



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

1 (11) / 2010



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

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Szczępanik

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 – *Anna Kanievska*

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

<i>Tomasz Grzegorz Grosse</i> Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE	5
<i>Jerzy Wilkin</i> Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa	25
<i>Konrad Dudzik, Jakub Głowacki</i> Wpływ funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na rozwój regionów w Polsce	37
<i>Tomasz Parteka</i> Miasta wiedzy w kreowaniu konkurencyjności i spójności terytorialnej	61
<i>Joe Wallis, Brian Dollery</i> Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej	71
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Jeff Malpas, Gary Wickham</i> Rządzenie i porażka. O granicach socjologii	89
Wywiady	
Polityka zatrudnienia a lokalne problemy rynku pracy Wywiad z Kamillą Banasik, dyrektor Małopolskiego Związku Pracodawców	103

Contents

<i>Tomasz Grzegorz Grosse</i> Lisbon Strategy Legacy – “Europe 2020” Outlook: Continuity and Change in UE Economic Policy	5
<i>Jerzy Wilkin</i> The Weakness of Government in Its Relation to Economy and of the Economic Theory of the State	25
<i>Konrad Dudzik, Jakub Głowacki</i> Impact of Structural Funds and Cohesion Fund for Regional Development in Poland . . .	37
<i>Tomasz Parteka</i> Knowledge Cities in the Process of Shaping Territorial Competitiveness and Cohesion	61
<i>Joe Wallis, Brian Dollery</i> A New Institutional Perspective on Alternative Governance Mechanisms at the Local Government Level	71
Selection of classic texts	
<i>Jeff Malpas, Gary Wickham</i> Governance and Failure: On the Limits of Sociology	89
Interviews	
Employment Policies versus Local Problems in the Labour Market. Interview with the Director of The Employers Union of Malopolska	103

Tomasz Grzegorz Grosse

Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE

Celem niniejszego artykułu jest porównanie doświadczeń Strategii Lizbońskiej z dyskusją europejską wokół nowej Strategii „Europa 2020”. Widoczne są silne tendencje historyczne w polityce europejskiej, a zmiany – wywołane najczęściej uwarunkowaniami zewnętrznymi – są ewolucyjne, jednak nie wpływają na zasadniczą poprawę efektywności implementacji strategii UE. Widać jedynie niewielkie korekty dotyczące zarządzania i dość ograniczone, stopniowe zmiany w priorytetach merytorycznych.

Słowa kluczowe: Strategia Lizbońska, Strategia „Europa 2020”, zarządzanie publiczne

Wprowadzenie

W roku 2000 Unia Europejska zainicjowała kompleksowy program działań pod szyldem Strategii Lizbońskiej (por. *Presidency Conclusions...* 2000). Jego głównym celem było poprawienie konkurencyjności gospodarczej wobec największych rywali międzynarodowych: Stanów Zjednoczonych Ameryki i Japonii, wzrost zatrudnienia, a także wyrównanie różnic strukturalnych w strefie euro w celu zwiększenia stabilności systemu wspólnej waluty (Marcussen 2008, s. 87–107). Niestety, pomimo dziesięcioletnich wysiłków nie udało się osiągnąć najważniejszych celów wspomnianej strategii (por.: Sulmicka 2005, s. 7–28; Bieliński 2005; Radło 2005a; Tilford, Whyte 2009, 2010; Heise 2009; Mathieu, Sterdyniak 2008, s. 157–183; Marcussen 2008). Zgodnie z dokumentami Komisji Europejskiej (por. Komunikat Komisji 2010, s. 8–9) pod koniec ubiegłej dekady średnia stopa wzrostu w Europie była strukturalnie niższa w porównaniu z rywalami globalnymi, w tym nowymi mocarstwami gospodarczymi: Chinami i Indiami. W Europie niższy był również poziom innowacyjności (wobec USA i Japonii), a coraz silniejsza presja konkurencyjna w tej mierze dotyka przedsiębiorstw

europejskich ze strony firm chińskich, indyjskich oraz koreańskich (wydatki na badania rozwojowe w relacji do PKB są w Chinach i Korei Płd. wyższe niż średnio w UE). Nie udało się również doprowadzić do zadowalającego zwiększenia zbieżności gospodarczej w strefie euro, czego wymownym przykładem jest rosnąca konkurencyjność Niemiec i zmniejszająca się w krajach o niższym poziomie rozwoju. Badania Komisji Europejskiej dowodzą, że od 1998 r. konkurencyjność w Niemczech wzrosła o 13%, gdy w tym samym czasie w Hiszpanii obniżyła się o około 20% (*Annual Report...* 2009, s. 33). Kolejnym problemem strukturalnym Europy jest starzejące się społeczeństwo i dość niski poziom zatrudnienia. Przed wybuchem kryzysu (2008–2010) wynosił on średnio ok. 69% dla osób w wieku 20–64 lata, czyli znacznie mniej aniżeli w innych częściach świata. W dalszym ciągu wydajność pracy w Europie była niższa niż np. w USA. Nawet eksperci Komisji Europejskiej przyznali (*The EU Economy...* 2007, s. 4, 13), że niewielka poprawa produktywności w Europie w połowie ubiegłej dekady była związana bardziej z okresowymi fluktuacjami cyklu gospodarczego, a nie ze zmianami strukturalnymi w europejskiej gospodarce. Dlatego trudno przypisywać zasługi w tej mierze Strategii Lizbońskiej.

Kryzys gospodarczy i finansowy (2008–2010) przyniósł kolejne negatywne zjawiska w Europie. Dramatycznie spadło tempo wzrostu gospodar-

czego i zatrudnienia. W roku 2009 PKB skurczył się w UE średnio o 4%, produkcja przemysłowa spadła do poziomu z lat 90., a 23 miliony osób (tj. ok. 10% aktywnych zawodowo ludności UE) jest bez pracy. Do tego doszedł pogłębiający się kryzys zadłużenia publicznego, który zagroził niewypłacalnością kilku krajów członkowskich i zachwiał wiarygodnością wspólnej waluty. Widoczny jest odwrót od idei liberalnych w Europie w kierunku protekcjonizmu. Osłabło znaczenie Komisji Europejskiej i wspólnotowych mechanizmów integracyjnych, natomiast wzrosła rola największych państw członkowskich i międzyrządowych metod zarządzania. W konsekwencji kryzysu uwaga decydentów europejskich skupia się w coraz większym stopniu na kłopotach największych państw oraz wewnętrznych trudnościach strefy euro. Problemy pozostałych członków Unii, w tym tych ostatnio przyjętych do Wspólnoty, stają się wyraźnie drugoplanowe. Przejawem tej tendencji jest zmniejszenie chęci do prędkiego rozszerzenia strefy euro. Dotyczy to również dyskusji o kierunkach polityk europejskich po roku 2013.

W niniejszym artykule skupiono się na analizie zmian wprowadzanych w ramach strategii gospodarczej UE, a więc prześledzeniu historii Strategii Lizbońskiej (2000–2010) oraz jej nowej odsłony w postaci Strategii „Europa 2020”, przyjętej w roku 2010. Zmieniają się okoliczności zewnętrzne. Wśród nich bodaj najważniejsze znaczenie ma nasilająca się konkurencja ze strony państw azjatyckich oraz kryzys gospodarczy z lat 2008–2010. Choć w ostatniej strategii UE widać wyraźnie wpływ obu tych czynników, to jednak uderzające jest to, że zmiany wprowadzane do strategii gospodarczej UE nie są radykalne, ale raczej ewolucyjne. Wiele kierunków merytorycznych stanowiących podstawę programową Strategii „Europa 2020” było już obecnych we wcześniejszych odsłonach Strategii Lizbońskiej. Nie zmieniają się również zasadniczo metody zarządzania, raczej podlegają stopniowym korektom lub uzupełnieniom.

Niezmiennie pozostają zasadnicze cechy omawianych strategii, które odpowiadają za jej nieefektywne wdrażanie. Chodzi tu o różnice ideowe, które legły u podstaw konstrukcji działań programowych, a które niekiedy są wzajemnie sprzeczne lub powodują, że strategie zawierają

zbyt wiele różnorodnych działań i instrumentów realizacji. Brakuje więc w dalszym ciągu jednolitej wizji programowej, która podporządkowywałaby wszystkie działania wspólnemu celowi. Jest to w dużym stopniu związane z różnymi cechami strukturalnymi i instytucjonalnymi gospodarek w poszczególnych państwach członkowskich (por. Mathieu, Sterdyniak 2008, s. 180). W literaturze (Shonfield 1965; Hall, Soskice 2001, s. 1–44; w polskiej literaturze na ten temat: Kowalik 2005) jest to określane jako zróżnicowanie modeli kapitalistycznych w Europie, głównie między paradygmatem liberalnym i koordynacyjnym. Wspomniane różnice powodują, że poszczególne kraje próbują wykorzystać strategię UE oraz jej polityki gospodarcze i społeczne do realizacji własnych celów rozwojowych, a więc maksymalizowania korzyści dla krajowych grup interesów. Dodatkowo prace nad kolejnymi edycjami strategii stają się okazją do przeniesienia krajowych rozwiązań instytucjonalnych na poziom europejski lub do innych państw członkowskich. Niezmienną cechą kolejnych wersji strategii jest również słabość systemu zarządzania, w tym niewystarczająca skala instrumentów europejskich (regulacyjnych oraz redystrybucyjnych), które wspierają implementację priorytetów tych strategii.

Doświadczenia realizacji Strategii Lizbońskiej

Strategię Lizbońską przyjęto podczas szczytu Unii Europejskiej pod koniec marca 2000 roku. Została ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza poprawę konkurencyjności, dalszą liberalizację niektórych segmentów wspólnego rynku, szersze wprowadzenie nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie znalazły się w niej priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwdziałaniem bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące ochrony środowiska naturalnego. W ten sposób łączy ona cele poprawy konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

Najważniejszym problemem strategii było to, że jej priorytety zostały określone bardzo szero-

ko. Wielu ekspertów wskazuje, że były one rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów (Grosse 2005; *Facing...* 2004; Dierx, Ilzkovitz 2006, s. 15–46). Strategia w zbyt małym stopniu została skoncentrowana na budowaniu w Europie nowoczesnej, opartej na wiedzy gospodarki. Warto zwrócić uwagę, że cele strategii obejmują nie tylko wspieranie zatrudnienia, w tym zwiększanie elastyczności zatrudnienia na rynku pracy, lecz także inwestycje zwiększające ochronę przyrody i inwestycje transportowe, w tym zwłaszcza budowę transeuropejskich linii komunikacyjnych. Wspomniane priorytety nie zawsze mają związek z działaniami innowacyjnymi, choć Komisja stara się zwiększać poziom innowacyjności m.in. w zakresie rozwoju technologii ekologicznych lub działań edukacyjnych (por. *Realizacja...* 2007). W niektórych przypadkach etykieta wydatków zgodnych z celami lizbońskimi służy jednak bardziej względem propagandowym aniżeli autentycznemu budowaniu w Europie nowoczesnej gospodarki.

Innym problemem strategii było to, że została oparta na nieskutecznym mechanizmie zarządzania. Jej podstawą była tzw. otwarta metoda koordynacji, co oznaczało przygotowanie przez Komisję Europejską wytycznych programowych, które następnie były szczegółowo programowane w ramach narodowych planów reform i implementowane przez państwa członkowskie. Główny ciężar wyboru działań merytorycznych, a także ich wdrażania, spoczywał więc na państwach członkowskich, a Komisja miała do dyspozycji jedynie „miękkie” (niewiążące prawnie) instrumenty ogólnego wytyczania kierunków programowych i monitorowania postępów ich realizacji przez poszczególne państwa.

Zasadniczą przyczyną nieskuteczności Strategii Lizbońskiej były jednak rozbieżności między ideami i propozycjami działań polityk publicznych zawartymi w dokumencie. Eksperti wskazują m.in. na sprzeczności między liberalnymi koncepcjami reform strukturalnych, zwłaszcza dotyczących rynku pracy i poprawy mobilności zatrudnienia, a postulatami odnoszącymi się do Europejskiego Modelu Społecznego, które m.in. bronią rozbudowanych systemów opieki społecznej w niektórych państwach członkowskich i utrzymują regulacje chroniące prawa

pracownicze (por. Radło 2005b, s. 21–47; Grosse 2008c, rozdz. 6 i 7; Meyer i in. 2007, s. 211–233). Jest to rezultat rozbieżności strukturalnych między gospodarkami europejskimi oraz odmiennych instytucji społeczno-gospodarczych funkcjonujących w poszczególnych państwach UE (szerzej: Grosse 2010, s. 223–246). Dlatego rządy usiłują wprowadzać takie rozwiązania na poziomie unijnym, które są zgodne z ich interesami i instytucjami określonego paradygmatu kapitalistycznego. Jednocześnie starają się ograniczyć wpływ niekorzystnych zmian systemowych, niezgodnych z krajowymi uwarunkowaniami. Blokują to możliwości powstania bardziej jednolitej i skutecznej strategii gospodarczej UE. Taka polityka państw członkowskich ma na celu ograniczenie kosztów zmiany systemowej, tj. korekty obowiązującego w danym kraju modelu gospodarczo-społecznego pod wpływem regulacji unijnych (Smith 2005, s. 315–331; Callaghan, Höpner 2005, s. 307–332; Meyer i in. 2007, s. 31). Ponadto przeniesienie własnych rozwiązań na poziom europejski służy zazwyczaj podwyższeniu konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw w stosunku do ich konkurentów z innych krajów członkowskich. Na przykład forsowane przez rząd Wielkiej Brytanii ograniczenie pomocy publicznej dla gospodarki służy zmniejszeniu pozycji konkurencyjnej wielu firm z kontynentalnej części Europy. Tym samym poprawia to konkurencyjność przedsiębiorstw brytyjskich, które znacznie rzadziej korzystają z publicznego wsparcia (Fioretos 2001). Właśnie dlatego rywalizacja między krajami członkowskimi w niektórych segmentach unijnego prawa jest tak ostra. Niekiedy nie można przyjąć rozwiązania kompromisowego nawet przez kilkadziesiąt lat. Różnice systemowe między modelami europejskiego kapitalizmu odpowiadają także za trudności w realizowaniu założeń Strategii Lizbońskiej.

Interesującym przykładem opisywanych zjawisk jest wymyślona przez Brytyjczyków koncepcja trzeciej drogi (ang. *Third Way*), która w założeniach miała łączyć elementy modelu rynkowego i koordynacyjnego¹. W rzeczywistości była platformą polityczną i ideową pozwalającą

¹ Szerzej na temat założeń programowych trzeciej drogi: Giddens 2000.

cą przełamać opory wobec pogłębienia europejskiego rynku i zwiększającą możliwości liberalizacji gospodarczej w krajach kontynentalnej Europy. Z tego powodu Wielką Brytanię określa się nawet mianem „konia trojańskiego”, który od wielu lat próbuje rozmontować kapitalizm koordynacyjny w Europie (Amable 2003, s. 238). W przyjętym w roku 1999 manifestie ogłoszonym przez premiera T. Blaira i kanclerza G. Schrödera postulaty trzeciej drogi obejmują wiele rozwiązań funkcjonujących w modelu anglosaskim, np. obniżanie opodatkowania, w tym również nałożonych przez państwo obowiązkowych kosztów pracy, zwiększenie elastyczności zatrudnienia i ograniczenia praw pracowniczych. Nic dziwnego, że taki program polityczny został skrytykowany przez niemiecką opinię publiczną i nie doczekał się faktycznej realizacji.

