad konkurencją w konstruowaniu nowych baterii. Okopani na swych pozycjach wielcy producenci samochodów, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, nie widzą powodów, by przyspieszać proces. Nie przyczyniają się do rozwiązania problemu;

w rzeczywistości to oni stanowią jeden z problemów.

Wynagradzanie zwycięzców na mecie, zamiast dotowania potencjalnych innowatorów na początku wyścigu technologicznego, zaoszczędzi sporo pieniędzy i zabezpieczy przed nadmiernym lobbieniem prowadzonym kosztem rzeczywistych wysiłków badawczo-rozwojowych. Z pewnością nie popieram polityki „wybierania zwycięzców” przez rząd, który zwykle ma tendencję do wyznaczania gorszych kandydatów, ale mających dobre powiązania. Opisany tu program proponuje koncepcję fragmentacji sprzedaży. Swego czasu przedstawiłem opracowaną wspólnie z Ronaldem W. Jonesem koncepcję fragmentacji produkcji i wynikające z niej korzyści (Jones, Kierzkowski 1990, 2001a, 2001b). Równoległa koncepcja fragmentacji sprzedaży wprowadza elastyczność i możliwość uzyskania korzyści po stronie zakupów. Konsument nie musi kupować samochodu produkowanego przez X z akumulatorem wyprodukowanym przez X. Może kupić samochód od firmy X z akumulatorem od firmy Y, jeśli tylko spełniony jest wymóg podstawowej kompatybilności i standardów jakościowych¹⁵. Być może konsument nie musi wcale kupować akumulatora!

Kiedy rząd Chin kupi 10 mln standardowych baterii w 2015 r., kolejne 10 mln rok później, a następnie zakupy te będą regularnie powtarzane, stanie się zasadne pytanie, co zrobić z owymi wszystkimi zakupionymi akumulatorami. Kwestię tę należy rozwiązać jeszcze przed rokiem 2015. Rząd na pewno nie powinien stać się producentem samochodów. Jeżeli rządowe ogłoszenie przyszłych aukcji doprowadzi do ocze-

kiwanych reakcji rynkowych, to zasadnicze cele interwencji zostaną osiągnięte. Zatem rząd powinien sprzedać to, co właśnie zakupił, każdemu, kto jest gotów odkupić akumulatory¹⁶. Może to również obejmować producentów samochodowych. Ale na rynkowej scenie mogą pojawić się także nowe podmioty.

Wyobraźmy sobie, że niedawno utworzono firmę o nazwie Schnell. Jej misją jest maksymalizacja zysków dzięki zakupowi akumulatorów, a następnie ich wynajem właścicielom samochodów elektrycznych, a także budowanie sieci stacji, na których akumulatory można naładować w stosunkowo krótkim czasie lub natychmiast wymienić na już naładowane. Firma Schnell zgromadziła tak dużo kapitału, że łatwo można przekonać wielu producentów samochodów walczących o chiński rynek do odpowiedniego zaprojektowania samochodów. Może nawet zażądać produkcji samochodów wyposażonych w dodatkowy pojemnik na akumulatory, przeznaczonych dla kierowców podejmujących długie podróże lub tych, którzy cierpią na „syndrom długiego zasięgu”. Inne firmy lub osoby mogą mieć inne pomysły, jak korzystać z łatwo dostępnych zasobów akumulatorów. Istniejące stacje benzynowe i duże przedsiębiorstwa stojące za nimi być może zdecydują się zmienić formę działalności przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury.

Można oczekiwać, że cena średniego samochodu bez baterii będzie znacząco niższa niż średnia cena samochodów z silnikiem benzynowym, sprzedawanych dzisiaj. Samochód bez bloku silnika i skrzyni biegów powinien być dużo tańszy. Konsument zapłaci za cały produkt, gdy doładuje akumulatory lub wymieni je na stacjach akumulatorowych, które firma Schnell będzie musiała wybudować. Niektórzy ludzie będą mogli dokonywać zakupu samochodu z akumulatorem w zestawie i ładować go we własnym garażu. Wszystkie praktyczne ustalenia powinny być pozostawione rynkowi, który znajdzie najlepsze rozwiązania.

¹⁵ Oto kolejny przykład fragmentacji sprzedaży: kupno samochodu zakłada zazwyczaj długoterminowe zobowiązanie do zakupu części zamiennych. Jeśli dopuszczono by na rynek alternatywnych dostawców standardowych i jakościowo certyfikowanych części, klient może zechcieć kupić samochód od jednego producenta, a przyszłe usługi serwisowe od kogoś innego. Postawa obecnych producentów samochodów stwarza przeszkody dla realizacji takich systemów. Niestety, firmy ubezpieczeniowe jeszcze pogorszyły sytuację, gdyż używają pretekstu zastosowania przez klienta nieoryginalnych części, by uwolnić się od zobowiązań. Taką postawę można zaobserwować częściej w przypadku wypadków drogowych niż w sytuacji regularnych usług serwisowych.

¹⁶ Mając na uwadze główny cel interwencji – tworzenie nowej technologii – rząd nie powinien ulegać pokusie zdominowania rynku i zarabiania pieniędzy. Powinna to być polityka o zerowych implikacjach budżetowych.

Czy możemy się spodziewać, że firmy takie jak Schnell powstaną?¹⁷ Sądzę, że prawdopodobieństwo takiego wydarzenia jest dość wysokie. W końcu powstały przecież kiedyś giganty takie jak brytyjsko-holenderska spółka Shell. Tak naprawdę Schnell będzie kupować od rządu chińskiego odpowiednik prawa do wierceń ropy na szelfie kontynentalnym, z gwarancją sukcesu, oraz pozwolenie na utworzenie sieci stacji benzynowych.

Przewagę samochodów z wyłącznie elektrycznym napędem można zapewnić dodatkowo przez publiczne zobowiązanie do nałożenia odpowiednio wysokich podatków na samochody benzynowe zakupione w roku 2015 i później. W ten sposób relatywnie zmniejszyłyby się ceny samochodów elektrycznych. Prawo do parkowania w centrum miasta miałyby tylko pojazdy w pełni elektryczne. Można także rozważyć dodatkowe podatki od samochodów spalinowych wjeżdżających do stref wysokiego zanieczyszczenia. Listę takich działań można wydłużać, ale w zasadzie preferowane winny być rozwiązania rynkowe.

Samochód w pełni elektryczny nie wytwarza zanieczyszczeń, więc pozytywny wpływ przejścia na napęd elektryczny będzie wyraźnie odczuwalny w dużych miastach, które już teraz borykają się z poważnymi problemami środowiskowymi. Niestety, wytwarzanie energii elektrycznej doprowadzi do emisji zanieczyszczeń w innych miejscach. Należy mieć nadzieję, że będą to lokalizacje o niskiej gęstości zaludnienia. Czy pojawiają się jakiegokolwiek korzyści środowiskowe netto? Czy też korzyści w jednym miejscu będą ekwiwalentem strat gdzie indziej? Wiele zależy od technologii wytwarzania energii elektrycznej. Okazuje się jednak, że nawet przy dominacji dzisiejszych elektrowni węglowych wystąpią pozytywne efekty w skali globalnej.

Ekonomista musi słuchać tego, co naukowcy powiedzą mu w tej sprawie. Jeden z największych autorytetów w tej dziedzinie wydal jasny

¹⁷ Takie przedsiębiorstwa już powstały, na przykład firma Better Place w Kalifornii, która proponuje oddzielenie własności samochodów i akumulatorów. Firma zamierza utworzyć sieć stacji wymiany akumulatorów w Izraelu i Danii w celu zbadania efektywności tej koncepcji biznesowej.

werdykt: „Założmy, że koszt energii dla pojazdu elektrycznego to 20 kWh(e) na 100 km (myślę, że poziom 15 kWh(e) na 100 km jest jak najbardziej możliwy, ale przyjmijmy w naszych obliczeniach postawę sceptyczną). Jeśli energia elektryczna dostarczana sieciowo wytwarza ślad węglowy wynoszący 500 g na kWh(e), wówczas efektywna emisja dwutlenku węgla przez ten pojazd wyniosłaby 100 g CO₂ na kilometr. Jest wynik osiągnięty przez najlepsze samochody spalinowe... Zatem dochodzę do wniosku, że przejście na samochody elektryczne już teraz jest dobrym pomysłem, nawet przed przewidywanym postępem ekologicznym w procesie wytwarzania energii elektrycznej” (MacKay 2009).

Politykę wobec samochodów elektrycznych należy odnieść do znacznie szerszego kontekstu krajowych polityk energetycznych i ekologicznych w krajach takich jak Chiny i Indie. Interesy narodowe i dbałość o zdrowie własnych obywateli powinny być głównymi czynnikami motywującymi. Oczywiście, należy również zwrócić uwagę na względy międzynarodowe. Jednak niczemu nie służy stosowanie międzynarodowych nacisków i gróźb handlowych w celu wymuszenia „właściwych” polityk w zakresie energii i ochrony środowiska¹⁸.

Zastanówmy się, jak poważne jest zagrożenie dla środowiska, które Chiny stwarzają w skali światowej. Istnieje powszechne przekonanie społeczne, że czeka nas katastrofa. To przekonanie opinii publicznej zostało wzmocnione przez filmy telewizyjne i komentarze z Pekinu przed rozpoczęciem Igrzysk Olimpijskich. Musimy

¹⁸ Dlatego uważam za zagadkowe uwagi poczynione przez Paula Krugmana w *New York Timesie* z 14 maja 2009 r.: „W miarę jak Stany Zjednoczone i inne gospodarczo zaawansowane kraje wreszcie zabierają się poważnie do walki ze zmianami klimatu, będą one również moralnie uprawnione do konfrontacji z tymi państwami, które nie chcą podjąć żadnych działań. Prędzej niż sądzi większość ludzi, kraje, które odmawiają ograniczenia swoich emisji gazów cieplarnianych, będą musiały stawić czoła sankcjom, prawdopodobnie w formie podatków nałożonych na ich eksport. Zaczynają się one wówczas z gorzycą skarżyć, że to jest protekcyjnizm, ale cóż z tego? Globalizacja nie da nam wiele dobrego, jeśli świat stanie się niemożliwy do zamieszkiwania. Nadszedł czas, aby uratować naszą planetę. Czy to się komuś podoba czy nie, Chiny będą musiały odrobić swoją lekcję”.

jednak znać fakty, a nie poglądy. W tym miejscu trafne wydaje się powołanie na autora, który jest ekspertem w tej dziedzinie. Oto dość obszerny fragment z jego pracy:

„Dochodzimy do wniosku, że jakość powietrza w chińskich miastach, choć niska według obecnych standardów międzynarodowych, wydaje się okolicznością dość typową dla szybko rozwijających się gospodarek w okresach szczytowego uprzemysłowienia. Jakość powietrza w chińskich miastach znacznie poprawiła się w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Ta tendencja do poprawy rozpoczęła się na wcześniejszym etapie procesu rozwoju niż miało to miejsce uprzednio w Japonii i Korei. Koszt dalszej poprawy jakości powietrza wydaje się w zasięgu gospodarki Chin [...] Niedawno wprowadzony w Chinach zakaz stosowania benzyny ołowiowej i upowszechnienie standardów emisyjnych na poziomie wyższym niż pułapy obecnie obowiązujące w Stanach Zjednoczonych wskazują, że władze w Pekinie są świadome problemów stwarzanych przez masowe użytkowanie samochodów i są przygotowane do podjęcia środków zaradczych. Jak wszędzie na świecie, także i w Chinach nie możemy jeszcze przewidzieć wszystkich konsekwencji dla środowiska, które wyłonią się w wyniku romansu ludzkości z samochodem” (Rawski 2006, s. 10).

Ogólna ocena stanu środowiska w Chinach wydaje się nieco przesadna. Ponieważ jednak nie jesteśmy w stanie w pełni przewidzieć skutków wzmózonego popytu na samochody, politycy powinni podjąć zdecydowane działania już teraz, zanim spełni się najczarniejszy scenariusz. Powtarzałem już wielokrotnie, że sama perspektywa floty około 2 mld samochodów na drogach krajów rozwijających się, trzy razy przewyższająca obecną globalną flotę samochodów, powoduje, że skala problemu jest dużo większa niż w przypadku jednego kraju, takiego jak Japonia czy Korea Południowa w fazie ich uprzemysłowienia i udostępnienia samochodów dla masowych nabywców.

Wprowadzenie samochodu elektrycznego na skalę masową, według dobrze sformułowanego i wiążącego harmonogramu, mogłoby stanowić ważny udział Chin i Indii w programie zmniejszania globalnej emisji gazów cieplarnianych. W zamian za to kraje rozwinięte mogłyby wnieść

ogromny wkład w postaci kapitału, technologii i umiejętności zarządzania, prowadząc do ekologicznego górnictwa i energetyki węgla kamiennego w obu krajach (lub w innych krajach rozwijających wyrażających chęć wprowadzenia samochodu elektrycznego). Początkowo produkcja powinna być skierowana na rynek wewnętrzny Chin i Indii. Ale w miarę jak te dwa współzawodniczące kraje uzyskająby względną przewagę w dziedzinie nowego „nowego przemysłu motoryzacyjnego”, należy im pozwolić na rozwój eksportu bez żadnych ograniczeń. Może to być lepszą strategią niż nałożenie limitów na emisję krajowe, bez brania pod uwagę ich obecnej sytuacji ludnościowej, oczekiwanych tendencji demograficznych, historycznej roli w stworzeniu globalnego problemu zanieczyszczenia środowiska, jak również spodziewanego wzrostu gospodarczego w przyszłych dziesięcioleciach. Oczywiście, stworzenie przyjaznego dla środowiska przemysłu motoryzacyjnego wraz z przyjazną ekologicznie energetyką węglową nie powinno przesłaniać konieczności innych programów środowiskowych.

Bibliografia

- Athukorala P. (2005). „Product fragmentation and trade patterns in East Asia”, *Asian Economic Papers*, jesień, t. 4, nr 3, s. 1–27.
- Athukorala P., Yamashita N. (2006). „Production fragmentation and trade integration: East Asia in a global context”, *North American Journal of Economics and Finance*, t. 17, nr 3, grudzień 2006, s. 233–256.
- Athukorala P., Yamashita N. (2007). „Production fragmentation in manufacturing trade: The role of East Asia in cross-border production networks”, *Working Papers Series*, Nihon University, CCAS, nr 003.
- Athukorala P. (2009). „The rise of China and East Asian export performance: Is the crowding-out fear warranted?”, *World Economy*, luty.
- Bureau of Industry Economics (1988). *The Impact of Microelectronics on Scale and Competitiveness in Australian Manufacturing*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Chen L. (2008). „Production sharing and economic integration”, rozprawa doktorska, Graduate Institute of International Studies, Geneva.

Cheng L., Kierzkowski H. (red.) (2001). *Globalization of Trade and Production in South-East Asia*. New York: Kluwer Academic Press.

Falvey R., Kierzkowski H. (1987). „Product quality, intra-industry trade and (im)perfect competition”, w: H. Kierzkowski (red.), *Protection and Competition in International Trade: Essays in Honor of W.M. Corden*. Oxford: Basil Blackwell.

Ministère de l'Économie (2009). *Groupe de Travail sur les Infrastructures de recharge pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables*, 1er octobre, Paris.

Chamon M., Mauro P. Okawa Y. (2009). *Cars. The Implications of Mass Car Ownership in the Emerging Market Giants*, niepublikowany rękopis. Washington, D.C: World Bank.

Irandoust M. (1999). „Market structure and market share in the car industry”, *Japan and the World Economy*, nr 11, s. 531–544.

Jones R., Kierzkowski H. (2001a). „A framework for fragmentation”, w: S. Arndt, H. Kierzkowski (red.), *Fragmentation: New Production Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Jones R., Kierzkowski H. (2001b). „Horizontal aspects of vertical fragmentation”, w: L. Cheng, H. Kierzkowski (red.), *Globalization of Trade and Production in South-East Asia*. New York: Kluwer Academic Press.

Jones R., Kierzkowski H. (1990). „The role of services in production and international trade: A theoretical framework”, w: R. Jones, A. Krueger, *The Political Economy of International Trade: Festschrift in Honor of Robert Baldwin*. Oxford: Basil Blackwell.

Kimura F. (2001). „Fragmentation, internalization, and interfirm linkages evidence from micro data of Japanese manufacturing firms”, w: L. Cheng,

H. Kierzkowski (red.), *Globalization of Trade and Production in South-East Asia*. New York: Kluwer Academic Press.

Kimura F., Ando M. (2005). „Two-dimensional fragmentation in East Asia: Conceptual framework and empirics”, *International Review of Economics and Finance* (numer specjalny „Outsourcing and Fragmentation: Blessing or Threat”, red. H. Kierzkowski), t. 14, nr 3, s. 317–348.

Leitão N.C., Faustino H.C. (2009). „Intra-industry trade in the automobil components industry: An empirical analysis”, *Journal of Global Business and Technology*, t. 5, nr 1, kwiecień.

MacKay D.J.C. (2009). *Sustainable Energy – without the hot air*. Cambridge: UIT.

Ng F., Yeats A. (2001). „Production sharing in East Asia: Who does what for whom, and why?”, w: L.K. Cheng, H. Kierzkowski (red.), *Global Production and Trade in East Asia*, s. 63–109. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Rawski T.G. (2006). *Urban Air Quality in China: Historical and Comparative Perspectives*, niepublikowany rękopis, University of Pittsburgh.

Womack J.P., Jones D.T., Ross D. (2007). *The Machine that Changed the World*, London: Simon & Schuster.

Yamashita N. (2008). *International Fragmentation of Production, Trade Pattern and the Labour Market Adjustment in Japanese Manufacturing*, rozprawa doktorska, Canberra: Australian National University.

Yeats A. (2001). „Just how big is global production sharing?”, w: S. Arndt, H. Kierzkowski (red.), *Fragmentation: New Production and Trade Patterns in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press.

A New Global Automotive Industry

The global automotive sector will experience groundbreaking changes over the coming decades. The number of car-owners will increase significantly, especially in developing countries such as China and India, where new factories are established or moved from Europe and the US.

Electric cars will probably have an important share of the market because of the growing public concern for climate change, the diminishing supply of oil and better car batteries.

Much of the anticipated radical change in automotive technologies will occur outside the traditional automotive sector, with products such as new potent batteries and capacitors. The cost of maintenance of the new cars will be much lower than of traditional vehicles.

The changes in the automotive sector will likely be supported by the governments of China and India. The article proposes some of the actions that should be undertaken.

Key words: global automotive industry, fragmentation of production, electric cars, world trade, China, India.

Michał Kudłacz

Rola metropolii w rozwoju regionów w świetle programów rozwoju szczebla regionalnego na przykładzie województw: małopolskiego, mazowieckiego i dolnośląskiego

W artykule przyjęto założenie, że pomiędzy ośrodkami metropolitalnymi a ich otoczeniem regionalnym występują naturalne interakcje. W badaniu przeprowadzonym na przykładach Krakowa i Małopolski, Warszawy i województwa mazowieckiego oraz Wrocławia i województwa dolnośląskiego analizowano, czy relacje te uwzględnia się w polityce rozwoju na szczeblu lokalnym (wielkomiejskim) oraz regionalnym (otoczenie miasta-rdzenia). Brak kompatybilności tych polityk przynosi negatywne skutki dla rozwoju województwa. Wpływ dużego miasta na rozwój jego otoczenia mógłby być większy, gdyby relacje rozwojowe pomiędzy metropolią i regionem zostały wzmocnione przez działania interwencyjne podmiotów polityki.

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jaki może być udział polityki władz samorządowych w obserwowanym wpływie badanych metropolii na rozwój ich otoczenia regionalnego oraz jak wykorzystywane są naturalne interakcje zachodzące pomiędzy tymi podmiotami. Obecnie władzom lokalnym i regionalnym często zarzuca się, że dokumenty strategiczne tworzy się bez uprzedniej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami. Połączenie wysiłków władz przyniosłoby korzyści dla obu szczebli terytorialnych i spowodowało spójny rozwój społeczno-gospodarczy.

Słowa kluczowe: rozwój metropolitalny, oddziaływanie na rozwój regionalny, polityka rozwoju lokalnego i regionalnego.

1. Cel i zakres rozważań

Wraz z dynamicznymi przemianami współczesnego świata i powszechnością zjawiska globalizacji zmienia się wizerunek miast i metropolii. Nietrudno zauważyć, że miasto przeszło ogromne przeobrażenia w samym tylko XX w. W dzisiejszych czasach dekada stanowi wystarczający okres, aby niektóre cechy opisujące miasto i metropolię stały się nieaktualne.

Metropolia to jednostka osadnicza o wyjątkowo rozwiniętych funkcjach. Można uznać, że metropolia jest pewnym szczególnym rodzajem miasta lub mówiąc inaczej, miastem w pewnym szczególnym stadium rozwoju. Ośrodki metropolitalne są lokomotywami rozwoju gospodarki narodowej, ale w literaturze przedmiotu spotyka się także pogląd, że decydują również o rozwoju gospodarki regionalnej (Smętkowski, Gorzelak,

Jałowiecki 2008, s. 6–7). Przyjmując tę tezę, należałoby zatem spodziewać się pewnej dążności władz samorządowych szczebla regionalnego do wykorzystania potencjału, jakim jest niewątpliwie obecność ośrodka metropolitalnego na terenie województwa, co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w odpowiednich zapisach w dokumentach strategicznych.

Ośrodki metropolitalne są miejscem produkcji dóbr, usług i informacji. Metropolie to także najjaśniejszy punkt na mapie generowania wiedzy, technologii i innowacji. Mają one ogromny potencjał rozwojowy, który w znacznej części jest pożytkowany przez samą metropolię. Poszukując możliwości rozwojowych, metropolie dążą do podnoszenia konkurencyjności przez zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej (tworzenie preferencyjnych warunków dla inwestorów, rozwój infrastruktury technicznej, dostępności komunikacyjnej, promowanie zrównoważonego rozwoju, turystyki, etc.). Przyciąganie inwestorów to jeden z głównych sposobów pobudzenia rynku

dóbr i usług, ale również podniesienia prestiżu metropolii. Globalne korporacje, które decydują się na założenie swojej siedziby w metropolii, oplatają świat siecią swoich powiązań gospodarczych, naukowych (badawczych), transportowych i informacyjnych.

Temu procesowi towarzyszy zjawisko przekształcania się przestrzeni miejskich m.in. przez zmianę relacji między miastem centralnym i jego bezpośrednim zapleczem. Istnieją dwa główne punkty widzenia dotyczące relacji metropolia–region (przeciwstawne, choć nie wykluczające się wzajemnie).

- Pierwszy zakłada, że duży ośrodek miejski może rozwijać się dynamicznie bez regionu; wytwarzają się specyficzne związki między dużymi miastami, natomiast ich zaplecze (peryferia) pozostają w cieniu miast.
- Drugi nawiązuje do założeń rozwoju zrównoważonego, zakłada ścisły związek między miastem i regionem, kładąc nacisk na ich współistnienie i harmonijny rozwój. W tym podejściu występuje ścisła relacja między rozwojem regionalnym a lokalnym (nie ma metropolii bez regionu).

Pierwszą perspektywę można by opisać w następujący sposób: polega ona na nieciągłym sposobie użytkowania przestrzeni zurbanizowanych i jest jednym z ważniejszych zjawisk związanych ze zmianą sposobu zagospodarowania przestrzeni. Zmiana tej relacji polega na osłabieniu lub zerwaniu związków gospodarczych miasta z jego regionalnym zapleczem i zastąpieniu ich silnymi więzami z innymi metropoliami w skali kontynentalnej lub światowej. Rola regionu zostaje ograniczona do pełnienia funkcji mieszkaniowej i rekreacyjnej dla mieszkańców metropolii. Z kolei nieciągłość przestrzeni oznacza, że „sąsiadem” w sensie gospodarczym i społecznym nie jest już otaczający region, lecz odległa nie raz o setki kilometrów inna metropolia (Korenik 2004, s. 25–26).

W myśl tej interpretacji należałoby stwierdzić, iż istnienie światowej sieci miast nie byłoby możliwe bez funkcjonowania doskonałej siatki połączeń transportowych i telekomunikacyjnych. Na istnienie nowej, gęstej, wielowarstwowej sieci transportowej składają się szybkie połączenia między centrami wymiany – sieć drogowa, wraz z systemami kontroli ruchu i mo-

nitingu satelitarnego, telekomunikacyjna oraz lotnicza. Węzłami tej sieci są wielkie miasta, które łączą regionalne (krajowe) otoczenie gospodarcze z gospodarką globalną. Dzięki temu metropolie stają się atrakcyjnym miejscem lokalizacji dla korporacji transnarodowych oraz firm świadczących wyspecjalizowane usługi na skalę globalną, a także centrami światowego rynku kapitałowego (Korenik 2004, s. 37).

Koncepcja ta mówi zatem, że metropolie do rozwoju nie potrzebują swojego otoczenia, a nawet rozwijają się jego kosztem. Metropolie są w wysokim stopniu samowystarczalne w rozwijaniu się: same potrafią „wyprodukować” swój „kapitał”, który przekłada się na wysoką jakość życia, kapitał ludzki i społeczny, poziom PKB, jakość usług oraz warunki sprzyjające poprawie wizerunku miasta oraz klimatu inwestycyjnego. Kiedy władze metropolii poszukują możliwości rozwoju, metropolia komunikuje się w tym celu z organizmem podobnym do siebie lub będącym na wyższym stopniu rozwoju. W dobie globalizacji metropolie jednocześnie rywalizują i współpracują ze sobą, zakładając, że jest to jedyny sposób na dynamiczny i trwały rozwój.

W myśl drugiego z zaprezentowanych stanowisk dotyczących interakcji pomiędzy metropolią a otoczeniem regionalnym, otoczenie korzysta z funkcji metropolitalnych i rozwoju ośrodka metropolitalnego. Staje się bogatsze dzięki obecności silnego ośrodka metropolitalnego w regionie. Dzieje się tak dlatego że chociaż metropolie współpracują między sobą z pominięciem otoczenia, otoczenie znajduje się pod bezpośrednim wpływem ośrodków metropolitalnych. Czerpie ono korzyści z samej tylko obecności metropolii i pozostaje w naturalnej strefie jej oddziaływania, co oddaje sens drugiej z głównych, przytoczonych powyżej koncepcji dotyczącej relacji metropolia–region. Zasięg, kierunek i rodzaj wpływów jest różny w przypadku każdej z metropolii, jednak z zasady taka interakcja występuje.

Przyjmuje się, że w realizowanych (zakładanych) koncepcjach polityki rozwoju danego regionu uwidaczniać się powinna rola miasta centralnego jako mniej lub bardziej ważnej determinanty rozwoju regionalnego. Dzięki rozwojowi metropolii region może się rozwijać dzięki przesuwaniu się bądź „rozlewaniu” rdzenia (centrum) metropolii na peryferie (otoczenie).

Jeżeli zakładamy, że rozwój metropolii jest determinantą rozwoju regionu, to o sile jej wpływu przesądzać będzie poziom potencjału rozwojowego, jakim dysponuje miasto. Zmiany tego poziomu zależeć mogą z kolei od bliższego i dalszego otoczenia regionalnego.

W niniejszym opracowaniu zamierzam ocenić spójność strategii rozwoju szczebla regionalnego w kontekście rozwoju otoczenia regionalnego metropolii. W ogólnym ujęciu głównym problemem badawczym związanym z analizą branych pod uwagę programów (planów) rozwoju jest rozpoznanie:

1. Czy w ich konstrukcji da się zauważyć świadomość podmiotów władzy dotyczącą synergicznych związków między rozwojem metropolii a rozwojem regionu (m.in. wykorzystanie odpowiednich koncepcji rozwoju regionalnego)?
2. W jakim stopniu realizacja ich ustaleń wpłynąć może na związki rozwojowe pomiędzy metropolią a otaczającym ją regionem?

Odpowiedzi na postawione wyżej zagadnienia starałem się formułować na podstawie analizy następujących dokumentów:

- *Strategia rozwoju województwa małopolskiego*
- *Małopolski Regionalny Program Operacyjny*
- *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego*
- *Mazowiecki Regionalny Program Operacyjny*
- *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego*
- *Dolnośląski Regionalny Program Operacyjny*

W odniesieniu do każdego z dokumentów podejmem próbę oceny, w jakim zakresie realizacja

zakładanych celów wpłynąć może na relacje metropolia – region. Nie jest to zadanie łatwe, ponieważ na ogół nie pojawiają się cele planów wprost nawiązujące do rozważanych relacji. Ocena bazować zatem musi na wnikliwej analizie zapisów zawartych w dokumentach, umożliwiającej odczytywanie intencji podmiotów przyjmujących zobowiązania planistyczne, by na tej podstawie podjąć próbę wnioskowania dotyczącego potencjalnych następstw realizacji ustaleń planów. W takiej sytuacji nie uniknie się subiektywizmu przedstawianych ocen.

2. Zastosowane podejście metodyczne

Dla przejrzystości przedstawianych analiz i formułowanych na tej podstawie wniosków przyjęto, że dominującym narzędziem badania – jednolitym dla wszystkich branych pod uwagę dokumentów – będzie tzw. macierz ocen. Jest ona rozumiana jako tabelaryczne zestawienie celów rozwoju (miasta lub województwa) ujmowanych w danym planie oraz autorskich ich ocen w świetle zakładanych kryteriów. Schemat takiej macierzy ujmuje tabela 1.

Przedstawiona tabela wymaga kilku wyjaśnień:

1. Pojęcie „cel” dotyczy oczywiście kierunku rozwoju zakładanego w dokumencie strategicznym lub operacyjnym. Mogą nim być także deklarowane kierunki działań będące elementem polityki danego samorządu terytorialnego¹. Cele podlegające ocenie w przypadku każdego

Tab. 1. Schemat oceny wpływu ustaleń planu na relacje metropolia – region

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadreregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Cel – 1	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	A
Cel – 2	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	B
....
Cel – n	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	1/0	Z
Suma	2	0	1	2	1	2	X

Źródło: opracowanie własne.

¹ Cele rozwoju są to elementy wizji, jako najwyższego poziomu w strukturze celów strategicznych. Kierunki działań (działania) to elementy misji (czyli deklarowanych sposobów osiągnięcia zakładanych celów).

planu dotyczą odpowiedniego ich umiejscowienia w strukturze hierarchicznej drzewa celów. Na ogół są to cele najwyższego poziomu agregacji². W niektórych przypadkach brany jednak będzie do oceny zestaw celów poziomów niższych. W takich sytuacjach podstawą rozważań będzie najczęściej jedynie pewna wiązka tych celów, wydzielona z uwagi na znaczenie dla badanego problemu.

2. Kluczowe znaczenie w prezentowanej metodyce analizy mają oczywiście autorskie oceny kierunku wpływu celu (jego realizacji) na kształtowanie się relacji między metropolią a regionem. W tabeli są one oznaczone symbolem „1/0” z uwagi na binarny sposób oceny. Jedyneką będzie stawiana w przypadku istnienia wpływu, zero w przypadku jego braku. Nie zdecydowano się na stopniowanie siły wpływu, z uwagi na złożoność problemu. Stopniowanie takie wymagałoby bowiem uwzględnienia skali skutków realizacji danego celu.

3. „Oddziaływanie bezpośrednie” oznacza potencjalny wpływ zrealizowanego celu na rozważane relacje metropolia–region, podczas gdy w „oddziaływaniu pośrednim” brany jest pod uwagę ewentualny wpływ zjawisk i procesów wygenerowanych skutkami danego celu. Uwzględnienie „oddziaływania pośredniego” wynika z chęci rozważenia skutków realizacji celów planu jako stymulatorów dłuższego łańcucha zdarzeń, w których dające się przewidzieć ogniwo może mieć związek z kształtowaniem relacji pomiędzy metropolią i całym województwem.

4. „Oddziaływanie sprzyjające” lub „oddziaływanie osłabiające” oznacza, że rozważany jest wpływ realizacji danego celu na kształtowanie się zależności między rozwojem danego miasta a rozwojem całego regionu. W budowanych dalej tabelach przyjmuje się upraszczające założenie, że oddziaływania te wykluczają się nawzajem. W rzeczywistości może zaistnieć jednak taka sytuacja, że dany cel w zakresie pewnych zjawisk sprzyja więziom pomiędzy rozwojem miasta i jego otoczenia, a w zakresie innych równocześnie je osłabia. W przedstawianych dalej anali-

zach wskazane oddziaływanie „sprzyjające” lub „osłabiające” należy więc interpretować jako wybór kierunku wpływu ocenianego jako mocniejszy.

5. W „syntezie uzasadnienia” (zaznaczonej w ostatniej kolumnie każdej z tabel podsumowujących analizę dokumentów strategicznych i operacyjnych, a rozwiniętej pod tymi tabelami) brane przede wszystkim będą pod uwagę znajdujące się w analizowanych planach szczegółowe opisy zakładanych celów rozwoju lub kierunków działań, a także ich dezagregacje na bardziej szczegółowe ustalenia. Istotne znaczenie będzie miała również wiedza własna autora o naturze rozważanych zjawisk społeczno-gospodarczych oraz możliwych ich interakcji.

3. Województwo małopolskie

3.1. *Strategia rozwoju województwa małopolskiego – zakres uwzględniania w polityce rozwoju roli Krakowa*

Strategia rozwoju województwa małopolskiego została uchwalona przez Sejmik województwa małopolskiego 30 stycznia 2006 r. Koncentruje się ona na trzech głównych polach aktywności (*Strategia rozwoju województwa małopolskiego...* 2006, s. 45):

1. rozwój społeczny i jakość życia,
2. konkurencyjność gospodarcza,
3. potencjał instytucjonalny.

Wyznaczono dla nich trzy główne cele strategiczne (*Strategia rozwoju województwa małopolskiego...* 2006, s. 45):

- cel strategiczny I: wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej regionu,
- cel strategiczny II: stworzenie warunków dla wszechstronnego rozwoju społecznego i wysokiej jakości życia,
- cel strategiczny III: wzmocnienie potencjału instytucjonalnego województwa.

Ze względu na dużą ogólność obszarów zawartych w polach aktywności i celach strategicznych, a także niejasną relację pomiędzy nimi, zdecydowano się na analizę celów niższego rzędu dla celu strategicznego najbardziej odpowiadającego przedmiotowi analizy, co prezentuje tabela 2.

² Wynika to z bardzo zróżnicowanej metodyki konstrukcji struktury drzewa celów przyjmowanych w danym planie. Jest to pochodną autorskich pomysłów podmiotów strategii.

Tab. 2. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w *Obszarach polityki rozwoju dla celu strategicznego* i *Strategii rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Społeczeństwo wiedzy i aktywności	0	0	0	1	0	0	A
Gospodarka regionalnej szansy	0	0	0	0	0	1	B
Infrastruktura dla rozwoju regionalnego	1	0	1	1	0	0	C
Krakowski Obszar Metropolitalny	1	0	0	0	1	1	D
Suma	2	0	1	2	1	2	X

Źródło: opracowanie własne.

Synteza uzasadnienia

A. Ponieważ komunikatywność tak sformułowanego obszaru polityki jest niewielka, należy wyjaśnić – zgodnie z interpretacją przedstawianą w treści *Strategii* – że władze regionu dążą do tego, by społeczność była lepiej wykształcona, twórcza i przedsiębiorcza, przesądzająca o wyższej dynamice rozwoju gospodarczego województwa. Władze Małopolski dostrzegają możliwości Krakowa odnośnie do podnoszenia jakości kształcenia oraz budowy narzędzi wsparcia i rozwoju przedsiębiorczości na rzecz całego regionu. Ważnym czynnikiem rozwoju konkurencyjności przedsiębiorstw jest podnoszenie ich innowacyjności oraz transfer nowoczesnych technologii, o czym także w dużym stopniu przesądzać będzie potencjał rozwojowy krakowskiej metropolii. Należy więc spodziewać się postępującego dalszego rozwarstwiania się regionu, z podziałem na Kraków i „resztę” obszaru (najprawdopodobniej Kraków będzie rozwijać się szybciej, ale jednocześnie otoczenie rozwijać się będzie dzięki Krakowowi). Prowadzi to do konkluzji, że chociaż w sposób bezpośredni realizacja omawianego celu nie zmienia powiązań rozwojowych Krakowa i regionu, to jednak pośrednio – przez stopniową dominację potencjału – prowadzić będzie do „uzależniania” województwa od koniunktury rozwojowej miasta.

B. Główną składową tego obszaru aktywności ma być aktywizacja potencjału endogenicznego województwa, prowadząca do poprawy konkurencyjności regionu. Jak się dowodzi w treści *Strategii*, istnieją zauważalne, niewykorzystane rezerwy. W takiej interpretacji omawiany cel zapewne nie odgrywa istotnej roli w kształtowaniu relacji region–metropolia. Ponieważ ważnym kierunkiem aktywności ma być m.in. wsparcie konkurencyjności firm międzynarodowych oraz poprawa atrakcyjności regionu dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji, Małopolska może tym samym zintensyfikować powiązania międzyregionalne, pośrednio inicjowane wspomnianą poprawą konkurencyjności regionu.

C. Istotnym elementem dla rozwoju regionalnego są inwestycje w infrastrukturę, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji transportowych. Rozwój dostępności komunikacyjnej, wewnętrznej i zewnętrznej, sprzyja niewątpliwie zwiększeniu oddziaływania Krakowa na rozwój otaczających go obszarów. Rozwój infrastruktury transportowej (drogowej i kolejowej) oraz teleinformatycznej z pewnością polepszy dostępność komunikacyjną metropolii (choćbyż z uwagi na jej centralną w regionie lokalizację). Rozwój infrastruktury komunikacyjnej (drogowej i kolejowej) w regionie sprzyjać zatem będzie intensyfikacji interakcji pomiędzy metropolią

a regionem. Ważnym następstwem stanie się również wzrost powiązań ponadregionalnych, wynikający z rozbudowy głównego portu lotniczego regionu, a także z modernizacji – leżących w granicach regionu – europejskich korytarzy transportowych (TEN³).

D. Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM) to strefa bezpośredniego wpływu Krakowa na społeczno-gospodarczo-przestrzenny rozwój otoczenia. Choć KOM nie obejmuje swoim obszarem całego regionu, jego rozwój będzie równoznaczny z poprawą wskaźników dla całego województwa, ale wyniknie to raczej z zabiegu statystycznego. Działania nakierowane na rozwój KOM, w tym zwłaszcza na integrację społeczno-gospodarczą Obszaru wprost przesądzą o wzroście znaczenia powiązań Krakowa i regionu. Istnieje przypuszczenie, że intensywny rozwój KOM w dłuższej perspektywie może w pewnym zakresie odbywać się kosztem poziomu zintegrowania całego województwa. To też jest przyczyną wskazania w powyższej macierzy ocen na pośrednie działanie osłabiające. Należy również zauważyć, że rozwój KOM oznaczać będzie pośredni wzrost powiązań ponadregionalnych Krakowa.

3.2. Rola Krakowa w rozwoju województwa małopolskiego zakładana w Regionalnym Programie Operacyjnym

Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007–2013 (MRPO) został uchwalony 4 października 2007 r. przez Zarząd Województwa Małopolskiego. MRPO jest podstawowym dokumentem operacyjnym służącym realizacji polityki rozwoju regionu.

Perspektywa finansowa przyjęta przez Unię Europejską na lata 2007–2013 będzie wielką szansą i wyzwaniem szczególnie dla regionów nowych państw członkowskich.

Analiza uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wynikająca z tej charakterystyki analiza SWOT były podstawą do opracowania części dokumentu projektującej kierunki rozwoju Małopolski. Zaplanowano rozwój w ośmiu obszarach, które zostały nazwane osiami priorytetowymi. Są to (nie licząc pomocy technicznej):

- oś priorytetowa I: warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy,
- oś priorytetowa II: gospodarka regionalnej szansy,
- oś priorytetowa III: turystyka i przemysł kulturowy,
- oś priorytetowa IV: infrastruktura dla rozwoju gospodarczego,
- oś priorytetowa V: krakowski obszar metropolitalny,
- oś priorytetowa VI: spójność wewnątrzregionalna,
- oś priorytetowa VII: infrastruktura ochrony środowiska,
- oś priorytetowa VIII: współpraca międzyregionalna.

Podobnie jak we wcześniej prezentowanych ujęciach, w tabeli 3 dokonano oceny możliwych relacji region–metropolia w ramach poszczególnych osi priorytetowych.

Synteza uzasadnienia

A. Ta oś priorytetowa wyraźnie nawiązuje do zapisów *Strategii rozwoju województwa małopolskiego*, w części dotyczącej „obszaru polityki” nazwanej „Społeczeństwo wiedzy i aktywności”. Aktywność w większym jedynie stopniu koncentruje się na jakości usług edukacyjnych. Takie same są też oceny następstw realizacji tej osi dla kształtowania się powiązań Krakowa z otoczeniem.

B. Uzasadnienie dla następstw realizacji tej osi jest identyczne, jak przedstawiono w ocenie *Strategii rozwoju województwa* (zob. cel B w tabeli 2). Istnieje tu bowiem pełna zbieżność zamiarów podmiotu polityki intraregionalnej w zakresie rozwoju „gospodarki regionalnej szansy”.

C. Hipotetycznie można założyć, że rozwój przemysłu turystycznego w Krakowie i Małopolsce może odbywać się niezależnie. Kraków i Małopolska prezentują odrębne walory i atrakcje. Inwestycje w infrastrukturę turystyczną oraz produkty lokalne odbywać się więc mogą bez wpływu na kształtowanie się interakcji metropolia–region. Logika podpowiada jednak wspólne prowadzenie polityki promocji, która dzięki efektom synergii może doprowadzić do rozwoju zharmonizowanych elementów „przemysłu wolnego czasu”, stymulując rozwój pożądanego segmentu ruchu turystycznego. Niestety, logiki tej

³ TEN – Trans-European Networks.

Tab. 3. Relacje region – metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w osiach priorytetowych *Małopolskiego regionalnego programu operacyjnego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Oś priorytetowa I: warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy	0	0	0	1	0	0	A
Oś priorytetowa II: gospodarka regionalnej szansy	0	0	0	0	0	1	B
Oś priorytetowa III: turystyka i przemysł kulturowy	0	0	1	1	0	0	C
Oś priorytetowa IV: infrastruktura dla rozwoju regionalnego	1	0	1	1	0	0	D
Oś priorytetowa V: Krakowski Obszar Metropolitalny	1	0	0	0	1	1	E
Oś priorytetowa VI: spójność wewnątrzregionalna	1	0	0	1	0	0	F
Oś priorytetowa VII: infrastruktura ochrony środowiska	0	0	0	0	0	1	G
Oś priorytetowa VIII: współpraca międzyregionalna	0	0	1	1	0	0	H
Suma	3	0	3	5	1	3	X

Źródło: opracowanie własne.

trudno doszukać się w ustaleniach omawianego programu. Można jedynie zakładać, że realizacja omawianych przedsięwzięć zintensyfikuje powiązania międzyregionalne Małopolski i ewentualnie pośrednio wpłynąć może na wewnętrzną spójność rozwoju Krakowa i całego województwa (zwłaszcza na podstawie tej części osi, która dotyczy przemysłu kulturowego).

D. Jest to oś priorytetowa pokrywająca się w pełni z jednym z obszarów polityki zawartym w strategii rozwoju województwa (cel C w tabeli 2). Planowane do podjęcia w ramach omawianej osi priorytetowej działania zmierzają do poprawy infrastruktury drogowej w regionie, tym jakości połączeń komunikacyjnych z Krakowem, a przez to do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej miasta. Można przewidywać dwa kierunki rozwoju Krakowa w kontekście jego otoczenia: z jednej strony pogłębiać się będzie dystans gospodarczy pomiędzy metropolią a jej otoczeniem, z drugiej zaś strony powstaną nowe miejsca pracy, a skrócenie czasu dojazdu do Krakowa dzięki inwestycjom infrastrukturalnym rozszerzy zasięg oddziaływania lokalnego rynku pracy. Rozwój infrastrukturalny województwa prowadził będzie jednocześnie do poprawy relacji międzyregionalnych.

E. Syntetyczne uzasadnienie dla implikacji celu „rozwój Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego” zostało przedstawione przy okazji analizy strategii rozwoju województwa (tabela 2, cel D).

F. Mimo że sama nazwa osi priorytetowej „spójność wewnątrzregionalna” w świetle przeprowadzanej oceny chyba nie wymaga specjalnego uzasadnienia (sugeruje istotny wpływ na wzrost spójności w rozwoju Krakowa i Małopolski), to jednak przedstawiana w MRPO interpretacja bardziej szczegółowych celów prowadzi do wniosku o bezpośrednim i pośrednim wpływie na rozważane w niniejszej pracy procesy. Należy bowiem wyjaśnić, że aktywność podmiotów polityki koncentrować się ma przede wszystkim na poprawie spójności przez oddziaływanie na obszary problemowe województwa, do których – jak wiadomo – Kraków nie należy.

G. Województwo małopolskie należy do regionów o bogatych wartościach środowiska przyrodniczego. W pewnym stopniu pomagają to w rozwoju potencjału gospodarczego (turystyka, przemysł leczniczo-uzdrowiskowy), częściowo

natomiast przeszkadza z uwagi na istniejące restrykcje w zagospodarowywaniu licznych obszarów prawnie chronionych. Trzeba również zauważyć, że w obszarze województwa występują pewne „wyspy” o ekologicznie zdegradowanym środowisku (głównie większe miasta). Zapisane w programie działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego raczej nie przynoszą wzrostu spójności w relacji województwo–Kraków. Mogą mieć natomiast pośredni wpływ na kształtowanie się powiązań międzyregionalnych.

H. Oś priorytetowa „współpraca międzyregionalna” z definicji prowadzić ma do poprawy pozycji Małopolski, przede wszystkim – jak eksponuje się w programie – na arenie międzynarodowej. Wydaje się jednak, że dla rozwoju województwa jest to ważne także w skali kraju. Realizacja osi prawdopodobnie nie ma bezpośredniego wpływu na zmianę pozycji Krakowa w regionie, natomiast pośrednio wpływ ten pojawi się z uwagi na rolę miasta w kształtowaniu w skali europejskiej wizerunku całego województwa. Nie ulega oczywiście wątpliwości, że działania zawarte w omawianej osi wpłyną na rozwój relacji międzyregionalnych.

Przedstawione oceny prowadzą do wniosku, iż realizacja MRPO w stosunkowo małym stopniu zaważy na kształtowaniu się związków rozwojowych pomiędzy Krakowem i województwem małopolskim. Jeżeli już, to w większym zakresie będą to wpływy pośrednie, uwidaczniające się w dłuższym okresie.

4. Województwo mazowieckie

4.1. *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego* – zakres uwzględniania w polityce rozwoju roli stołecznego miasta Warszawy

Strategia rozwoju województwa mazowieckiego do roku 2020 została uchwalona na posiedzeniu Rady Sejmiku województwa mazowieckiego 29 maja 2006 r. Władze Mazowsza zamierzają ugruntować swoją pozycję na tle innych regionów Polski, szczególnie w obszarze gospodarki, m.in. przez eliminowanie dystansu rozwojowego między poszczególnymi częściami regionu. Zaplanowano również działania na rzecz podniesienia jakości życia mieszkańców Mazowsza.

Z uwagi na dużą enigmatyczność ujęcia trzech celów strategicznych, charakterystykę *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego* przedstawiono w ujęciu celów pośrednich, które stanowią uszczegółowienie celów strategicznych. Zredagowano pięć celów pośrednich, które staną się przedmiotem dalszej analizy:

- cel pośredni I: rozwój kapitału społecznego,
- cel pośredni II: wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu,
- cel pośredni III: stymulowanie rozwoju funkcji metropolitalnych Warszawy,
- cel pośredni IV: aktywizacja i modernizacja obszarów pozametropolitalnych,
- cel pośredni V: rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowanie wizerunku regionu.

Scharakteryzowane wyżej cele pośrednie znacząco rozjaśniają intencje podmiotów omawianej *Strategii* zawarte w wymienionych wcześniej celach strategicznych. Umożliwia to podjęcie próby oceny wpływu ich realizacji na kształtowanie się relacji rozwojowych pomiędzy metropolią warszawską a województwem mazowieckim. Oceny te zostały zaprezentowane w tabeli 4.

Synteza uzasadnienia

A. W realizacji tego celu trudno doszukać się możliwości bezpośredniego stymulowania wzrostu powiązań Warszawy z otoczeniem. Zawarty w *Strategii* opis projektowanych działań – m.in. w części dotyczącej tzw. „celów pośrednich” – wskazuje, że być może wyzwolą one procesy, które dopiero pośrednio, i to w dłuższym czasie, prowadzić będą do wzrostu analizowanych powiązań (np. bardziej wykształcone społeczności lokalne mogą bardziej doceniać szanse bieguny rozwoju). Wydaje się także, że pośrednio możliwy jest wzrost powiązań międzyregionalnych. Wynika to m.in. z zakładanego rozwoju wysokich technologii informatycznych i komunikacyjnych.

B. Również realizacja tego celu nie zwiększy interakcji rozwojowych Warszawy z otoczeniem. Podejmowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności międzynarodowej regionu, z wykorzystaniem wskazywanych w strategii walorów województwa (głównie potencjału metropolii warszawskiej), pośrednio przyczynić się nawet może do regresu analizowanych powiązań. Już z samej nazwy celu wynika natomiast

Tab. 4. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w wybranych celach strategicznych *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Budowa społeczeństwa informacyjnego i poprawa jakości życia mieszkańców województwa	0	0	0	1	0	1	A
Zwiększenie konkurencyjności regionu w układzie międzynarodowym	0	0	1	0	1	0	B
Poprawa spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu w warunkach zrównoważonego rozwoju	1	0	0	1	0	0	C
Suma	1	0	1	2	1	1	x

Źródło: opracowanie własne.

możliwość bezpośredniego wzrostu powiązań międzyregionalnych. Potwierdzają to również bardziej szczegółowe opisy projektowanych działań.

C. Z punktu widzenia rozważanego zagadnienia to najbardziej obiecujący cel *Strategii rozwoju województwa*. Jak pisze się w programie, istotnym problemem rozwoju Mazowsza jest konieczność pogodzenia szybkiego tempa rozwoju metropolii warszawskiej z jednoczesną potrzebą zwiększenia spójności regionu, m.in. modernizacji i rozbudowy sieci komunikacyjnej. Brak odpowiednio zaprogramowanych kompleksowych działań grozić może nawet zapaścią społeczno-gospodarczą obszarów peryferyjnych. Konieczne wydaje się zwiększenie roli miasta stołecznego w rozwoju całego województwa. Pojawić się tu może jednak pewien problem, wynikający z przedstawionej wcześniej ograniczonej spójności tych zamiarów z zamierzeniami zapisanymi w strategii rozwoju Warszawy.

4.1. Zakładana w *Regionalnym Programie Operacyjnym* rola Warszawy w rozwoju województwa mazowieckiego

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013 (RPO WM) został uchwalony w październiku 2007 r. RPO WM zakłada rozwój w siedmiu obszarach (nie licząc pomocy technicznej), które zostały nazwane priorytetami.

- priorytet I: tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu,
- priorytet II: e-rozwoj województwa mazowieckiego,
- priorytet III: regionalny system transportowy,
- priorytet IV: inwestycje w ochronę środowiska,
- priorytet V: wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu,
- priorytet VI: wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji,
- priorytet VII: tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego.

Relacje pomiędzy regionem a metropolią wynikające z realizacji założeń zawartych w RPO WM zaprezentowane zostały w tabeli 5.

Synteza uzasadnienia

A. Rozwój instytucji otoczenia biznesu i jednostek B+R może przyczynić się do większego i bardziej efektywnego transferu innowacji i technologii do przedsiębiorstw. Większość instytucji naukowo-badawczych zwiększających podaż innowacji znajduje się na terenie Warszawy, jednakże w myśl założeń RPO WM z usług instytucji B+R będą mogły korzystać firmy z całego województwa mazowieckiego. Osobną kwestią jest bezpośrednio dofinansowanie małych i średnich przedsiębiorstw, możliwe do zrealizowania dzięki środkom w ramach omawianego priorytetu. Nie zauważa się tu projektowanych działań wzmacniających interakcje region–metropolia. Wzrost potencjału innowacyjnego i wynikająca z jego istoty potrzeba przestrzennej koncentracji, najprawdopodobniej doprowadzi natomiast do intensyfikacji powiązań metropolia–metropolia.

B. Działania podejmowane w celu realizacji w ramach opisywanego priorytetu mają większą wagę dla podnoszenia znaczenia powiązań ponadregionalnych. W dobie procesów globalizacji powszechność połączeń internetowych sprawia, że świat ulega informacyjnemu przybliżeniu. Analiza działań pod kątem potencjalnej interakcji region–metropolia doprowadza do wniosku, że właściwie nie ma podstaw do twierdzenia o bezpośrednim wpływie ich realizacji na wzmocnienie teje interakcji.

C. Działania planowane do realizacji w ramach charakteryzowanego priorytetu zmierzają do poprawy infrastruktury drogowej na terenie województwa mazowieckiego. W dokumencie programu wskazuje się, że celem głównym priorytetu jest poprawa spójności komunikacyjnej i przestrzennej Mazowsza oraz wspomaganie dyfuzji procesów rozwojowych z głównego ośrodka regionu – Warszawy – oraz z ośrodków subregionalnych na pozostałe obszary województwa. Poprawa komunikacji drogowej Warszawy z resztą regionu prowadzić może do zwiększenia spójności całego województwa pod względem gospodarczym, społecznym oraz przestrzennym. Bezpośrednio może to usprawnić „kanały przenoszenia wpływów” metropolii warszawskiej na otaczające ją obszary. Rozbudowa głównych korytarzy transportowych oraz infrastruktury lot-

Tab. 5. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w osiach priorytetowych *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na mazowszu	1	0	1	0	0	0	A
E-rozwoj województwa mazowieckiego	1	0	0	1	0	0	B
Regionalny system transportowy	1	0	1	0	0	1	C
Inwestycje w ochronę środowiska	0	0	0	0	0	0	D
Wzmocnienie roli miast w rozwoju regionu	0	0	0	1	0	1	E
Wykorzystanie walorów naturalnych i kulturowych dla rozwoju turystyki i rekreacji	0	0	1	1	0	0	F
Tworzenie i poprawa warunków dla rozwoju kapitału ludzkiego	0	0	0	1	0	1	G
Suma	3	0	3	4	0	2	x

Źródło: opracowanie własne.

niskowej przyczyni się z pewnością do intensyfikacji powiązań ponadregionalnych.

D. Działania zmierzające do poprawy stanu środowiska naturalnego w województwie mazowieckim mają polegać na inwestycjach w system ochrony i monitoringu środowiska. Z istoty projektowanych w tym względzie przedsięwzięć nie wynikają zmiany jakości interakcji metropolia–region ani też ponadregionalne implikacje.

E. Planowane są w ramach omawianego priorytetu działania na rzecz rozwoju regionu, polegające głównie na inwestycjach w rozwój mniejszych miast, co wpłynie na rozwój ich najbliższego otoczenia. Osiągnięcie tych zadań ma

nastąpić m.in. dzięki inwestycjom w lokalną infrastrukturę drogową, komunikację zbiorową, rewitalizację tkanki miejskiej czy też rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Realizacja działań planowanych w ramach omawianego priorytetu doprowadzić może do wzrostu spójności pomiędzy metropolią warszawską a regionem, ale raczej będzie to wynikiem procesów pośrednio wywołanych działaniami opisywanego priorytetu.

F. Ze względu na to, że Warszawa i województwo mazowieckie dysponują zupełnie odrębnymi walorami naturalnymi przydatnymi dla rozwoju turystyki, należy myśleć raczej o odrębnej polityce rozwoju turystyki w Warszawie i na

Mazowszu. Jednakże istnieje możliwość, aby Warszawa i Mazowsze stały się w tym obszarze względem siebie komplementarne – w tym sensie, że część turystów odwiedzających Warszawę byłaby również zainteresowana zwiedzeniem Mazowsza i odwrotnie (zwłaszcza turyści zagraniczni). Jeżeli władze lokalne i regionalne połączą siły i będą prowadzić wspólne działania na rzecz promocji turystycznej regionu – jak zakłada się w RPO WM – może to przyczynić się pośrednio do rozwoju interakcji metropolia–region. Podejmowanie działań na rzecz rozwoju turystyki w regionie pośrednio przynajmniej wzmocni powiązania ponadregionalne (pozycję głównie Warszawy na turystycznej mapie Europy).

G. Z opisu priorytetu wynika, że uwaga koncentrować ma się na rozbudowie infrastruktury społecznej w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji, pomocy społecznej. W większości projektowanych przedsięwzięć jedynie pośrednio wiąże się zatem z rozwojem kapitału ludzkiego. Można przypuszczać, że realizacja tego priorytetu będzie tylko pośrednio oddziaływać na kształtowanie wpływu potencjału Warszawy na procesy rozwoju regionu, przede wszystkim z uwagi na rozbudowę wysoce wyspecjalizowanych urządzeń infrastrukturalnych.

Olbrzymia różnica w potencjale rozwojowym pomiędzy stolicą a województwem mazowieckim sprawia, że bezpośrednie interakcje rozwojowe są obecnie niewielkie. Zasadnym wydaje się również twierdzenie o niewielkiej tylko, pozytywnej zmianie w tym względzie w horyzoncie obowiązywania charakteryzowanego programu.

5. Województwo dolnośląskie

5.1. *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* – zakres uwzględniania w polityce rozwoju roli Wrocławia

Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego została uchwalona 30 listopada 2005 r. Władze Dolnego Śląska wyznaczyły w *Strategii* pięć celów strategicznych:

- integracja dolnośląska,
- renesans cywilizacyjny,
- społeczeństwo obywatelskie,
- innowacyjna gospodarka,
- otwarcie na świat.

Dalej w dokumencie zostały wydzielone cele cząstkowe oraz priorytety, które w zamierzeniu mają być spójne z założeniami strategii lizbońskiej. Nie została niestety nigdzie wyjaśniona relacja (zależność) pomiędzy celami strategicznymi a priorytetami, co powoduje, że badany tekst nie jest przejrzysty. Do priorytetów *Strategii* zostały zaliczone (*Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego* 2005, s. 39–40):

1. tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw oraz stymulowanie przedsiębiorczości,
2. rozwój aktywnej polityki zatrudnienia,
3. inwestowanie w zasoby ludzkie,
4. zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej,
5. poprawa jakości zatrudnienia,
6. mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy.

Ocenę wpływu realizacji założeń zawartych w priorytetach *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego* na relacje metropolia–region zaprezentowano w tabeli 6.

Synteza uzasadnienia

A. Zbyt ogólny opis istoty tego priorytetu oraz kierunków przedsięwzięć służących jego realizacji jedynie w zarysie sugerować może potencjalne implikacje w relacjach region–metropolia. Mimo że jest on nakierowany na procesy możliwe do zaistnienia w skali całego regionu, to jednak zauważyć trzeba, iż jego osiągnięcie wymagać będzie szczególnej roli wrocławskiej metropolii. To tu bowiem zlokalizowano potencjał, który mógłby odegrać istotną rolę w stymulowaniu rozwoju innowacyjnych firm całego województwa.

B. Działania władz Dolnego Śląska na rzecz rozwoju regionalnego rynku pracy nie przyczynią się bezpośrednio do poprawy spójności pomiędzy województwem a metropolią wrocławską. Powinny natomiast zwiększyć znaczenie powiązań Dolnego Śląska z innymi regionami. Pośrednio być może będzie to okolicznością nieznacznie spójność tę poprawiającą, z uwagi chociażby na potencjał wrocławskiego rynku pracy.

C. Priorytet ten jest w pewnym stopniu rozwinięciem powyższego (B). Inwestowanie w zasoby ludzkie to przede wszystkim rozwój szkolnictwa wyższego oraz systemów doskonalenia

Tab. 6. Relacje region–metropolia wynikające z realizacji założeń zawartych w priorytetach *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadreregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw oraz stymulowanie przedsiębiorczości	1	0	0	0	0	0	A
Rozwój aktywnej polityki zatrudnienia	0	0	1	1	0	0	B
Inwestowanie w zasoby ludzkie	1	0	0	0	0	1	C
Zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej	0	0	0	0	0	0	D
Poprawa jakości zatrudnienia	0	0	0	1	0	0	E
Mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy	1	0	0	0	1	0	F
Suma	3	0	1	2	1	1	x

Źródło: opracowanie własne.

zawodowego. Zakłada się także oddziaływanie na wzrost mobilności studentów i kadry dydaktycznej, co może być podstawą wniosku dotyczącego intensyfikacji powiązań międzyregionalnych. W realizacji tego priorytetu zauważyć należy szczególne znaczenie wrocławskiego ośrodka naukowo-dydaktycznego.

D. Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczności terytorialnej to niewątpliwie ważne cele rozwoju każdego regionu. Wydają się jednak, że nie mają one istotnego znaczenia bezpośredniego czy też nawet pośredniego w kształtowaniu badanych relacji.

E. Jest to trzeci z kolei priorytet dotyczący rynku pracy. W tym przypadku główny akcent

strategia kładzie na stymulowaniu ilości i jakości miejsc pracy. Z opisu priorytetu, a nawet na podstawie szczegółowej analizy wskaźników projektowanego monitoringu trudno wnioskować o możliwych zmianach dotyczących badanych relacji. W każdym razie nie jawią się one wprost z ustaleń rozważanej *Strategii*. Można jedynie przypuszczać, że podejmowane w tej kwestii działania mogą przynajmniej pośrednio wzmacniać pozycję Wrocławia względem reszty regionu (np. poprawa jakości miejsc pracy wydaje się łatwiejsza w gospodarce o bardziej nowoczesnej strukturze).

F. Jedną z intencji dolnośląskich władz w ramach omawianego priorytetu jest zwiększenie

mobilności miejscowych pracowników. Dzięki temu będzie można łagodzić napięcia na lokalnych rynkach pracy. Biorąc pod uwagę potencjał wrocławskiego rynku pracy, zwiększenie mobilności z pewnością doprowadzi do zwiększenia wpływu miasta na procesy rozwoju otaczających je obszarów, co w krótszej perspektywie przyczyni się do zmian pozytywnych. W dłuższym okresie może ona spowodować zjawiska negatywne dla rozwoju regionu, ze względu na migracje najbardziej wartościowych pracowników do Wrocławia.

5.1. Rola Wrocławia w rozwoju województwa dolnośląskiego zakładana w *Regionalnym Programie Operacyjnym*

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego (RPO WD) jest dokumentem operacyjnym zapisującym zapisy o przestrzennej, gospodarczej i społecznej spójności Dolnego Śląska zawarte w *Strategii rozwoju województwa*. Ocena badanych związków region-metropolia zostanie przeprowadzona na podstawie zdefiniowanych w RPO osi priorytetowych. Są one następujące:

- oś priorytetowa I – wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw,
- oś priorytetowa II – rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa III – rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa IV – poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska,
- oś priorytetowa V – regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku,
- oś priorytetowa VI – wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska,
- oś priorytetowa VII – rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa VIII – modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku,
- oś priorytetowa IX – odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska. Możliwy do przewidzenia wpływ re-

alizacji omawianych osi priorytetowych na kształtowanie się interakcji pomiędzy metropolią a regionem przedstawia tabela 7.

Synteza uzasadnienia

A. Działania podejmowane na rzecz realizacji założeń w ramach osi priorytetowej I, zmierzające do finansowego wsparcia projektów dolnośląskich przedsiębiorstw podnoszących ich konkurencyjność poprzez transfer technologii i innowacji, w większym stopniu sprzyjać mogą rozwojowi przedsiębiorstw zlokalizowanych w dużych miastach. Tam bowiem na ogół funkcjonują jednostki o najlepszych warunkach absorpcji zewnętrznego wsparcia. Z drugiej strony ważna jest deklaracja zapisana w ustaleniach omawianego priorytetu, a mianowicie wskazująca, że „szczególna uwaga skierowana będzie na wspieranie rozwoju MSP inwestujących na terenach o wysokim bezrobociu oraz na obszarach wiejskich i małych miast” (*Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013*, s. 73). W efekcie należy się spodziewać raczej względnie równomiernej (zdekoncentrowanej) alokacji dostępnych w ramach tego priorytetu środków finansowych na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Prowadzi to do wniosku o pośredniej jedynie możliwości wpływu realizacji projektowanych tu przedsięwzięć na spójność procesów rozwoju Wrocławia i otaczającego go regionu. Pośrednich następstw można się także spodziewać w rozwoju współpracy międzyregionalnej.

B. Działania podejmowane w ramach tej osi priorytetowej służyć będą przede wszystkim rozbudowie infrastruktury informacyjnej (sieci światłowodowej, punktów dostępu do internetu), dzięki czemu nastąpić może wzrost intensywności powiązań międzyregionalnych. Jednakże nie znajduje się argumentów przemawiających za tezą o wzroście bezpośredniego oddziaływania metropolii wrocławskiej na otoczenie dzięki realizacji założeń zawartych w omawianej osi. Kwestią wartą podniesienia jest natomiast możliwość pośredniego, pozytywnego oddziaływania związanego z wzrostem spójności „regionalnego systemu informacji”.

C. Głównymi zadaniami w ramach omawianej osi priorytetowej mają być budowa i modernizacja sieci drogowej, infrastruktury kolejowej

Tab. 7. Relacje region – metropolia wynikające z realizacji działań przypisanych do osi priorytetowych. *Regionalnego programu operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*

Cele planu	Oddziaływanie bezpośrednie			Oddziaływanie pośrednie			Synteza uzasadnienia (nr)
	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	sprzyjające	osłabiające	ponadregionalne	
Wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw	0	0	0	1	0	1	A
Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku	0	0	1	1	0	0	B
Rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku	1	0	0	0	0	1	C
Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego Dolnego Śląska	0	0	0	0	0	0	D
Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku	0	0	0	0	0	0	E
Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska	0	0	1	1	0	0	F
Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku	1	0	1	0	0	0	G
Modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku	1	0	0	0	0	0	H
Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska	0	0	1	0	0	0	I
Suma	3	0	4	3	0	2	x

Źródło: opracowanie własne.

oraz transportu wodnego. Planuje się także inwestycje w rozwój transportu miejskiego (rozwój wewnątrzmięjskiej sieci drogowej, zakup taboru zbiorowej komunikacji miejskiej) oraz podmiejskiego (inwestycje w infrastrukturę drogową, rozwój kolei podmiejskiej i linie autobusowe). Realizacja tych działań przyczyni się niewątpliwie do zwiększenia wewnętrznej dostępności komunikacyjnej regionu. Może się skrócić czas dojazdu do metropolii wrocławskiej, co spowoduje zwiększenie się zasięgu i intensywności oddziaływania Wrocławia jako regionalnego bieguna rozwoju⁴. Wzrost połączeń komunikacyjnych sprzyjać będzie wymianie dóbr i usług pomiędzy metropolią a regionem, zintensyfikują się także powiązania w ramach regionalnego rynku pracy.

D. Działania zmierzające do przywrócenia właściwego stanu środowiska naturalnego oraz działania profilaktyczne, a także przedsięwzięcia rewitalizacyjne zdegradowanej tkanki miejskiej mają inny cel i charakter w przypadku metropolii wrocławskiej, a inny w odniesieniu do jej regionalnego otoczenia. Biorąc pod uwagę projektowane przedsięwzięcia, trudno doszukać się bezpośrednich, a nawet pośrednich ich następstw w kształtowaniu relacji metropolia–region. Podobnie ma się to również w odniesieniu do związków międzyregionalnych.

E. Jak przedstawiono w opisie priorytetu, ma on doprowadzić do poprawy stanu infrastruktury energetycznej regionu za pomocą modernizacji sieci dystrybucji energii, co spowoduje zmniejszenie strat i zapewni bezpieczeństwo dostaw energii. Istotnym celem ma być również zmniejszenie udziału paliw stałych oraz uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w procesie wytwarzania energii, w tym z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Realizacja tego rodzaju przedsięwzięć – ważnych, co prawda, dla rozwoju całego regionu – raczej nie ma istotniejszych związków z kształtowaniem relacji rozwojowych pomiędzy metropolią i regionem.

F. Wrocław i województwo dolnośląskie to uznane miejsca atrakcji turystycznych, jednakże posiadające inne walory, a tym samym odmienne oferty turystyczne. Działania na rzecz rozwoju infrastruktury turystycznej mogą prowadzić

do dalszego wzrostu atrakcyjności turystycznej Wrocławia i Dolnego Śląska, a tym samym do wzrostu liczby turystów. Mimo że z opisów omawianej osi priorytetowej wprost nie wynikają zamiary integrowania przedsięwzięć promocyjnych podejmowanych przez różne ośrodki rozwoju ruchu turystycznego w regionie, jednak zasadne wydaje się założenie rozwoju odpowiedniego współdziałania. W efekcie można spodziewać się pośrednich związków synergicznych pomiędzy rozwojem gospodarki turystycznej Wrocławia i całego regionu dolnośląskiego. Bezpośrednim następstwem realizacji projektowanych działań powinna być natomiast poprawa wizerunku turystycznego regionu w skali krajowej i europejskiej.

G. Z opisu priorytetu wynika dosyć szerokie spektrum projektowanych przedsięwzięć dotyczących rozwoju systemu edukacji w regionie. Największą uwagę przywiązuje się jednak do rozwoju szkolnictwa wyższego, głównie dzięki rozbudowie i modernizacji odpowiedniej infrastruktury. Troska o rozwój szkolnictwa wyższego prawie zawsze skutkuje wzrostem rangi w regionie głównych ośrodków koncentracji potencjału naukowo-badawczego. Przyczynia się to jednocześnie do rozwoju kontaktów naukowo-badawczych i edukacyjnych wykraczających poza skalę regionalną.

H. Przedsięwzięcia zakładane w ramach osi priorytetowej dotyczą wszystkich poziomów lecznictwa w systemie ochrony zdrowia, w tym m.in. w odniesieniu do najwyższej wyspecjalizowanych placówek. Te ostatnie są, jak wiadomo, domeną ośrodków metropolitalnych. Należy jednak wziąć pod uwagę specyfikę Dolnego Śląska, czyli występowanie placówek ochrony zdrowia oraz sanatoryjno-uzdrowiskowych. Jest to działanie sprzyjające rozwojowi turystyki oraz powiązań z ośrodkiem metropolitalnym.

I. Działania planowane do realizacji w ramach ostatniej z omawianych osi priorytetowych mają przede wszystkim znaczenie w odniesieniu do poprawy wizerunku całego regionu, w tym atrakcyjności inwestycyjnej. Biorąc pod uwagę specyfikę województwa (potrzeby rewitalizacyjne w stosunkowo mniejszym zakresie dotyczą Wrocławia) trudno byłoby doszukiwać się w realizacji omawianego priorytetu czynnika kształtującego relacje pomiędzy metropolią

⁴ Tego typu podpowiedzi wprost wynikają np. z modelu grawitacji.

i regionem. Może to natomiast mieć bezpośredni wpływ na intensyfikację powiązań międzyregionalnych.

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 – podobnie jak charakteryzowana wcześniej strategia rozwoju regionu – w stosunkowo małym stopniu uwzględniają możliwości metropolii wrocławskiej jako regionalnego bieguna rozwoju. W zaprojektowanych celach szczegółowych dominują dążenia wyrównawcze, z pewnością dobrze wpisujące się w oczekiwania społeczne, ale też w relatywnie mniejszym stopniu nakierowane na bardziej ekspansywne stymulowanie procesów wzrostu gospodarczego.

6. Podsumowanie

W niniejszym artykule sformułowano oczekiwania związane z analizą branych pod uwagę strategii rozwoju oraz regionalnych programów operacyjnych. W odniesieniu do niektórych z nich pomocne okazać się mogą oceny i wskaźniki zamieszczone w tabelach 8 i 9. Pierwsza z nich to proste zestawienie sumy ocen zawartych w tabelach charakteryzujących dokumenty planistyczne rozważanych miast i województw. Wykazano w niej także liczbę celów (priorytetów) rozwoju ujmowanych w danym planie i będących przedmiotem przeprowadzanej analizy. Należy zauważyć, że ze względu na różną liczbę celów przyjmowanych w poszczególnych planach sumy ocen nie są wprost porównywalne. Dla wyeliminowania tej nieporównywalności dokonano prostego przeliczenia, dzieląc oceny zawarte w tabeli 8 przez liczbę celów danego planu. W ten sposób otrzymano wskaźniki ocen, które ujmuje tabela 9. Wyznaczone zostały także wskaźniki sumaryczne (ostatnia kolumna tabeli 9).

Przedstawione oceny potencjalnej siły i kierunku wpływu realizacji ustaleń badanych planów na kształtowanie relacji rozwojowych metropolia – region, wskazują na kilka interesujących prawidłowości.

1. Plany poziomu wojewódzkiego zazwyczaj uwzględniają potrzebę ograniczania różnic w rozwoju wewnątrzregionalnym, w mniejszym stopniu koncentrując się na możliwych do wykorzystania czynnikach rozwojowych.

2. Nie jest także zaskoczeniem większa rola pośredniego oddziaływania na kształtowanie wskazywanych relacji. Możliwość oddziaływania bezpośredniego ogranicza się na ogół do jednego, a najwyżej dwóch stawianych celów (priorytetów) rozwoju.
3. W śladowym jedynie stopniu doszukiwać się można negatywnych dla badanych relacji następstw realizacji przyjmowanych ustaleń.
4. Spośród planów rozwoju badanych miast i województw najsilniejsze pozytywne oddziaływanie zauważa się w odniesieniu do Wrocławia i województwa dolnośląskiego, nieco słabsze zaś w przypadku pozostałych badanych jednostek terytorialnych.

Tab. 8. Sumaryczne zestawienie ocen potencjalnego wpływu ustaleń planów rozwoju badanych miast i regionów na kształtowanie się relacji „metropolia – region”

Województwo	Wyszczególnienie	<i>Oceny siły i kierunku oddziaływania</i>		
		<i>Strategia rozwoju województwa</i>	<i>Regionalny program operacyjny</i>	
Małopolskie	Liczba celów w planie	4	8	
	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	2	3
		osłabiające	0	0
		ponadregionalne	1	3
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	2	5
		osłabiające	1	1
		ponadregionalne	2	3
Mazowieckie	liczba celów w planie	3	7	
	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	1	3
		osłabiające	0	0
		ponadregionalne	1	3
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	2	4
		osłabiające	1	0
		ponadregionalne	1	2
Dolnośląskie	liczba celów w planie	6	9	
	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	3	3
		osłabiające	0	0
		ponadregionalne	1	4
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	2	3
		osłabiające	1	0
		ponadregionalne	1	2

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 9. Wskaźniki ocen potencjalnego wpływu ustaleń planów rozwoju badanych miast i regionów na kształtowanie się relacji „metropolia – region”

Województwo	Wyszczególnienie		<i>Strategia rozwoju województwa</i>	<i>Regionalny program operacyjny</i>	Suma
Wskaźniki siły i kierunku oddziaływania					
Małopolskie	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	0,50	0,37	0,87
		osłabiające	0,00	0,00	0,00
		ponadregionalne	0,25	0,37	0,62
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	0,50	0,62	1,12
		osłabiające	0,25	0,12	0,37
		ponadregionalne	0,50	0,37	0,87
Mazowieckie	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	0,33	0,43	0,76
		osłabiające	0,00	0,00	0,00
		ponadregionalne	0,33	0,43	0,76
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	0,67	0,57	1,24
		osłabiające	0,33	0,00	0,33
		ponadregionalne	0,33	0,29	0,62
Dolnośląskie	oddziaływanie bezpośrednie	sprzyjające	0,50	0,33	0,83
		osłabiające	0,00	0,00	0,00
		ponadregionalne	0,17	0,44	0,61
	oddziaływanie pośrednie	sprzyjające	0,33	0,33	0,66
		osłabiające	0,17	0,00	0,17
		ponadregionalne	0,17	0,22	0,39

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

- Korenik S. (2004). „Metropolie we współczesnej gospodarce z uwzględnieniem realiów polskich”, w: S. Korenik, K. Szótek (red.), *Konkurencyjność i potencjał polskich metropolii – szanse i bariery*, Biuletyn KZPK PAN, nr 214, s. 25–26.
- Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013*, s. 73.
- Smętkowski M., Gorzelak G., Jałowiecki B. (2008). *Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce*. Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski, s. 6–7.
- Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku* (2005). Wrocław: Sejmik Województwa Dolnośląskiego.
- Strategia rozwoju województwa małopolskiego na lata 2007–2013* (2006). Kraków: Małopolski Urząd Wojewódzki, s. 45.