Kolejną próbą wykorzystania platformy trzeciej drogi w polityce europejskiej było porozumienie zawarte między brytyjskim premierem a przywódcami Hiszpanii i Włoch przed szczytem Rady UE w Lizbonie (2000). Wyrazem tego porozumienia był późniejszy wspólny dokument sygnowany przez T. Blaira i S. Berlusconi, nawołujący do liberalizacji rynku energetycznego i finansowego, zagwarantowania większej swobody w zakresie wrogich przejęć i fuzji przedsiębiorstw, zmniejszenia rozmiaru pomocy publicznej dla gospodarki, ograniczenia praw pracowniczych i zwiększenia elastyczności na rynku pracy. Także Strategia Lizbońska była inspirowana przez rząd brytyjski. Jednak w trakcie negocjacji z innymi krajami członkowskimi postulaty związane z dalszą liberalizacją wspólnego rynku zostały uzupełnione o propozycje pochodzące z innych modeli kapitalistycznych. Przykładowo zgodnie z postulatami państw skandynawskich agendę lizbońską uzupełniono o kompleksowe podejście do wspierania gospodarki opartej na wiedzy, zwłaszcza w zakresie inwestowania w działalność badawczo-rozwojową i szkoleniową. Włączono również postulaty dotyczące zrównoważonego rozwoju, tj. obejmującego ochronę przyrody (tzw. cele strategii göteborgskiej z roku 2001²). Kraje kontynental-

ne opowiadały się natomiast za uzupełnieniem agendy lizbońskiej o cele dotyczące promocji zatrudnienia, które nawiązywały do wielu metod zarządzania publicznego stosowanych w krajach kapitalizmu koordynacyjnego (por. Amable 2003, s. 231–245).

Jak zauważono w raporcie Koka (*Facing...* 2004, s. 6, 40), wielość różnorodnych, a nawet wzajemnie sprzecznych celów Strategii Lizbońskiej powodowała trudności w ich implementowaniu przez kraje członkowskie. Zdaniem ekspertów (por. Raveaud 2007, s. 411–434) prowadzi to przynajmniej do dwóch negatywnych zjawisk. Po pierwsze, niektóre instytucje liberalne są niekompatybilne z systemami koordynacyjnymi. Na przykład Komisja Europejska zachęca kraje skandynawskie do obniżenia podatków i zmniejszenia wsparcia socjalnego dla bezrobotnych, pomimo tego, że są to kluczowe instytucje ustroju kapitalistycznego w tych państwach, niezakłócające stabilności finansów publicznych i procesów rozwojowych. Po drugie, niektóre recepty ekonomiczne wydają się nietrafione. Na przykład według części opinii (ibidem) zwiększanie elastycznych form zatrudnienia przez Strategię Lizbońską nie może skutecznie przyczynić się do wzrostu trwałego zatrudnienia, a więc długofalowego rozwiązywania problemu bezrobocia w Europie.

Niski poziom efektywności realizowania Strategii Lizbońskiej wywołał szeroką krytykę i doprowadził do jej rewizji oraz opracowania nowej wersji (*Wspólne działania...* 2005). Została ona skoncentrowana głównie na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a spośród rozlicznych celów częściowych w roku 2006 wybrano cztery główne priorytety. Na wiosennym szczycie Unii w roku 2008 – na wniosek Komisji – Rada utrzymała wspomniane priorytety, a także pozostawiła w zasadzie niezmiennione zintegrowane wytyczne programowe dla państw członkowskich dotyczące sposobu ich realizacji (por. *Konkluzje Prezydencji...* 2008). Pomimo to z biegiem czasu można obserwować stopniowe przesuwanie się akcentów w ramach

w czerwcu 2001 roku. Strategia ma na celu zgodne łącznie celów rozwoju gospodarczego z dbałością o stan środowiska naturalnego i poszanowaniem kwestii społecznych.

² Strategia zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*) została przyjęta podczas szczytu Unii Europejskiej w Göteborgu, podczas prezydencji Szwecji

wspomnianych celów. Poniżej zostaną omówione główne priorytety odnowionej Strategii Lizbońskiej, a także zanalizowane najważniejsze tendencje zmian programowych w podejściu decydentów europejskich.

- (1) Priorytet dotyczący inwestowania w kapitał ludzki i modernizacji rynku pracy został postawiony na pierwszym miejscu przez Komisję Europejską. W dalszym ciągu zasadnicze znaczenie miało dążenie do zapewnienia większej elastyczności zatrudnienia oraz mobilności siły roboczej na wspólnym rynku. Jednocześnie celem polityki europejskiej była próba zapewnienia obywatelom wysokiego poziomu pewności zatrudnienia, m.in. dzięki ułatwieniom w znajdowaniu nowego miejsca pracy i stymulowaniu podaży miejsc pracy. W ramach tej polityki zaproponowano działania edukacyjne, szkolenia zawodowe itp. Pewną nowością włączoną do analizowanego priorytetu w roku 2008 była zapowiedź wypracowania wspólnej polityki migracyjnej i kształtowania zasobów ludzkich na unijnym rynku pracy przy uwzględnieniu tej polityki. Oprócz tego omawiany priorytet uzupełniły propozycje działań uwzględniających zmiany demograficzne oraz dialog międzykulturowy. Ciekawym zjawiskiem była coraz bardziej widoczna tendencja do kształtowania unijnej polityki rodzinnej, określanej w dokumencie Rady jako *Europejski sojusz na rzecz rodzin* (ibidem, s. 10). Dotyczy to m.in. zwiększenia dostępności opieki nad dziećmi oraz zapewnienia kobietom i mężczyznom możliwości godzenia pracy z życiem prywatnym i rodzinnym.
- (2) Drugim priorytetem odnowionej Strategii Lizbońskiej stało się uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. Wśród najważniejszych efektów tego kierunku działania należy wymienić przyjęcie unijnej Karty Małych Przedsiębiorstw (*Small Business Act*), która miała stanowić ramę dla rozwiązań regulacyjnych i polityk publicznych w państwach członkowskich stymulujących rozwój przedsiębiorczości. Istotne znaczenie miało zmniejszanie obciążeń administracyjnych dla biznesu, zarówno w poszczególnych krajach, jak i na poziomie unijnym, m.in. została pod-

trzymana deklaracja o zmniejszeniu regulacji UE odnoszących się do przedsiębiorstw o 25% do roku 2012 oraz upraszczaniu procedur związanych z programami europejskimi (ibidem, s. 6, 8). Zapowiedziano również wysiłki w kierunku dalszej liberalizacji usług finansowych i zwiększenia dostępności instrumentów kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw (por. *Europejska inicjatywa...* 2007).

- (3) Dopiero na trzecim miejscu wśród propozycji Komisji Europejskiej znalazł się priorytet wspierający rozwój wiedzy i innowacji (por. *Sprawozdanie strategiczne...* 2007, s. 15). Wcześniej był wymieniany jako najważniejszy cel Strategii Lizbońskiej, który miał podwyższyć długofalową konkurencyjność firm europejskich na rynkach zewnętrznych. Jednak ograniczona skuteczność realizowania tego celu oraz rywalizacja między narodowymi systemami innowacji spowodowała zapewne zmniejszenie zainteresowania lansowaniem tego kierunku rozwoju. Zamiast tego uwidoczniły się tendencje protekcyjnistyczne ze strony UE wobec konkurentów zewnętrznych i bardziej konsekwentna ochrona narodowych i europejskich interesów gospodarczych.

Pewną nowością w ramach omawianego priorytetu było zwiększanie swobody przepływu wiedzy, zwłaszcza naukowców, między różnymi ośrodkami w Unii Europejskiej. W celu promocji tego działania powstało nawet określenie „piątej swobody” na wspólnym rynku dotyczącej wolnego przepływu wiedzy. Instytucje europejskie deklarowały dążenie do rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej, tworzenia najbardziej zaawansowanej infrastruktury badawczej i wspierania wysoko konkurencyjnych projektów naukowych. Zapowiedziano kontynuację prac nad integracją systemów ochrony patentowej i wprowadzenia jednolitego i przystępnego cenowo patentu wspólnotowego (por. ibidem, s. 16).

- (4) Ostatnim priorytetem odnowionej Strategii Lizbońskiej stało się ograniczenie emisji dwutlenku węgla w gospodarce europejskiej i zapewnienie jej wysokiej efektywności energetycznej oraz przeciwdziałanie

zmianom klimatycznym. Warto zauważyć, że wspomniany priorytet miał na celu głównie osiągnięcie celów poprawy ochrony środowiska, a w mniejszym stopniu odnosił się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego. Głównym celem strategii było wdrożenie pakietu regulacji redukujących emisję gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych i tworzenie wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Trzonem tych regulacji został unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Komisja zaproponowała zwiększenie oszczędności energetycznej, w tym również w administracji publicznej i przy udzielaniu zamówień publicznych.

Podsumowując propozycje Komisji Europejskiej oraz decyzje Rady dotyczące realizowania Strategii Lizbońskiej w okresie 2008–2010, warto podkreślić rosnące znaczenie dwóch wyzwań. Po pierwsze, były to wyżej omówione działania przeciwstawiające się zmianom klimatycznym. Skupiły się na kwestiach ekologicznych oraz oszczędności energii (*Konkluzje Prezydencji...* 2008, s. 14–15). Po drugie, Rada podjęła również inne zagadnienia, m.in. związane z bezpieczeństwem energetycznym i poszukiwaniem nowych rozwiązań technologicznych dotyczących energetyki. Brakowało jednak – zwłaszcza w projektach Komisji – bardziej konkretnych propozycji instrumentów finansowych, które wspierałyby wdrożenie regulacji europejskich, w tym w krajach mających najgorszą strukturę źródeł energii lub niewystarczające środki własne dla szybkiego dostosowania się do parametrów określonych przez Unię Europejską. Warto zauważyć, że kwestie dotyczące energetyki i zmian klimatycznych od wielu lat zyskiwały na znaczeniu i wpływały również na zawartość kolejnej unijnej strategii: „Europa 2020”.

Drugim istotnym tematem odnowionej Strategii Lizbońskiej było wzmocnienie działań zewnętrznych zarówno w relacjach bilateralnych, jak i multilateralnych. Chodziło głównie o większe zabezpieczenie europejskich interesów ekonomicznych na arenie globalnej, w tym m.in. otwarcie dostępu do rynków zbytu i zamówień publicznych, egzekwowanie praw własności intelektualnej, ochronę wspólnego rynku przed „nieuczciwą” konkurencją. Celem Unii była ko-

ordynacja działań międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym, w tym przygotowanie globalnego porozumienia w sprawie zmian klimatycznych (na konferencji w Kopenhadze w roku 2009). Innymi obszarami działań zewnętrznych Unii w ramach strategii miało być niwelowanie skutków kryzysu na rynkach finansowych i sterowanie imigracją.

Wspomniane działania były wynikiem dwóch bardziej generalnych procesów toczących się w Unii Europejskiej: po pierwsze, kryzysu idei i argumentów liberalnych, mających gwarantować sukces europejskiej gospodarki i jej konkurencyjność na rynkach globalnych. Wiąże się to przede wszystkim z rosnącą presją konkurencyjną ze strony gospodarek azjatyckich, które coraz skuteczniej wykorzystują zasady wolnego handlu w rywalizacji z europejskimi przedsiębiorstwami i zagrażają miejscom pracy w UE. Po drugie, widoczny stał się wzrost znaczenia interwencjonizmu publicznego w sprawach gospodarczych w Europie. Objawem tej tendencji była ogromna pomoc ze strony instytucji publicznych dla rynkowych instytucji finansowych dotkniętych kryzysem (2008–2009) i coraz silniejsze próby rozwoju polityki przemysłowej Unii (w podsumowaniu unijnego szczytu w 2007 r. propagowano rozwój „nowej, zrównoważonej polityki przemysłowej” – por. *Kluczowe sprawozdanie...* 2007, s. 4). W celu dziewiątym Wspólnotowego Programu Lizbońskiego (na lata 2008–2010, por. *Sprawozdanie z realizacji...*, s. 9) przedstawiono zarys tej polityki mającej m.in. zwiększać wydajność energetyczną i poprawiać warunki ekologiczne produkcji. Rozwinięciem tych koncepcji były późniejsze propozycje dotyczące polityki przemysłowej UE zawarte w Strategii „Europa 2020”. Wyrazem opisywanych tendencji były także próby wzmocnienia roli Unii w zewnętrznych kontaktach gospodarczych, jak napisała Komisja: w obronie „słusznych europejskich interesów” (ibidem, s. 4).

Europejski Plan Naprawy Gospodarczej (2008) – przygotowany przez Komisję Europejską w odpowiedzi na sytuację kryzysową – można uznać za kolejną odsłonę Strategii Lizbońskiej (por. *Communication...* 2008). Także tutaj widoczne były pomysły zaczerpnięte z różnych doktryn ekonomicznych i systemów kapitalistycznych, choć jednocześnie coraz wyraźniej można

zauważyć odchodzenie od założeń liberalnych. Pod naciskiem państw członkowskich Komisja Europejska zaproponowała uelastycznienie zarówno reguł udzielania pomocy publicznej, jak również okresowego (nie dłużej niż jeden rok) zawieszenia wymogu przestrzegania wysokości deficytu budżetowego (por. *Komunikat...* 2008, s. 1–9; *Komunikat...* 2009; szerzej Kaliszuk 2009, s. 36–53). Coraz bardziej widoczne były odstępstwa poszczególnych rządów zarówno od unijnego prawa konkurencji, jak i reguł Paktu Stabilności i Wzrostu. Dodatkowo w Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej zaproponowano szereg publicznych działań interwencyjnych, np. powiązanych z ratowaniem sektora motoryzacyjnego, finansowego, budownictwa i energetyki.

Różnorodne propozycje okazywały się niekiedy wzajemnie sprzeczne. Wprowadzano rozluźnienie zasad pomocy publicznej, a jednocześnie zachęcano do reform ograniczających wydatki publiczne na systemy opieki społecznej, czego jednym ze skutków było osłabianie automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach członkowskich. Na przykład w ramach przeglądu jednolitego rynku Komisja (*Commission Staff...* 2008, s. 8–10) akcentowała potrzebę dokonywania reform systemów emerytalnych, polegających m.in. na częściowej komercjalizacji tych systemów i zmniejszeniu obciążeń budżetów państw członkowskich. W świetle narastających problemów finansów publicznych w Europie stawało się to coraz częściej podkreślanym celem Strategii Lizbońskiej. Propozycje przedkładane przez Komisję wyraźnie nawiązywały do liberalnej doktryny w naukach ekonomicznych. Podobne ukierunkowanie reform proponowano w odniesieniu do usług użyteczności publicznej (Grosse 2008b, s. 37–47), m.in. związanych ze służbą zdrowia i systemami zabezpieczenia socjalnego. Ich celem było zwiększenie komercjalizacji i urynkowienia tych usług oraz zmniejszenie odpowiedzialności ze strony państwa i budżetów publicznych.

W dokumentach europejskich proponowane więc były rozwiązania mające ograniczyć wydatki społeczne i socjalne, a jednocześnie pojawiały się postulaty zwiększenia palety instrumentów walki z ubóstwem, poprawiających stan zatrudnienia i integracji społecznej. Rozluźniano zasady pomocy publicznej, a jednocześnie zachęcano

do reform finansów publicznych mających ograniczać wydatki publiczne. Wymienione sprzeczności w części były rezultatem nadzwyczajnej sytuacji kryzysowej, ale wynikały również z odmiennych koncepcji reform strukturalnych widocznych zarówno w dokumentach unijnych, jak i w propozycjach zgłaszanych przez rządy narodowe. Prowadziło to do słabości wdrażania celów lizbońskich i dowolnej interpretacji dokumentów unijnych przez państwa członkowskie (Meyer i in. 2007, s. 213).

Podstawowym problemem odnowionej Strategii Lizbońskiej pozostała kwestia nieskutecznych instrumentów jej wdrożenia. Zarówno Komisja, jak i Rada zalecały bardziej skrupulatne mechanizmy koordynowania polityk krajowych i monitorowania realizacji narodowych planów reform. Zachęcały państwa członkowskie do kontynuowania reform strukturalnych. Specjaliści zwracają uwagę, że po roku 2005 wprowadzono silniejsze mechanizmy koordynacyjne (m.in. przez zintegrowanie wytycznych dla polityki gospodarczej z wytycznymi dotyczącymi zatrudnienia) oraz opracowano – na wzór narodowych planów reform – Wspólnotowy Program Lizboński (por. Sulmicka 2008, s. 254–276). Ważnym instrumentem wsparcia realizacji strategii pozostaje polityka spójności. Wydaje się jednak, że są to instrumenty niewystarczające. Według ekspertów (por. Schelkle 2008; Pisani-Ferry, Sapir 2006; Meyer i in. 2007, s. 222–232) w dalszym ciągu brakuje bardziej wiążących mechanizmów koordynacji, a także zachęt finansowych, które ułatwiłyby realizowanie zapisów strategii, zwłaszcza przez kraje dysponujące mniejszymi możliwościami finansowymi. Jest to szerszy problem Unii, która dysponuje relatywnie bardzo małym budżetem. Dodatkowo okazuje się ona zbyt słabym instrumentem wsparcia dla realizowania strategicznych celów politycznych Unii, silnie obciążonym historycznymi decyzjami. Trudno na przykład doszukać się powiązania między wydatkami wspólnej polityki rolnej (około 36% budżetu UE na lata 2007–2013) a Strategią Lizbońską. Dlatego też *gros* kosztów realizowania celów lizbońskich spada na budżety krajowe, które nie zawsze mogą podołać realizacji ambitnych celów wspólnotowych.

Zawodzą także niektóre instrumenty regulacyjne Unii mające służyć wdrażaniu strategii. Jak

dotąd nie wprowadzono patentu wspólnotowego pomimo stawiania takiego celu przynajmniej od roku 2000. Nie udało się w pełni zrealizować zamierzeń dotyczących dyrektywy usługowej, a Komisja sygnalizowała trudności z odpowiednio szybkim wdrożeniem tego prawa w niektórych państwach członkowskich (*Sprawozdanie strategiczne...* 2007, s. 14). Z kolei inne kosztowne dla budżetów krajowych działania regulacyjne Unii (np. związane z ochroną środowiska) wprawdzie będą realizowały cele strategii gospodarczej UE, ale w niektórych państwach członkowskich mogą utrudnić wygenerowanie środków publicznych na stymulowanie badań rozwojowych. Inne regulacje unijne utrudniają wprowadzanie zachęt finansowych dla rozwoju działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwach, co stanowi piętę achillesową gospodarki europejskiej. Poważnym ograniczeniem dla inwestycji w realizację strategii UE może się okazać konieczność zmniejszania długu publicznego w państwach członkowskich.

Podsumowując, należy zauważyć, że w ciągu dziesięciu lat realizacji Strategii Lizbońskiej nie udało się rozwiązać problemu nieskutecznych metod zarządzania. Podstawowym wyzwaniem – także z punktu widzenia Polski – jest więc kwestia poprawy efektywności. Jednym ze sposobów byłoby ściślejsze powiązanie priorytetów strategii z wydatkami budżetu UE. Ponadto motywację państw członkowskich do wdrażania strategii zwiększyłoby silniejsze związanie jej celów z krajowymi priorytetami rozwojowymi. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji w Polsce, gdzie według rankingów międzynarodowych poziom realizacji celów lizbońskich jest niski (por. Tilford, Whyte 2009, 2010, s. 11). Niezmiennym wyzwaniem dla strategii UE pozostają zmiany strukturalne w gospodarkach europejskich, w tym również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Bardzo wyraźnie odbiegają one od niektórych wskaźników w porównaniu z pozostałymi częściami Europy, np. pod względem rozwoju innowacyjnej gospodarki oraz struktury źródeł energetycznych (są silnie oparte na węglu i zależne od dostaw surowców z Rosji). Eksperci szacują, że minimalne koszty związane z redukcją emisji CO₂ i dostosowaniem do zobowiązań unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego kształtują się w Polsce na poziomie 92 mld euro, co wy-

magaloby nakładów w wysokości około 1% PKB rocznie (od 2,5 mld w 2011 roku do około 7 mld euro w latach 2026–2030 – por. *Ocena...* 2009, s. 17). Dlatego pomoc ze strony UE wydaje się niezbędna, zarówno w formie regulacyjnej (okresy przejściowe dla polskich przedsiębiorstw), jak i finansowej związanej z niezbędnymi inwestycjami infrastrukturalnymi. Dotyczy to również wsparcia UE w zakresie implementowania rozwiązań innowacyjnych do firm oraz prowadzenia prac badawczo-rozwojowych mających związek z energetyką i ekologią.

Tymczasem jedną z konsekwencji kryzysu jest słabnące zainteresowanie decydentów europejskich problemami Polski i innych słabiej rozwijających się członków Wspólnoty. Ich uwaga skupia się natomiast na kłopotach strefy euro oraz najbogatszych (i najbardziej wpływowych) państw „starej” Unii. Warto jednak zauważyć, że wspomniana tendencja pojawiła się już wcześniej w polityce europejskiej, a kryzys jedynie pogłębił i przyspieszył te procesy. Specjaliści wskazują (por. Sulmicka 2008, s. 274), że ewolucja Strategii Lizbońskiej wiąże się z osłabianiem modelu solidarnościowego nastawionego na pomoc dla najsłabszych krajów i stopniowe wzmacnianie modelu konkurencyjnego. Opiera się on na wspieraniu najlepiej rozwijających się ośrodków zgodnie z kryterium poprawy efektywności zainwestowanych zasobów i osiągania sukcesów na arenie międzynarodowej. Takie podejście przynosi korzyści przede wszystkim najwyższej rozwiniętym państwom „starej” Unii i może relatywnie pogorszyć dotychczasowe warunki konwergencji krajów słabiej się rozwijających. Według ekspertów (por. Szlachta 2008b, s. 277–295) wspomniane tendencje obejmują również politykę spójności UE. Dotyczą zmniejszenia roli tradycyjnej polityki wyrównawczej na rzecz budowania siły konkurencyjnej, co zwiększa prawdopodobieństwo inwestycji europejskich w aglomeracjach miejskich i najbogatszych regionach.

Innym przykładem opisywanej tendencji jest promowany w Strategii Lizbońskiej rozwój tzw. piątej swobody dotyczącej przepływu wiedzy w Unii Europejskiej (*Wniosek...*, s. 10; *Sprawozdanie z realizacji...*, s. 7–8). W *Zielonej księdze na temat Europejskiej Przestrzeni Badawczej* (2007) Komisja skoncentrowała się na kwestiach związanych z poprawą mobilności

naukowców w skali transgranicznej, a zwłaszcza na „zrównoważeniu popytu i podaży naukowców”. Wskazała m.in. na zjawiska demograficzne, które prowadzą do niedoboru kadry naukowej w czołowych ośrodkach, a także trudności pozyskania specjalistów wysokiej klasy w strategicznych dla Unii Europejskiej kierunkach badań. Podejście Komisji do swobody przepływów wykwalifikowanej kadry naukowej podyktowane jest przede wszystkim dążeniem do stworzenia wolnego rynku badań naukowych w Europie. Zgodnie z tym podejściem Komisja proponuje oprócz zwiększania mobilności terytorialnej (zwłaszcza ponad granicami państw) także większe przepływy wykwalifikowanej kadry między sferą nauki a sektorem gospodarki. Takie podejście należy uznać za zbyt jednostronne (por. Grosse 2008a). Poprawa mobilności może wprawdzie polepszyć stan kadry naukowej, zwłaszcza w najlepszych ośrodkach, ale nie gwarantuje rozwiązania problemów dotyczących jakości kapitału ludzkiego w całej Europejskiej Przestrzeni Badawczej.

Problemem niezauważonym przez Komisję jest to, że „swobodny przepływ mózgów”, zwłaszcza do najlepszych ośrodków naukowych, sprzyja pogłębianiu się „drenażu mózgów” w słabszych lub mniej zasobnych krajach i ośrodkach naukowych. Komisja Europejska nie przedstawiła żadnych propozycji mających przeciwdziałać temu zjawisku. W *Zielonej księdze* nie ma więc instrumentów wzmacniających ośrodki naukowe w słabiej rozwijających się krajach lub mających znacząco mniejszy potencjał do rozwoju konkurencyjnych w skali międzynarodowych badań. Brak na przykład działań, które zapewniłyby dostęp do naukowców najwyższej klasy w takich ośrodkach, co bez wątpienia mogłoby podnieść ich poziom rozwoju, a jednocześnie poprawiłoby mobilność kadry naukowej w skali europejskiej. Jak się wydaje, omawiane braki *Zielonej księgi* są szczególnie istotne z polskiej perspektywy, a także innych nowych krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. Jest to zresztą szerszy problem dotyczący europejskiej polityki innowacyjnej, związany z silnym wspieraniem badań naukowych najwyższej jakości, ale bez wystarczającego uwzględnienia tendencji do koncentracji tych badań w najwyższej rozwiniętych krajach i regionach. Skutkuje to rosnącym

dystansem między państwami i ośrodkami naukowymi najwyższej rozwiniętych a tymi najsłabszymi, w dużej części usytuowanymi w Europie Środkowo-Wschodniej. Warto przypomnieć, że w Unii istnieje bardzo wyraźny i utrzymujący się od wielu lat podział między krajami z północno-zachodniej a krajami z południowej i wschodniej części kontynentu w zakresie innowacyjnej gospodarki oraz inwestycji w badania rozwojowe (por. Kaczor 2010, s. 62–73; Padoan, Mariani 2006, s. 77–112; Borrás 2003, s. 61; Prange, Kaiser 2005, s. 241–263; Cappellin 2004, s. 207–225).

Perspektywy Strategii „Europa 2020”

Propozycje Komisji Europejskiej (*Europa 2020... 2009*) dotyczące przyszłości Strategii Lizbońskiej po roku 2010 w dużym stopniu pokrywają się z wcześniejszymi działaniami omawianej strategii, zwłaszcza obejmującymi ostatni cykl jej realizacji w latach 2008–2010. Dowodzi to kontynuacji polityki europejskiej. Komisja odeszła jednak od wcześniejszej nazwy, proponując określenie: Strategia „Europa 2020”. Był to w dużym stopniu zabieg marketingowy, który miał związek z rozczarowującymi rezultatami realizacji Strategii Lizbońskiej w latach 2000–2010. Dzięki nadaniu nowej nazwy zamierzano wzbudzić zaangażowanie polityczne i społeczne wokół celów nowej strategii i usunąć negatywne skojarzenia związane ze Strategią Lizbońską. Zdaniem Komisji strategia gospodarcza Unii Europejskiej powinna być w dalszym ciągu zorientowana na te same dwa podstawowe cele, tj. zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Jednocześnie oba powinny wzmacniać konkurencyjność gospodarki europejskiej na rynku globalnym, a także dostosowywać ją do wyzwań rysujących się w przyszłości. Zgodnie z przemówieniem przewodniczącego Komisji Europejskiej (Barroso 2009) do takich wyzwań należy m.in. kształtowanie ekologicznej gospodarki oraz integracja społeczna na rynkach pracy.

W dalszym ciągu widoczne są zasadnicze sprzeczności między celami nowej strategii. Świadczą o tym zalecenia Komisji dotyczące konsolidacji budżetowej w państwach członkowskich, którym towarzyszy rozległy pakiet proponowanych działań inwestycyjnych oraz zapobiegających biedzie i wykluczeniu społecz-

nemu. Bez wątplenia kryzys gospodarczy sprawił, że w nowej strategii silniej akcentowane są postulaty walki z ubóstwem oraz bezrobociem. Będą go realizować trzy spośród siedmiu tzw. flagowych projektów strategii (*Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, Europejski program walki z ubóstwem* oraz częściowo projekt *Młodość w drodze – Europa 2020...* 2009, s. 15, 21–22). Jednocześnie Komisja dostrzega podstawowy problem dla realizacji strategii, jakim będzie potrzeba konsolidacji fiskalnej w państwach członkowskich. Jest to związane z przekroczeniem kryteriów zadłużenia publicznego przewidywanych w traktatach i na dłuższą metę grozi destabilizacją systemu wspólnej waluty³. Dlatego w konkluzjach z jesienno-go szczytu Rady Europejskiej w 2009 r. podkreślono znaczenie rezygnacji z rozległych polityk stymulacyjnych (por. Rada 2009, s. 8). Także w propozycjach Komisji dotyczących przyszłej strategii wyraźnie wskazano na potrzebę zachowania Paktu Stabilności i Wzrostu oraz wprowadzenia konsolidacji fiskalnej (*Konsultacje...* 2009, s. 12). W związku z tym Komisja liczy się z możliwością ograniczenia wydatków publicznych w edukacji i pracach badawczych, przynajmniej w kilkuletniej perspektywie (ibidem, s. 3). Nie tylko utrudni to odbudowę międzynarodowej konkurencyjności gospodarki europejskiej, lecz także zmniejszy możliwości efektywnego realizowania celów nowej strategii UE. Dla Polski duże znaczenie ma to, że procesy konsolidacji fiskalnej będą zapewne skutkowały usztywnieniem stanowiska największych państw członkowskich w debacie budżetowej. Będą one niechętnie postulatami zwiększenia składki do budżetu UE, a także będą starały się w ściślejszy sposób powiązać wydatki Unii z potrzebami rozwojowymi własnych gospodarek.

Innego typu sprzecznością jest kontynuacja dążeń do poprawy funkcjonowania wspólnego rynku i stabilizacji makroekonomicznej strefy euro, którym towarzyszą liczne propozycje działań interwencyjnych, w tym dotyczące nowej polityki przemysłowej UE oraz zwiększonej ochrony tego przemysłu w relacjach zewnętrznych.

³ Prognozowany deficyt budżetów państw członkowskich UE sięgnie w roku 2010 wysokości 7,5% PKB. Por. *Excessive Deficit...* 2009.

Z jednej strony chodzi o poprawę funkcjonowania jednolitego rynku, a zwłaszcza szersze objęcie wolną konkurencją rynku usług w Europie. Komisja deklaruje przeciwdziałanie wszelkim tendencjom protekcyjnym wśród państw członkowskich. Zamierza monitorować i ograniczać pomoc publiczną, która została zwiększona w okresie kryzysu gospodarczego. Postulat ten wspierają również czołowi europejscy eksperci (por. Sapir 2009, s. 14). Tworzenie sprzyjającego klimatu dla przedsiębiorczości oznacza potrzebę dalszego ograniczania obciążeń biurokratycznych dla firm oraz wprowadzanie ułatwień, np. związanych z założeniem nowych przedsiębiorstw. Komisja zaleca kontynuowanie prac nad tworzeniem nowej regulacji, która będzie odpowiadała na potrzeby biznesu (*Better regulation*). Inne dokumenty europejskie (por. *Council Conclusions...* 2009, s. 2) wskazują dodatkowo na potrzebę wprowadzenia regulacji sprzyjających podejmowaniu działań proekologicznych lub energooszczędnych, np. w sferze podatkowej.

Z drugiej strony celem Strategii „Europa 2020” jest wzmacnianie przewagi konkurencyjnej europejskiego biznesu na rynkach międzynarodowych. Głównym instrumentem UE ma być „projekt flagowy” *Polityka przemysłowa w erze globalizacji*. Chodzi m.in. „o restrukturyzację sektorów znajdujących w trudnej sytuacji w kierunku działalności dobrze rokujących na przyszłość”, w tym wprowadzanie nowoczesnych technologii i metod produkcyjnych (*Europa 2020...* 2009, s. 19–20). Celem będzie również promowanie strategicznych kierunków przemysłowych, związanych m.in. z polityką kosmiczną, telekomunikacją i bezpieczeństwem (głównym przykładem może być projekt Galileo – tworzący europejski system nawigacji satelitarnej). Warto zauważyć, że nowa polityka przemysłowa UE w mniejszym stopniu kładzie nacisk na obronę mechanizmów wolnorynkowych, w tym związanych z pogłębianiem konkurencji na wspólnym rynku, w większym zaś kieruje się w stronę aktywnego wspierania przemysłu europejskiego, w tym również największych koncernów (dotąd tolerowana była pomoc publiczna jedynie dla małych i średnich przedsiębiorstw, uznawana za neutralną dla konkurencji na rynku wewnętrznym UE). Jest to przejaw słabnięcia znaczenia idei liberalnych w Europie i wzrasta-

jącej roli protekcyjizmu (lub nawet nacjonalizmu ekonomicznego). Dość dobrze widoczne jest to w założeniach nowego podejścia do polityki zewnętrznej obecnej w Strategii „Europa 2020”. Chodzi o zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków gospodarczej ekspansji na rynkach zewnętrznych dla europejskich przedsiębiorstw, w tym przez zwiększanie dostępu do rynków zbytu, przenoszenie europejskich regulacji prawnych do prawa międzynarodowego (lub do krajów będących partnerami gospodarczymi UE – ibidem, s. 25–27). Celem tej polityki ma być również likwidowanie nierównowagi w stosunkach handlowych Europy z niektórymi krajami, a także promowanie regulacji dotyczących pakietu energetyczno-klimatycznego w środowisku międzynarodowym.