The Role of Metropolitan Centers in the Development of Regions in the Light of Programmes of Development of Regions, on the Example of the Malopolskie, Mazowieckie and Dolnoslaskie Voivodships

The main hypothesis of the article is that there are natural interactions between metropolitan centers and their surrounding areas (regions). In the present study, focused on the following three examples: Krakow and the Malopolska region, Warsaw and the surrounding Mazowieckie Voivodship, and Wroclaw with the Dolnoslaskie Voivodship, the author analyzes if these interactions are taken into consideration in the development of policies at the local (metropolitan) and the regional level (region surrounding the core city). A lack of compatibility of these policies has a negative impact on the development of the region. The impact of large cities on the development of their environment would be greater if it was encouraged by politicians and their interventions.

The author attempts to determine how local governments can influence the impact of metropolitan cities on their surrounding areas, and what use can be made of their natural interactions. Nowadays, local and regional authorities are often accused of creating strategies without prior consultation with the interested parties. Combining the efforts of local and regional authorities would ensure a coherent socio-economic development and could be beneficial for both levels of self-government.

Key words: metropolitan development, impact on regional development, local and regional development policy.

Norbert Laurisz

Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna?

Artykuł prezentuje rozważania na temat skuteczności aktywnej polityki rynku pracy. Punktem wyjścia dla przeprowadzonych przez autora analiz były międzynarodowe badania empiryczne w obszarze ALMP. Pierwszym celem analizy było opisanie kierunków zmian zachodzących w polityce rynku pracy – przejścia od *welfare state* do *welfare to work*. Drugim celem było zaprezentowanie typów działań podejmowanych w ramach wdrażania ALMP w krajach UE. Trzecim – próba precyzyjnego określenia skutków wdrażanej aktywnej polityki rynku pracy oraz jej wpływu – zarówno pozytywnego, jak i negatywnego na rynek pracy.

Słowa kluczowe: rynek pracy, aktywna polityka rynku pracy, ALMP, skuteczność aktywnych programów rynku pracy, *welfare to work*.

Polityka zatrudnienia, jako element polityki gospodarczej państwa, jest ograniczona do działań na poziomie ogólnym, ponieważ nie ma możliwości skutecznego wpływania na strukturę czynników odpowiadających za sytuację na rynku pracy poziomu niższego niż ogólnokrajowy. Ponadto, jak zauważają Góra i Sztanderska (Góra i in. 2006), poza niemożnością faktycznego kreowania polityki zatrudnienia na poziomach niższych niż centralny, ograniczoną skutecznością w ogóle oraz wysoką ceną jej realizacji, może ona przynosić pozytywne skutki w sytuacji, kiedy jej wdrożenie jest przemyślane, a cele precyzyjnie zdefiniowane. Podstawowy cel tak prowadzonej polityki to zwiększanie zatrudnienia, choć oczywiście w toku jej realizacji pojawiają się również inne pozytywne zjawiska. W tym kontekście niezwykle istotnym elementem jawi się polityka rynku pracy, której obszary oddziaływania mogą pokrywać się z polityką zatrudnienia, jednak jej cele i priorytety są inaczej skonstruowane, a poziom oddziaływania jest umiejscowiony zdecydowanie niżej, tzn. bliżej uczestników rynku pracy. Aktywne formy polityki rynku pracy sprzyjają zatrudnialności, natomiast pasywne formy służą głównie łagodzeniu skutków braku pracy, choć – co czasem

się podkreśla – niektóre z nich są odpowiedzialne również za utrzymywanie pewnego poziomu aktywności zawodowej w populacji osób aktualnie nieposiadających pracy. Państwo za pomocą transferów socjalnych skierowanych do różnych subpopulacji osób znajdujących się na rynku pracy kształtuje wielkość i strukturę podaży pracy. Konstrukcja systemu finansowego, która wspiera osoby w określonych prawem sytuacjach, decyduje o poziomie zatrudnienia, bezrobocia czy też bierności zawodowej, również w znaczący sposób wpływa na kształtowanie się postaw osób na rynku pracy. Do podstawowych instrumentów pasywnej polityki rynku pracy należą: zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wcześniejsze emerytury, zasiłki i świadczenia społeczne, odprawy pieniężne z tytułu zwolnień pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Fay 1996). W Polsce pasywne formy polityki rynku pracy finansowane są ze środków Funduszu Pracy, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, budżetu państwa oraz ze środków samorządowych (MPiPS 2006).

Aktualnie priorytetem państwa stało się odchodzenie od jednostronnej polityki, która polega na łagodzeniu skutków bezrobocia w kierunku aktywnego działania na rynku pracy. Jak zauważyła Leś (Leś 2003, s. 3), „dotychczasowa pasywna publiczna pomoc społeczna ograniczająca się

najczęściej do świadczeń pieniężnych dowiodła, że nie jest w stanie skutecznie rozwiązywać problemów życiowych obywateli, którzy potrzebują wsparcia w okresie obecnych trudnych zmian gospodarczych, społecznych, a także cywilizacyjnych”. Natomiast Boni (Boni 2007, s. 2) podkreśla inny aspekt potwierdzający konieczność aktywnego oddziaływania państwa: „mamy sporą część bezrobotnych mało mobilnych, niegotowych do pracy. Brakuje nam instytucji, które sprzyjałyby dopasowywaniu popytu do podaży, wspomagałyby mobilność wewnątrz kraju, a nie jedynie za granicą, które wspomagałyby dopasowanie kwalifikacji, umiejętności do potrzeb pracodawców”. Stąd też także w Polsce zauważalny stał się proces przenoszenia punktu ciężkości z działań osłonowych na politykę aktywizującą. Kierunek ten odpowiada potwierdzonemu wieloma badaniami pogładowi prezentowanemu m.in. przez Lalive’a, van Oursa i Zweimüllera (Lalive i in. 2002), że jednym z podstawowych niebezpieczeństw na rynku pracy jest to, iż szeroki dostęp do pasywnych środków przeciwdziałania bezrobociu osłabia aktywność w poszukiwaniu pracy i tym samym wydłuża okres pozostawania bez zatrudnienia. Spostrzeżenia te na gruncie polskim potwierdzają m.in. Góra i Sztanderska (Góra i in. 2006). Zatem jedynym sposobem, aby uniknąć wystąpienia tego zjawiska, jest wdrażanie szerokiego spektrum działań aktywizujących, choć bez wątplenia trzeba połączyć działania z pasywną polityką rynku pracy w taki sposób, aby ich synergiczne oddziaływanie przynosiło oczekiwane rezultaty. Wspomniani wyżej badacze (Lalive i in. 2002) przytaczają przykład Szwajcarii, gdzie osiągnięto porozumienie pomiędzy twórcami polityki rynku pracy. Polegają one na tym, że oferta aktywnych programów jest tam dostarczana bezrobotnym wraz ze wsparciem dochodowym i ten sposób przynosi zdecydowanie lepsze skutki niż odrębne wdrażanie określonych polityk.

Analizując zmiany w realizowanej polityce, można stwierdzić, że na przełomie wieków zmieniły się dwa podstawowe spojrzenia na sposób oddziaływania państwa na rynek pracy. Z jednej strony dotychczasowa stosunkowa bierność państwa została zastąpiona aktywnym udziałem w życiu gospodarczym, a mechanizm rynkowy pozbawiony zaangażowania instytucji pań-

stwa przestał być postrzegany jako wystarczające narzędzie zapewnienia stabilnego i dynamicznego rozwoju gospodarki światowej. Z drugiej zaś strony nastąpiła reorientacja *welfare state* na *welfare to work* (Boni 2004). Oznacza to zmianę paradygmatu wsparcia oferowanego przez państwo osobom znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej. To zmiana światopoglądowa – prawo do opieki socjalnej zamieniono na prawo do pracy. Towarzyszy jej przekonanie, że to właśnie praca jest gwarancją integracji i partycypacji społecznej oraz w najlepszy sposób realizuje zadania, które do tej pory realizowano za pomocą polityki społecznej, tzn. gwarantuje stabilność dochodową i aktywne uczestnictwo w relacjach społecznych.

Ta reorientacja ma swoje głębokie uzasadnienie teoretyczne, wynikające z jednej strony z konieczności aktywizacji zawodowej coraz większych kohort osób niepracujących, jak również z konieczności przeciwdziałania skutkom rosnącego poziomu zatrudnienia w gospodarce. W rozważaniach przedstawicieli nurtu keynesistowskiego zauważono, że połączenie pełnego zatrudnienia ze stabilizacją ekonomiczną jest niemożliwe w dłuższym okresie, ponieważ pełne zatrudnienie prowadzi do wzrostu siły związków zawodowych i inflacji, a ta w konsekwencji do bezrobocia. Opierając się na badaniach Rehna i Meidnera, Wróbel (Wróbel 2005) wykazuje, że pełne zatrudnienie powoduje wysoką presję na wzrost płac, co skutkuje wdrożeniem restrykcyjnej polityki fiskalnej. Rehn i Meidner jako antidotum proponują szerokie stosowanie aktywnej polityki rynku pracy. Według nich prowadzi ona do redukcji zagrożeń wynikających z pełnego zatrudnienia, ponieważ zmniejsza presję na wzrost cen. A zatem można uznać, że aktywna polityka rynku pracy z jednej strony może przybliżać nas do pełnego zatrudnienia, z drugiej zaś strony może bronić przed negatywnymi napięciami wynikającymi z osiągnięcia tego celu.

Przyjmuję, że bezrobotni krótkookresowo stanowią najbardziej konkurencyjną część zasobu bezrobotnych, a konkurencyjność tę rozumiem jako zdolność do równorzędnego rywalizowania o miejsca pracy z osobami aktualnie pracującymi. W związku z tym na potrzeby tego artykułu omawiał będę politykę rynku pracy w kontekście tej części populacji bezrobotnych,

dla których powrót na rynek pracy wymaga procesu aktywizacji zawodowej i wspierania zatrudniania. W ten sposób definiowany główny nurt problemowy, tzn. aktywizacja osób bezrobotnych i wspieranie ich powrotu na rynek pracy, omówiony został w odniesieniu do osób podlegających ryzyku długookresowego pozostawania w zasobie bezrobocia, jak również tych, którzy pozostają bez pracy ponad 12 miesięcy, tzn. osób już długookresowo bezrobotnych. Redukcja przestrzeni analizy jest podyktowana wynikami wielu badań naukowych. Jednym z przykładów są badania przeprowadzone przez Cockxa i Dejemeppe (Cockx 2000). Uważają oni, że długookresowe bezrobocie obniża w sposób znaczący motywację do poszukiwania pracy, w tym czasie obniżeniu ulegają kwalifikacje zawodowe osób należących do tej subpopulacji, przez co nawet w okresach wzrostu popytu na pracę nie są oni postrzegani przez pracodawców jako odpowiedni kandydaci do zatrudnienia. W tej sytuacji jedynym rozwiązaniem, które może w sposób skuteczny wpłynąć na wzrost poziomu zatrudnialności osób długookresowo bezrobotnych, jest aktywizacja zawodowa tej grupy. W swoich badaniach Layard (Layard 1994) prezentuje dwa rozwiązania pozwalające przeciwdziałać rosnącemu problemowi wydłużania się okresu trwania bezrobocia: albo zapobieganie, albo leczenie. Bez wątplenia prewencja to sposób, który nie dopuszcza do wystąpienia negatywnych skutków. Jak podkreśla Layard, proces zapobiegania wydłużaniu się okresu bezrobocia musi się rozpocząć, zanim czas pozostawania bez pracy zacznie się wydłużać. Trzeba koniecznie zaferować szkolenia podnoszące lub podtrzymujące poziom kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych, zanim minie 12 miesięcy od utraty pracy. Nieodzowne wydaje się również poszerzenie obszaru obsługi osób bezrobotnych m.in. przez przydzielanie osobistych doradców w celu zindywidualizowania pomocy i wsparcia udzielanego bezrobotnym. W dalszych rozważaniach autor ten opisuje tendencję do skracania okresu, w którym nieodzowne staje się zastosowanie impulsu aktywizacyjnego niezbędnego do utrzymania osoby bezrobotnej w kontakcie z rynkiem pracy oraz nie wystąpi znaczący ubytek kapitału ludzkiego. Zatem na wstępie możemy przyjąć, że podstawą działań kierowanych do osób bez-

robotnych zagrożonych wydłużeniem się okresu pozostawania bez zatrudnienia jest oderwanie ich od systemu pasywnego wsparcia, następnie przesunięcie w obszar oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy w taki sposób, aby aktywne programy, które powinny zostać dopasowane do ich profilu zawodowego i osobowego, zostały wdrożone jeszcze zanim rozpocznie się proces deprecjacji kapitału ludzkiego oraz zaniknie motywacja do powrotu do świata pracy.

1. Cele, funkcje i formy aktywnej polityki rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy (ALMP – *Active Labour Market Policy*) w założeniach prowadzi do zwiększenia zatrudnienia i spadku bezrobocia wśród osób objętych programami aktywizującymi. Część z tych programów ma przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu oraz zapewnić dochód osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji, natomiast szeroko pojęta polityka aktywizacyjna ma wywołać określony odzew u osób, do których została skierowana. Według Esping-Andersena (Esping-Andersen i in. 2001) ALMP to sposób wpływania na społeczność determinujący w dłuższej perspektywie wzrost zachowań aktywnych i zdolności adaptacyjnych społeczeństwa jako całości. Nieodłącznym atrybutem ALMP jest eksternalizacja oddziaływania, które nie dotyczy jedynie osób objętych programami aktywizującymi.

Profesjonalizacja służb zatrudnienia oraz spersonalizowane oferty aktywizacyjne stały się w wielu krajach impulsem do wzrostu poziomu aktywności zawodowej, w szczególności w populacji osób biernych zawodowo albo balansujących na granicy aktywności i bierności zawodowej. Jak zauważył Esping-Andersen (Esping-Andersen i in. 2001), im dłuższa tradycja implementacji aktywnych programów rynku pracy, tym wyższy poziom ich skuteczności, i tym wyższy poziom zrozumienia i akceptacji społecznej dla tego typu działań. W swoich badaniach zaobserwował on również występowanie pewnej prawidłowości związanej z czasem trwania programów. Mianowicie, jedynie przedsięwzięcia organizowane i prowadzone w długiej perspektywie

czasowej stanowią skuteczną społecznie propozycję działań aktywizujących. Powinny być one nie tylko długotrwałe, lecz także nakierowane na rozwój kwalifikacji, ponieważ wyłącznie wtedy ALMP poza efektami bezpośrednimi dodatkowo wpływają na społeczeństwo jako całość. Wynika to z pewnej konsekwencji zachowań ludzkich. Można ją zilustrować następującym przykładem: budowanie poczucia stabilności wsparcia udzielanego osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności w przypadku grup defaworyzowanych, sprzyja petryfikacji motywacyjnej, czyli utrzymaniu się na wysokim poziomie motywacji do podejmowania określonych działań mimo znalezienia się w gorszej sytuacji, jaką bez wątpienia jest bezrobocie. Warto podkreślić, że eksternalizacja wpływu ALMP na szersze grupy społeczeństwa stanowi z pewnością jeden z fundamentów budowy zaufania obywateli do działań podejmowanych przez państwo. Budowa zaufania na linii obywatel–państwo poprzez stworzenie rzeczywistej oferty skierowanej do społeczeństwa pod postacią systemu wspierania osób, które znalazły się w trudnej sytuacji na rynku pracy, podnosi poziom kapitału społecznego i sprzyja budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Jest to bardzo ważny aspekt w kontekście rozstrzygnięcia o zasięgu stosowania ALMP w ramach polityki prowadzonej przez państwo na rynku pracy. Jedną z podstaw krytyki ingerencji państwa na rynku pracy są niezwykle wysokie koszty ekonomiczne wdrażania ALMP, jednak w tym przypadku nie można prezentować relacji koszty–zyski w postaci poniesionych nakładów w odniesieniu do liczby zatrudnionych w wyniku udziału w ALMP, ponieważ bez wątpienia niematerialne efekty aktywizacji osób nieaktywnych, długookresowo bezrobotnych czy niepełnosprawnych są równie ważne, jak wartości księgowo.

Elementem wymagającym precyzyjnego wyszczególnienia są funkcje przypisane aktywnym programom rynku pracy. W tym przypadku również jako funkcje zidentyfikowane zostały efekty, jakie zamierza się osiągnąć w wyniku implementacji poszczególnych instrumentów z katalogu ALMP. W bardzo syntetyczny sposób podstawowe funkcje aktywnych programów rynku pracy wymienił Kwiatkowski (Kwiatkowski 2002a) oraz Wróbel (Wróbel 2005). Poniższe zestawie-

nie jest kompilacją systematyk zaprezentowanych przez obu autorów.

1. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych – wpływ na utrzymanie i podnoszenie wielkości efektywnej podaży pracy m.in. dzięki zahamowaniu utraty kwalifikacji wśród osób bezrobotnych oraz podtrzymaniu ich aktywności zawodowej.
2. Zmniejszenie poziomu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy m.in. przez podniesienie efektywności realokacji miejsc pracy.
3. Podnoszenie produktywności siły roboczej – inwestycje w kapitał ludzki.
4. Kontrola faktycznej aktywności zawodowej bezrobotnych – weryfikacja gotowości do pracy osób bezrobotnych.
5. Podnoszenie dobrobytu osób bezrobotnych przez przenoszenie ich z niskodochodowego obszaru bezrobocia do bardziej dochodowego obszaru aktywności zawodowej.

Przy poszukiwaniu możliwości zdefiniowania aktywnych polityk rynku pracy uzasadnione jest uwzględnienie zarówno aspektu funkcjonalnego, jak i finansowego. W Unii Europejskiej, podobnie jak w innych pozaeuropejskich krajach rozwiniętych należących do OECD, wszelkie publiczne wydatki skierowane do osób indywidualnych lub do przedsiębiorców, które mają oddziaływać na sytuację określonych grup na rynku pracy, traktowane są jako wydatki na programy rynku pracy. Jak zauważają Martin i Grubb (Martin i in. 2001), w tym przypadku brak rozróżnienia, czy fundusze te pochodzą ze źródeł publicznych centralnych lub lokalnych, czy też są finansowane przez jednostki quasi-publiczne. Zatem o ile polityka zatrudnienia wraz z pasywną polityką rynku pracy są egalitarną formą oddziaływania na rynek pracy, gdyż dotyczy wszystkich osób znajdujących się na rynku pracy i posiadających określony status, o tyle aktywną politykę rynku pracy najczęściej kieruje się do określonych grup osób, a zatem często jest atrybutu egalitarności pozbawiona. Ma ona doprowadzić do podniesienia zatrudnialności w grupach defaworyzowanych i najbardziej narażonych na dyskryminację na otwartym rynku pracy. Odpowiedzią na pytanie: „czym są i do czego służą aktywne programy rynku pracy?” jest definicja użyta przez Martina i Grubba (Martin i in. 2001). Twierdzą oni, że ALMP to wszelkie podejmowane działania ma-

jące na celu polepszenie funkcjonowania rynku pracy, skierowane do osób bezrobotnych. Warto jednak uzupełnić tę definicję o ujęcie selektywne i zindywidualizowane w odniesieniu do doboru grup bezrobotnych, dla których programy te są przeznaczone.

Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002) wymieniają 3 podstawowe formy ALMP: pośrednictwo pracy – podwyższające poziom dopasowań na rynku pracy, szkolenia – podnoszenie lub utrzymanie kompetencji zawodowych oraz tworzenie miejsc pracy – w ramach sektora publicznego lub też wsparcia finansowego (subsydiowania) tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym. Warto zauważyć, że do najważniejszych elementów polityki mających silny wpływ na rynek pracy należą nie tylko działania aktywizujące, lecz także te, które wchodzą w zakres oddziaływania polityki zatrudnienia. Chodzi tu m.in. o wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce pod kątem zatrudnienia, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i jej siły absorpcyjnej przez ograniczanie barier administracyjnych, fiskalnych oraz ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, np. dzięki usprawnieniu dostępu do kapitału, a także pomnożeniu kapitału ludzkiego w zasobie siły roboczej, co następuje w wyniku zwiększania konkurencyjności zawodowej i podnoszenia kwalifikacji (Osiecka-Chojnacka 2006).

Jak już wspomniano, podstawowym celem ALMP jest wzrost zatrudnienia i zatrudnialności oraz spadek bezrobocia wśród osób objętych programami aktywizacyjnymi. Implementacja aktywnych działań na rynku pracy niesie za sobą również efekty pośrednie, m.in. w postaci zapobiegania wydłużaniu się okresu pozostawania w bezrobociu w ogóle oraz obniżania ryzyka wykluczenia społecznego. Stąd też aktywne programy rynku pracy mają rozmaity charakter, a ich zróżnicowanie odpowiada wielowarstwowości i złożoności zjawisk zachodzących na rynku pracy. Katalog form aktywnych programów rynku pracy jest coraz bardziej poszerzany i uszczegóławiany, uwzględnia on kilka płaszczyzn problemowych w procesie aktywizacji zawodowej i przeciwdziałania bezrobociu. W ramach standardów definicyjnych przyjętych przez OECD wymienia się 5 kategorii programów (OECD 2001):

1. Działalność publicznych służb zatrudnienia i administracji: do tej kategorii ALMP należą: staże i praktyki aktywizacyjne, doradztwo zawodowe, pomoc udzielana w projektowaniu ścieżki kariery zawodowej, zarządzanie świadczeniami dla osób bezrobotnych oraz kierowanie osób poszukujących pracy do odpowiadających ich zapotrzebowaniu i kwalifikacjom programów aktywizujących.
2. Szkolenia i edukacja ustawiczna: w tym punkcie zostały połączone dwie kategorie – szkolenia dla osób bezrobotnych oraz szkolenia dla osób pracujących.
3. Programy skierowane do osób młodych – absolwentów: programy takie są tworzone, aby ułatwić przejście ze szkoły na rynek pracy. Kategoria ta łączy w sobie szkolenia i różne formy zatrudnienia dla osób młodych oraz staże i praktyki oferowane osobom kończącym edukację. Nie dotyczy ona szkoleń przeznaczonych dla osób dorosłych, w których oczywiście osoby młode mogą również uczestniczyć.
4. Wspierane (subsydiowane) zatrudnienie: ten typ działań ma umożliwić osobom bezrobotnym, najczęściej długookresowo, podjęcie zatrudnienia. Kategoria ta nie obejmuje osób młodych oraz osób niepełnosprawnych. W ramach wspieranego zatrudnienia wdraża się trzy typy przedsięwzięć: subsydiowanie zatrudnienia w prywatnym sektorze – wsparcie finansowe ma zachęcić pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych; wsparcie m.in. merytoryczne dla osób bezrobotnych próbujących rozpocząć działalność gospodarczą; bezpośrednio tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym oraz w sektorze *non profit*.
5. Programy skierowane do osób niepełnosprawnych: ta kategoria obejmuje tylko programy specjalne dla osób niepełnosprawnych, polega na wspieraniu i pomocy zawodowej w połączeniu z rehabilitacją, w celu podniesienia atrakcyjności tych osób jako pracowników oraz na ochronie i wspieraniu wszelkich programów aktywizujących, również takich, w których bezpośrednio zatrudnia się niepełnosprawnych.

Podstawowym systemem klasyfikującym orientację programów rynku pracy i całej polityki nastawionej na przeciwdziałanie bezrobociu

jest podział dokonany z poziomu makroekonomicznego na perspektywę popytową i podażową. To również podstawowy podział ALMP stosowany w ramach procesów implementacyjnych programów współfinansowanych przez Unię Europejską. Działania prowadzone na rynku pracy, które są komponentem podejścia popytowego, koncentrują się na podniesieniu wielkości popytu na pracę osób bezrobotnych¹. Natomiast perspektywę podażową w polityce rynku pracy definiuje się jako podnoszenie zdolności osób bezrobotnych do zatrudnienia. Zatem za politykę rynku pracy zorientowaną podażowo uznaje się wdrażanie takich instrumentów, jak np. szkolenia, systemowe wspieranie doradcze oferowane osobom bezrobotnym oraz wszystkie inne przedsięwzięcia podnoszące szanse na zatrudnienie i podnoszące kapitał ludzki osób bezrobotnych. W tym kontekście ważnym elementem jest zmiana postrzegania metod wpływania na rynek pracy, charakteryzująca się przesunięciem punktu ciężkości z działań w obszarze popytowym w stronę instrumentów skierowanych na podażową stronę rynku pracy². Obecnie jednak coraz częściej tworzy się kompleksowe programy, które mają zapobiegać konkretnym, negatywnym zjawiskom zachodzącym na rynku pracy w taki sposób, że ich implementacja wykracza poza ramy sugerowanej podażowo-popytowej dychotomii (Meager i in. 1998).

Meager i Morris (Meager i in. 1998) przekonują, że w aktualnie realizowanej polityce rynku pracy coraz częściej spotyka się pewną dowolność kształtowania komponentów wdrażanych programów. Nierzadko pojawiają się kompleksowe programy zawierające instrumenty skierowane zarówno na podażową, jak i popytową stronę rynku pracy. Łączenie w ramach jednego programu różnych metod i instrumentów

ma wzmocnić siły oddziaływania realizowanych przedsięwzięć, m.in. dzięki podniesieniu ich skuteczności. W swoich badaniach przeprowadzonych dla Międzynarodowej Organizacji Pracy Meager i Morris podkreślają konieczność wyboru nowej drogi w polityce zapobiegania bezrobociu. Polega to na 3 sposobach postępowania: na dopasowywaniu działań do konkretnych problemów, łączeniu ze sobą różnych programów oraz synergicznym wpływaniu różnorodnych instrumentów na zjawisko wydłużania się okresu trwania bezrobocia. Synergiczne oddziaływanie instrumentów implementowanych z dwóch stron rynku pracy może przynieść nadspodziewane rezultaty w przeciwieństwie do wdrażanych standardowych procedur w klasycznym układzie hierarchicznym i chronologicznym.

Przełamywanie stereotypowych kategoryzacji służy podniesieniu efektywności działań w obszarze przeciwdziałania bezrobociu. Bez wątplenia poruszanie się w utrwalonych kanonach sprawia, iż prowadzona polityka z punktu widzenia decydenta jest polityką bezpieczną. W takim przypadku łatwo tłumaczyć niski poziom skuteczności wdrażanych instrumentów zatrudnienia oparciem decyzji na naukowych podstawach. Natomiast jedyny sposób modernizacji idei i dopasowywania teoretycznej myśli do rzeczywistości polega na przełamywaniu funkcjonujących schematów zarówno na poziomie conceptualnym, jak i funkcjonalnym. Dlatego ważne jest, aby instytucjonalizacja zasad prowadzenia polityki na rynku pracy, podobnie zresztą jak i w innych obszarach realizacji polityk publicznych, nie stanowiła z jednej strony bariery rozwoju niestandardowych form działania, a z drugiej strony nie stała się łatwym sposobem legitymizacji nieudolności i braku kompetencji decydentów w danym obszarze.

W wielu państwach UE i OECD praktyką stało się wdrażanie działań, które mają zapobiegać bezrobociu jako takiemu. Łączą one w sobie różnorodne instrumenty skierowane albo do poszczególnych subpopulacji, albo obejmujące swoim zasięgiem całą populację osób bezrobotnych. Obecnie w implementacji ALMP dominuje tendencja do poszukiwania cech homogenizujących dane populacje na rynku pracy według specyficznych cech jednostek, stąd też często kategoria osób długookresowo bezrobot-

¹ Działania te dzieli się najczęściej ze względu na sposób ich funkcjonowania: na działania bezpośrednie, takie jak tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych oraz działania pośrednie, jak subsydiowanie zatrudnienia czy też zachęcanie długookresowo bezrobotnych do aktywności zawodowej (Fay 1996; Calmfors i in. 2002; Kryńska 2005; Kabaj 2000; 2001; 2004 i inne).

² Trendy te są widoczne w polityce prowadzonej w państwach UE jak również wśród członków OECD. Więcej na ten temat w publikacjach informacyjnych Komisji Europejskiej oraz OECD.

nych schodzi na drugi plan, zapewne ze względu na heterogeniczność tej subpopulacji. Zjawisko wydłużania się okresu pozostawania bez zatrudnienia stanowi jeden z najpoważniejszych problemów dzisiejszych rynków pracy, jednak polityka przeciwdziałania temu zjawisku jest często prowadzona w innym kontekście.

Unia Europejska w trochę inny sposób niż pozostałe kraje należące do OECD kategoryzuje instrumenty rynku pracy. Choć prezentacja kategorii wydatkowych polityki rynku pracy w publikacjach OECD opiera się na kategoryzacji unijnej (Employment Outlook 2007), to w przypadku niektórych krajów pozaeuropejskich prezentacja wszystkich danych jest niemożliwa, w konsekwencji nie można porównać realizowanych polityk w ramach pewnych kategorii przyjętych za wyjściowe przez OECD i UE. Statystyka Unii Europejskiej za formę wyjściową przyjmuje 9 kategorii:

1. Usługi rynku pracy. Przez usługi rynku pracy rozumie się wszelkie usługi i działania dokonywane pod nadzorem publicznych służb zatrudnienia (PSZ), innych agencji lub też przez inne podmioty w ramach szeroko pojętych finansów publicznych, ułatwiające zatrudnienie osób bezrobotnych.
2. Szkolenia oraz inne działania edukacyjne finansowane w ramach wydatków publicznych. Mają one podnieść poziom kwalifikacji osób bezrobotnych i tym samym zwiększyć prawdopodobieństwo ich zatrudnienia.
3. Praca rotacyjna oraz dzielenie się pracą – daje to możliwość czasowego zatrudnienia bezrobotnego, by zastąpił osobę pracującą lub też wykonał część pracy przydzielonej osobie zatrudnionej.
4. Działania motywacyjne – podtrzymują gotowość pracy u osób znajdujących się w strefie ryzyka utraty pracy oraz wśród osób rozczarowanych długotrwałym i bezowocnym poszukiwaniem pracy, instrument ten jest skierowany także do populacji osób zatrudnionych.
5. Integracja osób niepełnosprawnych – działania te mają podnieść atrakcyjność zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz ich kwalifikacje.
6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, przeznaczone głównie dla osób długookresowo bezrobotnych, a finansowane ze źródeł publicznych.

7. Promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia, zachęcanie osób bezrobotnych i ułatwianie im podjęcia działalności gospodarczej.

8. Utrzymanie wsparcia i dochodów osób znajdujących się poza rynkiem pracy – próba utrzymania poziomu dochodów w postaci świadczeń społecznych.

9. Wcześniejsze emerytury – działanie skierowane do osób starszych, które utraciły szanse na zatrudnienie, polega ono na usunięciu danej osoby z zasobu pracy.

Kategoryzacja ta uznawana jest za bazową w Unii Europejskiej, choć jak już wspomniano, z powodu trudności porównawczych często używa się klasyfikacji stosowanej przez OECD (Martin i in. 2001)³. Warto również zwrócić uwagę na inną typologię zaproponowaną przez Meagera i Evans (Meager i in. 1998). Została ona skonstruowana specjalnie na potrzeby analizy instrumentów przeznaczonych do przeciwdziałania zjawisku wydłużania się okresu trwania bezrobocia:

1. Działania motywujące oraz subsydia dla pracodawców – ta kategoria odnosi się do podziału na popytowe i podażowe metody oddziaływania na rynek pracy. W tym przypadku stosowane instrumenty mają podnosić poziom motywacji pracodawców do zatrudniania osób bezrobotnych długookresowo, w sposób pośredni wpływają na tworzenie miejsc pracy, m.in. poprzez subsydiowanie zatrudnienia.

2. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych – Meager i Evans nazywają ten element polityki rynku pracy „mostem pomiędzy bezrobociem a regularnym rynkiem pracy” (Meager i in. 1998, s. 8). Rozróżnione zostają dwie formy kreowania miejsc pracy: pierwsza to bezpośrednie tworzenie miejsc pracy obsadzanych osobami długookresowo bezrobotnymi w sektorze publicznym, druga – konstruowanie specjalnej polityki i warunków dla tworzenia zatrudnienia tych osób, m.in. w ramach szeroko pojętego zatrudnienia socjalnego i ekonomii społecznej⁴.

³ Taką klasyfikację proponują również Calmfors (Calmfors i in. 2002), Kwiatkowski (2002a), OECD (Employment Outlook 2005, Employment Outlook 2007), Wróbel (2005) i inni.

⁴ Szerzej na ten temat m.in. w Hausner (2006) oraz Hausner, Laurisz, Mazur (Hausner i in. 2007).

3. Dzielenie się zatrudnieniem i redukcja podaży pracy – kategoria ta nie jest dotyczy jedynie osób długookresowo bezrobotnych, choć łatwość dezaktywizacji zawodowej tej grupy sprawia, że często są obejmowane działaniem tego instrumentu.

4. Szkolenia zawodowe. Znaczną część wydatków polityki przeciwdziałającej wydłużaniu się okresu pozostawania bez zatrudnienia oraz nakierowanej na aktywizację bezrobotnych długookresowo przeznaczają się właśnie na ten instrument, zaliczany do podażowej kategorii oddziaływania na rynek pracy. Poza możliwością zwiększania poziomu kapitału ludzkiego w populacji osób o najniższym potencjale kwalifikacyjnym pozwala on oddziaływać na zasób kapitału ludzkiego w populacji osób aktualnie pracujących, przez co m.in. obniża się prawdopodobieństwo odpływu tych osób z rynku pracy oraz podnosi się ich produktywność. Szkolenia jednak nie należą do grupy instrumentów bezpośrednio oddziałujących na zatrudnienie osoby bezrobotnej, w tym przypadku najczęściej mówi się o roli pośredniej szkoleń w procesie powrotu do zatrudnienia osób bezrobotnych, gdyż, jak się często podkreśla, szkolenia nie „wyciągają” osób długookresowo bezrobotnych z obszaru niskiej aktywności zawodowej, ale znacznie (przez oddziaływanie na poziom kapitału ludzkiego) podnoszą ich szanse na zatrudnienie⁵.

5. Szkolenia w zakresie poszukiwania pracy oraz poradnictwo zawodowe. Jak zauważają Meager i Evans (Meager i in. 1997), jest to jeden z podstawowych instrumentów oddziałujących na sferę motywacyjną osób długookresowo bezrobotnych. Instrument ten nie zapewnia podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych, lecz aktywizuje osoby bezskutecznie poszukujące pracy, motywuje je do podejmowania poszukiwań oraz promowania pozytywnych postaw. Drugi obszar oddziaływania tego instrumentu to uczenie poruszania się na rynku pracy osób, które od długiego czasu nie miały z nim styczności. Do podstawowych szkoleń należy nauczanie technik

efektywnego poszukiwania pracy oraz sposobów autoprezentacji i prowadzenia rozmów z pracodawcami.

6. Podnoszenie efektywności przepływu informacji na rynku pracy. Bez wątpienia instrument ten jest przeznaczony dla osób krótkotrwale bezrobotnych i zdecydowanie wpływa na skrócenie średniego okresu trwania bezrobocia frykcyjnego. Nie można jednak nie doceniać oddziaływania przepływu informacji również na sytuację osób długookresowo bezrobotnych. O ile trudno wykazać wysoki stopień oddziaływania przepływu informacji na odpływ z bezrobocia długookresowego, o tyle jednak, jak zauważa wielu autorów⁶, można zauważyć wysoki stopień oddziaływania tego czynnika na napływ do bezrobocia długookresowego. Zatem można stwierdzić, że ma on znaczący wpływ na poziom bezrobocia długookresowego, choć raczej nie wykazuje związku z długością okresu pozostawania bez pracy.

7. Motywowanie do podjęcia poszukiwań pracy i zatrudnienie poprzez subsydiowanie jednostek poszukujących pracy lub podejmujących zatrudnienie. Instrument ten nie jest skierowany bezpośrednio do długookresowo bezrobotnych, jednak jego działanie również obejmuje tę subpopulację bezrobotnych. Wdraża się go, by obniżyć koszty poszukiwania i podjęcia pracy przez osoby bezrobotne, co w pewnym stopniu przekłada się na wzrost dochodów z tytułu podjęcia zatrudnienia przez bezrobotnego.

2. Skuteczność aktywnej polityki rynku pracy

Ważnym czynnikiem aktywizującym osoby długookresowo bezrobotne jest internalizacja i materializacja zasady „kija i marchewki” (Jackman 2002) w postaci wprowadzania presji i sankcji wobec osób poszukujących pracy. Akceptacja tej zasady na poziomie definiowania kierunków i operacjonalizacji prowadzonych

⁵ Szanse na zatrudnienie osób po szkoleniach zawodowych zmniejszają się wraz z upływem czasu od szkolenia, aż do 5 miesięcy, kiedy poziom szans na zatrudnienie zrównuje się z poziomem szans osób nieuczestniczących w szkoleniach.