Istotne znaczenie dla nowej polityki przemysłowej UE będzie miała ekologia, a także wprowadzanie technologii, które pozwalają ograniczyć wykorzystanie zasobów naturalnych i mogą służyć ochronie środowiska. Idee ekologiczne są w ostatnich latach jednymi z najważniejszych koncepcji jednoczących społeczeństwa „starego kontynentu” oraz wyróżnikiem Europy w polityce międzynarodowej (szerzej: Scheipers, Sicurelli 2007, s. 435–457). Jednocześnie mają one duże znaczenie dla poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynkach światowych. Chodzi m.in. o to, aby zainicjować w skali globalnej odpowiednie proekologiczne regulacje i standardy jakościowe, które nie tylko będą stanowiły reakcję na zmiany klimatyczne, lecz także będą korzystne dla ekspansji gospodarczej UE. Duża część europejskich krajów jest bowiem liderem zarówno pod względem innowacji ekologicznych, jak i ich implementacji do przedsiębiorstw. Stawia to wspomniane kraje i podmioty gospodarcze w korzystnej pozycji wobec tych, które dotąd nie wprowadziły kosztownych zmian proekologicznych. Ponadto kolejne inwestycje (w tym finansowane ze środków publicznych) mogą przyczynić się do dalszej restrukturyzacji firm europejskich i poprawić ich konkurencyjność międzynarodową. Oprócz wymienionego wcześniej projektu dotyczącego polityki przemysłowej, realizacją tego celu służyć będzie „projekt flagowy”: *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*. Wspomniany projekt będzie również realizował istotne cele polityki

energetycznej UE związane z ochroną zasobów naturalnych i zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń oraz dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego w Europie.

Także inne kierunki działań Strategii „Europa 2020” stawiają sobie za cel poprawę konkurencyjności gospodarki UE. Najważniejszy jest tutaj „projekt flagowy”: *Unia innowacji*. Chodzi o dokończenie procesu tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej, w tym zwiększenie swobody przepływu kadry naukowej w Europie. Obejmuje to również wprowadzenie patentu wspólnotowego oraz wzrost inwestycji dotyczących rozwoju infrastruktury i badań rozwojowych. Komisja postuluje zintensyfikowanie działań mających na celu kreowanie nowoczesnych technologii oraz ich wprowadzanie do przedsiębiorstw. Podkreśla znaczenie rewolucji w zakresie technologii telekomunikacyjnych (w ramach gospodarki cyfrowej) i potrzebę ich zastosowania do poprawienia konkurencyjności. Istotnym kierunkiem działań badawczo-rozwojowych i innowacyjnych powinny być technologie ekologiczne i energetyczne. Omawiany kierunek rozwoju europejskiej gospodarki mają też promować działania zwiększające umiejętności na rynku pracy, wzmacniające systemy edukacyjne oraz zapewniające większą mobilność studentów w UE. Zgodnie z wcześniejszymi postulatami Strategii Lizbońskiej w dalszym ciągu istotnym postulatem jest wspieranie modelu *flexicurity*, który łączy elastyczność rynków pracy z zapewnieniem minimalnych standardów socjalnych. Został on uzupełniony o postulat propagowania mobilności zatrudnienia między poszczególnymi rynkami pracy w Europie.

Dyskusja na temat przyszłości Strategii Lizbońskiej po roku 2010 wyraźnie pokazała, że poszczególne kraje mają swoje preferencje w odniesieniu do szczegółowych aspektów merytorycznych, które wynikają z cech strukturalnych ich gospodarek, wewnątrz krajowej debaty publicznej, a także interesów ekonomicznych i społecznych. Stanowisko narodowe jest niejednokrotnie konsekwentnie powtarzane przy okazji dyskusji nad kolejnymi odsłonami tej strategii, jak również jest spójne z innymi działaniami podejmowanymi na arenie europejskiej (np. dyskusją budżetową lub na temat przyszłości polityki spójności UE).

Na przykład państwa skandynawskie od wielu lat aktywnie kształtują główne kierunki Strategii Lizbońskiej, dzięki czemu stały się niekwestionowanym liderem w tym zakresie. Potwierdzają to rankingi międzynarodowe dotyczące wdrażania celów lizbońskich (por. Tilford, Whyte 2009, 2010; Heise 2009). Świadczy o tym również to, że strategia została w ogromnym stopniu ukształtowana właśnie przez propozycje tych państw i zgodnie z funkcjonującym w nich modelem rozwoju społeczno-gospodarczego (por. Katzenstein 1985; Campbell, Pedersen 2007, s. 307–332). Opiera się on na wysoko innowacyjnej gospodarce, świetnie wykształconych zasobach pracy i wrażliwości na kwestie społeczne, w tym również związane z integracją słabszych grup społecznych na rynku pracy. Jednocześnie wspomniane kraje od lat lansują w Europie zrównoważony rozwój gospodarczy, tj. szanujący zasoby przyrodnicze. Intensywnie rozwijają sektory gospodarcze i powiązane z nimi nowoczesne technologie, które mają zastosowanie ekologiczne. Są to sektory, w których wspomniane państwa zbudowały silną międzynarodową markę eksportową. Z tych przyczyn promują rozwój swobodnej wymiany gospodarczej na świecie, a także upowszechniają własne standardy, w tym również związane z ochroną przyrody. Zarówno Szwecja (por. *Eco-efficient...* 2009, s. 1–2), jak i Dania (*Reflections...* 2009, s. 4) akcentowały potrzebę wzmocnienia wymiaru zewnętrznego w Strategii Lizbońskiej po roku 2010. Postulowały rozwój liberalnych zasad handlu międzynarodowego, jak również krzewienie unijnych standardów ekologicznych i społecznych. Podkreślały potrzebę ochrony swobód na jednolitym rynku europejskim, zagrożonych przez interwencjonizm władz publicznych w okresie kryzysu gospodarczego. Oba kraje intensywnie wspierały ekologiczny rozwój gospodarki i energetyki, a zwłaszcza potrzebę wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technologicznych powiązanych z oszczędnością i odnawialną energią.

Nie dziwi, że w prezentowanych stanowiskach wspierały zasadę *flexicurity*, która łączy elastyczność rynków pracy z zapewnieniem minimalnych standardów socjalnych. Jest to bowiem kombinacja wynaleziona w Danii (Madsen 2006, s. 323–355), następnie została przeniesiona do innych państw europejskich i do dokumentów Strategii

Lizbońskiej. Kraje skandynawskie od lat wspierają również inwestycje w kapitał ludzki oraz działania związane z integracją i spójnością społeczną. W tym celu sugerują m.in. instrumenty polityki prorodzinnej, które umożliwią bardziej swobodne łączenie obowiązków domowych z zawodowymi. W stanowisku wobec strategii UE Dania postulowała zmiany w polityce imigracyjnej w kierunku silniejszego przyciągania najbardziej pożądanych na rynku pracy zasobów ludzkich, a jednocześnie gwarantujących ochronę wysokich standardów płacowych utrzymywanych w tym kraju (*Denmark's non paper...*, s. 2). W podobnym duchu oba państwa wspierały wprowadzenie tzw. piątej swobody na wspólnym rynku, związanej z przepływem wiedzy i specjalistów między krajami członkowskimi. Jest to korzystne dla rozwiniętych gałęzi przemysłu technologicznego w obu krajach, które potrzebują wykwalifikowanych pracowników i naukowców. Z podobnych przyczyn konsekwentnie wspierają rozwój unijnej polityki innowacyjnej w centrach doskonałości, a więc najlepszych w Europie ośrodkach badawczych (*Swedish...*, s. 5). Instytucje badawcze z tych krajów od wielu lat są beneficjentami wspomnianej polityki.

Także inne państwa prezentowały stanowisko wobec strategii UE w bezpośrednim nawiązaniu do krajowych uwarunkowań i interesów społeczno-gospodarczych oraz zgodnie z tradycyjnymi preferencjami w polityce europejskiej. Na przykład Wielka Brytania jest znana z silnie liberalnego nastawienia w polityce gospodarczej. Nic więc dziwnego, że w stanowisku wobec przyszłości strategii kładła nacisk na ograniczanie protekcjonizmu i nadmiernej pomocy publicznej na jednolitym rynku, a także w relacjach zewnętrznych UE (*A Successor...* 2009, s. 1, 5). Z tych samych powodów wspierała konsolidację finansów publicznych w państwach członkowskich w odniesieniu do wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu (pomimo że sama nie jest członkiem strefy euro). Zgodnie z wieloletnią praktyką polityki europejskiej jest niechętna wzrostowi wydatków budżetowych UE, a więc również zwiększaniu inwestycji europejskich na cele strategii UE. Preferuje natomiast działania regulacyjne, w tym zwłaszcza w nawiązaniu do opracowanej na Wyspach Brytyjskich koncepcji wysokiej jakości regulacji,

która jest korzystna dla rozwoju przedsiębiorczości (*better regulation* – Radaelli 2007, s. 190–207). Wielka Brytania jest niechętna dalszemu rozwojowi metody wspólnotowej. W odniesieniu do polityk gospodarczych i społecznych domaga się pozostawienia daleko posuniętej autonomii państw członkowskich lub renacjonalizacji niektórych polityk UE, zwłaszcza redystrybucyjnych. W odniesieniu do Strategii „Europa 2020” wspierała silną decentralizację zarządzania w gestii rządów narodowych i była niechętna wzmacnianiu roli Komisji Europejskiej. Dlatego popierała utrzymanie jako wiodącej dla strategii otwartej metody koordynacji. Proponowała nawet zwiększenie roli państw członkowskich, m.in. przez wyraźne przekazanie im własności (*ownership*) procesu politycznego związanego z realizacją strategii, jak również przez określanie narodowych wskaźników dotyczących jej wdrażania. Postulowała także osłabienie monitoringu prowadzonego przez Komisję Europejską w zakresie realizacji celów strategii przez państwa członkowskie (*A Successor...* 2009, s. 8–9).

Stanowisko Austrii wobec przyszłości Strategii Lizbońskiej również nawiązywało do krajowych uwarunkowań gospodarczo-społecznych, a więc było zorientowane zgodnie z własnym rozumieniem interesów w polityce europejskiej. Widoczny był jednak zasadniczo odmienny punkt widzenia niż w przypadku Wielkiej Brytanii. Austria ma silnie rozwinięte socjaldemokratyczne poglądy na gospodarkę rynkową i rozbudowany system zabezpieczeń społecznych. Dlatego była zaniepokojona postulatami zwiększenia oszczędności fiskalnych w Europie, które mogą osłabić krajowy system bezpieczeństwa socjalnego. Zwróciła uwagę, że pełni on funkcję automatycznych stabilizatorów koniunktury w okresie spowolnienia gospodarczego (por. *The Post-2010...* 2009, s. 1). Była również niechętna propozycjom zwiększenia elastyczności i deregulacji na rynku pracy. Zamiast tego proponowała harmonizację podatkową w celu wyeliminowania dumpingu ze strony krajów mających niższe koszty zatrudnienia (takich jak Polska). Również w relacjach zewnętrznych postulowała „ochronę europejskich interesów i standardów socjalnych”, m.in. w celu utrzymania „godnego” wynagrodzenia. Wspierała propozy-

cje dotyczące zwiększenia integracji społecznej na rynkach pracy.

Innym przykładem kraju mającego od dłuższego czasu odmienne od brytyjskiego stanowisko w polityce europejskiej jest Hiszpania. Dotyczy ono przede wszystkim wydatków budżetu UE. Hiszpania postulowała bowiem silniejsze wykorzystanie funduszy europejskich do realizacji celów lizbońskich (*A Model...* 2009, s. 10). Ponadto Hiszpanie wspierali propozycje wzmocnienia roli Komisji Europejskiej w realizacji (a zwłaszcza monitoringu) strategii. Proponowali rozbudowę Wspólnotowego Programu Lizbońskiego po roku 2010. Ponieważ Hiszpania (podobnie jak Polska) ma stosunkowo niski potencjał innowacyjności i badań rozwojowych, dlatego sugerowała zwiększone wykorzystanie funduszy UE do rozwoju innowacyjnej gospodarki. Popierała również wzmocnienie wymiaru zewnętrznego strategii UE, co wiąże się m.in. z silnie rozwiniętymi kontaktami handlowymi z Ameryką Łacińską.

Strategia „Europa 2020” stwarza wiele szans rozwojowych zarówno w skali całej UE, jak i dla Polski. Pojawiają się również pewne rodzaje ryzyka, zwłaszcza dotyczące przyszłości kolejnego budżetu wieloletniego Wspólnoty oraz polityki spójności. W debacie prowadzonej na ten temat w Polsce szczególnie mocno widoczny był wątek dotyczący niewystarczającego uwzględnienia w projekcie strategii potrzeb rozwojowych nowych krajów członkowskich. Chodziło zwłaszcza o inwestycje w infrastrukturę podstawową, np. komunikacyjną⁴. Postulaty polskiej strony zostały w dużym stopniu uwzględnione i do strategii dodano liczne odwołania dotyczące promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także rozwoju infrastruktury, „która przyczyni się do powodzenia nowej strategii” (*Konkluzje...* 2010, s. 4). Polskiemu rządowi nie udało się jednak wprowadzić do strategii specjalnego wskaźnika, który pokazywałby stopień rozwoju infrastruktury w UE (ibidem, s. 2).

W trakcie krajowej dyskusji na temat nowej strategii gospodarczej UE pojawił się także inny argument dotyczący przyszłości polityk europejskich, choć niestety nie był on zbyt silnie

⁴ Por. wypowiedź J. Lewandowskiego cytowana w tekście: Bielecki (2010); także Niklewicz, Bielecki (2010).

akcentowany w wypowiedziach polskich polityków. Chodzi o niebezpieczeństwo podziału między działaniami Unii na te skierowane na rozwój innowacyjnej gospodarki, które będą skoncentrowane w najlepiej rozwijających się krajach i regionach UE, oraz te, które dotyczą podstawowej infrastruktury i będą skoncentrowane w najslabiej rozwiniętych obszarach Wspólnoty. Strategia „Europa 2020” służyłaby wówczas skoncentrowaniu wydatków UE na nowoczesne technologie w najbardziej konkurencyjnych ośrodkach „starej” Unii. Wzmocniłaby w związku z tym występujący obecnie w Europie dualizm między krajami mającymi zaawansowane technologicznie i innowacyjne gospodarki oraz tymi, które są głównie importerami kapitału oraz konsumentami zewnętrznej produkcji i usług. Udział tych drugich w rozwoju innowacyjnej gospodarki europejskiej ma wybitnie ograniczony zasięg, najczęściej do kilku ośrodków współpracujących w sposób „wyspowy” z resztą kontynentu (tj. bez większego znaczenia dla rozwoju krajowych gospodarek). Wspomniane kraje są również rezerwuarem dość dobrze wykształconych zasobów pracy i personelu naukowo-badawczego dla zewnętrznych ośrodków. Przykładem działań Strategii „Europa 2020” mogących wzmocnić tego typu zjawiska jest próba zwiększenia mobilności studentów i młodych pracowników naukowych w Europie. Ponadto strategia wzmocnia dotychczasowe sposoby dystrybucji środków UE na działania innowacyjne zgodne z zasadą konkurencyjności, a więc w ośrodkach dających gwarancje osiągnięcia najlepszych efektów w skali światowej⁵. Opisywane tendencje polityczne są zgodne z wcześniej obserwowaną ewolucją Strategii Lizbońskiej (Sulmicka 2008, s. 274), która polegała na ograniczaniu solidarności wobec najslabszych obszarów Wspólnoty na rzecz wspierania przede wszystkim konkurencyjności najlepiej rozwiniętych ośrodków.

Inną konsekwencją omawianego scenariusza byłoby podwójne ograniczenie polityki spójności: po pierwsze, jedynie do najslabiej rozwijających się państw (i regionów) UE, po drugie, jedynie do tradycyjnych działań związanych z rozwojem infrastruktury podstawowej i pomo-

cy społecznej. Osłabienie polityki spójności może być również związane z innym zjawiskiem towarzyszącym dyskusji nad przyszłością strategii UE, a mianowicie rosnącym przekonaniem, że priorytety strategii znacznie efektywniej realizuje się w układzie sektorowym niż regionalnym (por. Szlachta 2008a, s. 297–310; 2007, s. 30–37). Podważa to sens podejmowania zdecentralizowanych działań regionalnych w ramach polityki spójności UE, w tym również potrzeby wspierania rozwoju w najslabszych europejskich regionach. Na to nakłada się wzrastająca w okresie dekonstrukcji gospodarczej niechęć najbogatszych członków Unii do finansowania wydatków budżetu UE oraz pragnienie skoncentrowania polityk europejskich na własnych problemach. W ten sposób ostatni kryzys gospodarczy pogłębił napięcie występujące między krajami centralnymi i peryferyjnymi w UE, co znalazło odbicie w Strategii „Europa 2020”.

Na zakończenie rozważań na temat nowej strategii gospodarczej UE należy zauważyć, że w niewielkim stopniu zmieniono dotychczasowe mechanizmy zarządzania. Komisja usilnie zabiegała, aby powiązać reformę unijnego budżetu z celami nowej strategii. Postulowała wzmocnienie politycznego przywództwa nad implementacją strategii w państwach członkowskich i zwiększenie współwłasności (*ownership*) procesu lizbońskiego, m.in. o partnerów społecznych i obywatelskich (por. na ten temat Mettler 2008, 2009). Komisja dążyła do wzmocnienia swoich kompetencji w zakresie monitoringu realizacji strategii, w tym przez bardziej precyzyjne określanie wskaźników i zobowiązań ze strony państw członkowskich (*Non-paper...* 2010, s. 7–8). W dokumencie przyjęto pięć nadrzędnych wytycznych w skali europejskiej⁶. Komisja

⁶ Są to: (1) wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata powinien wynosić 75%; (2) na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii; (3) należy osiągnąć cele pakietu „20/20/20” w zakresie klimatu i energii (w tym ograniczenie emisji dwutlenku węgla nawet o 30%, jeśli pozwolą na to ustalenia na forum międzynarodowym); (4) liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie; (5) liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln. Por. *Komunikat Komisji...* 2010, s. 5.

⁵ Takie zasady przyświecają m.in. budowaniu Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Szerzej: Grosse (2008a).

zapropowała również zwiększenie własnych kompetencji w zakresie koordynowania implementacji celów strategii przez państwa członkowskie, m.in. poprzez zalecenia strategiczne formułowane w odniesieniu do wybranych zagadnień tematycznych, w tym szczegółowych wytycznych dotyczących rozwiązywania problemów makroekonomicznych i związanych z poprawą zatrudnienia. W przypadku braku odpowiedniej reakcji ze strony państwa członkowskiego Komisja przewiduje możliwość wystosowania ostrzeżenia (*Europa 2020...* 2009, s. 31–32). W wyniku kryzysu w strefie euro wzmocniono mechanizmy koordynacji polityk gospodarczych w UE. Zmierzają one przede wszystkim do przestrzegania kryteriów fiskalnych obowiązujących w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Przyspieszono procedury nakładania sankcji, ich automatyzm, jak również zwiększono skalę kar finansowych w przypadku nieprzestrzegania tych kryteriów. Wprowadzono ściślejszy monitoring polityk budżetowych rządów oraz ich działań mających na celu reformy strukturalne finansów publicznych. Pozostałe mechanizmy zarządzania pozostały w zasadzie niezmienione, co oznacza, że opierają się one nadal na stosunkowo mało skutecznej otwartej metodzie koordynacji, a główny ciężar implementacji i finansowania strategii pozostawiono rządowi narodowemu. Przykładem stosowania nowych mechanizmów zarządzania gospodarczego jest wprowadzenie kryteriów w zakresie konkurencyjności gospodarczej i innych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich. Będą one monitorowane przez instytucje europejskie, jednak rozwiązanie tych problemów pozostawiono w całości polityce gospodarczej poszczególnych państw. Gdyby jednak któryś rząd miał kłopoty z tym zadaniem, Rada może nałożyć grzywnę w wysokości 0,1% PKB. Jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę, że słabiej rozwijające się i pogrążone w kryzysie finansowym państwa peryferyjne UE nie będą mogły podołać samodzielnie takiemu wyzwaniu

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było porównanie doświadczeń Strategii Lizbońskiej z dyskusją europejską wokół nowej Strategii „Europa

2020”. Widoczne są silne tendencje historyczne w polityce europejskiej, a zmiany – wywołane najczęściej uwarunkowaniami zewnętrznymi – mają charakter ewolucyjny, jednak nie wpływają na zasadniczą poprawę efektywności implementacji strategii UE. Widać pewne korekty dotyczące zarządzania i dość ograniczone, stopniowe zmiany w priorytetach merytorycznych. Z tego punktu widzenia Strategia „Europa 2020” nie wyznacza przełomu, ani w zakresie zarządzania, ani ukierunkowania przyszłych polityk europejskich.

W dokumencie kontynuowane są trzy zasadnicze trendy w polityce unijnej, które odpowiadają za niską skuteczność strategii gospodarczej UE. Po pierwsze, widoczne są różnice ideowe i programowe w podejściu do tej strategii. Są one zakorzenione w odmiennych doktrynach ekonomicznych i różnicach systemów gospodarczych w poszczególnych państwach członkowskich (różnych modelach europejskiego kapitalizmu). Dotyczy to przede wszystkim konfliktu między niektórymi liberalnymi receptami ekonomicznymi a postulatami Europejskiego Modelu Społecznego, zaczerpniętymi z systemów koordynacyjnych. Przykładem mogą być różnice między postulatami broniącymi wolnego rynku a rosnącymi na znaczeniu wskutek kryzysu gospodarczego działaniami interwencjonistycznymi i protekcyjnymi, zwłaszcza w relacjach z pozaeuropejską konkurencją. Widać również sprzeczności między dążeniem do stabilizacji fiskalnej w Europie (zwłaszcza w krajach strefy euro) a chęcią pobudzania wzrostu gospodarczego i przyspieszenia inwestycji strukturalnych niezbędnych dla poprawy międzynarodowej konkurencyjności UE.

Po drugie, stale widoczne jest wykorzystywanie strategii gospodarczej Unii przez państwa członkowskie do maksymalizowania interesów rozwojowych. Niektóre kraje starają się wykorzystać tę strategię do przeniesienia własnych rozwiązań systemowych do innych krajów lub do polityk europejskich (i regulacji UE). Takie postępowanie jest niejednokrotnie korzystne dla krajowych podmiotów gospodarczych. Pozwala im funkcjonować w znanym sobie otoczeniu instytucjonalnym, a także odnosić korzyści konkurencyjne względem przedsiębiorstw, które muszą dopiero ponieść koszty dostosowania się do nowych in-

stytucji. Warto przy tym zauważyć, że w literaturze przedmiotu (por. Smith 2005; Callaghan, Höpner 2005; Meyer i in. 2007; Cooley 2005) transfer krajowych regulacji prawnych za granicę uznaje się za jeden z mechanizmów uzyskiwania przewagi w stosunkach międzynarodowych. Jest to praktyka od dawna funkcjonująca na wspólnym rynku, której konsekwencją jest silna rywalizacja instytucjonalna między krajami członkowskimi oraz próby wprowadzenia do prawa unijnego rozwiązań stosowanych w krajowym prawie gospodarczym.

Kryzys gospodarczy pogłębił omawiane tendencje. Dominujące do tej pory liberalne nastawienie do wspólnego rynku było korzystne dla wielu państw członkowskich w rywalizacji wewnątrz europejskiej, a zwłaszcza ekspansji gospodarczej na obszar nowych członków Wspólnoty lub do słabiej rozwijających się krajów peryferyjnych. Jednak w obliczu rosnącej rywalizacji z przedsiębiorstwami azjatyckimi traciło na znaczeniu. Dlatego w dyskusji nad nową Strategią „Europa 2020” coraz wyraźniej słychać było postulaty wsparcia przemysłu europejskiego i zwiększenia jego ochrony w relacjach zewnętrznych. Europa coraz większą wagę przykładła również do poprawy konkurencyjności gospodarczej przez zmianę regulacji międzynarodowych, w tym zwłaszcza promowanie pakietu energetyczno-klimatycznego. Pogłębiły się również napięcia w zakresie interpretacji celów Strategii „Europa 2020” między krajami centralnymi oraz peryferyjnymi (o niższym poziomie rozwoju) w UE. Jest to związane z tym, że decydenci europejscy w coraz większym stopniu skupiają się na problemach strefy euro i największych państw „starej” Unii, a problemy nowych członków Wspólnoty traktują jako drugoplanowe.

Po trzecie, kontynuowany jest sposób zarządzania nową strategią, opierający się na otwartej metodzie koordynacji. Jest ona w niewystarczającym stopniu wspierana przez działania regulacyjne i redystrybucyjne UE. Budżet Unii jest zbyt ograniczony, a ponadto w zbyt małym stopniu skierowany na realizację celów strategii gospodarczej UE. Problemem jest zwłaszcza niewystarczające wsparcie tego budżetu dla realizacji celów strategii w krajach słabiej rozwijających się i odległych od europejskich centrów gospodarczych. Możliwości inwestycyjne tych

krajów są najczęściej zbyt skromne, aby samodzielnie uporać się z problemami rozwojowymi i skutecznie realizować cele Strategii „Europa 2020”. Widoczna jest jednocześnie nasilająca się rywalizacja o środki budżetowe UE, czego przejawem jest dyskusja o przyszłości polityki spójności UE. Najpierw Strategia Lizbońska, a później również Strategia „Europa 2020” w coraz większym stopniu skupia się na wspieraniu konkurencyjności, mniejszą wagę przywiązując do solidarnościowego modelu rozwoju zjednoczonej Europy. Takie podejście przynosi korzyści przede wszystkim najwyższej rozwiniętym państwom Unii i może relatywnie pogorszyć dotychczasowe warunki konwergencji krajów słabiej się rozwijających.

Zmiany polityki europejskiej w obliczu kryzysu nie zmiernają więc w kierunku zasadniczego wzmocnienia instrumentów implementujących strategię gospodarczą UE. Nie powstają nowe instytucje koordynacyjne ani regulacje. Niewielkie są szanse na gruntowne zwiększenie unijnego budżetu. Zamiast tego występuje silniejsza presja na zagospodarowanie dotychczasowych instrumentów Wspólnoty zgodnie z interesami najbardziej wpływowych i najbogatszych państw członkowskich. Podstawowym problemem integracji europejskiej w sferze gospodarczej pozostaje brak odpowiednio silnego rządu centralnego (federalnego), który odpowiadałby za wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce UE i dysponował odpowiednimi instrumentami fiskalnymi pozwalającymi na rozwiązywanie problemów zarówno w krajach centralnych, jak i usytuowanych peryferyjnie. Nie widać w najbliższym czasie politycznych możliwości wprowadzenia w Europie tak daleko idących zmian ustrojowych. Natomiast obecny system polityczny w sytuacji pogorszenia koniunktury ekonomicznej w coraz większym stopniu preferuje interesy najbardziej wpływowych członków Wspólnoty.

Bibliografia

A model of sustainable growth based on the knowledge economy, respect for the environment, and social Progress (2009). Non-paper by Spain on the future of the Lisbon Strategy post-2010, 7.4.2009.

- A Successor to the Lisbon Strategy* (2009). UK non-paper. London 2009.
- Amable B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Annual Report on the Euro Area 2009, European Economy 6/2009* (2009). Brussels: European Commission.
- Barroso J.M.D. (2009). *European Council: Introductory Statement of President Barroso*, SPEECH/09/510.
- Bielecki T. (2010). „Unia w 2010 r.: powszechne zatrudnienie i oszczędności energii”, *Gazeta Wyborcza*, 3 marca.
- Bieliński J. (2005). *Strategia Lizbońska a konkurencyjność gospodarki*. Warszawa: CeDeWu.
- Borrás S. (2003). *The Innovation Policy of the European Union. From Government to Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Callaghan H., Höpner M. (2005). „European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization”, *Comparative European Politics*, t. 3, nr 3, s. 307–332.
- Campbell J.L., Pedersen O.K. (2007). „The Varieties of Capitalism and Hybrid Success. Denmark in the Global Economy”, *Comparative Political Studies*, t. 40, nr 3, s. 307–332.
- Cappellin R. (2004). „International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion, and enlargement”, *International Social Science Journal*, nr 180, s. 207–225.
- Commission Staff Working Document (2008). *The Single Market Review: one year on*. Brussels, 16.12.2008, SEC(2008) 3064.
- Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800. Brussels, 26.11.2008.
- Cooley A. (2005). *Logics of Hierarchy*. Ithaca–London: Cornell University Press.
- Council Conclusions. Towards Sustainability: Eco-Efficient Economy in the context of the post 2010 Lisbon Agenda and the EU Sustainable Development Strategy*, 2968th Environment Council meeting, Luxembourg, 21 October 2009.
- Denmark's non-paper. Reflections on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs Beyond 2010*. Copenhagen, 30.03.2009.
- Dierx A., Ilzkovitz F. (2006). „Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy”, w: S. Mundschek, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, t. 1. Cheltenham: Edward Elgar.
- Europa 2020* (2008). *Non paper on the Lisbon Strategy for Growth and Jobs after 2010*, European Commission, 22 listopada.
- Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikro-kredytów dla wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* (2007). Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 708 wersja ostateczna, Bruksela, 13 listopada.
- Excessive Deficit Procedure steps: the Stability and Growth Pact as the anchor for fiscal exit strategies* (2009). IP/09/1694. Brussels, 11 November 2009.
- Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok* (2004). Brussels: European Commission.
- Fioretos O. (2001). „The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community”, w: P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Giddens A. (2000). *The Third Way and Its Critics*. London: Polity Press.
- Grosse T.G. (2005). *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 34.
- Grosse T.G. (2008a). *Ekspertyza ISP na temat Zielonej księgi: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.isp.org.pl/?v=page&cid=624&ln=pl>, 30.03.2010.
- Grosse T.G. (2008b). „Europa dla obywateli – wokół jakości i dostępności usług użyteczności publicznej”, *Dialog*, nr 4 (21), s. 37–47.
- Grosse T.G. (2008c). *Europa na rozdrożu*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G. (2010). „Kulturowe podstawy różnicowań kapitalizmu w Europie”, w: J. Kochanowicz, M. Marody (red.), *Gospodarka i kultura*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hall P., Soskice D. (red.) (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- Heise M. (2009). *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy*. Frankfurt: Allianz Economic Research & Development, The Lisbon Council.

Kaczor M. (2010). *Raport z wykonania Strategii Lizbońskiej za rok 2009*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Kaliszok E. (2009). *Problemy i działania anty-kryzysowe Unii Europejskiej*, w: J. Kotyński (red.), *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2008–2009. Raport Roczny*, Warszawa: Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur.

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

Kluczowe sprawozdanie Komisji: odnowiona strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przynosi efekty, ale UE musi kontynuować reformy, by sprostać wyzwaniom ery globalizacji (2007), IP/07/1892, Bruksela, 11 grudnia.

Komunikat „Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego”, przyjęty 17 grudnia 2008 r., Dz.Urz.UE C 16, 22.01.2009.

Komunikat zmieniający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa, ułatwiającej dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego, 25.2.2009, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/atf_pl.pdf, 9.07.2009.

Komunikat Komisji: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010). Bruksela: Komisja Europejska, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3 marca.

Konkluzje Prezydencji (2008). *Rada Europejska w Brukseli 13–14 marca 2008 r.*, Rada Unii Europejskiej, 7652/08, Bruksela, 14 marca 2008 r.

Konkluzje, Rada Europejska 25–26 marca 2010 r. (2010). Bruksela: Sekretariat Generalny Rady, EUCO 7/10, 26 marca 2010 r.

Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „UE 2020” (2009). Dokument roboczy Komisji. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2009)647, wersja ostateczna, Bruksela, 24 listopada.

Kowalik T. (2005). *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*. Warszawa: Fundacja Innowacja.

Madsen P.K. (2006). „How Can It Possibly Fly? The Paradox of Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State”, w: J.L. Campbell, J.A. Hall, O.K. Pedersen (red.), *The Danish Experience, National Identity and the Varieties of Capitalism*. Montreal–Kingston–London: McGill–Queen’s University Press.