⁶ W opracowaniach dotyczących bezrobocia strukturalnego oraz bezrobocia równowagi przepływ informacji i efektywność działania służb zatrudnienia są podstawową determinantą wielkości omawianych poziomów bezrobocia (Kryńska 2005; Kwiatkowski 2002a; Kwiatkowski 2002b; Layard i in. 1991; Socha, Sztanderska 2000 i in.).

działań sprawia, że ważnym aspektem prowadzonej polityki staje się wywieranie nacisku na osoby bezrobotne. W ten sposób został stworzony impuls pod instytucjonalizację nowej doktryny w polityce rynku pracy i polityce społecznej – *welfare to work* (Boni 2004). Podstawowym celem w tym przypadku, jak podkreślają Meager i Evans (Meager i in. 1998), jest wdrażanie takich działań, które pozwolą na obniżenie poziomu płacy progowej akceptowanej przez osoby bezrobotne, tak aby osoby te były skłonne podjąć pracę gorzej płatną w stosunku do swoich pierwotnych oczekiwań. Cel sam w sobie to redukcja prawdopodobieństwa wpadania w pułapkę bezrobocia oraz ograniczenie występowania patologicznych postaw wśród osób bezrobotnych, m.in. w postaci uzależnienia się od świadczeń społecznych. Jak słusznie zauważają Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002), fundamentem implementowania aktywnych programów rynku pracy musi być też kreowanie nowych miejsc pracy. Jeżeli ALMP nie wpływają na tworzenie nowych miejsc pracy, to ich wdrażanie nie ma sensu, ponieważ prowadzą one tylko do zastępowania osób dotychczas pracujących uczestnikami programów, którzy konkurują głównie niższym poziomem żądań płacowych. Aktywne programy wpływają na popyt na pracę w taki sposób, że tworzenie miejsc pracy staje się bardziej opłacalne. Calmfors stwierdził, że w konsekwencji wdrażania ALMP zmienia się kąt nachylenia krzywej popytu na rynku pracy. Aktywizacja dużej grupy osób mało atrakcyjnych z punktu widzenia potencjalnych pracodawców przyczynia się do wzrostu rywalizacji o miejsca pracy, co w konsekwencji obniża presję płacową i prowadzi do zmian w popycie na pracę (Kwiatkowski 2002a; Layard i in. 1991). Ten sam sposób postrzegania determinant skuteczności oddziaływania ALMP można zauważyć u Faya (Fay 1996). Podobnie jak Calmfors uznaje on, że podstawowym czynnikiem, który warunkuje skuteczność ich oddziaływania, jest popyt na pracę. Różni go jednak od Calmforsa podejście do efektów aktywnych programów występujących w dłuższym czasie, ponieważ, jak twierdzi, w krótkim okresie bez wzrostu liczby miejsc pracy wszelkie działania podejmowane w ramach ALMP będą generowały jedynie efekty wypychania i substytucji. Jest to w pełni zgod-

ne z podejściem Calmforsa, Fay jednak zauważa, widoczne są również inne efekty ich wdrażania występujące w długim okresie. Podstawową korzyścią wynikającą z implementacji programów aktywizujących jest podnoszenie kapitału ludzkiego w populacji siły roboczej oraz aktywizacja osób pozostających bez pracy, dzięki czemu zwiększa się poziom efektywnej podaży na rynku pracy, co jak wiadomo skutkuje wzrostem konkurencji o miejsca pracy i obniżeniem presji płacowej. Zatem, wspierając się na spostrzeżeniach Faya oraz potwierdzeniu tych spostrzeżeń przez Layarda (Layard 2004), można przyjąć, że w długim okresie wdrażanie ALMP wpływa na wzrost popytu na pracę, co jest efektem obniżenia presji płacowej.

Calmfors z kolei wykazuje, że w długim okresie implementacja aktywnych programów prowadzi do obniżenia kosztów rotacji pracowników, co wynika z efektywniejszego pośrednictwa pracy, zwiększenia motywacji do poszukiwania pracy, podnoszenia kwalifikacji pracowników. Jak podsumowuje ten kompleks efektów Lindbeck (Lindbeck i in. 1986), sprzyja to podnoszeniu skuteczności i osłabia pozycję *insiders*. W ten sposób ALMP skłaniają przedsiębiorców do tworzenia nowych miejsc pracy. Jednak idąc tym tokiem rozumowania, nie znajduje się przesłanek, by wykazać, że przy braku wzrostu popytu na rynku pracy (jak w przypadku spostrzeżeń Faya i Layarda) ALMP przynoszą inne efekty niż substytucja i wypychanie zatrudnienia.

W sposób kompleksowy warunki *sine qua non* skutecznej aktywizacji osób bezrobotnych opisał Kabaj (Kabaj 2001; 2004). W poniższym wyszczególnieniu wymienione przez Kabaję warunki zostały uzupełnione spostrzeżeniami innych autorów i badaczy na temat każdej z wymienionych kategorii.

1. Odpowiedni stosunek liczby bezrobotnych do liczby ofert pracy – jak już wspomniano na podstawie badań i rozważań Calmforsa, Faya i Layarda, odpowiedni poziom popytu na rynku pracy jest warunkiem koniecznym skuteczności ALMP.
2. Tworzenie nowych miejsc pracy – według badań Rutkowskiego (Rutkowski 2002) korelacja pomiędzy stopą tworzenia miejsc pracy a poziomem zatrudnienia wynosi 0,84, natomiast pomiędzy likwidacją miejsc pracy

- a zatrudnieniem wynosi $-0,54$. Stąd wniossek, że lepszym rozwiązaniem jest tworzenie nowych miejsc pracy niż ochrona dotychczas istniejących ze względu na wyższą wrażliwość zatrudnienia na tworzenie miejsc pracy niż na ich likwidację. Równie ważny aspekt to uwzględnienie wzrostu wielkości zasoby siły roboczej będącego efektem napływu absolwentów, tzn. uwzględnianie wartości netto przyrostu liczby miejsc pracy.
3. Podniesienie poziomu mobilności przestrzennej – wydłużanie się okresu bezrobocia implikuje wzrost mobilności, jednak tylko w aspektach zawodowym i kwalifikacyjnym (Kabaj 2004, Kryńska 2005). Podniesienie mobilności przestrzennej z wielu powodów sprawia znaczne trudności, nie jest to jedynie efekt oddziaływania czynników systemowych czy też strukturalnych, ale również charakterologicznych.
 4. Polityka pasywna powinna być dostosowana do polityki aktywnej prowadzonej na rynku pracy – system świadczeń oferowanych osobie bezrobotnej powinien motywować do podjęcia pracy, a jednocześnie wywierać presję na osobę bezrobotną w celu jej samodzielnej aktywizacji (Jackman 2002).
 5. Faktyczna chęć znalezienia zatrudnienia – osoby bezrobotne powinny chcieć znaleźć zatrudnienie. Niespełnienie tego warunku skazuje każdą wdrażaną politykę na niepowodzenie, co w uzasadnieniu do zasady „kija i marchewki” omawia Jackman (Jackman 2002).
 6. Skierowanie polityki aktywizacyjnej do osób w wieku produkcyjnym mobilnym – jak twierdzi Kabaj (Kabaj 2001), szczególnie wśród osób długookresowo bezrobotnych przekroczenie pewnego wieku wpływa na zdecydowane obniżenie chęci do aktywnego poszukiwania zatrudnienia.
 7. Prowadzone działania powinna cechować kompleksowość, a zatem konieczne jest ustalanie całościowej polityki gospodarczej pod kątem zapobiegania bezrobociu i zwiększania zatrudnienia.
- Podsumowując podejście Kabaja, można stwierdzić, że sukces wdrażanej aktywnej polityki rynku pracy jest uzależniony od wielu różnorodnych czynników, przy czym warto zauważyć, że skuteczność ALMP nie wiąże się w tych roz-

ważaniach z rodzajem wdrażanej polityki, katalogiem stosowanych metod itp. Innymi słowy, skuteczność działań aktywizacyjnych jest uzależniona nie od nich samych, lecz od czynników egzogenicznych, takich jak koniunktura gospodarcza, polityk wdrażanych przez inne ośrodki niż te, które odpowiadają za ALMP oraz od postawy osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Ten sposób postrzegania ALMP unaczynia oderwanie właściwości prowadzonych działań od ich istoty, co w konsekwencji sprawia, że są one niespójne, a metody ich wdrażania nieracjonalne. Zatem niezwykle istotnym elementem w analizie skuteczności aktywnej polityki rynku pracy wydaje się dokonywanie oceny wdrażanych programów w połączeniu z obiektywną oceną sytuacji na rynku pracy.

3. Efekty implementacji aktywanych programów rynku pracy

Layard, Nickell i Jackmann (Layard i in. 1991) w przeprowadzonych badaniach wykazują, że implementacja ALMP wpływa w sposób bezpośredni na zatrudnienie. Model stworzony przez Layarda został później rozbudowany m.in. przez Martina, Grubba, Calmforsa, Forslunda i Hemströma (Martin 2000; Martin i in. 2001; Calmfors 1994; Calmfors i in. 2002). Jednak z przeprowadzanych badań nad efektywnością instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wynika, że efekty wdrażanych ALMP nie są zawsze takie same. Różnorodność wyników opisują cytowani powyżej Calmfors, Martin i Grubb, a także Fay (1996) oraz Meager i Evans (Meager i in. 1998), w przypadku polskich autorów są to m.in. Kabaj, Bednarski, Kryńska, Kwiatkowski i Zarychta (Kabaj 1997/2004; Bednarski 1996; Kryńska i in. 1998). Brak jednoznacznych wyników potwierdzonych w różnych badaniach oznacza, że niełatwo antycypować efekty implementowanych metod. Jak zauważa Kryńska (Kryńska i in. 1998), każda decyzja ekonomiczna powinna podlegać weryfikacji przez skonfrontowanie jej z efektami, jakie mogłaby wywołać na rynku pracy. Kryńska jest zwolenniczką łączenia polityki gospodarczej z polityką rynku pracy, uważa, że w badaniach efektywności nie należy pomijać takich kwestii, jak niekwantyfikowalne efek-

ty zewnętrzne oraz implikacje społeczne prowadzonych działań.

W środowisku badaczy toczy się dyskusja na temat skuteczności, jak również celowości prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy, ponieważ bez wątpienia ALMP nie jest antidotum na problem bezrobocia. Jak pokazuje Osiecka-Chojnacka (Osiecka-Chojnacka 2006, s. 23), „nawet jeśli niektóre programy okazują się efektywne na «poziomie mikro», czyli zwiększają szanse uczestników na zatrudnienie, to nie jest to jednoznaczne z tym, że przyniosą taki sam pozytywny efekt w skali makroekonomicznej. Niektórzy badacze uznają nawet, że programy aktywizacyjne służą nie tyle redukcji bezrobocia, co łagodzeniu zaniepokojenia społeczeństwa bezrobociem i realizacji pewnych celów socjalnych. Nie ulega wątpliwości, że prowadzenie skutecznych programów aktywnej polityki rynku pracy jest bardzo trudne, szczególnie, jeśli jest prowadzone w warunkach złej koniunktury gospodarczej oraz strukturalnych problemów na rynku pracy”. Przykładowo szwedzkie badania efektywności ALMP (Calmfors i in. 2002) wskazywały nieznacznie pozytywny wpływ aktywnych programów na zmniejszanie bezrobocia, a efekty aktywnych programów uznane zostały za rozczarowujące. Calmfors uznał również, że równoczesne stosowanie aktywnych i pasywnych instrumentów przeciwdziałania bezrobociu nie jest dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia efektywności wdrażanych programów. Podobne konkluzje znajdują się w cytowanych już pracach badawczych Martina i Grubba (Martin i in. 2001) oraz Heckmana (Heckman i in. 1999). W szwajcarskich badaniach przeprowadzonych przez Lalive'a, van Oursa i Zweimüllera (Lalive i in. 2002) autorzy wykazują istnienie znaczącego niebezpieczeństwa wynikającego z faktu, że ofertę aktywnych programów dostarcza się tam bezrobotnym wraz ze wsparciem dochodowym, choć jak podkreślają, niepokoi przede wszystkim rozmiar tego wsparcia, a nie sam fakt jego udzielania. Zbyt szeroki dostęp do pasywnych środków przeciwdziałania bezrobociu osłabia aktywność poszukiwania pracy i tym samym wydłuża okres pozostawania bez zatrudnienia. Można zatem zauważyć, że różnice w postrzeganiu potencjalnych skutków wdrażania ALMP są znaczne.

Warto jednak przytoczyć wyniki niektórych badań, w sposób jednoznaczny dowodzących występowania pozytywnych korelacji pomiędzy implementowanymi ALMP a zjawiskami występującymi na rynku pracy. W szerokich badaniach szwedzkiego rynku pracy Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002) potwierdzają pozytywny wpływ aktywnej polityki rynku pracy na poziom aktywności zawodowej w ogóle. W swoich badaniach Bellmann i Jackman (Bellmann i in. 1996) wykazują, że aktywna polityka rynku pracy w sposób wyraźny przyczynia się do wzrostu aktywności zawodowej kobiet. Pozytywne oddziaływanie ALMP na sytuację na rynku pracy powodujące redukcję bezrobocia obserwowali w swoich badaniach również Nickell i Layard (Nickell i in. 1999), podobnie jak Wolfers i Blanchard (Blanchard i in. 2000) oraz Scarpetta (Scarpetta 1996). Natomiast Bellmann i Jackman (Bellmann i in. 1996), potwierdzając istnienie wpływu aktywnych programów na obniżanie poziomu bezrobocia, podkreślają, że nie jest on znaczący. Do ciekawych wniosków doszedł Scarpetta (Scarpetta 1996), który zauważył, że ALMP decydują o obliczu populacji niepracującej. O ile widać ich oddziaływanie na populację osób biernych zawodowo lub na osoby bezrobotne, o tyle jednak w dużo większym stopniu rzutują one na połączone populacje osób niepracujących. W takim ujęciu wpływ ten jest zdecydowanie wyraźniejszy i ukierunkowany na zmniejszanie tych połączonych populacji. W tych samych badaniach Scarpetta w sposób empiryczny potwierdza tezę, że wielkość zasobu bezrobocia to jeden z podstawowych czynników determinujących skłonność do uczestnictwa osób bezrobotnych w programach aktywizujących.

Pozytywnym skutkiem ALMP jest wzrost produktywności osób pracujących, to m.in. efekt wzrostu kapitału ludzkiego wśród uczestników szkoleń i praktyk zawodowych oraz niższych kosztów jednostkowych wytworzenia produktu finalnego, co wynika z obniżenia kosztów pracy w ramach subsydiowania zatrudnienia. Wzrost produktywności wpływa bezpośrednio na zwiększenie popytu na pracę, a tym samym na wzrost zatrudnienia. Polityka aktywizacyjna w rozsądny sposób połączona z polityką pasywną sprzyja utrzymywaniu na rynku pracy osób, które w innym przypadku przepłynęłyby do

zasobu biernych zawodowo. Działanie takie wydatnie podnosi wielkość efektywnej podaży pracy, co przyczynia się do obniżenia presji płacowej oraz dzięki zaostrzeniu konkurencji o wolne miejsca pracy wpływa pozytywnie na poziom inwestycji w kapitał ludzki (Kwiatkowski 2002a). Aktywne programy rynku pracy podnoszą również atrakcyjność bycia bezrobotnym, w szczególności dla osób nieaktywnych zawodowo. Status bezrobotnego uprawniający do uczestnictwa w programach pozwala na zdobycie zawodu, podniesienie kwalifikacji, znalezienie zatrudnienia itd. Efektem tej zwiększonej atrakcyjności statusu bezrobotnego może być również wzrost bezrobocia oraz wydłużanie się jego trwania, na co szczególnie zwracają uwagę Lalive, van Ours i Zweimüller (Lalive i in. 2002).

Pozytywne efekty implementacji aktywnej polityki rynku pracy w syntetyczny sposób prezentuje m.in. Wróbel (Wróbel 2005, s. 18–20):

- Pozytywny wpływ na proces dopasowań na rynku pracy.
- Zwiększenie efektywnej podaży pracy implikuje wzrost konkurencji w zasobie bezrobocia o wolne miejsca pracy.
- Podtrzymywanie i wzrost poziomu kapitału ludzkiego, i tym samym poprawa produktywności pracy.
- Alokacja zasobów pracy pomiędzy sektorami – zgodnie z modelem Layarda–Nickella przenoszenie zatrudnienia z sektorów niskoprodukcyjnych/schyłkowych do sektorów wysokoprodukcyjnych.
- Obniżanie bezrobocia przez tworzenie nowego popytu na pracę.
- Wpływ na politykę fiskalną – sumaryczne obniżenie presji na wydatki budżetowe oraz efekt substytucji fiskalnej polegający na możliwości przesuwania środków z jednego celu na realizację innych.

Warto również dostrzegać niemierzalne skutki wdrażania polityki aktywizacyjnej, głównie w warstwie relacji społecznych. Dotyczy to przede wszystkim zmniejszania ryzyka wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz subiektywnego poczucia partycypacji społecznej (Kwiatkowski 2002a). Implementacja programów aktywizujących zawodowo osoby bezrobotne sprzyja również zmniejszaniu poziomu patologizacji życia

społecznego i przestępczości, szczególnie wśród osób młodych (Fay 1996).

Wdrażanie ALMP niesie za sobą również negatywne skutki, są one immanentną częścią efektu końcowego wdrażanych programów. Jak wykazują badania, wyeliminowanie tych efektów jest praktycznie niemożliwe, zatem warto być świadomym możliwości ich wystąpienia i traktować je jako skutki uboczne procesu implementacji polityk podnoszących aktywność zawodową osób bezrobotnych. W swoich badaniach Blundell, Calmfors, Scarpetta i Sianesi (Blundell i in. 2001; Calmfors 2001; Scarpetta 1996; Sianesi 2002) wykazali występowanie negatywnych skutków wdrażanych działań aktywizacyjnych. Zwrócili oni szczególną uwagę na wzrost w wymiarze finansowym atrakcyjności bezrobocia dla osób, które w innych warunkach nie byłyby zainteresowane poszukiwaniem zatrudnienia i pozostawałyby w zasobie osób biernych zawodowo. Konsekwencją tej sytuacji jest wzrost presji na płacę mimo potencjalnego zwiększenia się populacji osób poszukujących zatrudnienia. W tym przypadku mechanizm oddziałujący na płacę ma podobne podstawy jak podnoszenie poziomu świadczeń z tytułu bezrobocia.

Jak już zasygnalizowano, uczestnictwo w aktywnych programach rynku pracy oddziałuje również negatywnie na długość okresu pozostawania bez pracy. Wydłuża się on w zależności od zastosowanego instrumentu aktywizującego. Według długoletnich badań Lalive'a (Lalive i in. 2002), normą jest wydłużanie się okresu bezrobocia w sytuacji, gdy osoba bezrobotna uczestniczy w ALMP. W największym stopniu wpływają na to kursy językowe (–0,65) oraz programy zatrudnieniowe (–0,63), w mniejszym stopniu kursy podnoszące kwalifikacje osób bezrobotnych (–0,43), kursy komputerowe (–0,31) oraz kursy podnoszące umiejętności skutecznego poszukiwania pracy (–0,22). W najmniejszym stopniu wydłuża okres pozostawania w zasobie bezrobotnych subsydiowane zatrudnienie (–0,06). Zjawisko to jest znane pod nazwą *locking-in effect*, jako jego główne przyczyny podaje się brak czasu na skuteczne poszukiwanie zatrudnienia z powodu zaangażowania w program oraz wzrost oczekiwań dotyczących płacy czy też warunków pracy w wyniku subiektywnego wzrostu wartości oferowanej przez uczestnika programu pracy. Do innych

negatywnych efektów wdrażania aktywnych programów należy: osłabienie pozycji na rynku pracy osób oraz przedsiębiorstw, które nie są odbiorcami tych programów. Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002), podobnie jak inni⁷, dzielą to zjawisko na dwa odrębne i w ten sposób prezentują definicje tych zależności jako dwóch odrębnych zjawisk będących efektem zastosowania ALMP. W pierwszym przypadku jest to efekt substytucyjny (*substitution effect*) definiowany jako uzyskiwanie zatrudnienia przez osoby uczestniczące w programach kosztem regularnych pracowników. Inną definicję stosują Martin i Grubb, jak również Osiecka-Chojnacka (Martin i in. 2001; Osiecka-Chojnacka 2006), którzy uznają za efekt substytucyjny sytuację, kiedy osoba bezrobotna uzyskuje zatrudnienie, uczestnicząc w programie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu. Drugie zjawisko nazwane zostało przez Calmforsa efektem wypychania (*displacement effect*) i jest definiowane jako osiąganie przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia ze środków publicznych i dzięki niższym kosztom pracy wypierające z rynku przedsiębiorstwa tego wsparcia pozbawione. Natomiast Martin i Grubb przez efekt wypierania rozumieją sytuację, kiedy uczestnik programu uzyskuje zatrudnienie kosztem osoby zatrudnionej, która traci pracę i staje się bezrobotna⁸.

Badacze zauważają jeszcze możliwość wystąpienia innego niekorzystnego zjawiska, jakim jest zaangażowanie do aktywnych programów osób, które bez zastosowania tego typu metod przeciwdziałania bezrobociu i tak znalazłyby zatrudnienie. Zjawisko to nazwane zostało *deadweight loss*, co tłumaczy się jako efekt jałowego biegu (Kabaj 2001; Kwiatkowski 2002a) lub jałowych wydatków. W takim przypadku mamy do czynienia z nietrafioną inwestycją, jednak trudno trafnie przewidzieć losy każdej osoby, ponieważ zawsze istnieje pewien margines błędu. Może to zdecydować o zdyskwalifikowaniu osoby, która bez udziału w danym programie nie uzyskałaby zatrudnienia. Stąd też nietrafna inwestycja jest

wpisana w ryzyko podejmowania decyzji kwalifikacyjnych.

Warto omówić również zjawisko w sposób pośredni związane z implementacją aktywnych programów rynku pracy. Jest ono wynikiem wprowadzenia tzw. zasady „kija i marchewki” (Jackman 2002), innymi słowy: świadczenia za aktywację (*benefit sanctions*). Bezrobotni, chcąc utrzymać tytuł do uzyskiwanych świadczeń, uczestniczą w programach aktywizacyjnych, jednak nie zamierzają znaleźć zatrudnienia, lecz prolongować prawo do świadczeń. Zjawisko uczestnictwa bezrobotnych w programach aktywizacyjnych, po których wracają do zasobu bezrobocia i po jakimś czasie ponownie uczestniczą w programach aktywizacyjnych, po czym znowu wracają do bezrobocia, nazywane jest efektem karuzeli (Calmfors i in. 2002; Sianesi 2002). Jednak zasada „kija i marchewki”, na co warto zwrócić uwagę, przynosi przede wszystkim pozytywne efekty. Jak zaznaczają Lalive, van Ours i Zweimüller (Lalive i in. 2002a), wprowadzenie tej zasady w sposób widoczny skraca długość trwania średniego okresu bezrobocia. W niemiecko-szwajcarskich badaniach obliczyli oni, że okres pozostawania bez pracy w przypadku braku sankcji wynosiłby średnio 212 dni, natomiast wprowadzenie sankcji skraca ten okres do 189 dni.

Calmfors, Forslund i Hemström (Calmfors i in. 2002) w ramach badań nad efektami wdrażania ALMP w Szwecji prezentują kilka ciekawych spostrzeżeń, które według nich mają niebagatelny wpływ na programowanie aktywnych polityk rynku pracy. Jako jeden z podstawowych aspektów skutecznej realizacji aktywnej polityki wymieniają tworzenie bilansu korzyści z uczestnictwa w tych programach z perspektywy całego systemu nakierowanego na wspieranie osób bezrobotnych. Globalna analiza dochodowa, która uwzględnia nie tylko korzyści wynikające z uczestnictwa w programach, ale przede wszystkim poziom całkowitej kompensacji dochodów w okresie bezrobocia, decyduje o skuteczności selektywnego wyboru uczestników oraz o poziomie kosztów polityki rynku pracy w ogóle. Calmfors, Forslund i Hemström, podobnie jak Sianesi (Sianesi 2002), przekonują, że czynnikiem równie istotnym jak analiza aspektu dochodowego, dokonującym wstępnej selekcji

⁷ W Polsce terminologią tą posługują się m.in. Golinowska, Kabaj i Kwiatkowski (Golinowska 2005; Kabaj 2004; Kwiatkowski 2002a).

⁸ W ramach prowadzonej analizy za bazową terminologię przyjąłem terminologię używaną przez Calmforsa.

na poziomie motywacyjnym (czy uczestnictwo w programie i aktywizacja opłacają się, czy też nie), jest odpowiedni wybór grupy docelowej. Jeżeli instrumenty są źle zaadresowane, efektem może być pogłębienie niekorzystnej struktury podaży pracy, i tym samym brak wpływu na sytuację na rynku pracy mimo poniesienia kosztów wdrażanych programów. Grupy docelowe wybierane do uczestnictwa w aktywnych programach powinny przede wszystkim pochodzić z obszaru tzw. defaworyzacji zawodowej, czyli zbiorowości osób mniej atrakcyjnych dla pracodawców, tj.: osób długookresowo bezrobotnych, młodych, starszych czy też np. populacji kobiet. Ważnym aspektem tak prowadzonej selekcji jest wdrażany w niektórych krajach program profilowania bezrobotnych (*unemployment profiling*). Polega on na wczesnym wykrywaniu ryzyka wydłużania się okresu trwania bezrobocia i wykluczenia społecznego, a na podstawie tak prowadzonej wczesnej selekcji dokonywaniu wstępnego profilowania oraz indywidualizowania podejścia do poszczególnych osób bezrobotnych. Uzupełnieniem tego aspektu wdrażania aktywnych polityk rynku pracy są wnioski wysnute przez Scarpettę (Scarpetta 1996). Uważa on za niezbędne zwiększenie roli asystentów (doradców) osób bezrobotnych jako tych, którzy potrafią trafniej niż ogólna selekcja i kategoryzacja systemowa wyznaczyć cel i ścieżkę kariery adekwatną do kwalifikacji i predyspozycji osoby bezrobotnej. Pozwala to również na skuteczniejsze wyselekcjonowanie odpowiedniej grupy osób do określonych programów, co jest o tyle istotne, że może w ten sposób wyrażnie zredukować *deadweight loss effect*.

4. Trendy w polityce aktywizacyjnej

Opierając się na wytycznych polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2007–2013 oraz odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, programy współfinansowane przez politykę spójności powinny dążyć do: kierowania środków na tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy przez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Od 2003 roku w europejskich strategiach zatrudnienia obowiązują postanowienia ustalone na szczycie UE w kontekście tworzenia strategii zatrudnienia (Komunikat Komisji... 2005, Uaktualnienie Decyzji Rady z 15 lipca 2008 roku, 2008/618/WE). Poziomy odniesienia z katalogu głównych priorytetów rozwojowych UE, które mają podnieść skuteczność wdrażanych programów i zatrudnialności siły roboczej, zostały wymienione poniżej:

- Każdy bezrobotny musi otrzymać ofertę pozwalającą mu na utrzymanie motywacji i zdolności do zatrudnienia, zanim okres jego bezrobocia przekroczy 4 miesiące⁹, w przypadku osób młodych oraz 12 miesięcy w przypadku pozostałych bezrobotnych. Impuls do „nowego startu” może przybrać formę aktywnej pomocy dla bezrobotnego oferowanej przez instytucję do tego predestynowaną, jednak po wcześniejszej akceptacji osoby odpowiedzialnej za danego bezrobotnego.
- Do 2010 roku 25% osób długookresowo bezrobotnych powinno uczestniczyć w programach mających na celu ich aktywizację zawodową, czy to za pomocą szkoleń zawodowych, czy też praktyk zawodowych. Wszelkie aktywne programy skierowane do osób długookresowo bezrobotnych powinny dążyć do przywrócenia tych osób do zatrudnienia lub też do populacji osób aktywnie konkurujących o miejsca pracy.

Już wcześniej eksperci UE (Council Recommendation (EC)... 2000/2003) zwracali uwagę na skuteczność działań aktywizujących, motywujących, uczących poruszać się po rynku pracy, a z drugiej strony pozwalających uczestniczyć w nim w jakiegokolwiek formie, np. stażu czy pracy subsydiowanej. Podkreślano ich wyższą efektywność w porównaniu do „suchych” szkoleń, które wprawdzie zwiększają kwalifikacje osób bezrobotnych, jednak bez urealnienia zdobytych umiejętności nie przynoszą zadowalających efektów. Zdecydowanie można poprzeć ten sposób rozumowania, wydaje się logiczne, że sku-

⁹ Uaktualnienie na podstawie Decyzji Rady z 15 lipca 2008 r. dot. Wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, 2008/618/WE. Zmiany dot. m.in. zredukowania okresu oczekiwania na obligatoryjne wsparcie programami aktywnej polityki z 6 do 4 miesięcy.

teczność szkoleń prowadzonych w oderwaniu od faktycznego zatrudnienia jest nieporównywalnie niższa niż podnoszenie kwalifikacji zawodowych w ramach stażu w przedsiębiorstwie. Finansowanie szkoleń generuje koszty porównywalne do wspierania zatrudnienia. Ponadto regularna praca w ramach ALMP ma dodatkowe zalety z punktu widzenia przyszłego potencjalnego pracodawcy, m.in. uczy, przywraca kulturę pracy i umiejętność kooperowania z innymi pracownikami. Ten niematerialny efekt ma niebagatelne znaczenie dla poprawy zatrudnialności bezrobotnych. Bez wątpienia zwykle szkolenia są tego efektu pozbawione.

W aktualnie prowadzonej w Unii Europejskiej polityce rynku pracy widoczne staje się nowe podejście do zjawiska bezrobocia, zatrudnienia, pomocy społecznej oraz całego systemu funkcjonowania państwa w obszarze rynku pracy (Komisja Wspólnot Europejskich 2005). Nowe trendy są widoczne w dokumentach i strategiach opracowywanych w ramach UE oraz w większości krajów OECD (Employment Outlook 2005; 2007). Ważnym promowanym kierunkiem, a może nawet paradygmatem prowadzenia polityki rynku pracy stała się koncepcja *flexicurity*, która łączy działania uelastyczniające rynek pracy z działaniami podnoszącymi poziom bezpieczeństwa pracownika. Podstawą tego podejścia są m.in. teorie Layarda i Jacmana, jak również spostrzeżenia Calmforsa, Forslunda i Hemströma, że aktywna polityka rynku pracy powinna stanowić kompleksową drogę do skracania czasu pozostawania bez zatrudnienia, ale także ograniczać wpadanie w pułapkę bezrobocia i biedy, które nie pozwalają osobom bezrobotnym na opuszczenie zakłętego kręgu programów aktywizujących i pasywnej polityki rynku pracy. Jak się podkreśla, niezwykle istotnym elementem takiego rozumowania jest podniesienie bezpieczeństwa w sytuacji przejścia pomiędzy nauką a pracą czy pomiędzy jednym a drugim zatrudnieniem. Dlatego *flexicurity* kładzie silny nacisk na działania kierowane do osób, które jeszcze nie były bezrobotne. Koncepcja ta została w niniejszym artykule jedynie zasygnalizowana, choć jej składowe można znaleźć w każdym z prezentowanych i omawianych podejść do aktywizacji osób długookresowo bezrobotnych. Natomiast w obszarze przeciwdziałania procesowi wydłużania się okresu pozostawiania

bez pracy syntetyczny katalog zmian i tendencji przedstawili Meager i Evans (Meager i in. 1998) w oficjalnym dokumencie kierunkowym dla realizacji ALMP w UE. W poniższym wyszczególnieniu znalazły się kategorie często wymieniane przez różnych badaczy i analityków, co zostało uwzględnione w postaci umieszczenia w każdym z punktów konkretnego nazwiska badacza. W ten sposób chciałbym pokazać, jak tworzenie polityki ma umocowanie w analizach i badaniach prowadzonych przez różne ośrodki naukowe.

1. Umiejscowienie priorytetów działania po stronie podażowej rynku pracy. Jest to głównie wynikiem empirycznego dowodu na wyższą efektywność działań prowadzonych w ramach polityki rynku pracy i zatrudnienia nakierowanych na podażową stronę rynku pracy (Calmfors 1994).

2. Po stronie instrumentów nakierowanych na popytową stronę rynku pracy wyraźnie widoczna jest tendencja odchodzenia od bezpośredniego tworzenia miejsc pracy na rzecz działań pośrednio wpływających na ich kreowanie. Można to zauważyć w próbach oddziaływania na ściśle zdefiniowane grupy docelowe m.in. poprzez subsydiowanie zatrudnienia oraz wdrażanie instrumentów podnoszących motywację do zatrudniania określonych grup osób. Znaczenie tych działań podkreśla również Rutkowski (Rutkowski 2002).

3. Zmiany postrzegania wagi i skuteczności oddziaływania poszczególnych instrumentów po stronie podażowej. Widocznym efektem rewizji implementowanej polityki rynku pracy jest przesunięcie środka ciężkości ze szkoleń zawodowych – dotychczas powszechnie stosowanej metody aktywizującej bezrobotnych, w tym głównie bezrobotnych długookresowo – w kierunku wsparcia motywacyjnego, poradnictwa zawodowego, wyznaczania ścieżek kariery. Zamiast szkoleń *stricte* zawodowych osobom bezrobotnym oferowane są szkolenia pozwalające na łatwiejsze poruszanie się po rynku pracy i podnoszące ich umiejętności w zakresie zabiegania o zatrudnienie. Zmiany te wpływają na konieczność redefinicji priorytetów działania publicznych służb zatrudnienia (Grubb 1994).

4. Indywidualizacja i personalizacja działań skierowanych do osób bezrobotnych. Meager

i Evans zwracają uwagę na wypieranie ogólnych programów tworzonych dla wszystkich (*one-size-fits all schemes*) przez spersonalizowane, „szyte na miarę” (*tailor-made approaches*) działania dopasowane do specyfiki konkretnych osób poszukujących pracy. Ważnym elementem tych działań jest instytucja asystenta osoby bezrobotnej, który koncentruje się na wyznaczaniu ścieżek kariery bezrobotnego (*individual action plans*) dzięki adekwatnemu dopasowaniu do konkretnej osoby możliwej kombinacji rozwiązań aktywizacyjnych.

5. Aktywizowanie osób długookresowo bezrobotnych poprzez przesunięcia wewnątrz zasobu bezrobocia (Fay 1996). Polega to na uwzględnieniu instrumentów kierowanych do bezrobotnych krótkookresowo (Kwiatkowski 2002a) w działaniach aktywizujących osoby pozostające od dłuższego czasu bez pracy, jednak za każdym razem najpierw za pomocą innych działań przywraca się je do kręgu osób aktywnie poszukujących zatrudnienia. Jak zauważa Fay, można za pomocą działań aktywizujących przesunąć osobę długookresowo bezrobotną do zasobu krótkookresowo bezrobotnych. Ten typ przesunięcia w sposób zdecydowany wpływa na wzrost aktywności bezrobotnego w poszukiwaniu zatrudnienia. Jednak konieczne staje się szybkie zastosowanie innego instrumentu z zakresu ALMP, aby nie utracić pozytywnych efektów pierwszego bodźca aktywizującego.

6. W latach 90. pojawiła się idea wczesnej identyfikacji problemu wydłużania się okresu pozostawania w bezrobociu. Tendencję tę zauważają Meager i Evans (Meager i in. 1998), jednak prezentują ją jedynie w sposób sygnałny. Szerzej na temat koncepcji wczesnej identyfikacji zjawiska wydłużania się okresu pozostawania bez pracy wypowiadają się Payne i Payne (Payne i in. 2000). Zwracają oni uwagę na bardzo wysokie koszty stałego monitoringu zasobu bezrobocia, wykazując, jak ważnym aspektem w tym przypadku jest efekt jałowego biegu (*deadweight loss*). Uwypuklają skuteczność działań opartych na wczesnej identyfikacji nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale również w kontekście uwarunkowań psychospołecznych i wpływu, jaki na postawy i zachowanie osób wywiera pozostawanie bez pracy.

7. Inną formą działań, które w sposób bezpośredni dotyczą rynku pracy, jest oddziaływanie

na sektor przedsiębiorstw zarówno za pomocą polityki fiskalnej, jak i bezpośredniego wpływu na sytuację konkretnych przedsiębiorstw na rynku, przykładowo przez oddłużenie przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy czy też ogólne wspieranie przedsiębiorstw i obszarów mających strategiczne znaczenie z punktu widzenia rynku pracy (Karsz 1999). Takie działanie widać szczególnie w przypadku ośrodków monokultury przemysłowej oraz przedsiębiorstw zatrudniających znaczną liczbę pracowników, przy czym w tej drugiej sytuacji nie ma znaczenia nawet lokalizacja tych przedsiębiorstw w sąsiedztwie dużych rynków pracy (Dziemianowicz i in. 2000).

5. Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza została oparta głównie na analizie literatury i badań zagranicznych, jej uzupełnieniem, choć w bardzo wąskim zakresie, są wnioski z polskich opracowań. Zastosowanie takiej formuły miało na celu uzyskanie pewnej uniwersalności przeprowadzonych analiz. Bez wątpienia nie można doprowadzić do przedstawienia konkretnych odpowiedzi na każdy problem konkretnego rynku pracy. Wiadomo, że każdy rynek ma swoją specyfikę, każdą politykę wdraża się w określonych warunkach koniunkturalnych, strukturalnych czy instytucjonalnych. Polityka rynku pracy oznacza oczywiście coś innego w krajach rozwiniętych, a co innego w krajach, w których jeszcze nie dokonała się pełna zmiana systemowa lub nowy system nie zdołał jeszcze w pełni okrzepnąć. Dlatego też ostateczne wnioski z tej analizy stanowić mogą odpowiedź raczej na poziomie konceptualnym niż operacyjnym.