Marcussen M. (2008). „The Lisbon Process and Economic Reform: Learning by Benchmarking?”, w: K. Dyson (red.), *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Mathieu C., Sterdyniak H. (2008). „How to Deal with Economic Divergences in the EMU?”, w: J. Ferreira, G. Fontana, F. Serrano (red.), *Fiscal Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Mettler A. (2008). *From Why to How. Reflections on the Lisbon Agenda Post-2010*, The Lisbon Council e-brief 01/2008.

Mettler A. (2009). *A new dawn. Ten Recommendations for the New European Commission*, The Lisbon Council e-brief 02/2009. London, <http://www.lisboncouncil.net/>, 27.10.2009.

Meyer Ch.O., Linsenmann I., Wessels W.T. (2007). „The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap”, w: O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels (red.), *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of the New Modes of Policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Niklewicz K., Bielecki T. (2010). „Premier Tusk pisze Brukseli: Inwestujmy w «twardą» infrastrukturę”, *Gazeta Wyborcza*, 23 marca.

Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030. (2009). Podsumowanie, Warszawa: McKinsey & Company.

Padoan P.C., Mariani F. (2006). „Growth and Finance, European Integration and the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, t. 44, nr 1, s. 77–112.

Pisani-Ferry J., Sapir A. (2006). *Last Exit to Lisbon*. Brussels: Bruegel.

Prange H., Kaiser R. (2005). „Missing the Lisbon Target? Multi-Level Innovation and EU Policy Coordination”, *Journal of Public Policy*, t. 25, nr 2, s. 241–263.

Presidency Conclusions: Lisbon European Council, 23 And 24 March 2000, 24/3/2000, Nr: 100/1/00, <http://www.consilium.europa.eu/>, 29.03.2010.

Rada Europejska w Brukseli, 29–30 października 2009 r., *Konkluzje Prezydencji*, Bruksela, 30 października 2009 r., 15265/09.

Radaelli C.M. (2007). „Whither better regulation for the Lisbon agenda?”, *Journal of European Public Policy*, t. 14, nr 2, s. 190–207.

Radło M.-J. (red.) (2005a). *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL nr 1. Gdańsk–Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

- Radło M.-J. (2005b). „Strategia Lizbońska 2005–2010: Kluczowe wyzwania. Najważniejsze priorytety”, w: M.-J. Radło (red.), *Polska wobec redefinicji Strategii Lizbońskiej*, Zielona Księga PFSL nr 1. Gdańsk–Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Raveaud G. (2007). „The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 45, nr 2, s. 411–434.
- Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013.* (2007). Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2007) 798 wersja ostateczna, Bruksela, 11 grudnia.
- Sapir A. (red.) (2009). *Europe's Economic Priorities 2010–2015. Memos to the New Commission*. Brussels: Bruegel.
- Scheipers S., Sicurelli D. (2007). „Normative Power Europe: A Credible Utopia?”, *Journal of Common Market Studies*, t. 45, nr 2, s. 435–457.
- Schelkle W. (2008). *How effective are new approaches to economic governance? The re-launched Lisbon Strategy and the revised Pact*, NewGov Policy Brief, no. 5, http://www.eu-newgov.org/public/Policy_Briefs.asp.
- Shonfield A. (1965). *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith M.P. (2005). „Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing”, *German Politics*, t. 14, nr 3, s. 315–331.
- Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)* (2007). Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM (2007) 803 wersja ostateczna, Bruksela, 11 grudnia.
- Sprawozdanie z realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego na lata 2008–2010* (2008). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, KOM (2008) 881, 16 grudnia.
- Sulmicka M. (2005). „Realizacja Strategii Lizbońskiej”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 3, s. 7–28.
- Sulmicka M. (2008). „Strategia lizbońska a programy krajowe”, w: J. Stacewicz (red.), *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Swedish non-paper on the Lisbon strategy post-2010. Eco-efficient Growth in the Age of Globalisation* (2009). Stockholm.
- Szlachta J. (2007). „Polska polityka regionalna w Unii Europejskiej”, *Polski Kalendarz Europejski*, wydanie specjalne, nr 109, maj, s. 30–37.
- Szlachta J. (2008a). „Dylematy wokół polityki spójności”, w: J. Stacewicz (red.): *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Szlachta J. (2008b). *Regionalny i przestrzenny wymiar strategii rozwoju*, w: J. Stacewicz (red.): *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- The EU Economy: 2007 Review. Moving Europe's Productivity Frontier* (2007). Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Directorate-General for Economic Studies and Research, COM (2007) 721 final.
- The Post-2010 Lisbon Strategy. Elements for the debate. Austrian contribution* (2009). Meeting of the Lisbon-Coordinators on April 22.
- Tilford S., Whyte P. (2009). *The Lisbon Scorecard IX. How to Emerge from the Wreckage*. London: Centre for European Reform.
- Tilford S., Whyte P. (2010). *The Lisbon Scorecard X. The Road to 2020*. London: Centre for European Reform.
- Wniosek dotyczący wspólnotowego programu lizbońskiego 2008–2010* (2007). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, KOM (2007) 804 wersja ostateczna, 11 grudnia.
- Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej* (2005). Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2005) 24, Bruksela, 2 lutego.
- Zielona księga: Europejska przestrzeń badawcza – nowe perspektywy* (2007). Bruksela: Komisja Europejska, COM (2007) 161, 4 kwietnia.

Lisbon Strategy Legacy – “Europe 2020” Outlook: Continuity and Change in EU Economic Policy

The aim of this article is to compare the Lisbon and “Europe 2020” EU economic and social strategies. The analysis is focused on “path dependency” of historical trends as well as on new tendencies in management methods and policy priorities. The changes in the new EU Strategy are due to external circumstances and are rather evolutionary. They have a limited impact on the quality of the Strategy’s implementation.

Key words: Lisbon Strategy, Europe 2020 Strategy, public governance

Jerzy Wilkin

Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa

Państwo i rynek są głównymi regulatorami gospodarki i społeczeństwa. Wiedza teoretyczna dotycząca państwa jest jednak zaniedbaną częścią współczesnej ekonomii. Ma to wpływ na niedostatki działania państwa w praktyce. Postęp w reformowaniu funkcjonowania sfery publicznej, w tym państwa, w Polsce jest znacznie mniejszy niż w reformowaniu sektora prywatno-rynkowego. Nowe argumenty do dyskusji o roli państwa wniosła globalizacja i integracja europejska. Oba te procesy nie podważyły znaczenia państwa mimo wcześniejszych oczekiwań w tej sprawie. Poprawa jakości działania państwa jest nieustającym wyzwaniem, zarówno pod adresem nauki, jak i społeczeństwa. Problematyka państwa okazała się dla ekonomii poważniejszym wyzwaniem niż problematyka rynku.

Słowa kluczowe: państwo, ekonomia, transformacja postsocjalistyczna, globalizacja, integracja europejska

Wstęp

Dwadzieścia lat transformacji postsocjalistycznej, jakie mamy w Polsce już za sobą, skłania do podsumowań i prób teoretycznej generalizacji tendencji i prawidłowości tego okresu. Co się udało zrobić, a czego się nie udało i jakie są tego przyczyny? W odniesieniu do interesującego okresu dominują raczej oceny pozytywne. W stosunkowo krótkim okresie, bo zaledwie piętnastu lat, udało się tak zreformować system ekonomiczny i system polityczny, że kraj nasz mógł stać się członkiem Unii Europejskiej, będącej enklawą wysoko rozwiniętych, demokratycznych krajów. Polska potrafiła nie tylko dostosować się do skomplikowanych ram instytucjonalnych UE, lecz także dobrze wykorzystać możliwości, jakie dają krajom członkowskim polityki wspólnotowe i jednolity rynek europejski. W dodatku pod koniec obecnej dekady potrafiła lepiej znieść skutki światowego kryzysu gospodarczego niż jakkolwiek kraj europejski. Co jest jednak słabą stroną polskiej transformacji i w jakich sferach postęp reform okazał się niedostateczny? Tą sferą jest niewątpliwie funkcjonowa-

nie sektora publicznego w Polsce, a zwłaszcza sprawność i efektywność działania państwa¹.

Przestrzeń, w jakiej żyjemy, możemy w uproszczeniu podzielić na sferę prywatną i sferę publiczną. W tej pierwszej, do której należy też cały prywatny sektor gospodarki, decyzje podejmują jednostki i podmioty prywatne, ponoszące również (w większości) konsekwencje tych decyzji, a mechanizmem regulującym jest przede wszystkim rynek². W sferze publicznej mamy do czynienia z działaniami zbiorowymi, wybór oparty jest zaś, w założeniach, na preferencjach społecznych i dokonuje się poprzez instytucje publiczne, zwłaszcza państwowe³. Rosnącą

¹ Ten problem opisany był m.in. w pracy: Hausner, Marody 2000.

² Poza mechanizmem rynkowym w sektorze prywatnym regulatorem zachowań ludzkich są instytucje formalne i nieformalne: normy prawne, normy moralne, zwyczaje, tradycja, religia oraz wiele innych.

³ W ekonomii współczesnej dość popularne jest rozpatrywanie podmiotów zbiorowych (przedsiębiorstwa, instytucje rządowe, organizacje społeczne itp.) przez pryzmat indywidualizmu metodologicznego, zgodnie z którym funkcjonowanie złożonych organizacji traktowane jest jako wynik interakcji indywidualnych postaw, interesów i preferencji, modyfikowanych jedynie przez wspólne cele organizacji. Podejście takie spopularyzowali przed-

część sfery publicznej stanowi działalność organizacji pozarządowych, realizujących różne cele społeczne, np. w edukacji, ochronie zdrowia, ochronie środowiska, życiu kulturalnym, naukowym i wielu innych.

Zmienność nie tylko zakresu, lecz także struktury sektora publicznego oraz jego funkcji utrudnia precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia. Zakres sektora publicznego wiąże się z zakresem finansów publicznych, chociaż, jak podkreśla S. Owsiak, pojęcia te nie są synonimami. Definiując drugi termin, autor ten stwierdza: „przedmiotem nauki o finansach publicznych są zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowywaniem pieniężnych środków publicznych, zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego”. O sektorze publicznym pisze zaś: „Pojęcia *sektor publiczny* używam tutaj w potocznym znaczeniu. Istnieją bowiem znaczne trudności ze zdefiniowaniem sektora publicznego” (Owsiak 2005, s. 21). Autor ten zwraca też uwagę na często niedostrzegany fakt, że nie wszystkie jednostki sektora publicznego realizują społeczne oraz ekonomiczne funkcje publicznej, lecz wytwarzają niekiedy dobra komercyjne.

Państwo jako główny podmiot sfery publicznej składa się z części administracyjno-rządowej i części samorządowej (na szczeblu regionalnym i lokalnym). Znaczenie tej drugiej części instytucji państwa wzrasta, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich. Domeną sfery publicznej są działania zbiorowe podejmowane przez instytucje rządowe, samorządowe i pozarządowe. Niestety, reformowanie systemu instytucji sfery publicznej, a szczególnie instytucji państwa, nie nadążało za postępem reform w sferze prywatno-rynkowej. Widać to wszędzie, i to gołym okiem.

Mieszkam na wsi około 40 km na południe od centrum Warszawy. W niedalekiej odległości od mojego domu znajduje się kilka dość luksusowych podwarszawskich osiedli. W osiedlach tych na miano luksusu zasługuje wyłącznie część prywatna. Między rzędami wili i rezydencji, z pięknymi ogrodami, trawnikami i ogrodzeniami przebiegają bowiem podziurawione jezdnie, z pokrzywionymi latarniami,

zniszczonymi przystankami autobusowymi, na których z rzadka przystają stare, przerdzewiałe i na ogół brudne autobusy komunikacji publicznej. Na zamkniętych osiedlach cieszą oko kolorowe place zabaw dla dzieci, kontrastujące z zaniedbanymi placami zabaw w części publicznej. W niedalekiej odległości od wypiełgnowanych ogrodów i trawników w prywatnych posiadłościach straszą i szpecą dzikie wysypiska śmieci w publicznym lesie czy w przydrożnym rowie. Świat prywatny i świat publiczny są to różne światy, nie tylko odległe, lecz także coraz bardziej oddalające się od siebie. Bogaceniu się sfery prywatnej nie towarzyszy odpowiednia poprawa standardu sfery publicznej. Zawieranie transakcji w sferze prywatno-rynkowej dokonuje się na ogół szybko i sprawnie; załatwianie spraw w sądach, urzędach administracji państwowej czy placówkach publicznej służby zdrowia jest bardzo często udręką. Taka sytuacja świadczy o patologiach państwa i ogólnie modelu polityczno-gospodarczego realizowanego w Polsce. Niezrównoważenie sfery prywatnej i sfery publicznej zagraża rozwojowi kraju. Część winy za taki stan rzeczy spada na ekonomistów, zwłaszcza tych, którzy zadania państwa chcą sprowadzić do roli „nocnego stróża”: strażnika granic i porządku prawnego. Nie dziwi więc, że ekonomiści nie zajmują się „bytem niepotrzebnym”, a nawet szkodliwym, czyli państwem aktywnym, wykraczającym poza rolę „nocnego stróża”. Teoria państwa jest zatem słabo rozwiniętą częścią ekonomii, a ekonomia sfery publicznej zajmuje niewiele miejsca w standardowych podręcznikach ekonomii. Słabość instytucji państwa w Polsce i niska jakość rządzenia są częściowo wynikiem niedostatecznego wsparcia naukowego dla tej dziedziny ludzkiej aktywności, ale w naszym kraju to zjawisko ma też korzenie historyczne. Ciągłość państwa była w przeszłości przerywana, a państwo traktowane jako twór obcy czy nawet wrogi. Zaufanie do instytucji państwa utrzymuje się w Polsce na bardzo niskim poziomie, a wskaźniki kapitału społecznego należą do najniższych w Europie. Artykuł niniejszy koncentruje się jednak przede wszystkim na kwestiach teoretycznych, związanych z rolą państwa w gospodarce, starając się odpowiedzieć na pytanie: dlaczego w okresie transformacji post-socjalistycznej nie udało się osiągnąć pożądanego

stawiciele teorii wyboru publicznego i teorii racjonalnego wyboru, zwłaszcza ze „szkoły chicagowskiej”.

go zrównoważenia rozwoju instytucji państwa i instytucji sfery prywatnej oraz jaki wpływ na to niezrównoważenie miał niedorozwój ekonomicznej teorii państwa i zbyt wolny postęp we wdrażaniu zasad dobrego rządzenia.

Czym jest państwo i jakie jest jego znaczenie w gospodarce?

Państwo jest obiektem zainteresowań wszystkich nauk społecznych i humanistycznych, co świadczy nie tylko o znaczeniu tej problematyki, lecz także o jej bardzo szerokim zakresie jako przedmiotu dociekań naukowych.

W rozważaniach ekonomicznych kategoria państwa występuje na ogół w kontekście rozważań o roli różnych podmiotów podejmujących decyzje ekonomiczne i wpływających na sprawność i efektywność gospodarowania. W odróżnieniu od dwóch innych podstawowych podmiotów gospodarczych, jakimi są przedsiębiorstwa (firmy) i gospodarstwa domowe (konsumenty), państwo spełnia funkcję zarówno producenta i konsumenta, jak i regulatora środowiska instytucjonalnego, w jakim działają inne podmioty. W analizach prowadzonych przez ekonomistów państwo utożsamiane jest najczęściej z rządem czy władzą państwową⁴.

Ekonomiści mają na ogół kłopot z precyzyjnym zdefiniowaniem państwa i wkomponowaniem tej kategorii do modeli i rozważań teoretycznych. Zaczniemy więc od niektórych filozoficznych koncepcji państwa.

Demokryt (V–IV wiek przed Chr.) tak pisał o państwie: „dobrze rządzone państwo jest największą ostoją i wszystko jest w nim zawarte. Gdy ono prosperuje, prosperuje wszystko, a gdy ono chyli się do upadku, wszystko upada” (Sikora 1967, s. 27). Podobnie duże znaczenie przypisywali państwu inni filozofowie, w tym Platon, Kant i Hegel.