Analiza polityki nakierowanej na aktywizację osób bezrobotnych unaocznia kruchość argumentów przemawiających nie tylko za skutecznością prowadzonych działań, lecz także za ich sensownością. Bez wątpienia prowadzone badania naukowe nie potwierdzają w sposób jednoznaczny, że prowadzenie takiej polityki faktycznie zmienia sytuację zarówno osób bezrobotnych, jak i całego rynku pracy. Z pewnością udałooby się wykazać pozytywne efekty wdrażanych programów i zaprezentować twarde dane świadczące o wzroście zatrudnialności osób bez-

robotnych w wyniku uczestnictwa w programie w porównaniu do grupy referencyjnej, jednak niemożliwe jest wykazanie efektu netto prowadzonej aktywnej polityki. Argumenty sugerujące, że aktywne działania są niezbędnym elementem dla podtrzymywania aktywności zawodowej wśród osób bezrobotnych tak naprawdę można uzasadnić jedynie logiką wywodu, a nie indukcją badanych przypadków. Przyglądając się realizowanej aktywnej polityce rynku pracy, należy uświadomić sobie, że podstawą decyzji o jej realizacji jest dialektyczne uzasadnienie skuteczności jej prowadzenia. W tym przypadku jedynym sposobem legitymizowania prowadzonej polityki staje się analiza socjologiczna, a nawet psychologiczna, co ekonomistów przywiązanych do realnych wartości i wyników może nie satysfakcjonować, ale nie pozwala im na zaprzeczenie sensowności stosowanej metody, mimo wyraźnego dysonansu poznawczego. Można przeciwstawić koszty społeczne braku prowadzonej aktywnej polityki oraz niepewne efekty jej wdrażania – ekonomiczna skuteczność *versus* koszty społeczne. W tej sytuacji pozostaje jedynie dbanie o to, by realizowana polityka nosiła znamiona racjonalności, a nie autoteliczności. Dlatego należy promować przedsięwzięcia zróżnicowane, specjalistyczne, skierowane do konkretnych osób. Jednocześnie powinno się krytykować te o wysokim poziomie ogólności, które bez wątplenia nie rozwiązują żadnych problemów, nie aktywizują osób faktycznie chcących znaleźć zatrudnienie, lecz stanowią sposób na prywatyzowanie zysków z wydatków publicznych zarówno w przypadku oferentów działań aktywizacyjnych, jak i osób bezrobotnych poszukujących skutecznego wejścia w strumień polityki pasywnej rynku pracy dzięki fikcyjnej aktywizacji.

Bibliografia

- Bednarski M. (1996). *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce, narzędzia i instytucje*. Warszawa: IPISS.
- Bellmann L., Jackman R. (1996). „The impact of labour market policy on wages, employment and labour market mismatch”, w: G. Schmid i in. (red.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 725–746.
- Blanchard O., Wolfers J. (2000). „Shocks and institutions and the rise of European unemployment: the aggregate evidence”, *Economic Journal*, nr 110, s. 1–33.
- Blundell R., Dias M. C., Meghir C. (2001). „Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program”, *The Institute for Fiscal Studies WPO1/20*.
- Boni M. (2004). Elastyczność polskiego rynku pracy, w: M. Boni (red.), 2004, „Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?”, *Zeszyty BRE Bank – CASE*, nr 73.
- Boni M. (2007). *Politycy nie widzą problemów rynku pracy*, wywiad dla money.pl, 30.04.2007.
- Calmfors L. (1994). „Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features”, *OECD Economic Studies*, nr 22.
- Calmfors L., Forslund A., Hemstrom M. (2002). „Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish Experiences”, *IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper*, nr 4, Uppsala.
- Council Recommendation (EC). (2000) on the implementation of Member States employment policies (Official Journal L 052, 25/02/2000 P. 0032 – 0040, 2000/164/EC).
- Council Recommendation (EC). (2003) on the implementation of Member States' employment policies (Official Journal L 197 of 05.08.2003, 2003/579/EC).
- Cockx B., Dejemepe M. (2000). *Duration and Calendar Time Dependence of the Exit Rate out of Unemployment in Belgium. Is it True or Spurious?*, Discussion Papers (IRES – Institut de Recherches Economiques et Sociales) 2000003, Université catholique de Louvain, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).
- Decyzja Rady z 15 lipca 2008 roku, *dot. wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich*, 2008/618/WE.
- Dziemianowicz W., Hausner J., Szlachta J. (2000). „Restrukturyzacja ośrodków monokulturowych na przykładzie Mielca”, *Polska Regionów*, nr 23. Warszawa: IBnGR.
- Employment Outlook (2005). OECD.
- Employment Outlook (2007). OECD.
- Esping-Andersen G. i in. (2001). *A new welfare architecture for Europe?, Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union*.
- Fay R. G. (1996). „Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from

programme evaluations in OECD countries”, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, nr 18, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.

Góra M., Sztanderska U. (2006). *Wprowadzenie do analizy lokalnego rynku pracy – Przewodnik*. Warszawa: MPiPS, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz.

Grubb D. (1994). „Direct and indirect effects of active labour market policies in OECD countries, in The UK Labour Market”, w: R. Barrell (red.), *The UK Labour Market: Comparative Aspects and Institutional Developments*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grubb D., Martin J. (2001). „What works and for whom: a review of OECD countries, experiences with Active Labour Market Policies”, *IFAU – Office of Labour Market Policy Evaluation Working Paper*, nr 14.

Hausner J. (2007). *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*. Kraków: MSAP.

Hausner J., Laurisz N., Mazur S. (2007). *Przedsiębiorstwo społeczne – konceptualizacja. Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych*. Kraków: MSAP.

Heckman J.J., LaLonde R.J., Smith J.A. (1999). „The economics and econometrics of Active Labor Market Programs”, w: *Handbook of Labor Economics*, North-Holland.

Jackman R. (2002). *Determinants of Unemployment in Western Europe and possible Policy Responses*, artykuł zaprezentowany na 5. letnim seminarium UNECE, Genewa.

Kabaj M. (2000). *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*. Warszawa: IPISS.

Kabaj M. (2001). *Badanie bezrobocia długotrwałego*. Warszawa: IPISS.

Kabaj M. (2004). *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Karsz W. (1999). „Pomoc publiczna ukierunkowana na zatrudnienie. Próba identyfikacji i szacunki”, *Studia i Analizy*. Warszawa: CASE-USAID.

Komunikat Komisji (2005). *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007–2013*, KOM(2005) 0299, Bruksela.

Kryńska E. (2005). *Polski rynek pracy – niedopasowania strukturalne*. Warszawa: IPISS.

Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998). *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa: IPISS.

Kwiatkowski E. (2002a). *Bezrobocie: podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Kwiatkowski E. (2002b). „Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia”, w: *Reformy strukturalne a polityka pieniężna*, XXII KN NBP Falenty 2002.

Lalive R., van Ours J.C., Zweimüller J. (2002). *The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment*. Zurych: Institute for Empirical Research in Economics.

Lalive R., van Ours J.C., Zweimüller J. (2002a). „The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment”, *IZA Discussion Paper*, nr 469.

Layard R. (1994). „Unemployment: the way forward for Europe, Centre For Economic Performance”, *Occasional Paper*, nr 7.

Layard R. (2004). *Welfare-to-Work and the New Deal*. London: Centre Labour Markets Programme.

Layard, Nickell, Jackman (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance And The Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.

Leś E. (2003). *Pomoc społeczna – w oczekiwaniu na zmiany*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki (e-gazeta).

Lindbeck A., Snower D. (1986). „Wage setting, unemployment and insider-outsider relations”, *The American Economic Review*, t. 76, nr 2.

Martin J. (2000). „What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences”, *OECD Economic Studies*, nr 30, s. 79–113.

Martin J., Grubb D. (2001). „What works and for whom: A review of OECD countries experiences with active labour market policies”, *IFAU – OECD, Working Paper*, nr 14.

Meager N., Evans C. (1998). „The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed”, *Employment And Training Papers*, ILO, Genewa.

MPiPS, *Informacja nt. programów specjalnych*, www.psz.gov.pl.

Nickell S., Layard R. (1999). „Labour Market Institutions and Economic Performance”, w: O. Ashenfelter, D Card (red.), *Handbook on Labour Economics*, t. 3C. Amsterdam: Elsevier.

OECD (2001). *Definitions of the Standardised categories and Sub-categories of Labour Market Programmes*.

Osiecka-Chojnacka J. (2006). *Aktywna polityka państwa na rynku pracy*, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 1250, (IP-111S).

Payne C., Payne J. (2000). „Early Identification of the Long-Term Unemployed”, *Policy Studies Institute Research Discussion Paper*, nr 4, London.

Rutkowski J. (2002). *Job creation and job destruction in Poland: A background paper prepared for the Poland's Labor Market Study of the World Bank*.

Scarpetta S. (1996). „Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study”, *OECD Economic Studies* nr 26, 43–98.

Sianesi B. (2002). „Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance”, *The Institute for Fiscal Policy WPO2/03.8*.

Socha M., Sztanderska U. (2000). *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wróbel J. (2005). *Mierzenie efektywności aktywnych programów rynku pracy*. Warszawa: IPISS.

Is the Active Approach to Labour Market Policy Effective?

The article presents a reflection on the effectiveness of an active labor market policy. The analysis was inspired by various international empirical studies in the field of ALMP. The main objective of the study was to describe the direction of changes in labor market policies - the transition from the 'welfare state' to the 'welfare to work' approach. Secondly, the author wanted to describe the methods of implementation of ALMPs in the EU countries. Finally, the article is also an attempt to determine precisely the effects of the implemented active labor market policies – their positive and/or negative impact on the labor market.

Keywords: labor market, active labor market policy, ALMP, the effectiveness of active labor market policies, 'welfare to work'.

Wybór tekstów klasycznych

Michael M. Atkinson, William D. Coleman

Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Praca Atkinsona i Colemana stanowi cenny wkład w piśmiennictwo poświęcone sieciom politycznym. Wywarła ona istotny wpływ na dyskusje nad zagadnieniem współrzędzenia postrzeganego z perspektywy sieci. Sieci są jedną z trzech powszechnie rozpoznawanych form współrzędzenia: pozostałe dwie szeroko dyskutowane formy to relacje wymiany i imperatywna koordynacja (*imperative coordination*) (zob. teksty wcześniej publikowane w *Zarządzaniu Publicznym*). Mówiąc ogólnie, sieci uważane są za stosunkowo stabilne, niehierarchiczne relacje, w których aktorzy współdziałają i dzielą się zasobami, by osiągnąć wspólne cele, a zarazem zadbać o swoje interesy. Artykuł Atkinsona i Colemana wyróżnia próba przedstawienia nieco bardziej szczegółowego podejścia do sieci i odniesienia ich do wcześniejszej literatury zajmującej się tymi wspólnotami politycznymi, a także umieszczenie ich w kontekście relacji między biznesem a rządem w społeczeństwach kapitalistycznych.

Obaj autorzy są kanadyjskimi politologami i analitykami politycznymi. Artykuł ten powstał, kiedy prowadzili wykłady na Uniwersytecie McMaster w Kanadzie. Jest to wynik indywidualnych badań każdego z nich, a także współpracy w późnych latach 80. i 90. w dziedzinie biznesu, finansów i przemysłu oraz sieci koordynacji polityk i możliwości państwa (zob. bibliografia).

Michael Atkinson (1947–) ukończył Uniwersytet w Albercie (1968) i studia podyplomowe (1972), uzyskał tytuł doktora (1978) na Carleton University w Ottawie. Jest ekspertem w kwestiach prawnych, teorii instytucjonalnej, korupcji politycznej, etyce politycznej i kodeksach postępowania. Zajmuje się również polityką publiczną na szeroko rozumianym polu ekonomicznym. Jego kariera naukowa rozpoczęła się na Carleton University. Następnie przeniósł się na Uniwersytet McMaster, a ostatnio na Uniwersytet Saskatchewan. Zajmował również stanowiska administracyjne, zarówno na Uniwersytecie McMaster, jak i na Uniwersytecie Saskatchewan. W 2008 r. został dyrektorem wykonawczym w Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy. Atkinson doradzał także kanadyjskiemu rządowi oraz rządowi prowincjonalnym.

William D. Coleman (1950–) ukończył Carleton University (1972), gdzie pracował razem z Atkinsonem, ukończył studia podyplomowe w 1974 r., a pięć lat później uzyskał tytuł doktora na Uniwersytecie w Chicago. Następnie wykładał na Uniwersytecie McMaster, współpracując z Atkinsonem w kilku projektach badawczych (zob. bibliografię). Został zatrudniony w prestiżowym Kanadyjskim Instytucie Badawczym Zarządzania Globalnego i Polityki Publicznej – Canada Research Chair on Global Governance and Public Policy (2001–2008). Był jednym z głównych założycieli Instytutu Badań nad Globalizacją i Uwarunkowań Społecznych na Uniwersytecie McMaster – Institute on Globalization and the Human Condition (2003–). Na Uniwersytecie McMaster był jednym z koordynatorów wielkiego międzynarodowego projektu badającego relacje pomiędzy globalizacją a autonomią. W minionym roku Coleman przeniósł się na uniwersytet w Waterloo, jako profesor nauk politycznych wykłada również w Globalization and Center for International Governance Innovation Chair in Globalization and Public Policy w Balsillie School of International Affairs. Jego zainteresowania badawcze dotyczą globalizacji i internacjonalizacji polityki publicznej, światowej polityki publicznej, różnych rodzajów polityki ekonomicznej, relacji biznes–rząd, grup interesu i teorii państwa.

Atkinson i Coleman wspólnie zdobyli nagrodę Max Bell Business-Government Studies Program Essay Prize za esej *Czy istnieje kryzys w relacjach biznes–rząd?* z 1987 r. Zdobyli również nagrodę Charles H. Levine Memorial Award of the International Political Science Association za najlepszą książkę opublikowaną w roku 1989 w kategorii „polityka publiczna i administracja” – *Państwo, Biznes i Zmiany Przemysłowe w Kanadzie*.

Autorzy ci współpracowali w ramach kilku projektów dotyczących biznesu i polityki w Kanadzie i w innych krajach. Na tej podstawie rozwinęli ogólne sieciowe podejście do relacji pomiędzy stowarzyszeniami biznesu i lobbingu

a formami rządzenia w tym obszarze. Ich pierwszym poważnym przedsięwzięciem badawczym (1987) były badania (102 wywiadów) wśród przedstawicieli rządu federalnego różnych szczebli i departamentów w Kanadzie. Zamierzali w ten sposób zweryfikować powszechne twierdzenie o pojawieniu się kryzysu w stosunkach między biznesem i rządem około 1968 r., po okresie konsolidacji elit w latach 50. i 60. Próbując odnieść się do tej tezy, zwrócili uwagę, że w relacjach pomiędzy biznesem a rządem często istnieją tarcia, które mogą prowadzić do konfliktu. Atkinson i Coleman udowodnili empirycznie, że forma, istota i stopień wzajemnego zrozumienia w tych relacjach są bardzo zróżnicowane, cechuje je także bliskość i poczucie wzajemnej zależności. Wielu urzędników polega w dużej mierze na biznesie, chcąc uzyskać informacje niezbędne im do pracy, i niechętnie decyduje się na zmianę prowadzonej polityki bez wsparcia kręgów biznesu. Mimo to istnieją znaczne różnice co do formy tych relacji, które odzwierciedlają odmienności pomiędzy sektorami i rodzajami polityk (regulacja, dystrybucja, zarządzanie państwem). Atkinson i Coleman zauważają również, że państwo może stać się autonomiczne, kiedy może realizować interesy kapitału jako całości i/lub kiedy koncesje są potrzebne ze względu na opór wpływowych grup lub silne, powszechne niezadowolenie. Twierdzenie to zgadza się z konwencjonalnymi teoriami państwa w społeczeństwach kapitalistycznych (Atkinson, Coleman 1987).

Kolejny szeroko cytowany artykuł odnosi się do rosnącego zainteresowania mocnymi i słabymi państwami (1989). Autorzy krytycznie podchodzą do kwestii silnego państwa i dowodzą, że siła taka przybiera bardzo zróżnicowane formy w zależności od sektora, co jest wynikiem układów administracyjno-biznesowych występujących na wielu poziomach interwencji państwa i jego relacji z organizacjami gospodarczymi. Atkinson i Coleman zauważają, że siła i słabość związane są z kondycją sieci politycznych spajających interesy sektorowe, departamentów rządowych i menedżerów państwowych. W tych kategoriach wliczają sześć idealnych sieci politycznych na poziomie sektorów i badają sposoby ich organizacji w kontekście antycypacyjnej i reaktywnej polityki przemysłowej. Pokazują oni, jak rozmaite sieci wyłaniają się, by wesprzeć ten rodzaj podejścia w ramach różnych sektorów i konkludują, że niepowodzenia wynikają z odmienności pomiędzy formą sieci i podejściem do polityki przemysłowej.

To stanowisko jest również rozwijane w niniejszym tekście. Autorzy zajmują się tu rosnącym zainteresowaniem sieciami i wspólnotami politycznymi. Dowodzą, że stanowią one ważną innowację conceptualną, ponieważ umożliwiają bardziej wnikliwie wyjaśnienie procesu politycznego, które wykracza poza wewnętrzne relacje polityczno-biurokratyczne i ujmuje powiązania z innymi aktorami społecznymi oraz zachodzące między nimi zależności. W swojej pracy Atkinson i Coleman wymieniają różne rodzaje polityki wspólnoty i sieci. Wskazują także trzy główne problemy związane z tym podejściem, które ujawniły się w latach 80.

Po pierwsze, koncepcje wspólnoty i sieci są bardzo pojemne w swym opisowym i wyjaśniającym charakterze i dlatego mogą okazać się niewystarczające w konfrontacji z instytucjami makropolitycznymi. Wiąże się z tym problem pewnego lekceważenia mocy dyskursu politycznego w kształtowaniu i organizowaniu relacji politycznych na poziomie krajowym. Po drugie, analizę sieci politycznych i wspólnot należy stosować, uwzględniając wzrastającą poziom internacjonalizacji w wielu obszarach polityki. Umożliwiłoby to pokonanie „metodologicznego nacjonalizmu” analiz, który stanowił główny nurt badawczy w tym okresie. Po trzecie, Atkinson i Coleman sugerują, że podejście sieciowe i wspólnotowe stosunkowo dobrze nadaje się do opisywania obecnej konfiguracji relacji biznes – państwo, jednak w mniejszym stopniu jest ono przydatne do rozpoznania i wyjaśniania, jak wyłaniają się nowe zjawiska i wzorce polityczne.

Istota tego podejścia (a niniejszy tekst w szczególności) polega na tym, że skupia się ono wyłącznie na empirycznym rozróżnieniu w obszarze relacji państwo – biznes na różnych poziomach organizacji państwa, rodzajach interwencji państwa, sektorach i aktorach społecznych. Początkowo analiza ta została osadzona w realiach kanadyjskich. Atkinson i Coleman zajmowali się badaniami nad budowaniem i implementacją polityk publicznych inicjowanych w Kanadzie. Podjęli oni również zakrojone na szeroką skalę badania porównawcze w sektorach takich jak: rolnictwo, nauka, polityka technologiczna, regulacja usług finansowych, polityka przestrzenna oraz zmieniający się zakres autonomii państwa na tych obszarach w obliczu globalizacji.

Analiza rządzenia dokonała znacznego postępu w ciągu ostatnich dwóch dekad, szczególnie w odniesieniu do zagadnień związanych z niepowodzeniem rządzenia, metarządzeniem i wielopoziomową naturą rządzenia na coraz bardziej zintegrowanym rynku światowym i w międzypaństwowym systemie. Pracę Atkinsona i Colemana jednak ciągle z uznaniem się przywołuje, dlatego że wykracza ona poza uogólnienia dotyczące siły państwa oraz relacji zachodzących pomiędzy biznesem i rządem. Wykorzystuje się ją do wnikliwej analizy konkretnych obszarów i sektorów z perspektywy ściśle relacyjnej. Z pewnością jest punktem wyjścia do dalszych badań.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Atkinson M.M. (red.) (1993). *Governing Canada: Institutions and Public Policy*. Toronto: Harcourt Brace.
- Atkinson M.M., Bierling G. (2005). „Politicians, the public and political ethics: Worlds apart”, *Canadian Journal of Political Science*, nr 38, s. 1003–1029.
- Atkinson M.M., Chandler M.A. (red.) (1983). *The Politics of Canadian Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1985). „Corporatism and industrial policy”, w: A. Cawson (red.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills: Sage, s. 22–44.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1987). „Is there a crisis in business-government relations?”, *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, nr 14 (4), s. 321–340.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1989a). „Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies”, *British Journal of Political Science*, nr 19 (1), s. 45–69.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1989b). *The State, Business and Industrial Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1992). „Policy networks, policy communities and the problems of governance”, *Governance*, nr 5 (2), s. 154–180.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1996). „Policy networks, policy communities and the problems of governance”, w: L. Dobuzinskis, M. Howlett, D. Laycock (red.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art*. Toronto: University of Toronto Press, s. 193–218 (wersja przejrzana w 1992 r.).
- Atkinson M.M., Pervin C. (1998). „Sector Councils and sectoral corporatism: viable? desirable?”, w: M. Gunderson, A. Sharpe (red.), *The Emergence of Sector Councils*. Toronto: University of Toronto Press, s. 271–294.
- Bernstein S., Coleman W.D. (red.) (2009) *Unsettled Legitimacy: Power and Authority in a Global Era*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Brydon D., Coleman W.D. (red.) (2008). *Renegotiating Community: Interdisciplinary Perspectives, Global Contexts*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Coleman W.D. (1986). „The capitalist class and the state: changing roles of business interest associations”, *Studies in Political Economy*, nr 20 (lato), s. 135–160.
- Coleman W.D. (1988). *Business and Politics: A Study in Collective Action*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Coleman W.D. (1989). „Self-regulation in the Canadian securities industry: A case study of the Investment Dealers Association of Canada”, *Canadian Public Administration*, t. 32 (zima), s. 503–523.
- Coleman W.D. (2002). „Policy networks”, w: N.J. Smelser, P.B. Baltes (red.) *International Encyclopedia of the Social Behavioral Sciences*. Oxford: Pergamon, s. 11608–11613.
- Coleman W.D., Grant W.P. (1988). „The class cohesion and political influence of business: A study of comprehensive associations”, *European Journal of Political Research*, nr 16 (4), 467–487.
- Coleman W.D., Grant W., Josling T. (2004). *Agriculture in the New Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coleman W.D. (1988). *Business and Politics: A Study in Collective Action*. Kingston (Ontario): McGill-Queen's University Press.
- Coleman W.D. (1996). *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change: A Comparison of North America and the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Coleman W.D., Skogstad G., Atkinson M.M. (1997). „Paradigm shifts and policy networks: cumulative change in agriculture”, *Journal of Public Policy*, nr 16, s. 273–301.
- Mancuso M., Atkinson M.M., Blais A., Greene I., Nevitte N. (2006). *A Question of Ethics: Canadians Speak Out*. Toronto: Oxford University Press, wyd. 2.
- Pauly L.W., Coleman W.D. (red.) (2008). *Global Ordering: Institutions and Autonomy in a Changing World*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Streeter S., Weaver J., Coleman W.D. (red.) (2009). *Empires and Autonomy: Moments in the History of Globalization*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Michael M. Atkinson, William D. Coleman

Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem^{1,2}

Zagadnienie sieci i wspólnot politycznych oraz ich znaczenie we współczesnych systemach rządzenia konstytuują zakres problemowy tego tekstu. Dokonano w nim krytycznego przeglądu podejść konceptualnych do sieci i wspólnot politycznych z perspektywy badań porównawczych nad politykami publicznymi. Autorzy, eksponując użyteczność tych podejść do wyjaśniania procesów politycznych, dostrzegają zarazem ich immanentne ograniczenia. Nie przesądzają one jednak, zdaniem autorów, o nieprzydatności tych podejść, a jedynie oznaczają konieczność posługiwania się nimi w sposób umiejętny i rozważny.

Słowa kluczowe: sieci polityczne, wspólnoty polityczne, proces polityczny, rządzenie, zmiana polityczna.

W artykule dokonano przeglądu literatury dotyczącej sieci i wspólnot politycznych, która powstaje na gruncie badań komparatystycznych nad polityką publiczną. Autorzy starają się dowieść, że koncepcje te stanowią ważną innowację. Polega ona na dostrzeżeniu, iż ponowny opis procesów tworzenia polityki publicznej może być zarówno włączający, jak i wykluczający. Włączający, ponieważ odnosi się on do aktorów i relacji zachodzących w procesach tworzenia polityki, które przebiegają poza obszarem polityczno-biurokratycznym. Wykluczający, ponieważ istnieje bardzo wiele grup i różnego rodzajów połączeń między nimi. Jednak jeżeli koncepcje te mają ciągle odgrywać znaczącą rolę, konieczne jest rozwiązanie pewnych związanych z nimi problemów. W artykule skupiono się na trzech, które uznaje się za szczególnie ważne: koncepcje sieci i wspólnoty nie radzą sobie z inkorporowaniem wpływu

instytucji makropolitycznych i władzy dyskursu politycznego; wiążą się z nimi problemy dotyczące internalizacji wielu obszarów polityki; w sposób niezadowolający ujmują one kwestie dotyczące polityki innowacji i zmiany politycznej.

W minionej dekadzie byliśmy świadkami dwóch ważnych i powiązanych ze sobą zmian w badaniach akademickich nad polityką publiczną. Po pierwsze, społecznie zorientowane modele procesów politycznych ustąpiły miejsca modelom przedstawiającym instytucje państwa jako te, które mają znaczną autonomię. Jednocześnie pogląd, wedle którego polityka jest emanacją zorganizowanych interesów, nie został całkowicie odrzucony, aczkolwiek powszechnie dostrzeżono, że pierwotne wyobrażenie o responsywnych politykach i podporządkowanych im biurokratach należy zmodyfikować. To głównie badacze zajmujący się porównawczą teorią państwa przyczynili się do ponownego zainteresowania autonomiczną rolą instytucji państwa w kształtowaniu polityki publicznej. Jednak to teoretykom racjonalnego wyboru należy przypisać zasługę zwrócenia uwagi na znaczenie w politykach publicznych partykularnych interesów urzędników państwowych. Mimo że badacze utożsamiający się tymi dwiema tradycjami nie mają nazbyt wiele wspólnego w kwestiach metodologicznych (czy też ideologicznych), to podziela ją oni przekonanie, iż państwo nie jest je-

W.D. Coleman – CIGI Chair in Globalization and Public Policy, Balsillie School of International Affairs, Canada; M.M. Atkinson – Executive Director, Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy, University of Saskatchewan, Canada.

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Tekst oryginalny w: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, t. 5, nr 2, s. 154–180. Copyright 1992 by Research Committee on the Structure and Organization of Government of the International Political Science Association.

dynie bezwładną strukturą, kształtowaną przez historyczne utarczki i ulegającą wpływowi dominujących interesów społecznym. Są oni raczej skłonni uznać, że państwo to aktywny podmiot, kształtujący społeczeństwo i służący w większym mierze tym, którzy zajmują stanowiska publiczne, niż interesom obywateli.

Po drugie, tradycyjne pluralistyczne koncepcje dotyczące organizacji i reprezentacji interesów społecznych zostały poszerzone i w pewnym stopniu zmodyfikowane. Modele procesów politycznych, w ramach których różnorodne grupy rywalizują ze sobą co do sposobu organizacji i reprezentacji interesów społecznych podzielanych przez zachodzące na siebie grupy społeczne, teraz postrzega się jako znajdujące uzasadnienie jedynie w wybranych przypadkach. Bez względu na jego pochodzenie, pluralistyczny sposób postrzegania rzeczywistości ustąpił miejsca różnorodnym alternatywnym modelom, kładącym nacisk na trudności związane z organizowaniem i utrzymaniem interesów, nierównym charakterem organizacji, uprzywilejowanej roli biznesu i zróżnicowanych możliwościach państwa.

Do pewnego stopnia te zmiany w konceptualnym podejściu są powiązane ze przeobrażeniami zachodzącymi w realnym świecie. Nie jest niczym odkrywczym stwierdzenie, że rządy stają się coraz bardziej rozrośnięte i skomplikowane. Niektóre obszary rządzenia, w szczególności zarządzanie w sferze polityki makroekonomicznej, datują się od czasu II wojny światowej. Inne, jak np. systemy pomocy społecznej, stanowiły odpowiedź na kryzys gospodarczy okresu międzywojennego. Częścią spadku po keynesowskiej polityce jest społeczne przekonanie, że władza polityczna w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych odpowiada za zapewnienie swym obywatelom minimalnego standardu życia. Tym samym tam, gdzie kiedyś, jak uważano, decyzje przedsiębiorstw i jednostek prowadziły do dyslokacji ekonomicznej, obecnie rozstrzygają o tym decyzje rządów.

Menadżerowie sektora publicznego odkryli, że biorąc tę odpowiedzialność na swoje barki, nie mogą polegać wyłącznie na tradycyjnych formach organizacyjnych, opartych na weberskim modelu biurokracji. Z tego powodu zaczęli oni poszukiwać nowych sposobów wykonania nieznanymi dotąd i często niechcianych

zadań, których realizację powierzono państwu. Niezależne agencje regulacyjne zajmujące się tymi kwestiami stanowiły pierwszą organizacyjną innowację o tym charakterze. Po nich przyszedł czas na hybrydowe korporacje, spółki, a zupełnie niedawno na administrację zorientowaną na usługi. Problem, przed którym stają współczesne państwa, polega na tym, jak utrzymać kontrolę nad tym hybrydowymi strukturami, a zarazem w jaki sposób dzielić się władzą. Urzędnicy publiczni dążą do uniknięcia odpowiedzialności, a jednocześnie chcą być obdarzani zaufaniem społecznym. Aby tak się stało, muszą oni podzielić się władzą oraz zmobilizować grupy społeczne, tak aby były zainteresowane udziałem w rządzeniu. Efekt tych działań to zwiększenie liczby podmiotów zaangażowanych w proces rządzenia oraz wzbogacenie jego form organizacyjnych.

Zmiana modeli tworzenia polityki publicznej jest również funkcją dynamiki debaty intelektualnej. Rozwijane w okresie powojennym podejście pluralistyczne do polityki stanowiło bezpośrednią reakcję na pogląd, wedle którego reguły konstytucyjne – np. odpowiedzialność ministerialna czy podział władzy – to jedyny bądź najważniejszy klucz do zrozumienia, czym jest rządzenie. Pluralistyczny sposób opisu procesu politycznego odwracał uwagę od struktury państwa i kierował ją w stronę bardziej płynnego i mniej przewidywalnego obszaru polityki zbiorowej. W efekcie następował powrót do instytucji i struktury rządu – którą zgrabnie opisuje wyrażenie „przywracanie państwa”, stanowiący przykład reakcji na reakcję. Mimo że pluralistycznych modeli początkowo broniono jako bardziej realistycznych niż idealistycznych, te wersje procesów politycznych nie są już postrzegane jako w pełni autentyczne. W jakiś sposób musiało zwolnić się miejsce dla państwa, aby mogło ono zdefiniować prawomocne dążenia, kształtować organizacje polityczne i włączać aktorów społecznych w proces tworzenia polityki. Ci, którzy nigdy nie wątpili w wagę ciał ustawodawczych, egzekutywy i biurokracji, są teraz proszeni o przedstawienie swej własnej wersji relacji zachodzących pomiędzy państwem i społeczeństwem.

„Współpraca w kwestiach tworzenia sieci politycznych” (*policy network*) i związane z nią wspólnoty polityczne (*policy community*) stanowią

dwie z najistotniejszych konceptualnych innowacji, które wyłoniły się z tego podejścia do procesu politycznego. Mimo że terminy te mają różne znaczenie, w zależności od tego, przez kogo są używane, zdają się wskazywać, iż ponowna próba opisanego procesu politycznego będzie zarówno włączająca, jak i wykluczająca w swym charakterze. Włączająca, ponieważ odnosić się będzie do aktorów i tych uwarunkowań procesu politycznego, które przenoszą nas poza wymiar polityczno-biurokratycznych relacji; wykluczająca, ponieważ sugeruje obecność wielu wspólnot i różnych typów sieci i połączeń. Pozwalają one na to, by świat relacji zachodzących pomiędzy państwem i społeczeństwem był mocno zróżnicowany, wykluczając zasadność budowania uniwersalnego modelu.

W tym artykule oceniamy również podejmowane w ostatnim czasie starania zmierzające do zdefiniowania i wykorzystania koncepcji współdziałania wspólnoty politycznej/sieci politycznych, a następnie kierujemy naszą uwagę ku trzem zbiorom problemów określających trzy konceptualne reguły. Po pierwsze, zastanawiamy się, czy te kwestie są jedynie niewiele znaczącymi wariacjami w ramach dominującego pluralizmu. Słabość pluralistycznej koncepcji państwa znajduje odzwierciedlenie w problemach, na które napotykają koncepcje sieci i wspólnoty, próbując włączyć w swe działania makropolityczne instytucje i siłę politycznego dyskursu. Po drugie, jeśli bierzemy pod uwagę, że te koncepcje zostały rozwinięte głównie po to, aby badać zjawiska na poziomach państwowym i subpaństwowym, nie jest jasne, jak można je przystosować do internacjonalizacji wielu obszarów działań politycznych. W końcu, mimo że to oczywiste, iż sieci i wspólnoty ulegają ciągłym zmianom, niewiele powstało do tej pory opracowań teoretycznych na temat ich diachronicznej dynamiki.

1. Sieci i wspólnoty

Większość badaczy procesów politycznych ma tendencje do generalizowania. Mogą być oni ekspertami od tych lub innych zagadnień, jednak zwykle chętnie wypowiadają się w kwestiach ogólnych związanych z tworzeniem polityki, a najlepiej, jeżeli ich wypowiedź odnosi się do większej liczby różnych systemów politycznych.

Stąd bierze się potrzeba poszukiwania „cudownej recepty”, koncepcji czy wyobrażenia, które pozwoli poruszać się pomiędzy różnymi obszarami politycznymi i systemami, jednocześnie zachowując pewną dozę stosowności i odrębności. Koncepcja taka na pewno przyczyni się do powstania porównań i hipotez oraz pomoże połączyć wiedzę dotyczącą coraz bardziej zdefragmentowanego procesu politycznego.

Taka fragmentacja stała się istotną przeszkodą dla pokolenia badaczy „spójnego zbioru wiedzy”. Kolejne badania udowadniają, że wewnątrz tego samego systemu politycznego w różny sposób działają rozwiązania w rolnictwie, transporcie, polityce monetarnej itd. Zostaliśmy zmuszeni do zaakceptowania faktu, że w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych procesy polityczne różnią się znacznie, zależnie od obszaru. Analizy sektorów również nie są sposobem na wyjście z tej sytuacji: badania tego samego sektora w różnych państwach przynoszą zupełnie inne rezultaty. Niektóre obszary zdominowało kilku aktorów reprezentujących ograniczony zestaw interesów, w innych przypadkach ekosystem organizacyjny ma charakter złożony, a interesy są mocno zróżnicowane. W wielu obszarach działają podmioty opierające się na konwencjonalnych stowarzyszeniach handlowych, w innych dominują grupy, skupione wokół jednej sprawy, profesjonalnych lobbystów i sponsorowanych think tanks.

W coraz większej liczbie polityk publicznych posiadanie technicznych zdolności i szczegółowych informacji stało się kluczowe dla efektywnej w nich partycypacji. Dla tych, którzy mają te zasoby, wymiana informacji pomiędzy aktorami państwowymi i aktorami sektora prywatnego może przyczynić się do powstania uprzywilejowanych relacji, a pozbawieni zasobów zostaną niewtajemniczeni. Na pewnych obszarach techniczne wymagania są tak wysokie, że na rzecz aktorów społecznych deleguje się uprawnienia implementacji polityk publicznych. W innych obszarach państwo ma zasoby przynajmniej tak znaczące, jak te, które pozostają w posiadaniu najsilniejszych grup społecznych. W tym przypadku aktorzy zazdrośnie strzegą swych prerogatyw i opierają się podejmowaniu współpracy czy nawet dzieleniu się informacjami.

Uogólnienia nie przychodzą łatwo. Badacze zauważają, że we wszystkich krajach wzorce rzą-

denia będą się różnić (czasem znacznie) między podsystemami politycznymi. Dominujący wzorzec w obszarze rolnictwa może być zupełnie różny od tego, który przeważa w obszarze, powiedzmy, energetyki. Jakikolwiek wyobrażenia czy modele procesów politycznych muszą być wystarczająco elastyczne, by można było je zastosować do różnych sektorów polityki.

„Sieć polityczna” i „wspólnota polityczna” stanowią zbiór koncepcji, mających, jak się wydaje, wymaganą przez nas elastyczność. Przez wiele lat socjologowie wykorzystywali koncepcje sieci w badaniach nad komunikacją społeczną w małych grupach i dużych organizacjach. Ostatnio koncepcja ta jest stosowana w badaniach nad wzorcami komunikacji dominującymi w małych firmach zorientowanych na wytwarzanie innowacyjnych produktów (Powell 1989). Politolodzy stosują termin „sieci politycznej” w bardziej swobodny sposób, w odniesieniu do relacji zależności pojawiających się pomiędzy organizacjami i jednostkami pozostającymi w ciągłym kontakcie w ramach danej polityki (Benson 1982, s. 148). Pojęcie „wspólnota polityczna” ma nieco bardziej antropologiczne zabarwienie. Hecló i Widlavsky (1974) na przykład używali tego terminu, by określać „wspólne ramy”, wewnątrz których podejmowane były decyzje dotyczące skarbu państwa. Mimo że od tej pory termin ten stosuje się na wiele sposobów, ciągle kojarzy się on ze „wspólnie pojmowanym systemem przekonań, zasad postępowania i ustalonym wzorcem zachowań” (Pross 1986, s. 98)

Metaforyczny charakter tych terminów w naukach politycznych doprowadził do licznych sporów definicyjnych. Na przykład część badaczy opowiada się za tym, aby „sieć” stanowiła podstawową koncepcję, i że wspólnota polityczna rozumiana jest najlepiej jako rodzaj sieci. Jednak Rhodes definiuje wspólnotę polityczną jako sieć, charakteryzującą się stabilnymi relacjami, ograniczonym członkostwem, pionową współzależnością oraz izolacją od innych sieci i instytucji (Rhodes 1986b). Sieciom, które są mniej stabilne, mniej restrykcyjne itd. nadaje się różne nazwy. Wilks i Wright (1987) stosują alternatywne podejście. Według nich wspólnota polityczna odnosi się do wszystkich aktorów lub potencjalnych aktorów, którzy dzielają zainteresowanie danym obszarem polityki czy też

wspólnie skupiają swoją uwagę na tym obszarze i z czasem potrafią wpływać na politykę publiczną z nim związaną. Rezerwują oni termin sieci politycznych dla opisywania natury „procesu powstawania połączeń”, zachodzącego wewnątrz tej wspólnoty. Coleman i Skogstad (1990a) w dużej mierze przyjmują ten sam punkt widzenia. Dla nich wspólnota polityczna odnosi się do „własności charakteryzujących relacje pomiędzy określonym zestawem aktorów, który formułuje się wokół zagadnienia ważnego dla wspólnoty politycznej” (Coleman, Skogstad 1990a, s. 26). Tym samym wspólnota odnosi się do aktorów, a sieć związana jest z relacjami pomiędzy aktorami, szczególnie tymi, które występują na poziomie subrządowym.