W rozdziale: „O przyczynach powstania państwa, o jego powstaniu i definicji” w swym najbardziej znanym dziele *Leviatan* Tomasz Hobbes stwierdza: „Ostateczną przyczyną, celem czy zamiarem ludzi (którzy z natury rzeczy

miłują wolność i władzę nad innymi), gdy nakładają na siebie ograniczenia (którym, jak widzimy, podlegają w państwie), są widoki na zachowanie własnej osoby i na bardziej szczęśliwe życie” (Hobbes 1954, s. 147).

Współczesny filozof Jacques Maritain definiował pojęcie i zarazem znaczenie państwa w następujący sposób: „Państwo jest częścią wydzieloną dla dbania o interes całości. Nie jest człowiekiem ani zespołem ludzi; jest zbiorem instytucji tworzącym łącznie maszynę o kapitalnym znaczeniu; skonstruowanym przez człowieka dziełem sztuki, które korzysta z ludzkich mózgów i energii i bez człowieka jest niczym, ale stanowi wyższe wcielenie rozumu, bezosobową, trwałą strukturę, której sposób funkcjonowania można nazwać racjonalnością drugiego rzędu, jako że rozum, skrepowany przez prawo i system powszechnie obowiązujących reguł, działa w niej bardziej abstrakcyjnie, staranniej odce dzając przygodne okoliczności indywidualnego doświadczenia, będąc też bardziej bezwzględny, niż bywa w życiu indywidualnym” (Maritain 1993, s. 19).

Z kolei ekonomista i filozof Adam Smith uzasadnia istnienie państwa potrzebą ochrony własności. Akumulacja własności i bogactwa rodzi konieczność utworzenia państwa (władzy państwowej). Píše on: „Gdy więc powstają cenne i rozległe fortuny, trzeba z konieczności ustanowić organy władzy państwowej. Gdzie nie ma własności, a przynajmniej tam, gdzie nie ma takiej, która przekraczałaaby wartość dwóch lub trzech dni pracy, tam władza państwowa nie jest tak bardzo potrzebna. Władza państwowa wymaga pewnej subordynacji, lecz podobnie jak istnienie władzy państwowej wzrasta w miarę tego, jak gromadzi się cenna własność, tak i ze wzrostem tej własności zwiększa się ilość czynników, które tę subordynację z natury rzeczy wprowadzają” (Smith 1954, t. 2, s. 424–425).

Większość uzasadnień istnienia państwa i korzyści z niego płynących obraca się wokół następującej tezy: państwo jest taką formą ograniczenia wolności jednostki, która w ostatecznym rachunku daje więcej bezpieczeństwa, ładu i innych korzyści niż życie w warunkach braku władzy i instytucjonalnego porządku. Na drugim biegunie są koncepcje państwa przypisujące mu prawie wyłącznie złe cechy i patologiczne funk-

⁴ W literaturze zachodniej używa się w tym kontekście na ogół terminu: *the role of government*, a nie *the role of the state*.

cje. Głoszone są one głównie przez anarchistów i skrajnych libertarian. Jak wiemy z historii, nie zawsze państwo służyło dobru większości obywateli; zdarzały się państwa dyktatorskie i łupieżcze. Wnioskiem z tych doświadczeń powinna być jednak nie likwidacja instytucji państwa, lecz poprawa jego funkcjonowania. Taki też kierunek przeważał w biegu historii.

Ekonomiści głównego nurtu, którego trzon stanowi ekonomia klasyczna i neoklasyczna, przypisują państwu stosunkowo niewielką rolę. Gospodarowanie ma być regulowane przez „niewidzialną rękę rynku”, a nie przez państwo. Funkcje państwa w tym ujęciu teoretycznym ograniczają się do ustanawiania i egzekwowania prawa, w tym praw własności, oraz dostarczania niezbędnych dóbr publicznych, których nie zapewnia w dostatecznym zakresie rynek⁵. Większość ekonomistów przyznaje też, iż w pewnych dziedzinach rynek zawodzi (*market failure*), w tym przypadku musi więc pojawić się inne źródło regulowania i rozwiązywania problemów gospodarczych. Jest nim przede wszystkim państwo (rząd) jako najważniejszy podmiot zbiorowy. Państwo jest podmiotem realizującym decyzje podjęte w ramach wyboru publicznego (wyboru dokonywanego poprzez mechanizmy i instytucje polityczne), które w krajach wysoko rozwiniętych odgrywają nie mniejszą rolę niż wybory indywidualne dokonywane na rynku.

Państwo w ekonomii ortodoksyjnej (klasycznej i neoklasycznej) ujmowane było na ogół w następujący sposób:

- państwo ma charakter zewnętrzny w stosunku do gospodarki;
- relacja: państwo–gospodarka może być wyjaśniana za pomocą dwóch koncepcji:
 - teorii kontraktu (wymiana usług publicznych, np. bezpieczeństwa publicznego i sprawiedliwego traktowania za płacone przez społeczeństwo podatki);

- koncepcji państwa łupieżczego (eksploata-torskiego) – podobnego do dyskryminującego monopolisty.

Przedstawiciele tzw. szkoły chicagowskiej w ekonomii (G. Becker, M. Friedman, G. Stigler, R. Posner i inni) skłonni byli analizować działanie państwa w podobny sposób jak funkcjonowanie gospodarki rynkowej (z zastosowaniem zasady indywidualizmu metodologicznego i racjonalnego wyboru). M. i R. Friedman napisali w swojej głośnej pracy popularnonaukowej: *„Wolny wybór* traktuje ustrój polityczny i gospodarczy na zasadzie symetrii. I ten, i ten traktowane są jako rynki, na których o wyniku przesądza ją współzależności między ludźmi kierującymi się w swej działalności interesem własnym, a nie (szeroko pojętymi) celami ogólnospołecznymi, deklarowanie których uważają za korzystne” (M. Friedman, R. Friedman 1994, s. X).

W podobnym kierunku rozwinął się nurt badań zwany *public choice theory*, który opiera się na wykorzystaniu standardowych narzędzi analizy mikroekonomicznej do badania decyzji podejmowanych w sferze polityki i w szeroko rozumianej sferze publicznej (Wilkin 2005). Część tej teorii stanowi ekonomia konstytucyjna, której najbardziej znanym reprezentantem jest James M. Buchanan (Nagroda Nobla z ekonomii w 1986 r.); bada ona mechanizmy tworzenia ram instytucjonalnych dla dokonywania wyborów ludzkich, a więc tego, co nazywa się zazwyczaj łaodem ustrojowym. Teoria ta zdobyła dużą popularność wśród ekonomistów, wybór ram instytucjonalnych może mieć bowiem nie mniejsze znaczenie dla efektywności gospodarowania niż typowy wybór rynkowy, podczas którego dokonujemy alokacji zasobów oraz transakcji, kierując się bodźcami cenowymi. W tej części analizy ekonomicznej, która dotyczy wyboru instytucji i oceny wpływu instytucji na gospodarowanie, umieścić można dużą część ekonomicznej teorii państwa.

Wśród ekonomistów nie ma zgody co do zakresu pożądanej i uzasadnionej domeny państwa. Jako pomocne w rozgraniczeniu tego, co ma zapewnić rynek, a co państwo, P. Samuelson i W. Nordhaus przytaczają kryterium sformułowane przez Abrahama Lincolna, zgodnie z którym działania rządu są prawomocne, gdy „robi on dla ludzi to, co powinno być zrobione, ale cze-

⁵ Witold Morawski, klasyfikując różne typy państwa w zależności od regulacyjnej siły państwa i rynku, najbardziej „minimalistyczny” model państwa nazwał „państwem dóbr publicznych”, w którym jego ekonomiczna rola ogranicza się tylko do dostarczania dóbr publicznych (np. stanowienie i egzekwowanie prawa), ponieważ dóbr tych w odpowiedniej ilości nie dostarcza rynek (Morawski 2001).

go oni sami, własnym wysiłkiem, nie są w stanie w ogóle zrobić albo nie są w stanie zrobić należyte” (Samuelson, Nordhaus 1995, t. 2, s. 240).

Innym przedmiotem sporu jest wpływ państwa na zakres wolności i przymusu w funkcjonowaniu społeczeństwa. Czy do zapewnienia wolności potrzebne jest państwo, którego atrybutem jest przecież przymus? F.A. von Hayek, sztandarowa postać w nurcie ekonomii liberalnej, odpowiada na to pytanie następująco: „Przymusu nie można jednak całkowicie uniknąć, ponieważ jedynym sposobem zapobiegania mu jest groźba przymusu. Wolne społeczeństwo rozwiązało ten problem przez przekazanie monopolu przymusu państwu, przy czym stara się ograniczyć to uprawnienie państwa do przypadków, kiedy jest ono niezbędne do zapobiegania przemocy ze strony osób prywatnych. Jest to możliwe jedynie wtedy, gdy państwo chroni uznane prywatne sfery jednostek przed ingerencją innych i określa granice tych sfer, jednak nie za pomocą szczegółowych wskazówek, lecz przez stwarzanie warunków, w których jednostka może określać swoją własną sferę na podstawie zasad mówiących jej, co państwo zrobi w rozmaitych sytuacjach” (Hayek 2007, s. 34).

Koncepcja wolności propagowana przez Hayeka polega przede wszystkim na wolności od... (agresji, ograniczania możliwości działań indywidualnych itp.). To podejście do wolności było bardzo powszechne w społeczeństwie Stanów Zjednoczonych, ale uległo ono zmianie w okresie Wielkiego Kryzysu. Drastyczny spadek dochodu narodowego, o prawie 1/3, a przede wszystkim pojawienie się 12-milionowej armii bezrobotnych, skłonił polityków i obywateli do rewizji poglądów na temat roli państwa, działań zbiorowych, rynku i roli jednostki. Jak pisze Richard Pipes, przełom ten zapoczątkowany został przez Roosevelta w okresie *New Deal*: „Tradycyjnie «prawa» obywatela były pojęciem negatywnym: były one wolnością «od» (od religijnych prześladowań, samowolnego aresztowania, cenzury i temu podobnych). Obecnie nabrały one znaczenia pozytywnego jako «uprawnienie do» (dachu nad głową, opieki medycznej itp.), czego zapewnienie, jak było zawarowane, należało do obowiązków rządu. Ta odnowiona definicja, nawet jeśli pojawiła się bez hałasu i cokolwiek niepostrzeżenie, zapoczątkowała no-

wy etap ewolucji państwa opiekuńczego” (Pipes 2000, s. 360).

Wzrost roli państwa notowany zwłaszcza od lat trzydziestych XX wieku, a przede wszystkim upowszechnianie się koncepcji państwa dobrobytu, miał wśród ekonomistów wielu przeciwników. Szczególnie mocny i charakterystyczny jest tu głos nurtu libertariańskiego. Zwolennik tej ideologii Walter Block tak ocenia skutki państwa dobrobytu: „Z perspektywy libertariańskiej sytuacja byłaby idealna wówczas, gdyby państwo opiekuńcze w ogóle nie istniało. Instytucja ta krzywdzi swoich klientów; tworzy zależność, sprawia, że oduczamy się polegać na samym sobie. Znaczna część potrzeb zaspokajanych przez państwo dobrobytu stworzona jest przez nadmierny wpływ samego rządu. Prawodawstwo dotyczące płacy minimalnej i umów zbiorowych tworzy ubóstwo, powiększając grono bezrobotnych, zwłaszcza wśród niepełnoletnich i robotników niewykwalifikowanych. Kontrola czynszów sprzyja bezdomności, zmniejsza bowiem bodźce dla budowania mieszkań o niskich kosztach wynajmu. Taryfy ochronne, kwoty i inne międzynarodowe bariery stawiane handlowi sprawiają, że zakupy czynione przez konsumenta są bardziej kosztowne. Te przykłady to tylko czubek góry lodowej; niektóre spośród innych niemądrych interwencji rządowych na rynku, kreujących ubóstwo, są następujące: prawa przeciwko lichwie, licencje dla taksówkarzy, rady marketingu, polityka rozwoju regionalnego, własność w sektorze publicznym, prawodawstwo regulujące zamykanie fabryk, kwalifikacja gruntów, ochrona cen, ubezpieczenia rządowe przeciwko bezrobociu, legislacja antytrustowa itp.” (Block 1994, s. 152).

W rozmowie z G. Sormanem F. von Hayek stwierdził: „Nazywam zabobonnym każdy system, w którym jednostki wyobrażają sobie, że wiedzą o nim więcej, niż rzeczywiście wiedzą. Dlatego właśnie większość intelektualistów myśli «socjalistycznie», czy raczej «konstruktywistycznie». Być konstruktywistą to wierzyć, że można urządzić świat wedle jakiegoś projektu teoretycznego społeczeństwa. Taki jest właśnie błąd socjalistów. Lub raczej: socjalizm jest błędem intelektualistów. Błędem, który wziął się od Kartezjusza” (Sorman 1993, s. 252–253).

Jeśli jakaś pomoc czy opiekuńczość okazuje się potrzebna, to zdaniem libertarian powinna ona być efektem inicjatyw i instytucji prywatnych.

Jeszcze ostrzejszej ocenie niż w ujęciu Hayeka czy Blocka podlega państwo w twórczości innego libertarianina Murraya Rothbarda, który stwierdza: „państwo jest największą i najdoskonalszą organizacją przestępczą wszechdziejów, o wiele bardziej skuteczną niż jakakolwiek mafia w Historii” (Sorman 1993, s. 261). Według M. Rothbarda podatki to czysta forma kradzieży, wszystko powinno zostać sprywatyzowane, nawet obrona narodowa, policja i wymiar sprawiedliwości. Libertarianie są anarchistami, głosi M. Rothbard (Sorman 1993, s. 260). Takie poglądy nigdy nie stały się dominujące w ekonomii i ogólnie w myśli społecznej, wzmacniały jednak nastroje antyetatystyczne w krajach zachodnich, zwłaszcza anglosaskich.

Ezoteryczne państwo?

W końcu lat dziewięćdziesiątych XX wieku, po okresie tryumfu keynesizmu i popularności idei państwa dobrobytu, odżywiają koncepcje liberalne w ekonomii i następuje prawie 30-letni okres poszerzania „przestrzeni rynku” kosztem „przestrzeni państwa”. Zjawisku temu towarzyszy liberalizacja obrotów handlowych, przyspieszona globalizacja i ograniczenie niektórych funkcji socjalnych państwa. Upadek systemu gospodarczego i politycznego państw socjalistycznych, jak się zdaje, wzmacnia zasadność idei liberalizmu czy neoliberalizmu, zwłaszcza w ekonomii.

Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte były okresem silnego nacisku na ograniczenie roli państwa w gospodarce i w życiu społecznym. Symbolem tych przemian była polityka R. Reagana w Stanach Zjednoczonych (*reaganomics*) i polityka M. Thatcher w Wielkiej Brytanii (*thatcherizm*). Dużym wsparciem dla tej polityki okazała się tzw. ekonomia strony podaźowej (*supply-side economics*), będąca symbolem ekonomii neoliberalnej. Wpływ tej teorii i ideologii liberalnej jest widoczny w rekomendacjach dla polityki państwa, zawartych w tzw. porozumieniu waszyngtońskim (*Washington Consensus*).

V. Tanzi twierdzi, że pod pretekstem reakcji na „zawodności rynku” następuje poszerza-

nie roli państwa, które wypiera sektor prywatny i rynek bądź utrudnia ich rozwój (Tanzi 2006). Przykładem obalenia jednego z twierdzeń uzasadniających interwencje państwa w sytuacji tzw. naturalnych monopoli jest skuteczne i efektywne wejście rynku w te sfery (dostarczanie energii i gazu, telefony, linie lotnicze, telewizja kablowa itp.). Schuknecht i Tanzi uważają, że żaden kraj nie musi wydawać więcej na działalność sektora publicznego niż 50% PKB (Schuknecht, Tanzi 2000). Obecnie udział tych wydatków w PKB (produkcie krajowym brutto) w krajach wysoko rozwiniętych waha się od 30% do 55%. Znaczna część teorii ekonomii skupiła się w ostatnich trzech dekadach na wykazywaniu przewagi mechanizmu rynkowego, nawet w sferze publicznej, nad mechanizmem regulacji zjawisk gospodarczych i społecznych przez państwo. Państwo zaczęło być spychane na margines, zarówno w pracach teoretycznych, jak i w zestawie recept przebudowy i wzmacniania współczesnych gospodarek. Dwa zjawiska zmusiły jednak do rewizji, czy przewartościowania, tych poglądów, mianowicie: rosące zróżnicowanie dochodów, bogactwa i dostępu do głównych zdobyczy cywilizacji, zarówno wewnątrz poszczególnych krajów, jak i w ujęciu międzynarodowym, a także globalny kryzys finansowy i gospodarczy okresu 2008–2010. Wolny rynek, niezrównoważony odpowiednio innymi mechanizmami regulacji, ukazał swoje groźne oblicze; nie po raz pierwszy zresztą. Zjawiska te po raz kolejny skłoniły do poszukiwania instytucjonalnej równowagi państwa, społeczeństwa obywatelskiego i rynku.