Mimo że niektórzy sugerowali, iż ta terminologiczna dysputa zakończy się wraz narzuceniem jednej definicji (Jordan 1990), wydaje się mało prawdopodobne, aby to wymuszone rozwiązanie zamykało definicyjne spory. W pewnej mierze powodem używania przez badaczy tego samego określenia do opisywania różnych zjawisk, jest fakt, że relacje pomiędzy aktorami społecznymi, politykami, i urzędnikami są bardzo złożone, mają one charakter bardziej kompleksowy, niż początkowo sądzono. Wszyscy badacze, ogólnie rzecz ujmując, dążą do tego samego celu: znalezienia sposobu opisywania kompleksowych relacji w danych obszarach polityki, które okazałyby się pomocne dla zrozumienia ich skutków politycznych. Jednak koncepcje sieci i wspólnoty nie mogą oddać złożoności tych zjawisk. Są one szerokimi, treściowo pojemnymi terminami, jak dotąd zachowującymi swe zasadnicze metaforyczne cechy. Nadanie tym koncepcjom większej precyzji wymaga ich konceptualnego dopracowania, a z kolei to właśnie dążenie prowadzi do terminologicznych sporów.

Powód, dla którego te dwa pojęcia wywołują zainteresowanie, wynika z ich bezpośredniego związku z dwoma kluczowymi pytaniami analizy politycznej – kto uczestniczy i kto ma władzę. Odpowiedzmy na pierwsze z tych pytań – zarówno „sieć”, jak i „wspólnota” starają się stworzyć wrażenie istnienia porządku w centrum chaosu. Ci, którzy zajmowali się badaniami procesów tworzenia polityki w rozwiniętych systemach kapitalistycznych, wiedzą, że interpersonalne i interorganizacyjne relacje stały się wyjątkowo

złożone. Dla badaczy społecznych pierwotne zadanie polega na identyfikacji interakcji, najpierw na poziomie jednostek, następnie grup i w końcu wspólnot. Socjologowie byli kiedyś mistrzami w tej dziedzinie. Przez rozbitcie na mniejsze części obszaru wymiany społecznej i ponowne złożenie ich w sieci, stworzyli oni teorie tłumaczące, jak kształtują się i konsolidują różne wzorce relacji (np. Willer, Anderson 1981).

Koncepcja „sieci problemowych” (*issue network*) H. Hecla stanowi odzwierciedlenie tego socjologicznego podejścia. Używa on tego terminu, aby zwrócić uwagę na proces tworzenia polityki, który podzielony jest na fragmenty i w którym udział bierze duża i niedająca się określić liczba uczestników (Hecl 1978). Hecl skupia się na poziomie mikro, to jest na relacjach występujących pomiędzy jednostkami. Społeczne cechy tych jednostek oraz profil ich kariery stanowią klucz do zrozumienia wyłaniających się systemów – systemów graniczących z chaosem. Studium Kriesiego (1982) na temat sieci istniejących na terenie Szwajcarii, które jeszcze bardziej bezpośrednio czerpie z analizy socjologicznej sieci, pokazuje natomiast wysoce strukturalny i uporządkowany system polityczny.

Nie wszyscy podzielają dążenie do zakorzenienia sieci i wspólnot w wymianie zachodzącej między jednostkami. Inni używają terminu „sieć” wyłącznie na poziomie mezo, poziomie grup i organizacji (Rhodes 1990). Zamiast budować swe sieci od dołu w górę, zaczynają od analizy ich kontaktów pomiędzy sobą, od badania relacji zachodzących między organizacjami państwowymi i prywatnymi istniejącymi w systemie społecznym.

Jednak bez względu na poziom analizy wspólnoty lub sieci są konceptualnie atrakcyjne, ponieważ tworzą one jednocześnie wrażenie inkluzyjności i ekskluzywności. Sieci mają kształt i tożsamość, ale również stanowią otwarte systemy, które nie mają wyraźnych granic. Wspólnoty sugerują bardziej organiczne połączenie pomiędzy uczestnikami, jednak pozostają względnie otwarte. Nasuwa się zatem pytanie: jak bardzo są otwarte? A z tym pytaniem pojawia się kilka następnych: jaka jest cena uczestnictwa? jak zintegrowana jest sieć czy wspólnota?

Jak zauważa Jordan (1990), początkowe koncepcji sieci rozwijane przez amerykańskich na-

ukowców wykorzystywały określenia takie jak „wir działania” (*whirlpool of activity*) i „sieć relacji w podsystemie” (*web of relationships in the sub-system*), by oddać obraz płynnych relacji, w które wchodziły uczestnicy z różnych środowisk, funkcjonujący w zdecentralizowanych systemach wzajemnej zależności. Badania prowadzone w okresie późniejszym pokazały, że istnieje duże zróżnicowanie w kwestii integracji w sieci. Prawdopodobnie najbardziej zintegrowana sieć, nazywana „żelaznym trójkątem”, to koncepcja rozwinięta w latach 60. XX w. w USA, służąca do opisu wzajemnie wspierających się relacji pomiędzy komisjami kongresu, grupami interesów i urzędami rządowymi. Ich współpraca opiera się na wsparciu, jakiego jedna strona udziela drugiej w ramach zamkniętego procesu, w którym korzyść polityczna i ekonomiczna służy realizacji partykularnych celów.

Mimo że koncepcja ta ciągle zachowuje ważność, możliwość jej zastosowania poza amerykańskim systemem politycznym jest ograniczona. Niektóre z tych trójkątnych i dwupartyjnych struktur w systemach parlamentarnych wykazały się zdolnością do obrony przed zewnętrzną ingerencją, jak to pokazuje studium Wilsona (1990), dotyczące Kanady i nazwane „polityką odludzia”. Jednak wzorzec ten staje się coraz bardziej skomplikowany. Nawet w USA koncepcja żelaznego trójkąta odnosi się jedynie do ograniczonej i prawdopodobnie ciągle malejącej liczby obszarów politycznych (Jordan 1981, s. 99). Jeżeli znajdujemy jakieś cechy charakterystyczne dla procesu politycznego w ostatnich latach, będzie to rozwój organizacji wolontariackich i grup interesu publicznego, o których pierwotnie myślano, że mają niezorganizowany charakter i że niemożliwe jest ich określenie. (Walker 1983; Olson 1966). Grupy te i inni instytucjonalni aktorzy, tacy jak samorządy lokalne, korporacje i uniwersytety (Salisbury 1984), przerwały „familijne” relacje i dostarczyły legislatorom oraz innym aktorom społecznym instrumentów do rozerwania struktur, nawet tak trwałych jak żelazne trójkąty.

Zatem choć żelazne trójkąty mogą istnieć, stanowią one jedynie przykład najbardziej zintegrowanych z dużej liczby sieci politycznych. Tę różnorodność sieci uchwycili w swojej pracy Laumann i Knoke. Ich studium na temat sekto-

ra zdrowotnego i energetycznego w USA ustanowiło standard dla socjologów zajmujących się wnikliwą analizą sieci politycznych. Nazywając sektor zdrowotny i energetyczny „obszarem politycznym”, autorzy ci rozwijają modele wymiany organizacyjnej, w których „zasoby” stanowią środek wymiany, a „wydarzenia” stanowią o warunkach, w jakich wymiana zachodzi (Laumann, Knoke 1987). Ich analiza wskazuje, że w obszarze zdrowia istnieją sieci dużo bardziej zintegrowane niż te, które odnajdujemy w sektorze energetycznym. Z analizy tej wynika również, że różne organizacje dominują w różnych obszarach: organizacje profesjonalne w zdrowotnym, organizacje biznesu w przemyśle energetycznym. Ale każdy z nich cechuje się wyraźną stabilnością; w każdym z nich istnieje zbiór możliwych do zidentyfikowania aktorów.

To pierwszy krok do wykorzystania koncepcji sieci i wspólnoty. Jednak nie posuwa on nas nazbyt daleko. Badania Laumanna i Knoke’a potwierdzają bowiem to, co postronni obserwatorzy zauważyli już dawno, mianowicie, że określony proces podejmowania decyzji przyciąga jedynie ograniczoną liczbę tych, którzy mogliby być w niego zaangażowani. Fakt, że sieci współdziałania są stosunkowo otwarte, oznacza, iż nie można przewidzieć z wysoką dozą prawdopodobieństwa, kto będzie brał udział w tym procesie. Zatem, jak konkludują ci autorzy, obszary energetyki i zdrowia różnią się znacznie, a wyniki polityczne w nich wytwarzane stanowią „produkt zdecentralizowanej rywalizacji pomiędzy wieloma organizacjami” (Laumann, Knoke 1987, s. 378–380). Ta konkluzja, rozsądna i ostrożna w swym charakterze, nie stanowi jednak zachęty do dalszych poszukiwań. Sieci mogą zostać zidentyfikowane, ale ta informacja nie będzie miała większego znaczenia przy próbach określania wyników ich działań.

Problem ten ma charakter częściowo metodologiczny. Koncepcje sieci i wspólnoty skupiły się na aktorach politycznych i ich interakcjach. Ze swej natury wspólnoty skłaniają ludzi do komunikowania się między sobą, sieci skłaniają do kontaktu. Koncepcje te ponownie sytuują aktorów indywidualnych na środku sceny i zapraszają badaczy do określenia relacji pomiędzy nimi. Trudność polega na tym, że wyszukane próby określenia relacji i stworzenia złożonych typolo-

logii sieci zbyt często w sposób nieodpowiedni koncentrują się na treści tych relacji. Mówi się nam, że sieć składa się relacji wymiany, ale jaki jest kontekst strukturalny, w którym ta wymiana zachodzi? Czy istnieją relacje władzy i zależności, stawiające w innym wymiarze i kontekście indywidualne transakcje?

Jeżeli odpowiedź na ostatnie pytanie będzie twierdząca, będziemy musieli sięgnąć poza analizę transakcyjną, by określić warunki strukturalne, w których zachodzą te interakcje. To oznacza, że trzeba będzie sieci rozróżnić między sobą, głębiej niż jedynie na poziomie ich zintegrowania, otwartości, czy nawet ze względu na koalicje powstające wokół pewnych opcji politycznych. Jak zauważa Scharpf, nawet jeśli istota wyboru politycznego zostaje ujęta w analizie sieci, to powiązanie między sieciami z jednej strony a procesem i wynikiem z drugiej często nie jest odpowiednio rozwinięte i opisane (Scharpf 1990). Aby ustanowić to połączenie, konieczne będzie skoncentrowanie się na zmiennych instytucjonalnych, takich jak poziom centralizacji i profesjonalizm charakteryzujące organizacje w sieci, a także na zmiennych ideologicznych, takich jak podstawy intelektualne leżące u podstaw świata, który zdominował obraz w konkretnych obszarach polityki.

Ten rodzaj analizy sieci już stosowano. Strukturalne właściwości organizacji państwowych i grup interesów zostały wykorzystane do konstruowania typologii sieci, opartych na wzorcach władzy i zależności. Sieci współdziałania opisywano jako korporatystyczne, kierowane przez państwo, kolaboratywne lub pluralistyczne – nie tylko na podstawie tego, kto w nich uczestniczy, ale również ze względu na sposób dystrybucji zasobów organizacyjnych wewnątrz sieci (Coleman, Skogstad 1990a; Atkinson, Coleman 1989; Cawson 1987). Ta strukturalna interpretacja sieci politycznych nie zawiera w sobie wymiaru ideologicznego, jednak nie ma powodu, dla którego sieci nie miałyby być rozróżniane także ze względu na zasoby ideologiczne. Rzecz w tym, że badania oparte na zrozumieniu znaczenia treści i struktury sieci będą musiały dotyczyć nie tylko tego, jak są zintegrowane czy otwarte. Prawdopodobnie ta ostatnia właściwość jest najlepiej rozumiana jako cecha wspólnoty politycznej. Z drugiej strony, sieci powinny

być rozróżniane ze względu na własności, które określają relacje wewnątrz tych wspólnot.

Niejasności związane z użyciem tych terminów nie powinny przesłaniać faktu, że koncepcje sieci i wspólnoty wspierają badania nad polityką publiczną. Dzięki nim udało się przenieść nacisk z tworzenia polityki w ramach instytucji państwowych na tworzenie polityki w ramach podsystemów i sektorów. W tym procesie narzucone instytucjonalnie granice badań zostały rozbite i zastąpione przez bardziej płynne i mniej restrykcyjne podejście do procesu politycznego. Oryginalny pogląd, że grupy stanowią jedynie orędownicy danego sposobu tworzenia polityki, ustąpił miejsca opinii, wedle której pewne grupy, szczególnie te mające odpowiednie cechy organizacyjne, są w stanie uczestniczyć w wykonywaniu władzy politycznej. Ponadto udział w procesie politycznym w żadnym razie nie ogranicza się do grup interesu. Koncepcje sieci i wspólnoty pozostają otwarte na badania empiryczne na temat tego, którzy aktorzy społeczni, mający pewne instytucjonalne właściwości, biorą udział w danym obszarze polityki. Aktorzy posiadający wiedzę techniczną – bez względu na to, czy będą to komisje ekspertów, organizacje handlowe, wielkie korporacje, uniwersytety, prywatne instytuty badawcze czy nawet związki zawodowe – stali się potencjalnie kluczowymi udziałowcami w procesie tworzenia polityki w rozwiniętej gospodarce kapitalistycznej.

Intelektualnie wzbogacanie koncepcji sieci i wspólnoty oraz pogłębione analizy aktorów społecznych wymusiły ponowne rozważenie roli formalnych instytucji biurokratycznych w procesie tworzenia polityki. Z tej perspektywy nie jest już tak oczywiste, że wiedza techniczna i polityczna może być sterowana i kontrolowana w sposób hierarchiczny. W wielu przypadkach sztywne struktury biurokratyczne ustępują miejsca samoorganizującym się sieciom jako sposobowi na radzenie sobie ze złożonością wynikającą z narastającej współzależności (Scharpf 1990). Podobnie jest w przypadku sieci, które stanowią również sposób kompensowania deficytów związanych z mechanizmami koordynacji rynkowej, jako że sygnały wynikające z wahań cen nie są wiarygodne w takim stopniu, aby wytworzyć wzajemnie korzystną wymianę lub optymalny poziom współpracy.

Krótko rzecz ujmując, sieci i wspólnoty stanowią naturalną, konceptualną odpowiedź zarówno na ograniczenia rynku i porządek hierarchiczny, jak i niewiarygodny rozwój różnorodności aktorów społecznych zaangażowanych w proces tworzenia polityki oraz rozproszenie specjalistycznych zasobów politycznych (Kenis, Schneider 1991). Jak zauważa Pross (1986, s. 132), nie ma większego sensu zajmowanie się koncepcjami powstałymi w czasie, kiedy „lobbing i rządy były dużo mniej skomplikowane” (Pross 1986, s. 132). Niestety, nie możemy tego stwierdzić z całą pewnością, opierając się rozważaniach teoretycznych i wynikach przeprowadzonych w tym zakresie badań. Poza kwestiami konceptualnymi, o których już wspomnieliśmy, badacze próbujący wykorzystać koncepcje sieci i wspólnoty muszą stawić czoła trzem wyzwaniom: wypracowaniu teorii połączeń pomiędzy sieciami, wspólnotami i podstawowymi instytucjami politycznymi; integracji perspektywy analizy procesów tworzenia polityki na poziomie międzynarodowym z perspektywą badania procesów zachodzących na poziomie polityk krajowych oraz konceptualizacji wzorców zmiany w sieciach.

2. Reagregacja państwa: problem pluralizmu

Dekomponując proces polityczny na sektory i podsektory, koncepcje sieci politycznej i wspólnoty politycznej przeciwstawia się tendencji do pochopnej generalizacji procesów makropolitycznych. Badania te przynoszą na przykład krytykę rozróżnienia pomiędzy silnym/słabym państwem i pokazują w sposób bardziej dogłębny, że siła i słabość zależą od charakterystyki sektorowych sieci politycznych (Atkinson, Coleman 1989). Mimo to konieczne jest pozostawienie przestrzeni na ponowne scalenie struktur makropolitycznych z analizą wyników politycznych. Kiedy badacze utożsamiający się z tą tradycją rozbijają państwo, stają przed problemem jego ponownego scalenia. Muszą oni rozważyć, jak sieci i wspólnoty sektorowe wpływają na wyniki polityczne na poziomie makro i jak państwowe instytucje wpływają na sieci polityczne i wspólnoty polityczne.

Jak dotąd, pytanie to nie było zagadnieniem centralnym w rozważaniach teoretycznych.

Wręcz przeciwnie, badania nad sieciami politycznymi miały tendencje do eksponowania obrazu państwa, tradycyjnie opisywanego w teorii pluralistycznej. W tej wersji autorytet państwa został znacznie sfragmentaryzowany, agencje i urzędy otwarcie ze sobą rywalizują, duża liczba grup interesów walczy o uwagę tych, którzy tworzą politykę, niespójny inkrementalizm stanowi dominujący styl uprawiania polityki. Ponadto badania pod banderą sieci i wspólnoty politycznej odkryły wzorce interakcji wzmacniające pluralistyczny przekaz. W swych poszukiwaniach środka lub centrum wewnątrz skomplikowanego systemu sieci tworzenia polityki w USA, John Heinz i jego koledzy (1990) odkryli niewiele. Wykorzystując techniki reputacyjne i analizę interakcji, badali oni grupę waszyngtońskich lobbystów („notabli”, jak ich nazwali), których wzajemne kontakty stanowią podstawę elitarnych sieci w czterech obszarach: zdrowia, energetyki, rynku pracy i rolnictwa. Co szczególnie istotne, udało im się (1990, s. 380–381) znaleźć kilku generalistów, czyli ludzi aktywnych na wielu ze wskazanych powyżej obszarów: „Mimo że nasza lista notabli zawiera waszyngtońskich przedstawicieli najwyższego szczebla, o wielkich sukcesach i reputacji, nie znajdujemy tu aktorów «centralnych»”. Heinz odkrył dobrze rozwinięty podział w obszarze rynku pracy, w którym struktura sieci podyktowana jest znaczną specjalizacją przedstawicieli.

Nie dziwi zatem, że ci, których praca dotyczyła głównie poziomu mikro i mezo, doszli do wniosku, że „nowożytna polityka przemysłowa stanowi kompleks formalnych organizacji, pozostających ze sobą w konflikcie względem kolektywnej alokacji ograniczonych zasobów” (Laumann, Knoke 1987, s. 377) i najlepszym sposobem na opisanie ogólnej struktury tego obszaru polityki jest stwierdzenie „zorientowany na elity grupowy pluralizm” (Rhodes, Marsh 1991). Część badaczy wspólnot politycznych woli traktować państwo jako osobny byt niż jako taki, który dzieli władzę z innymi grupami (Pross 1986, s. 12), jednak ramy koncepcyjne i narzędzia metodologiczne pozostają w opozycji wobec takiego założenia. Samoorganizujące się sieci nie są ograniczone przez granice instytucjonalne. Nie istnieje też zasada „zatrzymania”, która powstrzymywałaby je przed rozrastaniem się, prowadzącym do

obejmowania ich zasięgiem przedstawicieli państwa i administrację publiczną (Scharpf 1990, s. 44). Prawdopodobnie dlatego Laumann i Knoke potrafią uchwycić te implikacje, kiedy opisują państwo jako „złożony system rządowych i nierządowych organizacji, które walczą o władzę i prawomocność w tworzeniu polityki publicznej oddziałujące na obszary ważne dla rywalizujących organizacji” (Laumann, Knoke 1987). Rozróżnienie pomiędzy państwem i społeczeństwem najwyraźniej ginie w tym sformułowaniu i „odpowiednia jednostka analizy w ramach badań nad tworzeniem polityki to nie państwo rozumiane w sensie instytucjonalnym, lecz państwo jako zbiór obszarów działania, na których występują zarówno aktorzy rządowi, jak i prywatni” (Laumann, Knoke 1987, s. 9).

Zlewanie się poglądu pluralistycznego na państwo z analizą sieci skutkuje eksponowaniem koncepcji różnorodności w ramach relacji władczych na poziomie sektorów i podsektorów. Podejście takie nie skłania jednak do dokonywania porównań na poziomie państwa. Jeżeli państwo nie jest niczym więcej niż „zbiorem płaszczyzn działania”, to obszary te powinniśmy naprawiać. Porównania z podobnymi obszarami w innych państwach są uzasadnione, ale wysiłki, by porównywać sposoby działania całych państw (np. Zysman 1983; Katzenstein 1985) prawdopodobnie nic nie dadzą. Analiza sieci daje wewnątrzsystemowej różnorodności zasadność istnienia, i zniechęca tych, którzy twierdzą, że różne praktyki państwowe i tradycje mają wpływ na wynik działań politycznych. W tych okolicznościach łatwo uzasadnić, że liczni badacze zajmujący się sieciami i wspólnotami są, jak się wydaje, usatysfakcjonowani tym sposobem rozumienia państwa. Jeśli państwo może zostać skutecznie rozłożone na czynniki i jeśli sieci tworzenia polityki stanowią klucz do zrozumienia wyników politycznych, to istnieje niewiele bodźców, by odbudować państwo czy odtworzyć z niego coś więcej niż zbiór aktorów organizacyjnych. Zatem logiczne jest, że komparatywna polityka publiczna przyjmie formę porównań wewnątrz sektorów pomiędzy krajami.

Jednak odrzucenie makropolitycznych struktur nie będzie rzeczą łatwą. Badacze mają pewne problemy z wyjaśnianiem różnic między państwami w tworzeniu polityki za pomocą odnoszenia

się jedynie do zmiennych w ramach sektorów. Ten problem pojawił się wyraźnie w badaniach nad korporacjonizmem i korporacjonistycznym sieciami politycznymi. Początkowo koncepcja ta była stosowana do charakteryzowania porządków rządzenia na poziome makropolitycznym, które wymagały negocjacji pomiędzy państwem i „partnerami społecznymi”, zwykle w kwestiach polityki ekonomicznej. Niedawno wykorzystywano ją do opisywania modelu tworzenia polityki, w którym państwo negocjuje z grupami interesów monopolizującymi przedstawicielstwo w pewnych sektorach gospodarki i przyjmującymi różnorakie obowiązki w procesie wdrażania polityki publicznej (Schmitter 1982; Cawson 1986). W zamkniętych ramach aktorzy społeczni i państwowi wypracowują wspólne ustalenia dotyczące wytwarzania i dystrybucji zasobów. Kluczem do korporacjonizmu jest organizacja interesów społecznych. Zarówno porządek polityczny, jak i rozwiązania polityczne są możliwe dzięki organizacji interesów politycznych w hierarchię grup negocjujących z państwem najistotniejsze kwestie polityczne. To najpełniejsza forma, hierarchie te włączają w swe działanie wszystkie zorganizowane grupy interesów w znajdujące się najwyżej organizacje, które są w stanie wziąć udział w trójstronnych negocjacjach dotyczących inwestowania i produkcji. W ten sposób osiągamy połączenie hierarchii i sieci.

Model korporacyjny został szeroko przyjęty jako obiekt badań na poziomie sektora (choć w sposób niebezpieczny, zob. Cox 1988), nie udało się jednak ograniczyć wpływu struktur makropolitycznych. Polityczna organizacja sektora mlecznego, stanowiąca prawdopodobnie najbardziej korporacyjny obszar, ilustruje bardzo mocny wpływ tych zmiennych. Istnieją z pewnością znaczne podobieństwa pomiędzy przemysłem mleczarskim w zachodnich demokracjach: protekcjonizm jest zjawiskiem powszechnym, lobbing jest wysoce rozwinięty, a grupy interesów biorą udział w kształtowaniu polityki i jej wdrażaniu. Jednak są tu również istotne różnice: negocjacje prowadzi się w ramach rozbudowanych, najważniejszych stowarzyszeń producentów w Austrii i w Szwecji, ale w innych krajach jest inaczej; delegowanie władzy na rzecz organizacji (stowarzyszeń) spotyka się bardziej powszechnie w Austrii, Szwecji, Szwajcarii i Niem-

zech niż w Anglii, USA i Kanadzie. Te różnice nie wyjaśniają dobrze zróżnicowania struktury przemysłowej lub biurokratycznych kompetencji wiążących się z przemysłem mleczarskim. Aby wyjaśnić różnice w sieciach, które dopiero się pojawiły, badacze zmuszeni byli odwołać się do czynników makropolitycznych.

Badania zainspirowane przez porządek korporatystyczny zaprowadziły nas poza niebudzący obecnie kontrowersji pogląd, że proces polityczny prawdopodobnie różni się między poszczególnymi sektorami czy obszarami, aż do momentu, w którym musielibyśmy uznać, że przynajmniej część tych różnic dotyczy rodzaju zmian, a nie ich stopnia. Nie chodzi tu jedynie o to, ilu aktorów jest zaangażowanych lub jak intensywne utrzymują kontakty. Badania nad korporacjonizmem wykazały, że relacje różnią się ze względu na ich fundamentalne założenia. Często mają one swój początek w uregulowaniach makropolitycznych. Na przykład nastawiony na rywalizację i nacechowany wrogością charakter amerykańskiej polityki został przywołany dla wyjaśnienia niechęci w stosunku do korporacyjnych form w USA. Sieci korporacyjne i sieci współdziałania mają mniejsze szanse na rozwój w środowiskach instytucjonalnych, które stanowią pożywkę dla pluralistycznych rozwiązań. Jednak formy pluralistyczne nie są formami powszechnie akceptowanymi we wszystkich systemach, więc nikt nie powinien być zaskoczony, że bardziej hierarchiczne sieci pojawią się tam, gdzie walory pluralizmu nie znajdują silnego wsparcia politycznego.

Chociaż popularność badań nad sieciami rośnie i zainteresowaniem cieszą się pluralistyczne modele tworzenia polityki, myśl o porzuceniu zmiennych poziomu makro wydaje się przedwczesna. Nawet ci, którzy chcą wykorzystywać koncepcje sieci i wspólnoty, rozumieją, że normy na poziomie systemu stanowią kontekst formułowania sieci. Na przykład Maurice Wright po zapoznaniu się normami instytucjonalnymi rządów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii – rządów prawa, naturalnej koncepcji prawa, uprawnień parlamentarnych – sugeruje, że „te i inne normy systemowe konstytuują ogólne polityki i zachowania, szczegółowe ustalenia wpisane są w poziom różnych obszarów politycznych, sektorów i podsektorów” (Wright 1988, s. 600).

Jack Hayward czyni podobną obserwację, omawiając politykę przemysłową we Francji: „Szczególny styl polityczny tego kraju, instytucjonalne i kulturowe dziedzictwo, tworzące ramy normatywne, w odniesieniu do których tworzona jest polityka, a które zmieniają się stosunkowo powoli, nie mogą być przyrównywane do codziennych zachowań członków wspólnoty politycznej” (Hayward 1987, s. 19).

To rozróżnienie daje początek czemuś, co Hayward nazywa „podwójnym stylem politycznym”, co z kolei stanowi wyjaśnienie widocznej niekonsekwencji we francuskim systemie politycznym, mianowicie wizerunku silnego państwa administracyjnego zdolnego do prowadzenia antycypacyjnej polityki, i rzeczywistości charakteryzującej się krótkoterminowym, reaktywnym procesem tworzenia polityki w sfragmentaryzowanych wspólnotach politycznych.

Z całą pewnością nie brakuje zmiennych systemowych, które mogłyby znacznie wpłynąć na strukturę sieci politycznych. Różne style regulacji, modele reprezentacji i poziomy instytucjonalnej autonomii stanowią potencjalnie ważne zmienne poziomu makro. Jednak integracja tych zmiennych z koncepcją sieci i wspólnoty nie posunęła się zbyt daleko. Tak naprawdę, te ostatnie zmienne nie dostarczają niczego więcej niż „ogólnego zarysu” (Wright) i tworzą one jedynie „normatywne ramy” (Hayward). Nie udało się do tej pory określić ich relacji względem zmiennych poziomu mezo i mikro.

Jeżeli te zmienne mają zostać połączone w sposób bardziej systematyczny, jest bardziej prawdopodobne, że badania zaczną się od zaproponowania sposobu, w jaki zmienne poziomu makro wpływają na kształtowanie i działania sieci politycznych. Jednak zmienne poziomu makro nie mogą być ustalane zbyt szybko, należy je rozważać w powiązaniu z rozwojem sieci politycznych. Coleman pokazał np., jak narodowe style uprawiania polityki – „polityka dualna” we Francji, „polityka akomodacyjna, liberalno-korporacyjna” w Niemczech i „wroga polityka” w Anglii, USA i Kanadzie – wpływają na poziom integracji i kooperacji pomiędzy stowarzyszeniami gospodarczymi w tych krajach (Coleman 1990). Polityka rywalizacji i wrogości na poziomie państwowym zazwyczaj utrudnia mobilizację organizacji biznesowych.

Jednak w niektórych obszarach polityki, takich jak regulacja środowiska i bezpieczeństwo oraz higiena pracy, mogą istnieć znaczne różnice w obrębie rywalizujących systemów. W tych obszarach np. Wielka Brytania rozwinęła stosunkowo nieformalny i elastyczny system regulacji, który nakłada minimalne wymagania na sferę biznesu; w USA odpowiedzialne agencje polegają w dużej mierze na swojej zdolności do tworzenia zasad postępowania i często demonstrują nieelastyczne podejście do swoich klientów (Vogel 1986). Chodzi o to, że dokładnie określone modele wyników politycznych muszą właściwie zdefiniować zmienne poziomu makro i uznać, że ich skutki mogą się różnić ze względu na obszar polityki w ramach tego samego systemu.

Uszczegółowienie takiego modelu jest coraz trudniejsze, ze względu na to, że relacje pomiędzy zmiennymi sieci i wspólnoty z jednej strony oraz zmienne poziomu makro z drugiej mają charakter zwrotny. Na przykład działanie sieci w końcu doprowadzi do zmian krajowego stylu uprawiania polityki, jednak dokonywać będzie się to powoli. Jeżeli pojawienie się konkretnych rodzajów sieci zmienia sposób uprawiania polityki w rozwiniętych gospodarkach przemysłowych, bez wątpienia sieci te będą stopniowo wpływać na ewolucję państwa.

Postęp w kierunku wielopoziomowego modelu procesów politycznych, w którym sieci i wspólnoty odgrywać będą kluczową rolę, spowodują próby naśladowania pluralistycznego obrazu państwa. Mimo że nowoczesne państwo może być wysoce sfragmentaryzowanym i podzielonym bytem, nie da się go sprowadzić jedynie do sumy jego części ani nie może ono zostać sprowadzone jedynie do poziomu sieci. W konstytucyjnych demokracjach żadna instytucja zajmująca się tworzeniem polityki nie stanowi zupełnie niezależnego bytu. Państwo to zbiór, który tworzą władze wykonawcza, administracyjna, deliberatywna i instytucje orzekające. Ich szczególny charakter i relacje między nimi będą wpływać na integrację wspólnot działania politycznych i strukturę sieci politycznych oraz wypracowywane w nich wartości. Koncepcja państwa zakłada, że te instytucje zaangażowane są w działanie normalnej polityki, czyli autorytarną alokację wartości oraz politykę kryzysową,

w tych dramatycznych okolicznościach, kiedy państwo wykorzystuje swe narzędzia przymusu, by wymusić uległość. Możliwości strukturalizowania i restrukturalizowania, organizowania i reorganizowania przez państwo będą się różnić w zależności od systemu. Jednak analiza procesu politycznego, w której nie uwzględnia się znaczenia instytucji państwowych, stanowi niewłaściwe wykorzystanie koncepcji sieci i wspólnoty.

3. Internacjonalizacja obszarów polityki

Koncepcja sieci politycznej została stworzona na głównie po to, by ocenić z perspektywy wewnętrznej narodowe sposoby tworzenia polityki. Kiedy porównujemy dwa lub trzy kraje, zwykle konieczne jest dokonanie analizy odpowiednich sieci lokalnych. Tym samym, bez względu na to, czy badanie ma charakter porównawczy, czy ogranicza się tylko do jednego kraju, nacisk kładzie się na rozpoznanie konstelacji krajowych czy subkrajowych agencji państwowych, polityków, grup interesu i partii politycznych. Mówiąc krótko, poza ważnym wyjątkiem analizy politycznej w systemach federalnych, sieci polityczne badane były dotychczas na poziomie pojedynczego systemu politycznego.

Jednak potrzeba włączenia zarówno poziomu krajowego, jak i międzynarodowego do analizy politycznej nabiera coraz większego znaczenia na przestrzeni dwóch ostatnich dekad. Lista polityk publicznych, na które wpływ miały negocjacje międzynarodowe, czy to na poziomie regionalnym, czy globalnym, znacznie się wydłużyła: dotyczy telekomunikacji (Cowhey 1990), bankowości (Kapstein 1989; Moran 1991), handlu (Moran 1990, 1991; Chuppe, Haworth, Watkins 1990), regulacji środowiskowych (Grant, Paterson, Whitson 1988), aby wymienić tylko kilku z nich. Ta rosnąca współzależność polityki szczebla krajowego i międzynarodowego powinna wpływać pozytywnie na dalszy rozwój podejścia sieciowego.

Po pierwsze, specjaliści w zakresie stosunków międzynarodowych napotkali na ten sam rodzaj współzależności. Odwołali się więc do zestawu tych samych zmiennych, które są kluczowe dla badaczy sieci politycznych. Po drugie, teoretycy zajmujący się stosunkami międzynarodowymi wykorzystali teorię gier dla modelowania proce-

sów politycznych zachodzących na dwóch poziomach. Mówiąc krótko, wyzwaniom konceptualnym, jakie przyniosła ze sobą internacjonalizacja sieci politycznych, można stawić czoła, przynajmniej częściowo, wykorzystując wnioski, które płyną z prac teoretyków zajmujących się stosunkami międzynarodowymi. Specjaliści z tego zakresu zaczęli odróżniać coś, co nazwać możemy tradycyjną polityką zagraniczną, od nowo powstających obszarów polityki międzynarodowej (Winham 1986, s. 363–367). W przeciwieństwie do tradycyjnej polityki zagranicznej, te nowe obszary w coraz większej mierze wiążą się z zasadami postępowania niż zdobywaniem władzy i zależą one mniej od klasycznej dyplomacji, a bardziej od technicznej ekspertyzy i umiejętności rozwiązywania problemów. Podobnie sądzi Winham, stwierdzając, że kulturowe i państwowe wymiary polityki zagranicznej ustępują wymogom stawianym przez procedury administracyjne, zarządzanie informacją i zdolnością do zarządzania. Ponadto te bardziej techniczne i zorientowane na tworzenie zasad negocjacje międzynarodowe mają coraz większy wpływ zarówno na tworzenie polityki na szczeblu państwowym, jak i na codzienne życie obywateli.

Nie jest zatem zaskoczeniem, że niektóre elementy analizy politycznej wyłaniające się z stosunków międzynarodowych przypominają badania nad lokalnymi sieciami tworzenia polityki. Studium Winhama dotyczące negocjacji Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu w Tokio wyraźnie ilustruje tę konwergencję. Kiedy ocenia czynniki, które wpływają na sukces przy stole negocjacyjnym, kładzie on nacisk na istotną rolę kontroli nad polityką wewnętrzną (1986, s. 343). „Kontrola” w tym kontekście odnosi się do zdolności przedstawicieli państwa do radzenia sobie z trzema rodzajami nacisków: wywieranymi przez krajowe grupy interesów ekonomicznych, zespoły zainteresowanych rokowaniami agencji biurokratycznych oraz „wewnętrzne” rządy (rządy krajowe EWG, stany i prowincje w USA i Kanadzie). Zróznicowanie intensywności tych nacisków pomiędzy państwami czy stanami (grupy interesów były silne w USA, prowincje istotne w Kanadzie, biurokracja ma znaczenie w Japonii) wykorzystuje się do wyjaśniania postępów przy stole negocjacyjnym. Winham utrzymuje, że w celu wyjaśnienia zwrotów i przełomów

w międzynarodowych negocjacjach handlowych trzeba zrozumieć strukturę wewnętrzną sieci politycznych.

Peter Cowhey (1990) dochodzi do podobnych wniosków w swoich rozważaniach dotyczących „porządków międzynarodowych”. Opierając się na wynikach badań nad telekomunikacją, dowodzi on, że tradycyjne sposoby podejścia do systemów międzynarodowych pomniejszały rolę krajowej polityki. Cowhey pisze: „Krajowi politycy z trudem akceptowali systemy globalne inne niż te, które nie wzmacniały preferowanego porządku krajowego. Zmiana, która dokonała się w systemie globalnym, musiała zatem pojawić się w czasie, kiedy nowym koalicjom udało się rzucić wyzwanie lokalnym regulacjom negocjacyjnym w krajach mających znaczący wpływ na rynki światowe” (1990, s. 171). „Koalicja” to kluczowe słowo tego stwierdzenia: wymaga dobrego rozpoznania krajowych sieci politycznych, ich wewnętrznych podziałów i interesów ich uczestników. Tak naprawdę Cowhey opisuje politykę krajową jako „główne źródło zmiany systemowej (1990, s. 173).

Pomiędzy podejściem do stosunków międzynarodowych oraz do sieci i wspólnot politycznych istnieje pewne podobieństwo, dotyczące analizy działań. Badania nad relacjami międzynarodowymi przyniosły również wkład teoretyczny do studiów nad wielopoziomowymi sieciami politycznymi. W pracy Roberta Putnama traktującej o „dwupoziomowych grach” możemy znaleźć obszerną próbę analizy tych międzynarodowych/krajowych połączeń. Zaczyna on od stwierdzenia, które przywołuje na myśl rozważania Winhama i Cowheya: „Bardziej adekwatnym wyjaśnieniem lokalnych determinant polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych jest eksponowanie znaczenia polityk: partii, grup społecznych, grupy interesu (ekonomicznych i nieekonomicznych), legislatorów, a nawet opinii publicznej i wyborów, a nie tylko decydentów zajmujących ważne miejsce w systemie władzy wykonawczej i porządków instytucjonalnych” (1988, s. 432). W tym sformułowaniu nacisk na lokalne koalicje polityczne ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia rozmiaru „grup wygranych” (*win set*) – zbioru wszystkich możliwych porozumień, dla których negocjujący w imieniu państwa mogłoby uzyskać poparcie lo-

kalnych (krajowych) wyborców. Przykłady czynników najważniejszych dla ustalenia rozmiarów „grupy wygranej” to: dystrybucja władzy, preferencje i uwarunkowania wyborców; względna autonomia centralnych ciał decyzyjnych wobec wyborców oraz siła państwa (1988, s. 442–450).

Putnam charakteryzuje „dwupoziomą grę” w następujący sposób. Na poziomie krajowym lokalne grupy dążą do zaspokojenia swych interesów za pomocą nacisków na rząd, które mają zagwarantować im przyjęcie najkorzystniejszych polityk, a politycy wzmacniają swoją władzę, budując koalicje w obrębie tych grup. Na poziomie międzynarodowym rządy państw starają się maksymalizować zdolność do zaspokojenia presji lokalnych, jednocześnie minimalizując niepożądane skutki swej polityki zagranicznej. Żadna z tych gier nie może być ignorowana przez kluczowych decydentów, tak długo, jak ich kraje pozostają suwerenne i niepodległe (1988, s. 434).

Dodaje on, że przywódcy państw zasiadają przy obu planszach do gry. Ruchy, które mogą wydawać się rozsądne na jednej planszy, na drugiej mogą wyglądać na zupełnie pozbawione sensu.

W ten schemat rozumowania należy jednak wprowadzić dodatkowe założenia, aby połączyć konceptualnie te dwie gry. Putnam rozbija na dwa etapy proces negocjacji: pierwszy, prowadzący do wstępnej zgody pomiędzy negocjującymi na poziomie I (międzynarodowym), i drugi, oznaczający ratyfikację wstępnego porozumienia na poziomie II (lokalnym, krajowym). Następnie wprowadza on ideę „grupy wygranych”, wzmiankowaną wcześniej: zestaw możliwych postanowień poziomu I, który zaspokoi oczekiwania wyborców z poziomu II. Natura „grupy wygranej” stanowi prawdziwe połączenie pomiędzy tymi dwoma grami. Im większa „grupa wygranej”, tym większe prawdopodobieństwo osiągnięcia porozumienia.

Nasuwa się zatem pytanie: co determinuje rozmiar danej grupy wygranej? Putnam odpowiada na to jak wyżej – że czynniki lokalne (władza i preferencje członków wspólnoty, a także właściwości lokalnych instytucji politycznych) oraz strategie negocjacyjne negocjatorów poziomu I stanowią najważniejsze zmienne. Negocjatorzy będą musieli zmierzyć się z wieloma pytaniami: czy próbują oni poszerzyć rozmiar

„grupy wygranych” aby zwiększyć szanse na porozumienie? czy utrzymują oni stosunkowo niewielką grupę, aby zachować silną pozycję podczas ustalania warunków negocjacyjnych? Im pełniejsze będzie nasze zrozumienie sieci politycznych, tym bardziej doceniać będziemy strategię polityków, ich próby wzmocnienia pozycji negocjacyjnych za pomocą zabiegów, dzięki którym mają uzyskać większy wpływ na grupę wygranych.

Dwupoziomowy model Putnama będzie szczególnie użyteczny w odniesieniu do tych polityk, w obrębie których aktorzy poziomu państwowego są kluczowymi graczami, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i międzynarodowym. Model ten zakłada, że lokalne naciski są kanalizowane przez krajowego negocjatora, rozgrywającego grę na obu planszach. Mimo że wygodne w zastosowaniu, założenie to nie sprawdza się w kilku podstawowych scenariuszach. Na przykład nie będzie tak użyteczne, kiedy wykorzystane zostanie w czymś, co Nye i Keohane nazwali „transnarodowymi relacjami”: „kontakty, koalicje i interakcje, które nie są kontrolowane przez centralne organy polityczne (1972). Tam, gdzie rozkwitają relacje transnarodowe, modele te się rozpadają. Posłużmy się ilustracją: istnieje wiele grup interesów lobbujących nie tylko w ramach swoich krajowych rządów, lecz także włączających się do organizacji międzynarodowych, które starają się wywierać naciski na arenie międzynarodowej. Podobnie jest w przypadku wielonarodowych firm – są one w stanie działać równocześnie za pośrednictwem pewnej liczby lokalnych grup interesów i rozwijać współpracę na poziomie międzynarodowym. Kwestie te nie stanowią problemu w modelu Putnama, tak długo, jak lokalnym negocjatorom udaje się sprawować „kontrolę”, w znaczeniu używanym przez Winhama. Ale kiedy ta kontrola nie działa należycie i narasta bogactwo transnarodowych relacji, model ten nie znajduje już zastosowania i konieczne jest stworzenie innego.

Model Putnama nie sprawdza się również wtedy, kiedy w grach poziomu I uczestniczą międzynarodowe organizacje mające własny aparat biurokratyczny. Obecność tych organizacji powinna przyczynić się do wzrostu paralelnych organizacji interesu prowadzących do bardziej kompleksowego zbioru negocjacji. Rozważmy

na przykład negocjacje, które dotyczyły Drugiej Dyrektywy Kredytowej w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wspólnota polityczna w tym przypadku składała się z dwunastu krajów członkowskich i ich ministrów finansów, nadzorców bankowych, banków centralnych i zorganizowanych interesów (poziom II według Putnama). Ministrowie finansów zasiadali w Radzie Gospodarczej Ministrów Finansów Wspólnoty Europejskiej i to właśnie tutaj (poziom I w konstrukcji Putnama) dokonało się strategiczne zatwierdzenie tej dyrektywy (Bancaire Commission 1990).

Jednak Rada odchodzi od scharakteryzowanych przez Putnama negocjatorów poziomu I, ponieważ inna instytucja, Komisja Europejska, bierze udział w tych rozmowach. Wyposażona w odrębny status prawny i władzę, włącznie z monopolem na składanie propozycji nowych dyrektyw, Komisja stanowi prawdziwą organizację ponadpaństwową, nie jest jedynie sumą elementów, które wnosi 12 krajów członkowskich. Dlatego też inicjatywa wprowadzenia dyrektywy wyszła nie od ECOFIN (*Economic and Financial Affairs Council* – Rada ds. gospodarczych i finansowych), lecz od Komisji Europejskiej. Samo jej istnienie doprowadziło do intensyfikacji procesu kształtowania się reprezentacji różnych interesów na poziomie europejskim. Ponadto, ponieważ Komisja rozstrzyga o propozycjach legislacyjnych, stowarzyszenia interesów krajowych i agencje biurokratyczne starają się do niej dotrzeć, czy to bezpośrednio, czy za pośrednictwem swych przedstawicieli w Brukseli. Biorąc pod uwagę opinie niektórych stowarzyszeń reprezentujących interesy krajowe, powiązania z Komisją Europejską są równie istotne, jak te z przedstawicielami rządów narodowych.

Rozległa wymiana zachodząca pomiędzy krajowym i międzynarodowym poziomem nie odbywa się już tylko za pośrednictwem jednego krajowego negocjatora, który zasiada przy dwóch planszach gry, jak zakłada to model Putnama. W rzeczywistości negocjator ten ma raczej niewielką kontrolę nad wieloma interakcjami zachodzącymi między poziomami interakcji krajowymi i międzynarodowym. Ogólnie rzecz ujmując, należy poszukiwać innych modeli, w sytuacji, kiedy gry stają się tak skomplikowane, że krajowe grupy interesów, międzyna-

rodowe grupy interesów i międzynarodowe organizacje rządowe włączają krajowych negocjatorów do gry przy obu planszach.

Ponownie okazuje się, że konieczne jest stworzenie modelu wielopoziomowego. Analiza sieci zachowuje swą atrakcyjność, ponieważ obiecuje ona stworzenie pomostu pomiędzy poziomem krajowym i międzynarodowym. Istnieje niebezpieczeństwo, podobne jak wcześniej wspomina- ne, że badacze zachowywać będą się tak, jakby przestały istnieć tradycyjne różnice pomiędzy relacjami na poziomie krajowym i międzynarodowym. Sieci zarządzane są za pomocą zbioru zasad determinujących, jak należy podejmować decyzje i kto bierze udział w tworzeniu polityki (Scharpf 1988, 1989). Zasady te muszą się różnić w sferze krajowej i międzynarodowej. Każdy skuteczny wielopoziomowy model, w którym sieci współpracy odgrywają centralną rolę, musi odmienności te uwzględnić.

4. Sieci współpracy i zmiana polityczna

Analiza wspólnot i sieci politycznych pozostaje dynamiczna tylko w tym znaczeniu, że dowiadujemy się, jak wyglądają wzorce interakcji pomiędzy różnymi aktorami, ich zawartość i struktury, które umożliwiają komunikację. W tym sensie badania nad sieciami dostarczyły interesujących spostrzeżeń na temat procesu politycznego w określonym momencie. W analizach sieciowych jednak mniej uwagi poświęcono zmianom dokonującym się w tym procesie i jego skutkom. Jeżeli perspektywa badawcza sieci politycznych ma wnieść coś bardziej trwałego do badań komparatystycznych nad politykami publicznymi, musi ona wprawdzie wyjaśnić sposób, w jaki zmieniają się sieci polityczne, a następnie określić relacje pomiędzy zmianą sieci i zmianą polityczną. Narzędzia konceptualne potrzebne, by odnieść się do tych problemów, już istnieją. Niezbędna jest zdolność do określenia podstawowych elementów modelu dynamicznego. Wydaje się, że dla pełniejszego zrozumienia zmian dokonujących się w sieciach politycznych kluczowe są trzy zestawy zmiennych.

Pierwszy dotyczy zmiany granic. Wspominaliśmy już, że sieci i wspólnoty są systemami otwartymi. Nie da się uniknąć sytuacji, w której pewni członkowie nie byłoby bliżej środka sys-

temu niż pozostali. Ich interakcje będzie cechowała większa ciągłość i stabilność w porównaniu ze znajdującymi się bliżej obrzeży. Jeżeli termin „wspólnota polityczna” używany jest po prostu do określenia tych, którzy kształtują wyniki działań w długiej perspektywie, sama wspólnota może zostać podzielona na tych, którzy znajdują się stosunkowo blisko lub daleko od kluczowych decyzji. Na przykład Coleman i Skogstad (1990a), podobnie jak (Pross 1986), dzielą wspólnotę polityczną na dwa segmenty: „subrządowy” (*sub-government*), tworzący politykę na danym polu i „ważnego obserwatora” (*attentive public*), który podąża za nim i próbuje kształtować proces tworzenia polityki, ale nie bierze w niej bezpośredniego udziału.

Rozróżnienie pomiędzy zaangażowanymi w tworzenie polityki i stojącymi poza nią stało się kluczową zmienną w badaniach nad polityką. Na przykład Alan Cawson i jego koledzy (Cawson 1991) redefiniowali weberowską koncepcję „zamknięcia społecznego” i umieścili ją w centralnym miejscu swej analizy przemysłu elektronicznego w Europie. Zaobserwowali oni, że znaczną część energii firm z tego sektora przeznaczają na utrzymywanie pozostałych poza wspólnotą lub przynajmniej na jej obrzeżach. O tym, kto jest wykluczony, decyduje rodzaj sieci. Jak dowodzą Hancher i Moran (1989, s. 277) rozróżnianie pomiędzy włączonymi i wyłączonymi „skłania nas nie tylko do przeanalizowania relacji pomiędzy tymi, którzy dostępują włączenia, lecz także do charakterystyki tych wykluczonych. To, że strukturę władzy kształtują różne rodzaje wykluczenia z procesu politycznego, jest elementarną prawdą”.

Następnym krokiem powinno stać się badanie inkluzji i ekskluzji w dłuższym okresie czasu. Czy niektórzy aktorzy przemieszczają się z obszaru „ważnego obserwatora” do poziomu „subrządowego”? Czy aktorzy znajdujący się w centrum zostają zmuszeni do odsunięcia się? Czy aktorzy gromadzący się na marginesie subrządowego poziomu stosują naciski, aby ich włączono? Jakie konsekwencje wynikają z tego rodzaju zmian dla procesu politycznego? Jakie okoliczności wyjaśniają zmiany we wzorcach inkluzji i ekskluzji? Znalezienie odpowiedzi na te pytania doprowadzi nas do zrozumienia polityki innowacji i dokonujących się zmian.

Jednak wiedza na temat granic sieci (granice te zmieniają się z czasem) dostarcza kluczowego, ale tylko jednego, zestawu czynników dla wyjaśniania polityki innowacji i zachodzących zmian. Drugi zestaw czynników dotyczy koncepcji i teorii politycznych. Peter A. Hall dowodzi, nie tracąc z pola widzenia polityki gospodarczej, że „lekceważenie roli idei w polityce gospodarczej oznacza pominięcie ważnego składnika świata gospodarki i polityki. To właśnie idee w formie teorii gospodarczych i polityk z nich wynikających umożliwiają przywódcom państw utrzymywanie właściwego kursu w czasie ekonomicznych turbulencji, wskazują, co jest efektywne, stosowne, i dostarczają bodźców do przechodzenia od jednej do innej polityki” (1989, s. 362).

Uznanie znaczenia idei politycznych wpłynęło na kształt ostatnich badań nad polityką publiczną, mających wiele wspólnego z podejściem do badania sieci politycznych. Skupiając się na prawie dotyczącym pestycydów w USA, George Hoberg (1990) rozwija koncepcję „systemu regulacyjnego”. Do instytucjonalnej charakterystyki aktorów państwowych i społecznych, natury granic i procesów podejmowania decyzji, dodaje trzy inne części składowe: dominujące wartości, które mają decydujący wpływ na politykę publiczną, zasoby wiedzy dostępne dla decydentów publicznych oraz normy, które legitymują różne rodzaje podejścia do polityki. Hoberg następnie dokumentuje transformację w systemach regulacyjnych za pomocą wnikliwej analizy interakcji pomiędzy tymi strukturalnymi i ideowymi czynnikami.

Podobnie jak Hoberg, Paul Sabatier (1987) rozwija koncepcję „podsystemów politycznych” składających się ze struktur i czynników ideowych. Ale i on również dodaje dwa elementy do tej analizy. Po pierwsze, sugeruje on, że większość politycznych podsystemów zawierać będzie więcej niż jedną „koalicję rzeczników”, mającą swój własny system przekonań i preferowany sposób działania. W normalnych warunkach jedna z tych koalicji odgrywać będzie dominującą rolę oraz kontrolować określone agencje państwowe i aktorów społecznych. Po drugie, Sabatier zauważa, że nawet w normalnych warunkach politycznych będzie miała miejsce pewna „polityka uczenia się”. W trakcie tego procesu może się poprawić rozumienie zmiennych w ra-

mach systemu przekonań osób tworzących politykę i doprecyzować, jak powiązane logicznie i przyczynowo są te zmienne. Wynikające z tego udoskonalenia w systemie, które mają przekonać twórców polityki, stanowią przykład ważnej siły dla zmian politycznych wewnątrz „podsystemu politycznego” lub sieci politycznej.

Specjaliści zajmujący się międzynarodową ekonomią polityczną również mają tendencje do eksponowania znaczenia interakcji pomiędzy strukturami i ideami. W swoim studium międzynarodowych systemów telekomunikacyjnych Cowhey dowodzi, że koalicje polityczne zrównują się z ramami poznawczymi. „Wspólnoty epistemiczne” tworzą zestaw przekonań dotyczący danego obszaru polityki, politycy podziеляjący te przekonania łączą się z tymi wspólnotami i zapraszają je do kręgów władzy (Cowhey 1990, s. 173). Reformatorzy polityczni, interesujący się zmianą ram politycznych dla obszaru podejmowania decyzji, będą łączyć się z nową bądź alternatywną wspólnotą epistemiczną. Częścią zmagania pomiędzy reformatorami i zwolennikami *status quo* jest rywalizacja pomiędzy koncepcjami. Cowhey, rozwijając te propozycje, opisuje rywalizację pomiędzy tymi, którzy wierzą, że telekomunikacja to naturalny monopolista i tymi, którzy twierdzą, że usługi telekomunikacyjne byłyby świadczone na wyższym poziomie, gdyby zostały poddane presji mechanizmów rynkowych. Kapstein (1989) podąża podobną ścieżką, analizując zagadnienie szacowania ryzyka kapitałowego banków międzynarodowych.

Te dwie pierwsze grupy czynników – zasady granic oraz idee i przekonania polityczne – muszą zostać powiązane z trzecią grupą zmian o bardziej zewnętrznym charakterze. Jest to konieczne, jeżeli ewolucja sieci ma być połączona z polityką innowacji i zmian. Zmiany zachodzące w jednej sieci politycznej będą wywoływać konsekwencje w postaci zmian w innej sieci. Na przykład reorganizacja sieci pomocy najuboższemu służąca promocji zasad neoliberalizmu wywiera uboczne efekty w obrębie sieci zorganizowanych wokół polityki zdrowotnej odnoszącej się do dzieci. W szerszym kontekście Sabatier stawia hipotezę, że nie ma większych szans na to, aby centralny element podejścia rządu do polityki został znacznie zmieniony bez dokonania zmiany w samym rządzie. Zmiana doprowadzi-

łaby do redystrybucji równowagi sił pomiędzy koalicjami wsparcia wewnątrz koalicji rzeszników w obrębie danej wspólnoty politycznej. Sabatier dodaje również, że kluczowe zmiany w środowisku społecznym i ekonomicznym mogłyby ponadto postawić dominującą koalicję w trudnej sytuacji.

Z całą pewnością te hipotezy zgodne są ze spostrzeżeniami Hoberga: zmiany w reżimach regulacyjnych początkowo były pochodną niepokojów społecznych i gospodarczych lat 60., a następnie wiązały się z wyborem Ronalda Regana na prezydenta USA w 1980. Analiza Cowheya dotycząca telekomunikacji pokazuje wpływ rządów neoliberalnych na zmiany reżimu w tym obszarze. Rządy takie bardzo niechętnie zapewniały ochronę instytucjonalną dla wykluczających sieci. W końcu Moran (1991) w swej analizie regulacji finansowych przywołuje zarówno czynnik internacjonalizacji rynków finansowych, jak i zmiany w postrzeganiu przez rząd USA rynków finansowych, wyjaśniając zamiany dokonujące się w polityce Wielkiej Brytanii i Japonii.

Oczywiście, nie ma niczego innowacyjnego w analizowaniu znaczenia społecznych i ekonomicznych czy też ideologicznych zmian w systemach rządzenia, kiedy poszukuje się wyjaśnień przyczyn przeobrażeń dokonujących się w polityce innowacji i zmianach programu. Jednak w tym momencie badaniom sieci politycznych towarzyszy bardzo ograniczona refleksja na temat wpływu, jaki wywierają te zmienne. Analiza sieci i wspólnot politycznych wydaje się zakorzeniona w obszarze normalnej polityki, mimo że badania nad podstawowymi zmianami politycznymi pokazują, iż zakłócenia w środowisku zewnętrznym są w stanie zniszczyć sieci i rozbić wspólnoty. Oczywiście, to wcale nie musi się zdarzyć. Rozległe zmiany w środowisku społeczno-ekonomicznym, zewnętrzne wobec wspólnoty politycznej, są filtrowane przez wyszukane i na ogół kompleksowe rozwiązania, nim zmiany te się dokonają. Sieci mogą opóźnić czy nawet kształtować kierunek zmian w procesie politycznym, jednak to, jak duży będzie ich wkład w ten proces czy jak wielkie odniosą z tego tytułu korzyści, nie zostało do tej pory zbadane. Wiemy, że znaczące zmiany w skali makro często nie przekładają się na rzeczywistą politykę publiczną i programy. Jeżeli ktoś zamierza wy-

korzystać koncepcje sieci i wspólnoty, musi zainteresować się tym, które sieci przetrwają szok środowiskowy, a które upadną.

Metodologiczne implikacje tych argumentów dla badań nad siecią/wspólnotą są dosyć klarowne: oprócz określenia relatywnych zdolności i zasobów różnych członków wspólnoty i oceny stopnia ich zależności i autonomii, które przeważają wśród aktorów działających w ramach sieci, analitycy muszą dążyć do określenia bardziej ogólnych zasad i norm leżących u podstaw interpretacji pola polityki. Powinni obserwować te normy w czasie i być gotowi na pojawienie się rywalizujących ze sobą przekonań w ramach danej wspólnoty. Przykłady ukazujące, jak można zebrać takie informacje i jak należy je ocenić, są już dostępne w wielu doskonałych opracowaniach opisujących systemy przekonań polityków i biurokratów (Putnam 1973; Aberbach, Putnam, Rockman 1981; Campbell, Szablowski 1979; Campbell 1983). Wyzwanie stanowi to, jak uzyskać takie informacje od szerokiej i zróżnicowanej wspólnoty, w której skład wchodzi partii polityczne, grupy interesów, związki zawodowe, wielkie przedsiębiorstwa oraz urzędnicy i politycy. Badania Kaplana (1989) nad przemysłem samochodów ciężarowych w Kanadzie oraz praca Granta, Petersona i Whitsona (1988) porównująca przemysł chemiczny w Niemczech i Wielkiej Brytanii dostarczają użytecznych modeli.

Trzeba zatem przekształcić teorie sieci politycznych w sensie konceptualnym, jeżeli mają być stosowane w badaniach nad polityką innowacji i zmianami. Kluczowa dla analizy zmiany wydaje się inkluzywna koncepcja wspólnoty politycznej, umożliwiająca badaczom zidentyfikowanie uczestników procesu tworzenia polityki i tych, którzy pozostają wyłączeni, ale uważnie się przyglądają temu procesowi. Badania powinny obejmować dłuższe horyzonty czasowe, tak aby możliwa była ocena trwałości różnych rodzajów sieci, ich otwartości na wpływy zewnętrzne i zmiany dokonujące się w obrębie włączonych i wyłączonych uczestników. Więcej uwagi należy poświęcić ramom kognitywnym wspólnoty politycznej, relatywnej sile koalicji członków wspólnoty wspierających alternatywne zbiory koncepcji i potencjałowi polityki uczenia się.

5. Konkluzja

Przegląd koncepcji sieci politycznych/wspólnot politycznych oraz ocena ich zawartości napawiają optymizmem. Podejścia te zdają się służyć jako rodzaj conceptualnego połączenia, w którym spotykają się ze badania teoretyczne i empiryczne. Jak pokazaliśmy, stanowią one miejsce wymiany dokonującej się pomiędzy splatającymi się ze sobą dyscyplinami międzynarodowej ekonomii politycznej i badań komparatystycznych nad polityką publiczną. Tworzą one również przestrzeń do dyskusji pomiędzy badaczami struktur ustawodawczych i wykonawczych, tymi, którzy zajmują się problematyką reprezentacji interesów, oraz tymi, którzy poświęcają się analizie polityki partyjnej i rządów partyjnych. W szerszym kontekście wnioski płynące z tak ważnych gałęzi nauk socjologicznych, jak analiza sieci i socjologia idei oraz z badań ekonomicznych nad organizacjami przemysłowymi, strukturą firm i transakcjami instytucjonalnymi zostały poddane dyskusji i włączono je do analizy sieci i wspólnot politycznych. Cawson (1991) zauważa, jak duże znaczenie ma właściwy wybór metodologii, która uzewnętrznia raczej niż reprodukuje granice wyznaczone przez dyscypliny akademickie. Z całą pewnością zbliżanie granic pomiędzy dyscyplinami jest czymś inspirującym i użytecznym z punktu widzenia nauk społecznych.

Jednak konwergencja różnych nurtów badań dotyczących koncepcji sieci/wspólnot politycznych rodzi również niebezpieczeństwa. W szczególności chodzi o groźbę pojawienia się niekończących się dysput conceptualnych. W takich okolicznościach postęp teoretyczny może zostać zahamowany, co doprowadzi do sytuacji, w której badania empiryczne wycofają się z pól analiz interdyscyplinarnych i powrócą do znanych, wygodnych dla nich obszarów badawczych. Aby tego uniknąć, konieczne jest równoległe prowadzenie badań empirycznych i prac conceptualnych. Wylimitowanie ograniczeń wynikających z istnienia wielu źródeł, z których pochodzą pojęcia definicyjne oraz propozycje badawcze, będzie możliwe wtedy, kiedy badacze dostrzegą kompleksowość współczesnych systemów rządzenia. Wyrażamy nadzieję, że koncepcje wspólnot/sieci politycznych mogą przyczynić się do badania tych systemów i wesprzeć proces rozwoju ogólnych

nych teorii dotyczących relacji między państwem i społeczeństwem.

Bibliografia

- Aberbach J., Putman R., Rockman B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1989). „Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies”. *British Journal of Political Science*, nr 19, s. 47–67.
- Benson J.K. (1982). „A framework for policy analysis”, w: *Interorganizational Coordination*, D. Rogers (red.). Ames: Iowa State University Press.
- Campbell C. (1983). *Governments Under Stress*. Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell C., Szablowski G. (1979). *The Superbureaucrats*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Cawson A. i in. (1991). *Hostile Brothers: Competition and Closure in the European Electronics Industry*. Oxford: Clarendon Press.
- Cawson A., Holmes P., Stevens A. (1987). „The interaction between firms and the state in France: The case of telecommunications and consumer electronics”, w: S. Wilks, M. Wright (red.), *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Chuppe T., Haworth H.R., Watkins M.G. (1989). „Global finance: causes, consequences and prospects for the future”, *Global Finance Journal*, nr 1, s. 1–20.
- Coleman W.D. (1990). „State traditions and comprehensive business associations: A comparative structural analysis”, *Political Studies*, nr 38, s. 231–252.
- Coleman W.D., Skogstad G. (1990a). „Policy communities and policy networks: A structural approach”, w: W.D. Coleman, G. Skogstad (red.), *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Coleman W.D., Skogstad G. (red.) (1990b). *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Commission Bancaire (France). (1990). „L'élaboration du droit bancaire européen”, *Bulletin de la Commission Bancaire*.
- Cowhey P.F. (1990). „The international telecommunications regime: The political roots of regimes of high technology”, *International Organization*, nr 44, s. 169–200.
- Cox A. (1988). „The Old and New Testament of corporationism: Is it a political form or a method of

polycymaking?”, *Political Studies*, nr 36, nr 294–308.

Grant W.P. (red.) (1987). *Business Interests, Organizational Development an Private Interest Government: A Study of the Food Processing Industry*. Berlin: de Gruyter.

Grant W.P. (1989). *Government and Industry: A Comparative Analysis of the US, Canada, and the UK*. Aldershot: Edward Elgar.

Grant W.P., Paterson W., Whitson C. (1988). *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*. Oxford: Clarendon Press.

Hayward J. (1986). *The State and the Market Economy*. Brighton: Wheatsheaf.

Hall P.A. (red.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Hancher L., Moran M. (1989). „Organizing regulatory space”, w: L. Hancher, M. Moran (red.) *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press.

Heclo H. (1978). „Issue networks and the executive establishment”, w: A. King (red.), *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 87–124.

Heclo H., Wildavsky A. (1974). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.

Heinz J.P. i in. (1990). „Inner circles or hollow core? Elite networks in national policy systems”, *Journal of Politics*, nr 52, s. 356–390.

Hoberg G. (1990). „Reaganism, pluralism, and the politics of pesticide regulation”, *Policy Sciences*, nr 23, s. 257–289.

Hollingsworth R., Lindberg L., Young B. (1989). „The governance of the American dairy industry: From regional dominance to regional cleavage”, w: W.D. Coleman, H. Jacek (red.) *Regionalism, Business Interests and Public Policy*. London: Sage Publications.

Jordan A.G. (1981). „Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: Images of the policy process”, *Journal of Public Policy*, nr 1, s. 95–123.

Jordan A.G. (1990). „Subgovernments”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 2, s. 319–38.

Kaplan H. (1989). *Policy and Rationality: The Regulation of Canadian Trucking*. Toronto: University of Toronto Press.

Kapstein E.B. (1989). „Resolving the regulator’s dilemma: International coordination of banking regulations”, *International Organization*, nr 43, s. 323–347.

Katzenstein P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Kenis P., Schneider V. (1991). „Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox”, w: B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO.: Westview Press.

Kriesi H. (1982). „The structure of the Swiss political system”, w: Ph.C. Schmitter, G. Lembruch (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.

Laumann E.O., Knoke D. (1987). *The Organizational State*. Madison: University of Wisconsin Press.

Moran M. (1991). *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK, and Japan*. London: Macmillan.

Moran M. (1990). „Regulating Britain, regulating America: Corporationism and the securities industry”, w: C. Crouch, R. Dore (red.), *Corporationism and the Accountability: Organized Interests in British Public Life*. Oxford: Clarendon Press.

Keohane R.O., Nye J.S. (1972). „Transnational relations and world politics: An introduction”, w: R.O. Keohane, J.S. Nye (red.), *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Olson M. (1966). *The Logic of Collective Action*. New York: Schocken Books.

Powell W. (1989). „Neither market nor hierarchy: Network forms of organization”, w: B.M. Staw, L.L. Cummings (red.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich CT: JAI Press.

Pross P. (1986). *Group Politics and Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.

Putnam R.A. (1973). *The Beliefs of Politicians*. New Haven: Yale University Press.

Putnam R.A. (1988). „Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games”, *International Organization*, nr 42, s. 427–460.

Rhodes R.A.W. (1986). „«Power-Dependence» theories of central-local relations: a critical reassessment”, w: M.J. Goldsmith (red.), *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.

Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.

Rhodes R.A.W. (1990). „Policy networks: a British perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 2, s. 293–317.

Rhodes R.A.W., Marsh D. (1992). „New directions in the study of policy networks”, *European Journal of Political Research*, nr 21.

Sabatier P.A. (1987). „Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. An advocacy coalition framework”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, nr 8, s. 648–692.

- Salisbury R. (1984). „Interests representation: The dominance of institutions, *American Political Science Review*, nr 78, s. 64–76.
- Scharpf F. (1988). „The joint–decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, nr 66, s. 239–278.
- Scharpf F. (1989). „Decision rules, decision styles and policy choices”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 1, s. 149–176.
- Scharpf F. (1990). „Games Real Actors Could Play: Connectedness”, *MPIfG Working Paper*, nr 2.
- Schmitter Ph.C. (1982). „Reflections on where theory of neo-corporationism has gone and where the praxis of neo-corporationism ma be going”, w: Ph.C. Schmitter. G. Lembruch (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- van Waarden F. (1985). „Bureaucracy around the state: varieties of collective self-regulation in the Dutch dairy industry”, w: W. Streeck, Ph.C. Schmitter (red.), *Private Interest Government*. London: Sage.
- Vogel J. (1986). *National Styles of Regulation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walker J. (1983). „The origin and maintenance of interests groups in America”, *American Political Science Review*, nr 77, s. 390–406.
- Wilks S., Wright M. (1987). „Conclusion: Comparative government–industry relations: states, sectors, and networks”, w: S.Wilks, M.Wright (red.), *Comparative Government–Industry Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Willer D., Anderson B. (1981). *Networks, Exchange and Coercion*. New York: Elsevier.
- Wilson J. (1990). „Wilderness politics in BC: Business-dominated state and the containment of environmentalism”, w: W.D. Coleman, G. Skogstad (red.), *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Winham R. (1986). *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton: Princeton University Press.
- Wright M. (1988). *Policy Communities, Policy Network and Comparative Industrial Policies*, nr 36, s. 593–612.
- Young B. (1990). „Does the American dairy industry fit a meso-corporatism model?”, *Political Studies*, nr 38, s. 72–82.
- Zysman J. (1983). *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance

The paper focuses on the issues of policy networks and communities as well as their significance in contemporary systems of governance. The authors critically explore conceptual approaches to policy networks and communities from the standpoint of comparative studies of public policies. While emphasizing the explanatory value of these approaches in the area of political processes, the authors are at the same time aware of their inherent limitations. The latter, however, do not imply their ineffectiveness, but suggest the need to apply such approaches in a competent and prudent manner.

Keywords: policy networks, policy communities, policy process, governance, policy change.

Od miast konkurujących do miast współpracujących

Wywiad z prezydentem Gdańska Pawłem Adamowiczem

Marek Benio: Co przeszkadza Panu najbardziej w sprawowaniu urzędu?

Paweł Adamowicz: Jestem prezydentem Gdańska od 12 lat, a od 20 lat pracuję w Urzędzie Miasta. Dochodzę do wniosku, że jedynym w warunkach demokracji, wolnego rynku i społeczeństwa obywatelskiego modelem sprawowania urzędu prezydenta miasta jest model partycypacyjny. Polega on na tym, że władza nie ogranicza się do prezydenta, jego zastępców i Rady Miasta. Skuteczność zarządzania zależy także od natężenia relacji między prezydentem, jego otoczeniem a zorganizowanym społeczeństwem. To znaczy: z uczelniami, z reprezentacją biznesu, sektora pozarządowego, różnych grup społecznych. Chodzi o to, by wciągnąć te środowiska w proces zarządzania miastem, czyniąc je przez to współodpowiedzialnymi gospodarzami miasta. Na swój użytek nazywam to partycypacyjnym sposobem zarządzania miastem. Oczywiście, decyzje podejmuje prezydent i Rada Miasta, którzy za nie odpowiadają. Po to zostali wybrani i za to są wynagradzani. W zarządzaniu bardzo ważna jest jednak komunikacja z mieszkańcami i przedstawicielami różnych środowisk. Dlatego powołano wiele ciał o charakterze deliberatywnym, np. Radę Pożytku Publicznego czy Radę Kultury. Oczywiście, to wymaga wiele cierpliwości i często prowadzi do opóźnienia podjęcia decyzji, ale dzięki temu można mówić o spistości społecznej, akceptacji dla działań. Rozwój samorządności jest niemożliwy bez ciągłej komunikacji, ciągłego przekonywania się, dyskusji. Dialog stanowi sens demokracji. Przyznaję, że niełatwo namówić do tego sposobu zarządzania bliższe i dalsze otoczenie. Jest on obcy mentalności przeciętnego urzędnika, obywatela, radnego, ale także co tu ukrywać, tych wspomnianych partnerów w zaradzaniu miastem. Władza kojarzy się z władzą pionową, o trochę autorytarnym, by nie rzec totalitarnym posmaku. Mniej

lub bardziej podświadomie mieszkańcy tęsknią za silną władzą, podejmującą decyzje. Co ciekawe, mimo 20 lat demokracji także młodsze roczniki podzielają tę tęsknotę.

M.B.: Jak przy takiej otwartej postawie na dialog radzi pan sobie z zarzutami prowadzenia nietransparentnej polityki? Kontaktuje się pan wszak z biznesem, aby pozyskać go do wspólnych przedsięwzięć, do budowania kapitału społecznego. Jak uwolnić się od zarzutu stronnictwa lub, co gorsza, korupcji?

P.A.: Przede wszystkim deklaruje otwarcie, że spotykałem się z biznesem, spotykam się i spotykać się będę, niezależnie od tego, co myślałem o tym moi przeciwnicy polityczni czy szef CBA. Nie da się zarządzać miastem, regionem, państwem bez ciągłej komunikacji z tymi, którzy wytwarzają dochód narodowy, podejmując codziennie ryzyko gospodarcze. Oni muszą mieć dostęp do władzy, możliwość dialogu. Naszym obowiązkiem jest udzielanie im informacji i wysłuchanie ich postulatów, pretensji, potrzeb. Oczywiście nie robię tego pokątnie, lecz w urzędzie. Kiedy trzeba, spotykam się również w restauracji czy w siedzibie jakiejś firmy. Nigdy jednak spotkania te nie mają jakiegoś tajnego charakteru. Staram się przy tym postępować zgodnie z zasadami etyki. Nie można budować rozwoju miasta bez rozwoju jego gospodarki. A gospodarka to są bardzo konkretne firmy, ich prezesi, właściciele. Uciekanie od nich jest niedorzecznością. Wiem z relacji niektórych byłych wiceprezydentów Warszawy, że oni unikali takich spotkań, a jeśli już do nich dochodziło, to w obecności co najmniej dwóch innych urzędników, by nie postawiono im zarzutu o korupcję. Nieprzyjmowanie przedsiębiorców, traktowanie ich jako osób, które będą chciały mnie skorumpować, jest sprzeniewierzeniem się misji rozwojowej miasta. To również przejaw braku wiary we własne siły, własny charakter, własną

uczciwość. Wkraczamy w ten sposób w system inkwizycji czy – nie chcę nadużywać określeń – bolszewizmu. Byłby to odwrót od idei wolności, społeczeństwa obywatelskiego. Pozwolę sobie dać taki przykład. Dzięki temu, że od 20 lat służę miastu, najpierw jako radny, Przewodniczący Rady, Prezydent, poznałem bardzo wiele osób; mamy do siebie zaufanie, a dzięki temu mogę formułować wprost oczekiwania wobec biznesu ze strony miasta. Gdańsk to jedyne miasto gospodarz EURO 2012, w którym powstał taki oddolny społeczny komitet wsparcia przygotowań Mistrzostw Europy. Jednym (nie jedynym) z wymiernych efektów działania tego komitetu jest wsparcie finansowe przedsiębiorców dla budowy boisk przyszkolnych. To typowy przykład partnerstwa publiczno-prywatnego. Każdej złotówce ze strony miasta towarzyszy złotówka ze strony przedsiębiorców. W ten sposób wybudowano już 16 boisk przyszkolnych. Kilka kolejnych jest w przygotowaniu. Tak realizuje się jedno z moich marzeń, by synonimem EURO nie był tylko wielki stadion, ale by pasja do sportu trafiła na podwórka, do szkół, do dzieci, pozostawiając trwałe efekty. Gdyby przedstawiciele biznesu nie mieli do mnie zaufania, nie wierzyli, że mogą liczyć na pomoc urzędu miasta w rozwiązywaniu ich problemów, to po prostu nie wyłożyli by tych środków. My z kolei nie jesteśmy jedynym ze wschodnich krajów, w których jak burmistrz nakaze budowę boisk, to przedsiębiorcy wykonują ten nakaz. I obyśmy nigdy nie byli! Tak kształtuje się zasada wzajemności, jak nazywają ją nauki społeczne. Wzajemność ma tu jednak dobre znaczenie. Przedsiębiorcy mają gwarancję, że jeśli będą przestrzegali reguł, zostaną fachowo, sprawnie obsłużeni przez miasto. Poza tym oni są też mieszkańcami Gdańska. Chcą mieć ludzką satysfakcję docenienia ich wysiłków. Jakie możliwości dania takiej satysfakcji ma prezydent? Ano bywam na jubileuszach tych firm, odwiedzam ich w ich siedzibach, przyznaję medale prezydenta pracownikom tych firm. Miasto jest wspólnotą nie tylko uniwersytetów, stowarzyszeń, ale również sektora prywatnego.

M.B.: Chciałbym, zmieniając temat, zapytać o prezydenta jako pracodawcę. W jaki sposób rekrutuje Pan pracowników?

P.A.: W pierwszej kadencji nie uczestniczyłem osobiście w procesie rekrutacji pracowni-

ków. Rekrutację prowadził za mnie sekretarz miasta, wiceprezydenci. Uczyłem się dopiero swojej roli i nie ukrywam, że czerpałem wzorce z biznesu. Dowiedziałem się na przykład, że Ryszard Krauze osobiście rekrutuje swoich pracowników. Uznałem, że też muszę to robić i już pod koniec pierwszej kadencji zacząłem brać osobiście udział w procesie rekrutacji. Proces ten jest dwustopniowy. Pierwszy stopień to selekcja formalna na podstawie testów, CV i wstępnych rozmów kwalifikacyjnych. Drugi to wybór spośród kilku najlepszych kandydatów. Ten drugi etap prowadzę osobiście, korzystając oczywiście z opinii i rady komisji, wiceprezydentów, dyrektorów. Decyzję o przyjęciu konkretnego kandydata podejmuję jednak osobiście. Zwykle zatrudniałem pracowników na czas określony jednego roku. Niestety, ustawodawca, tak jakby zupełnie nie rozumiał istoty samorządności, ograniczył możliwość zatrudniania na podstawie tej umowy do 6 miesięcy. Uważam, że dobrze poznać i ocenić pracownika można dopiero po roku. Chcę podkreślić, że przy zatrudnianiu pracownika na czas nieokreślony również przeprowadzam z nim rozmowę. Kosztuje mnie to bardzo dużo czasu, ale robię to konsekwentnie. W czasie mojego urzędowania nastąpiło znaczne odnowienie zespołu. Wielu starszych odeszło na emeryturę, młodszy stale podnoszą swoje kwalifikacje. Dla mnie ważne jest, że znam ich wszystkich. W ubiegłym miesiącu przedłużałem umowy grupie pracowników i jedna z pań powiedziała mi, że poprzednio przez kilka lat była zatrudniona w innym urzędzie miasta i nigdy nie spotkała prezydenta.

Wprowadziłem także pewną innowację w pracy urzędu. Od ośmiu lat organizuję imprezy integracyjne dla pracowników. W jeden piątek czerwca zapraszam wszystkich pracowników na piwo, bigos, tańce. Frekwencja wynosi zwykle 50%, co jest bardzo znaczącym osiągnięciem w tysięcstuosobowym zespole. Inną innowacją, przynajmniej w sektorze publicznym, są doroczne wyjazdowe narady kadry kierowniczej. Czas podzielony jest na pracę: narady w grupach roboczych, *case-studies*, szkolenia oraz zabawę: tańce, biesiada. To bardzo ważne, bo mocno integruje zespół.

Na koniec jeszcze powiem o wynagrodzeniu. Oczywiście mamy z tym problem. Zwłaszcza

specjaliści zatrudnieni w architekturze, inwestycjach i promocji mogliby otrzymać znacznie wyższe pensje w sektorze prywatnym. W sektorze publicznym nie ma możliwości elastycznego kształtowania wysokości wynagrodzeń i to też jest wina rządu i sejmu, które i w tej dziedzinie narzucają paternalizm państwowy. Państwo wie lepiej, jakie mają być zarobki w samorządzie. Oczywiście można dyskutować, czy ingerencja państwa powinna być taka sama w gminie pięciotysięcznej i milionowej. Wydaje się, że to jest przejaw zazdrości, bo jednak w samorządzie zarabia się lepiej niż w administracji rządowej. Samorządy rozumieją, że muszą inwestować w ludzi, w przeciwnym razie nie będą mogły realizować tych wielkich projektów, zwłaszcza unijnych. Poszczególni ministrowie nie potrafią zadbać o właściwe wynagrodzenia dla swoich najlepszych kadr. Na przykład, co bardzo ważne dla Gdańska, wojewódzki konserwator zabytków powinien być wysoko wynagradzany. Również w opinii społecznej panuje przekonanie, wzmacniane często przez publicystów i niektórych polityków, że urzędnicy są niepotrzebni, powinni pracować w stodole. Nie ma zrozumienia dla argumentu, że warunki pracy, przestrzeń, w której się pracuje, też musi być godna i to przekłada się na jakość i wydajność pracy. Rolą samorządu i administracji rządowej jest wyjaśnienie zależności między jakością struktur zarządzających samorządu i rządowych, szerzej – państwa polskiego, a jakością obsługi klientów, czyli obywateli.

M.B.: Jakie są szanse na uchwalenie ustawy o metropoliach?

P.A.: Na razie mizerne. Większość elit partii politycznych reprezentowanych w sejmie nie rozumie roli wielkich miast. Pojawiło się wprawdzie małe światełko w tunelu niemożności, a mianowicie słynny raport zespołu Michała Boniego. Dostrzega on, a nawet podkreśla zależność między rozwojem dużych miast a rozwojem gospodarczym i społecznym Polski. Nie bez winy są tu także przedstawiciele poszczególnych samorządów, którzy często nie rozumieją, że współpraca między samorządami jest ważniejsza dla rozwoju niż konkurowanie. Ustawa o metropoliach mogłaby odegrać w tej kwestii znaczącą rolę, ponieważ pewne rozwiązania instytucjonalne zapisane w ustawie są skuteczniejsze niż rozwiązania incydentalne. Rozwiązaniami doraźnymi i in-

cydentalnymi są przecież nawet związki samorządów czy stowarzyszenia. Rozwiązania ustawowe kreują kadre, która stale w swojej pracy myśli o przestrzeni metropolitalnej jak o całości, jest skupiona na metropolii, a nie na perspektywie poszczególnych miast. Dziś sprawami metropolii gdańskiej, czy jak powie ktoś inny – trójmiejskiej, zajmujemy się doraźnie, w zależności od tego, czy znajdziemy czas w miesiącu przeladowanym bieżącymi sprawami. Czapkę metropolitalną zakładamy rzadko, a na co dzień chodzimy w czapce gdyńskiej, sopockiej, gdańskiej, Pruszcza Gdańskiego, Wejherowa... Nie ukrywam, że w przypadku metropolii *in statu nascendi* gdańskiej problemem nie jest komunikacja z mniejszymi miastami okalającymi Gdańsk, lecz komunikacja z Gdynią. Oczywiście prezydent Gdyni powie, że Gdańsk blokuje rozwój metropolii. Nie chodzi tylko o różnice materialne wyrażane wymiennie w wielkości środków, ale także aspiracje kulturowe, historyczne dziedzictwo. Pewna mentalność bywa poważną barierą do podjęcia współpracy. Klasycznym przykładem takiego nieporozumienia jest nieracjonalny moim zdaniem pomysł budowy drugiego lotniska w sąsiadującej z Gdynią gminie Kosakowo. W jednej z debat w portalu internetowym Gazeta.pl prezydent Szczurek przyciskany przez dziennikarza i przeze mnie przyznaje pod koniec wprost, że lotnisko w Kosakowie ma być alternatywnym lotniskiem, Rembiechowem bis. Pytam po co? W sytuacji, gdy wydajemy 450 mln zł na rozbudowę istniejącego portu lotniczego, by mógł obsłużyć 6–8 mln pasażerów rocznie (dziś Okęcie może obsłużyć 8,5 mln). Nawet nie będąc specjalistą, można stwierdzić, że to lotnisko na długie lata wystarczy. W województwie pomorskim mieszka tylko 2,2 mln mieszkańców i można policzyć, jakie jest zapotrzebowanie na przepustowość portu lotniczego. W Kosakowie powinno natomiast powstać lotnisko do obsługi małych samolotów pasażerskich. Prezydent Szczurek nie ukrywa jednak, że planowana infrastruktura nawigacyjna ma być przeznaczona do obsługi dużych samolotów, by przejąć ruch na przykład tanich linii lotniczych, co uderzy w lotnisko w Rembiechowie, w którym zresztą Gdynia ma udziały. Miasta musiały dokapitalizować tę rozbudowę, lotnisko musi spłacać zaciągnięte kredyty i pozbawianie go części dochodów tworzy

wewnętrzna konkurencja. Sprawa jest tym poważniejsza, że chodzi o środki publiczne. Gdyby sektor prywatny miał się na to zdecydować, też należałoby rozważyć konkurencję wobec samego siebie. Tymczasem mamy do czynienia ze sporem, który w przestrzeni metropolitalnej byłby zupełnie nieracjonalny. Pomiedzy sąsiadującymi miastami jest on zagrożeniem dla rozwoju zarówno metropolii, jak i poszczególnych miast. Można porównać ten spór do sytuacji sprzed wojny. Port morski w Gdyni powstał jako alternatywa dla Portu Gdańskiego, i słusznie! Była wtedy jednak inna sytuacja geopolityczna. Wolne Miasto Gdańsk było wówczas niechętnie Rzeczypospolitej Polskiej. Może lepiej nie rozwijać tego porównania...

M.B.: Często strategia rozwoju miasta czy gminy jest „dopasowywana” do celów strategicznych UE czy jej funduszy, pisana według wzorca, który daje szansę na pozyskanie środków zewnętrznych. W takich strategiach bywa, że cele nie są celami tej konkretnej gminy, nie wynikają z potrzeb jej mieszkańców, lecz w pewnym sensie zostają wybrane z katalogu. Jak z dokumentu strategii rozwoju miasta uczynić aktywny instrument zarządzania miastem?

P.A.: Potwierdzam, że często zdarza się tak, jak Pan mówi. Strategie bywają oderwane od realnej działalności operacyjnej – do pewnego stopnia jest tak i w Gdańsku. Istnieje wiele przyczyn – mentalność, brak doświadczenia. Jednak zmienia się to na korzyść w widoczny sposób. W Gdańsku od ośmiu lat tworzymy i realizujemy wieloletnie plany inwestycyjne i wieloletnie plany rozwoju. Wprowadziliśmy je w porozumieniu z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju jeszcze w związku z projektami przedakcesyjnymi. Nauczylismy się wieloletniego planowania. Obecnie wdramy bardzo trudny i rewolucyjny jak na polskie warunki budżet zadaniowy. Jestem przekonany, że dzięki temu doprowadzamy powoli do sytuacji, w której programy krótko- i średniookresowe oraz strategia będą ze sobą zgodne. W efekcie ta dalekość i przemyślana wizja miasta będzie miała odzwierciedlenie w każdorocznym budżecie i w programach operacyjnych. Obywatel, mieszkaniec, wyborca będzie mógł rozliczać samorząd z realizacji strategii. To jest jednak zmiana mentalna, która wymaga czasu. Działalność bieżą-

ca przesłania zwykle cele dalekosiężne. Trzeba też przyznać, że w polskiej kulturze politycznej myślenie strategiczne nie ma dobrej prasy, bywa wyśmiewane przez polityków, publicystów jako działanie pod publikę albo kojarzy się z socjalistycznym centralnym sterowaniem. Również oczekiwania społeczne nie mają charakteru strategicznego. W każdą dyskusję o wizji rozwoju miasta natychmiast wplątują się pytania o konkretny plac, dziurę w ulicy, hałasujący lub wolno jeżdżący tramwaj itp. Niechęć do myślenia strategicznego jest wszechogarniająca i niezależna od wykształcenia czy statusu społecznego.

M.B.: Jak władze miasta przygotowują się do zmian demograficznych, w obliczu starzenia się społeczeństwa? Gdańsk nie będzie tu wyjątkiem, proporcja ludności starszej będzie się zwiększała. Czy jest to zjawisko, które władze miasta dostrzegają? Czy przygotowują się do niego?

P.A.: Każdy mieszkaniec, bez względu na wiek jest jego obywatelem, ma prawa i obowiązki wobec miasta. Dwa lata temu powołałem w ramach ciał społecznych deliberacyjnych Gdańską Radę do spraw Seniorów. Rada ta ma z jednej strony kreować pomysły na uczynienie z Gdańska miasta przyjaznego dla seniorów, ale z drugiej strony zaangażować starszych mieszkańców miasta w jego życie. Uważam to za skandal, że nie wykorzystujemy w pełni potencjału emerytów. Obserwuję mojego 83-letniego ojca i 76-letnią matkę, którzy tak wiele robią społecznie mimo nie najlepszego zdrowia. Ilu mamy emerytowanych nauczycieli, którzy mogą pomagać dzieciom z rodzin zagrożonych wykluczeniem? To ogromny potencjał, który dziś jest marnotrawiony. Uniwersytety trzeciego wieku są dobrym etapem, ale nie celem samym w sobie, bo to miłe spędzanie czasu, ale ja bym chciał, by ci seniorzy byli potem użyteczni dla społeczeństwa. Tym bardziej, że wielu z nich chce tego. Dojrzały ludzie wiedzą, że swoje człowieczeństwo realizują najlepiej poprzez dawanie siebie innym, a nie jako bierni odbiorcy pomocy. Zacząć należy od rzeczy prostych – więcej ławek w mieście. Już tu można zaangażować seniorów, by wskazali miejsca dla tych ławek, by nie zdecydowano za nich, gdzie mają spędzać czas. Drugi przykład drobnych działań – dostarczanie informacji o tanich lekach, tanich biletach do kina czy teatru. Ożywienie klubów seniora, które ist-

nieją, ale mogą znacznie bardziej poprawiać jakość życia starszych mieszkańców.

Chcemy być też miastem przyjaznym dla dzieci i ich młodych rodziców. Najpoważniejszym problemem jest niewystarczająca ilość miejsc w żłobkach i przedszkolach. Czekamy na nową ustawę o żłobkach, która nie będzie traktowała ich jak zakładów opieki zdrowotnej. Do realizacji tych działań, poza regulacją ustawową, potrzeba dofinansowania ze środków rządowych, bo nawet takiego dużego miasta jak Gdańsk czasem nie stać na realizację tych wszystkich pomysłów. Z budżetu miasta dopłacamy ogromne sumy do subwencji oświatowej. Drogi i mieszkalnictwo w całości finansujemy z budżetu miasta, ponieważ zlikwidowano Krajowy Fundusz Mieszkalnictwa dysponujący środkami rządowymi na budowę mieszkań. Bank Gospodarstwa Krajowego dopiero formułuje pewne programy, które mogą ten fundusz zastąpić.

W początkach transformacji jeździłem po gminach i sam się uczyłem samorządności, często na podstawie przedwojennych podręczników – potem uczyłem jej innych. Czytałem wtedy, że największym problemem samorządności jest powierzenie samorządom coraz większego zakresu odpowiedzialności bez wyposażenia go w źródła finansowania. Nic się od tamtych czasów nie zmieniło. Można bardzo precyzyjnie, bez demagogii, zdefiniować dziedziny, w których samorząd został zostawiony sam sobie. Próbujemy w ramach ograniczonych zasobów wywiązywać się z tych zadań. Reasumując, godne życie seniora jest dla nas tak samo ważne, jak godne życie matki z małym dzieckiem. Nie uważam tego za przeciwstawne grupy czy interesy.

M.B.: Na jakie bariery napotyka stworzenie systemu zintegrowanego transportu publicznego?

P.A.: Powołaliśmy związek komunalny i wszystkie zainteresowane podmioty doskonale się porozumiały. Okazało się jednak, że nie możemy w pełni oddać obrotu i dochodów ze sprzedaży biletów temu związkowi, ponieważ środki te nie byłyby ujmowane w budżecie miasta. Ponieważ to są znaczne dochody, wskaźnik zadłużenia wzrósł-

by znacząco i przekroczył próg ostrożności, co z kolei mogłoby doprowadzić do zablokowania możliwości zadłużania się miasta. Musieliśmy ten pomysł zamrozić. Jesteśmy udziałowcem Szybkiej Kolei Miejskiej i dążymy do zwiększenia swoich udziałów. Chcemy zintegrować SKM z komunikacją zbiorową – tramwajami, trolejbusami i autobusami w poszczególnych miastach. Z punktu widzenia metropolii najważniejsza jest Szybka Kolej Miejska – to z niej korzysta najwięcej pasażerów. Istnieje jeszcze wspólny uniijny projekt zarządzania ruchem drogowym w naszych miastach o nazwie Tristar. To system komputerowy, który w całym Trójmieście steruje ruchem drogowym w taki sposób, by zwiększyć jego płynność. Rozbudowujemy też zintegrowaną sieć dróg rowerowych.

M.B.: Czy przykład transportu zintegrowanego nie jest dowodem na to, że metropolia staje się faktem bez konieczności regulacji, jakby tylnymi drzwiami?

P.A.: Owszem, ale dzisiaj nie ma ani jednego człowieka, który by spisywał, liczył, ewidencjonował cały potencjał metropolii, potrafił promować metropolię za granicą czy w biznesie. Powinna być grupa ludzi planująca na poziomie sztabowym rozwój tej metropolii, myśląca stale kategoriami całej metropolii. Ja to robię od czasu do czasu. Gdy przyjeżdża potencjalny inwestor zagraniczny do Gdańska, to nie przedstawiam mu czterystutysięcznego miasta, tylko ponadmilionową ściśle zurbanizowaną metropolię kilkunastu miast od Wejherowa po Tczew. Jakaś struktura publiczna musi być w tym celu powołana. Stowarzyszenie czy związek gmin nie ma wystarczającej siły przebiccia. Niestety, niewiele jest polityków, a nawet ekspertów rządowych takich jak Michał Boni, którzy dostrzegają taką potrzebę. W dyskusji o potrzebie ustawy o metropoliach dostrzega się jedynie próbę uzyskania dodatkowych środków publicznych dla dużych miast. Tymczasem metropolia nie będzie się rozwijała spontanicznie bez pomocy instytucjonalnej.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Recenzje

Wojciech Bieńkowski, Mariusz Jan Radło (red.) (2010). *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne: w stronę konkurencyjnego modelu społeczno-ekonomicznego dla Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN

Książka *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne. W stronę konkurencyjnego modelu społeczno-ekonomicznego dla Unii Europejskiej* została pierwotnie wydana w języku angielskim w 2008.

Już w tytule zasugerowano możliwości, które otwierają się przed kontynentalną ekonomią. Sytuacja zostaje jednoznacznie zdefiniowana: rozwój albo stagnacja. Rozwiązania pośrednie nie wchodzi w grę. Część artykułów rzeczywiście podąża takim tokiem rozumowania. Większą grupę stanowią jednak teksty, które w sposób bardziej wyważony i nie tak jednoznaczny przedstawiają wybór, przed jakim stoją społeczeństwa europejskie. Książka powstała bowiem jako odpowiedź na „kryzys zachodnioeuropejskiego państwa opiekuńczego” (s. 11) wywołany przez zmiany polityczne i gospodarcze lat dziewięćdziesiątych czyniące model europejski mniej wyraźnym i atrakcyjnym. Zgodnie z diagnozą Unia Europejska znajduje się na rozdrożu i musi wybrać pomiędzy przygniatającym ciężarem państwa opiekuńczego a wolnością gospodarczą prowadzącą do dobrobytu. Takie stanowisko powtarza się w zebranych artykułach. Jednak przedstawione pomysły to nie ideologiczny podręcznik przekonujący do jednego i nieomylnego stanowiska, które należy wszędzie stosować. Teksty są zróżnicowane, przedstawiają bogatą argumentację i posługują się różnorodną metodologią. Większość z nich ma mocne ugruntowanie w danych empirycznych, co daje

gwarancję ich obiektywności, a tym samym wartości całej pracy.

Recenzowana pozycja jest zbiorem czterestu artykułów, zgrupowanych w trzy rozdziały. Dotyczą one kolejno: reform systemów społeczno-gospodarczych na szczeblu krajowym; porównawczego aspektu wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa oraz sektorów kluczowych dla wzrostu gospodarczego i bezpieczeństwa socjalnego. Taka liczba i różnorodność tekstów sprawia, że najpierw podejmę próbę charakterystyki poszczególnych artykułów, a następnie przedstawię opinię o książce jako całości.

Niewątpliwą jej zaletą jest dobranie autorów poszczególnych rozdziałów, którzy reprezentują instytucje rządowe państw UE, instytucje samej UE i środowisko akademickie z kilku państw europejskich. Mają oni różne podejścia do przedstawionego problemu, ale mimo to całość sprawia wrażenie uporządkowanej i logicznie skonstruowanej. Taki dobór autorów ma uzasadnienie, ponieważ książka stanowi próbę znalezienia rozwiązania problemu, a różnorodność tekstów jest formą burzy mózgów, prowadzącą do wypracowania zgodnej konkluzji. Niestety redaktorzy nie pokusili się o sformułowanie rozbudowanego sprawozdania lub podsumowania. Czytelnik musi zadowolić się niespełna dwustronicowym przytoczeniem powtarzających się ogólnych tez dotyczących konieczności głębokich reform w państwach UE oraz samej UE. Sądzę, że to zdecydowanie za mało. Jeśli praca ta ma służyć jako zbiór przepisów na uzdrowienie UE, to slogany w postaci: „dlatego większość autorów wypowiadających się w tej książce

Autor recenzji, Jakub Steblik, jest doktorantem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

postuluje głębokie reformy w krajach europejskich” (s. 327) stanowczo nie wystarczają. Nie chodzi oczywiście o powtarzanie tego, co znalazło się we wcześniejszych rozdziałach, ale o systematyczne zebranie proponowanych szczegółowych rozwiązań w celu łatwiejszego ogarnięcia całkiem sporego materiału. Jest to niewątpliwie mankament, ale niezbyt dokuczliwy.

Poszczególne rozdziały zostaną omówione bardzo syntetycznie, szczególną uwagę poświęcę jedynie tym z nich, które wydają się najbardziej odkrywcze. Omówienie rozpocznę od przedmowy Edmunda Phelps'a, konfrontującego na poziomie makro systemy gospodarcze USA i UE. Jednoznacznie wskazuje na ten pierwszy jako bardziej konkurencyjny i efektywniejszy.

Pierwszy artykuł Brigitty Swedenborg dotyczy szwedzkiego modelu państwa opiekuńczego, które w wyniku kryzysu gospodarczego początku lat dziewięćdziesiątych zmieniło swoją strukturę. Stało się tak po raporcie sporządzonym przez amerykańskich i szwedzkich ekonomistów na zlecenie rządu. Sformułowane przez nich wnioski posłużyły do zmiany tego modelu.

Szwecja zaskoczyła amerykańskich naukowców, ponieważ była sprawnie funkcjonującym państwem opiekuńczym o wysokim standardzie życia. Analizowano politykę konkurencji i regulacji, rolę spłaszczenia płac w motywacji do pracy oraz zdawałoby się błahе fragmenty życia gospodarczego (jak majsterkowanie), które mają jednak znaczący wpływ na wskaźniki makroekonomiczne. Systematyczne badania pokazały ukryte koszty tego modelu, na przykład klasyfikacji bezrobotnych. Ostateczne wnioski płynące z raportu były bardzo wyważone. „Różne drogi mogą prowadzić do sukcesu” (s. 56). Za wspólną cechę państw osiągających dobre wyniki uznano stabilną politykę makroekonomiczną oraz zliberalizowane rynki produktów. Autorzy raportu podkreślali, że państwo opiekuńcze tworzy bardzo widoczne korzyści i rozmyte koszty, w związku z czym trudno przekonać społeczeństwo do redukcji jego funkcji opiekuńczej. Potrzeba kompromisu pomiędzy egalitarnymi celami i generowanymi kosztami.

Artykuł Swedenborg jest bardzo interesujący z trzech powodów. Pokazuje, że pod wpływem ekonomicznych argumentów można zmienić model państwa. Uwydatnia lokalny charakter

ustroju gospodarczego, który wynika z pewnej społecznej ugody. Powtarza też za autorami raportu, że przy zmianach regulacji życia gospodarczego należy uwzględniać lokalny kontekst.

Niewątpliwie najciekawszą część książki stanowi artykuł Pera Kongshøja Madsena opisujący elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia (*flexicurity*) w Danii. Z logicznego punktu widzenia są one sprzeczne z doktryną liberalną i ideą państwa opiekuńczego. A jednak mogły zaistnieć, ponieważ, jak podkreśla autor, powstała ona w wyniku historycznej ewolucji. *Notabene* myślenie europejskie podąża w zupełnie innym kierunku. Najpierw idea, która ma być wcielana w życie. U podstaw omawianej idei leży przekonanie, że „elastyczność i bezpieczeństwo nie są ze sobą sprzeczne, lecz w wielu sytuacjach mogą się wzajemnie wspierać” (s. 59). Konieczna jest jednak ogólna zgoda na rozwiązania kompromisowe.

Również ciekawie prezentuje się tekst Ivana Mikosia, dotyczący słowackiej historii reform gospodarczych podczas rządów premierów Mečiara, Dzurindy i Fico. Drugi z nich przeprowadził gruntowne reformy dotyczące finansów publicznych, podatków (podatek liniowy), emerytur, ochrony zdrowia, systemu opieki społecznej i administracji publicznej. Z mało znanego niewielkiego państwa uczyniło to jednego z najprężniej rozwijających się członków Unii. Wartość tego artykułu zawiera się w systematycznym przedstawieniu kroków prowadzących do sukcesu gospodarczego, na którym jednak skorzystali najwięcej najbiedniejsi i najbogatsi. Najważniejszy wniosek brzmi, że „istnieją skuteczne narzędzia przewyższania problemów i zapóźnienia gospodarczego, rewitalizacji i stabilizacji niezrównoważonej gospodarki i pokierowania jej na ścieżkę szybkiego i zdrowego wzrostu” (s. 109).

Kolejne teksty dotyczą funkcjonowania czeskiego modelu społeczno-gospodarczego; polskich doświadczeń związanych z przeszczepianiem rozwiązań instytucjonalnych z innych państw oraz dylematów nowych państw członkowskich UE.

Z kolei wśród artykułów o charakterze społecznym dominują zagadnienia z obszaru „charakterystyki europejskiego modelu społeczno-gospodarczego i różnic pomiędzy jego odmianami występującymi w różnych krajach europejskich” (s. 177); implikacji wynikających z roz-

szerzenia UE czy odmienności kulturowych pomiędzy USA a Unią Europejską w podejściu do nowoczesności.

Ostatnia część książki zawiera m.in. tekst Filipa Keeremana, który wraz z Siegfriedem Steinleinem analizuje reformy finansów publicznych podejmowane w Stanach Zjednoczonych i w Unii Europejskiej, a następnie dokonuje przeglądu sukcesów i porażek będących wynikiem Strategii Lizbońskiej.

Interesująco przedstawia się artykuł Lajosa Borosa dotyczący konkurencji i solidarności w szkolnictwie wyższym na przykładzie Węgier. Wydaje się, że nie pasuje on do wcześniej zaprezentowanej grupy. Jednak można znaleźć w nim kluczowe kwestie, które zostały poruszone w poprzedniej części książki. Tekst jest istotny, ponieważ pokazuje, że w każdej instytucji należy implementować reguły działania wpływające na jej efektywność w taki sposób, by uwzględnić zarówno instytucję, jak i jej otoczenie.

Polski ekonomista Stanisław Gomułka przedstawia błyskotliwy artykuł wraz z wywodem matematycznym, którego najciekawszy punkt to rozważanie nad przyczyną rozbieżności w wyborze systemu gospodarczego.

Całość zamyka tekst Ewy Fryberg na temat systemów regulacji w USA i UE, w którym autorka analizuje, w jaki sposób są podejmowane decyzje dotyczące regulacji gospodarki, a następnie, czy i jak przeprowadza się ich ewaluację. Stany Zjednoczone zostały wyżej ocenione niż UE, jednak nie dlatego, że wprowadza się tam mniej regulacji, ale ponieważ staranniej ocenia się wpływ, jaki wywierają one na gospodarkę. Wynika stąd, że równie istotna jak ilość regulacji jest ich jakość. Artykuł ten uzmysławia, iż debata „więcej państwa czy więcej wolnego rynku” powinna odnosić się również do relacji pomiędzy efektywnością a kosztami, które wiążą się z regulacjami. Autorka stara się udowodnić, że nie ma państwa pozbawionego regulacji. Muszą one być jednak skuteczne i jak najmniej kosztowne dla rynku.

Celem powstania książki, zaznaczonym wprost przez autorów, było skonfrontowanie dwóch systemów gospodarczych: amerykańskiego i europejskiego z jednoznaczną intencją krytyki tego drugiego jako źródła do naśladowania. Trzeba przyznać, że cel został osiągnięty.

Zanim jednak przejdę do pozytywnych stron publikacji, chciałbym skoncentrować się na kilku zarzutach wobec redaktorów. Po pierwsze mam na myśli pewną naiwność. Dyskusję na temat właściwego modelu gospodarczego, którą prowadzą ekonomiści z decydentami politycznymi, zamyka konkluzja, że konieczne są reformy oraz ograniczenie państwa opiekuńczego. Nie chodzi jednak o zgodę ekonomistów na takie rozwiązania. Trzeba przekonać społeczeństwo do wyrzeczenia się przywilejów socjalnych. Brak rozważania tej kwestii jest z pewnością uzasadniony przez ekonomiczny charakter opracowania. Jednak myśląc poważnie o reformach strukturalnych, trzeba rozważyć, jaką formę „inżynierii społecznej” należy zastosować. Można w takim razie zadać pytania: w jaki sposób przekonać tę część społeczeństwa, która czerpie korzyści z usług państwa opiekuńczego, do rezygnacji z krótkoterminowych korzyści w imię ewentualnych zysków w przyszłości? Jak to uzasadnić? W jakim stopniu już wprowadzone decyzje miałyby wpływ na poparcie polityczne i przyszłe wyniki wyborów? Przykładem może być tutaj Słowacja, gdzie liberalny rząd, który wprowadzał reformy bardzo dobrze wpływające na gospodarkę, tracił władzę w wyborach. Warto również zastanawiać się, czy zmiany należy wprowadzać rewolucyjnie, czy ewolucyjnie. Tak więc problem ekonomiczny, który model jest efektywniejszy, znacznie łatwiej rozstrzygnąć na polu teoretycznym niż politycznym. Brak takich rozważań trudno uznać za zdecydowaną wadę książki, nie można bowiem oczekiwać, by dawała ona odpowiedzi na wszystkie pytania. Jednak to zagadnienie wydaje się wystarczająco ważne, by poświęcić mu przynajmniej część publikacji.

Drugi mankament dotyczy skali adekwatności recenzowanej pozycji. Intencją redaktorów było sformułowanie nowej idei dla UE, na tyle ogólnej, by mogła znaleźć zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Jednak pomysł ten musi być z góry skazany na niepowodzenie, ponieważ Europa jest bardzo zróżnicowana politycznie, gospodarczo i społecznie. Jedną, wspólną ideą byłaby tworzeniem utopii. Skuteczniejszym sposobem będzie tworzenie planów zmian dla pojedynczego państwa. Zresztą teksty, które właśnie na tym się skupiały, wydały mi się najwartościowsze, ponieważ przedstawiały pewien schemat postępowania oraz jego efekty.

Ponadto artykuły o charakterze społecznym wydają się nie najlepiej ukierunkowane. Jest w nich zbyt duża dawka ideologii, za pomocą której próbuje się udowodnić, że Unia Europejska z uwagi na wrodzoną dysfunkcjonalność, niewystarczającą konkurencję czy nadmiar regulacji nigdy nie będzie w stanie dogonić USA. W porównaniu do tekstów analizujących ewolucję konkretnych krajów mają one niewielką przydatność.

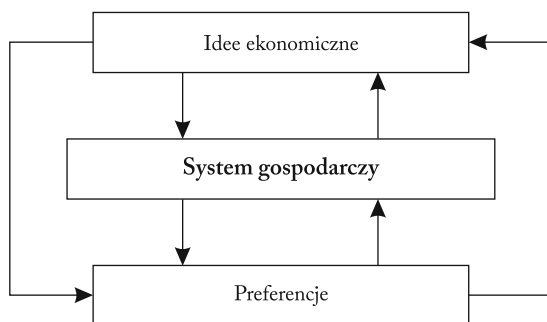
Należy także wspomnieć o drobnym, ale drażniącym mankamencie technicznym publikacji – część wykresów jest mało czytelna ze względu na zastosowanie niemalże identycznych linii obrazujących trendy. Generalnie jednak część ilustracyjna, na którą składają się tabele, wykresy i diagramy w dobry sposób uzupełnia słowa pisane.

Jednak te wady nie przeszkadzają w pozytywnym obiorze publikacji. Wprawdzie książka nie jest przełomowa, nie otwiera nowych dróg ekonomicznego myślenia, ale przedstawiono w niej konsekwentny zbiór argumentów na rzecz większej swobody gospodarczej i ograniczenia usług państwowych. Aparat metodologiczny, jakim posługiwali się autorzy, zależał od rodzaju artykułu. Te o charakterze społecznym wykorzystywały dotychczasową wiedzę na temat problemu, uzupełnioną o rozbudowany komentarz autora. Teksty opisujące ewolucję gospodarczą poszczególnych krajów wykorzystywały dane statystyczne. Kilku autorów pokusiło się również o matematyczny zapis swojego wyводу, co czyniło całość bardzo przejrzystą i spójną. Każdy artykuł został opatrzone również bibliografią, która może bardzo ułatwić ewentualne zgłębianie wybranego zagadnienia.

Jak powiedziano wcześniej, intencją autorów było przekonanie do bardziej liberalnego modelu gospodarczego dla UE. Proces argumentacji można przeprowadzać na dwóch poziomach: ideologicznym i pragmatycznym. W taki sam sposób należałoby podzielić artykuły. Te drugie są o wiele bardziej interesujące, ponieważ pokazują, w jaki sposób przeprowadzono reformy, co zostało osiągnięte, a z czym sobie nie poradzono.

Łatwo przedstawić rozróżnienie pomiędzy tekstami, posługując się uproszczonym schematem argumentacji, który odnajdujemy w tekstach. Można sobie bowiem wyobrazić relacje zachodzące pomiędzy ideami ekonomicznymi,

rzeczywistym ustrojem a ludzkimi oczekiwaniami. Otrzymamy wtedy model przedstawiony poniżej. W dużym uproszczeniu również dałoby się stwierdzić, że te trzy elementy wzajemnie na siebie oddziałują i się kształtują. Nie są tu istotne zachodzące między nimi szczegółowe relacje. Ważna jest ich natomiast ich obecność.



Teksty o charakterze społecznym i przedmiotę Phelps'a zdecydowanie można przypisać do poziomu „idee ekonomicznych”. Powtarza się w nich utarte, ale oczywiście potwierdzone empirycznie slogany, jednak bez większego związku z krajem czy regionem.

Sytuacja przedstawia się zupełnie inaczej w artykułach opisujących ewolucję poszczególnych krajów. Najlepiej widać to na przykładzie Szwecji, Danii i Słowacji. W tych przypadkach omówiono pewne rozwiązania, wywód nie miał przekonywać na poziomie wartości, przekonania lub idei. Chodziło o rzeczywiste przykłady krajów, które dokonały wewnętrznej zmiany. Właśnie te artykuły są dla mnie bardziej przekonujące. Wprawdzie rozumiem zamysł twórców, by zebrać teksty o różnym charakterze i przeprowadzić argumentację zarówno od strony teorii, jak i praktyki, jednak lepiej się sprawdza ta druga część. Argumentacja poparta przykładami ma tę jeszcze zaletę, że dla każdego przypadku te rozwiązania są nieco inne, zgodne ze specyfiką danego państwa. Odwołując się do powyższego diagramu, można stwierdzić, że w tych tekstach widać współobecność idei ekonomicznych oraz preferencji, które dopuszczają pewne rozwiązania lub się na nie nie godzą. Autorzy opracowań „ideologicznych” marginalizują tę kwestię. Sądzę, że to duży błąd.

Podsumowując, należy uznać, że książka zawiera systematyczny wykład dobrze znanych problemów i ich rozwiązań. Przedstawiono je z różnych perspektyw w sposób wyczerpujący i interesujący. Z pewnością warto ją polecić

wszystkim czytelnikom, którzy zastanawiają się nad obecną kondycją gospodarczą UE oraz jej przyszłością.

Jakub Steblik

Wytyczne dla autorów recenzji

Redakcja kwartalnika Zarządzanie Publiczne przyjmuje do druku recenzje prac naukowych.

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. Objętość maszynopisu nie powinna przekraczać 11 stron znormalizowanych (1 strona – 1800 znaków ze spacjami) i nie powinna być krótsza niż 3 strony. Teksty w postaci papierowej i elektronicznej prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

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.). Recenzja musi zawierać pełne dane jej autora (imię, nazwisko, tytuł naukowy, adres, afiliację, e-mail).

Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.

Informacje dla Autorów

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków

www.msap.uek.krakow.pl

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* uprzejmie zawiadamia Autorów, że przyjmuje do publikacji:

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

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Przyjmowane są wyłącznie artykuły w języku polskim. Do artykułu należy dołączyć streszczenie (nie dłuższe niż 100 słów) w języku polskim i angielskim oraz słowa kluczowe. Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku i streszczeniem) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie), objętość recenzji – 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego, nazwy zakładu pracy, zainteresowań badawczych, ważniejszych publikacji (maksymalnie pięć) oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).

Należy również dołączyć podpisane oświadczenie, iż tekst nie był wcześniej publikowany. Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty nieprzedstawione 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. Jednocześnie redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu.

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.

Teksty prosimy kierować na adres redakcji – wydruk w trzech kopiach oraz plik (w formacie PC MS WinWord) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisane 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.

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.

Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena egzemplarza pojedynczego numeru wynosi 15 zł. 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 lub scholar@neostrada.pl

Jednocześnie informujemy, że na naszej stronie internetowej www.scholar.com.pl można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.