Kryzys gospodarczy, jaki objął większość krajów w latach 2008–2009, zmienił, po raz kolejny, stosunek zarówno zwykłych obywateli, jak i biznesu oraz ekonomistów do roli państwa w gospodarce. Nawet w krajach takich jak Stany Zjednoczone, gdzie brak szerokiej publicznej aprobaty dla rozbudowanej aktywności państwa, wielkie firmy, w tym banki, zwróciły się o pomoc państwa w celu wydobywania się z sytuacji kryzysowej. Państwo okazało się pożyczkodawcą „ostatniej instancji”.

Krytyka koncepcji neoliberalnych, w tym w odniesieniu do roli państwa, narastała w ekonomii od wielu lat, ale kryzys z końca pierwszej dekady XXI wieku dodał jej wielu argumentów. Wśród

tych krytycznych głosów nie brakowało opinii najwybitniejszych ekonomistów: J. Stiglitz, P. Krugmana czy E. Phelpsa. Ten ostatni napisał: „Bo fala intelektualna, która na szczęście już gśnie, domagała się, żeby rząd był neutralny wobec gospodarki. Chłopcy ze szkoły chicagowskiej widzieli rząd idealny jako byt w zasadzie ezoteryczny – jak papież czy dalajlama. Akceptowali rozdawanie pieniędzy, nie akceptowali ingerencji w rynek. Wolny rynek był przez ostatnie ćwierć wieku bożkiem dominującej w ekonomii chicagowskiej wiary”. Następnie E. Phelps dodaje: „Wierzę w swobodę gospodarczą. Wierzę w wolną przedsiębiorczość. Wierzę w kreatywność, innowację, pomysłowość. Nie wierzę w wolny rynek i ezoteryczne państwo. To są mity, które niszczą nauki ekonomiczne, a potem gospodarkę, społeczeństwo i państwo” (Phelps 2008, s. 8).

O szczególnie ważnej roli państwa w funkcjonowaniu współczesnej gospodarki i społeczeństwa pisał wielokrotnie J. Stiglitz. Dobrze działające państwo traktował jako szczególne dobro publiczne. Przedstawiał je następująco: „Jednym z najważniejszych dóbr publicznych jest jakość zarządzania państwem: wszyscy odnosimy korzyści z lepiej zorganizowanego, sprawniejszego, bardziej troszczącego się o sprawy obywateli państwa. W istocie «dobre państwo» ma obie wskazane przez nas wcześniej (niewykluczalność i niekonkurencyjność – J.W.) cechy dóbr publicznych: wykluczenie kogokolwiek z korzyści, jakie zapewnia lepsze państwo, okazuje się zarówno trudne, jak i niepożądane” (Stiglitz 2004, s. 177).

Jak ustalić właściwe miejsce dla roli państwa? W wielu krajach, a zwłaszcza należących do Unii Europejskiej, duże znaczenie ma zasada subsydiarności (pomocniczości). Subsydiarność to filozoficzna i prakseologiczna zasada organizowania przestrzeni prywatnej i publicznej. Zgodnie z tą zasadą pierwszeństwo należy się jednostce i inicjatywie prywatnej. Od niej powinno zależeć jak najwięcej i dla niej należy stworzyć warunki instytucjonalne dające możliwość jak najpełniejszego wykorzystania potencjału jednostek. Następny co do ważności szczebel stanowi rodzina, podstawowy podmiot sfery prywatnej, zaspokajający chyba najwięcej potrzeb człowieka. Te potrzeby, których nie potrafi zaspokoić we własnym zakresie ani jednostka, ani rodzina, stają się przedmiotem aktywności sfery publicznej,

w której działają podmioty prywatne, samorządowe, państwowe i ponadpaństwowe.

W nowej ekonomii instytucjonalnej rosnąca rola państwa wynika z potrzeb instytucjonalizacji ładu publicznego i kosztów transakcyjnych związanych z różnymi mechanizmami regulacji społecznej i gospodarczej. Koszty transakcyjne stały się jedną z najważniejszych kategorii nowej ekonomii instytucjonalnej. Szczególne znaczenie tej kategorii wynika z dwóch głównych przyczyn: po pierwsze, rola owych kosztów i ich udział w ogólnych kosztach działalności gospodarczej rośnie, a po drugie, ich wysokość wiąże się bezpośrednio z jakością i kompletnością instytucji. Rosnąca złożoność procesów gospodarowania wymaga zastosowania coraz bardziej złożonych i wyrafinowanych systemów regulacji. Jeśli przyjmiemy, że system ekonomiczny to zbiór powiązanych ze sobą instytucji, które wyznaczają ramy i reguły działalności gospodarczej, to trafna jest uwaga K. Arrowa, że koszty transakcyjne to „koszty funkcjonowania systemu gospodarczego” (Williamson 1998, s. 32)⁶. Dużą część tych kosztów ponosi państwo, którego obowiązkiem jest zapewnienie stabilnych i dobrze funkcjonujących ram prawnych i organizacyjnych dla aktywności podmiotów gospodarczych. Rosnące wydatki państwa z tym związane znajdują odbicie w zjawisku nazywanym „prawem Wagnera”, głoszącym, iż wraz z rozwojem gospodarczym rośnie udział wydatków publicznych w PKB, co z kolei wymusza wzrost podatków. Wysokość podatków to w dużej mierze wynik rosnących publicznych kosztów transakcyjnych. Co zrobić,

⁶ W standardowej ekonomii klasycznej i neoklasycznej zakładano, że dokonywanie transakcji nie kosztuje. Koszty natomiast związane są z produkcją i wymianą dóbr i usług. Ekonomia instytucjonalna wykazała, że zanim dojdzie do uruchomienia produkcji i dokonania wymiany, a także po ich zakończeniu, trzeba ponieść znaczne niekiedy koszty. Koszty te nie są związane z bezpośrednim przekształcaniem zasobów w produkt, lecz wynikają z konieczności stworzenia warunków do sprawnego przebiegu procesów gospodarczych. Koszty transakcyjne dzielone są zazwyczaj na dwie grupy: *ex ante*, np. koszty wynegocjowania i przygotowania kontraktu, i *ex post*, np. koszty związane z egzekwowaniem kontraktu, jeśli partner transakcji z niego się nie wywiązuje. Koszty transakcyjne ponoszone przez instytucje prywatne i publiczne stanowią w krajach wysoko rozwiniętych niekiedy ponad 50% PKB (por. North 2002; Hardt 2009).

aby publiczne koszty transakcyjne były możliwie niskie, państwo przyjazne i efektywne, a rynek odnosił korzyści z dobrze funkcjonującego państwa? Jedną z odpowiedzi na to wyzwanie jest koncepcja dobrego rządzenia.

Koncepcja dobrego rządzenia – nowe podejście do roli państwa

Wzrost zainteresowania koncepcją dobrego rządzenia, widoczny zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach, wynika z kilku przesłanek:

- powiązania zasad rządzenia z realizacją podstaw skonsolidowanej (ugruntowanej) demokracji;
- dyskusji nad rolą państwa w warunkach globalizacji i integracji europejskiej;
- znaczenia sposobów rządzenia i funkcjonowania sfery publicznej dla konkurencyjności gospodarki;
- konieczności poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych.

W krajach wysoko rozwiniętych w dyspozycji władzy publicznej znajduje się 30–60% PKB, a decyzje i sposób funkcjonowania tej władzy mają istotny wpływ na powstawanie całego PKB. Wdrażanie koncepcji dobrego rządzenia ma więc szerokie implikacje gospodarcze, polityczne i społeczne. Koncepcja ta opiera się na szerokiej partycypacji zarówno samorządów, jak i organizacji pozarządowych w realizacji ważnych potrzeb społecznych. Silnie eksponuje też problem efektywności wykorzystania środków publicznych, co wymaga wzmocnienia mechanizmu konkurencji i społecznej kontroli w wykorzystaniu tych środków. W kierowaniu sferą publiczną i państwem następuje przesunięcie wagi od tradycyjnego rządzenia – administrowania (*governing*) do partycypacyjnego i menedżerskiego zarządzania publicznego (*public governance*) (Hausner 2008)⁷.

Implementacja zasad dobrego rządzenia pozostaje w naszym kraju w fazie początkowej, a ocena jakości rządzenia w Polsce jest niska, zarówno w rankingach międzynarodowych, jak i zgodnie

Tab. 1. Porównanie cech tradycyjnego i nowoczesnego sposobu rządzenia

Cechy tradycyjnego rządzenia (<i>governing</i>)	Cechy nowoczesnego (dobrego) rządzenia (<i>good governance</i>)
– nacisk na skuteczność realizacji decyzji rządu (władzy państwowej);	– stwarzanie warunków, głównie instytucjonalnych, dla realizacji celów publicznych, zarówno w sposób skuteczny, jak i efektywny (badanie relacji efektu do nakładu);
– dominacja instrumentów prawno-administracyjnych w egzekwowaniu decyzji rządu;	– szerokie stosowanie instrumentów ekonomicznych poza instrumentami o charakterze administracyjnym;
– niewielki zakres stosowania rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji rządowych i ocenie ich rezultatów;	– decentralizacja uprawnień decyzyjnych w sektorze publicznym, zgodnie z zasadą subsydiarności;
– wysoki stopień centralizacji uprawnień decyzyjnych w ramach sfery publicznej;	– wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego i instytucji pozarządowych do realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych;
– mała przejrzystość sposobu funkcjonowania władzy publicznej;	– stosowanie różnych sposobów informowania opinii publicznej o działalności sektora publicznego, zwłaszcza rządu;
– niewielki (często znikomy) zakres partycypacji społecznej w realizacji funkcji publicznych;	– społeczne monitorowanie działań rządu (państwa) i stwarzanie instytucjonalnych warunków do egzekwowania podjętych przez rząd zobowiązań
– realizacja funkcji publicznych głównie przez administrację państwową;	
– niewielkie możliwości egzekwowania przez społeczeństwo podjętych przez rząd zobowiązań	

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Jak słusznie zwrócił uwagę jeden z recenzentów tego artykułu, dopracowania wymaga instytucjonalno-prawna podstawa włączania organizacji pozarządowych do realizacji niektórych funkcji państwa. Jest to nie tylko problem społeczno-ekonomicznej zasadności i legitymizacji tego procesu, lecz także wymóg legitymizacji w ramach reguł demokratycznego państwa.

z opinią opartą na krajowych badaniach naukowych tego zjawiska (Wilkin i in. 2008).

Z czego wynika potrzeba silnego państwa?

Współczesny rozwój gospodarczy wymaga eksperymentowania i zmian także w sferze instytucjonalnej. Z kolei istotą instytucji jest zapewnienie niezbędnego minimum przewidywalności i regularności zachowań uczestników procesów gospodarczych. Rozwiązanie problemu zmienności i ciągłości, a także kompletności instytucji i szczególnej równowagi instytucjonalnej, ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

W świecie współczesnym rośnie niewątpliwie znaczenie instytucji kreowanych i eksperymentów instytucjonalnych. Było to szczególnie widoczne w krajach postkomunistycznych, które musiały dokonać wyboru nowych instytucji, kierując się w znacznym stopniu naśladowaniem rozwiązań w krajach zachodnich bądź podejmując ryzyko wprowadzania zupełnie nowych, niesprawdzonych uprzednio instytucji. Imitacja instytucji nie zawsze jest skuteczna i niekiedy przynosi zaskakujące rezultaty. Terminu „zaprojektowany kapitalizm” w odniesieniu do krajów postkomunistycznych użył Claus Offe, pisząc, że był on projektowany i konstruowany przez elity odpowiedzialne za reformy (Offe 1999). Silne państwa okazały się niezwykle ważne w budowaniu postkomunistycznego ładu politycznego i gospodarczego. Silne państwa są też niezbędnym składnikiem międzynarodowego ładu gospodarczego. Taka myśl jest przewodnim motywem pracy F. Fukuyamy poświęconej roli państwa we współczesnym świecie (Fukuyama 2005). Główne tezy formułowane w tej pracy ująć można następująco:

- należy odróżnić zakres oddziaływania państwa od siły i skuteczności władzy państwowej. Rozbudowane państwo (szeroki zakres władzy państwowej) może być jednocześnie słabe. Na to zjawisko wcześniej wskazywał G. Myrdal (Myrdal 1975)⁸. W Nowej

Zelandii zmniejszenie zakresu funkcji państwa wzmocniło jednocześnie jego siłę; w Rosji natomiast ograniczenie funkcji państwa spowodowało jednocześnie zmniejszenie jego siły;

- stwierdzenie o konieczności zmniejszenia roli państwa, głoszone m.in. przez zwolenników tzw. konsensusu waszyngtońskiego, jest nieuzasadnione, w jednych dziedzinach bowiem rola państwa może być ograniczona, ale w innych powinna być wzmocniona;
- osłabienie roli państwa („uwiąd funkcji państwa”) w krajach biednych jest głównym hamulcem ich rozwoju;
- słabe państwo stanowi dobrą pożywkę dla terroryzmu i innych globalnych zagrożeń;
- nie istnieje uniwersalny wzorzec państwa (władzy państwowej), który zrealizowany w różnych krajach dałby te same czy podobne rezultaty. Migracja instytucji nie przebiega w ten sam sposób jak migracja towarów czy kapitału: „co więcej, jedna i ta sama instytucja może sprzyjać wzrostowi gospodarczemu lub go hamować, zależnie od tego, czy istnieją równoległe instytucje, od których zależy jej funkcjonalność” (Fukuyama 2005, s. 40).

I. Wallerstein, wybitny analityk systemu gospodarki światowej, zauważa (na początku obecnej dekady), że współczesny świat zaczyna tracić wiarę w instytucję państwa jako źródło niezbędnych reform, w warunkach nasilającej się globalizacji. „To właśnie ta utrata wiary w nieuchronną reformę tłumaczy wielki zwrot przeciwko państwu, który widzimy dziś wszędzie. Nikt nigdy naprawdę nie lubił państwa, ale znaczna większość pozwalała jego władzom rozrastać się, gdyż postrzegali państwo jako pośrednika reform. Jeśli jednak nie umie ono pełnić tej funkcji, to czemu mamy je tolerować? Ale jeśli nie będziemy mieli silnego państwa, kto zapewni bezpieczeństwo na co dzień? Odpowiedź brzmi, że sami musimy je sobie zapewnić, dla siebie. W ten sposób wspólnie cofamy się do okresu początków nowoczesnego systemu światowego. Wtedy to ze względu na konieczność budowania naszego własnego lokalnego bezpieczeństwa zaangaż-

⁸ Pojęcie „silnego państwa” stosowane w tym artykule nawiązuje do koncepcji zaprezentowanej w pracach G. Myrdala. Autor ten wykazywał, że wiele podstawowych

problemów, z jakimi borykają się kraje rozwijające się, wynika z braku „silnego państwa”, a więc państwa sprawnego, skutecznego i odpornego na masową korupcję.

zowaliśmy się w budowę nowoczesnego systemu państw” (Wallerstein 2004, s. 44).

Dobre, silne państwo nie ma odpowiednich substytutów. Rynek i państwo muszą znaleźć się w równowadze i symbiozie. Globalizacja, wbrew niektórym oczekiwaniom, nie zmniejszyła znaczenia państwa. Jakość państwa, jego instytucji i sposobów funkcjonowania, ma wielkie znaczenie dla jakości życia i efektywności gospodarki. Obserwujemy to wyraźnie także w Polsce. Więcej dyskomfortu odczuwamy z powodu słabości działania państwa niż słabości (zawodności) rynku. Ekonomści nie lubią na ogół problematyki działania państwa; wolą analizować działanie rynku. Dlaczego? Coraz częściej dochodzę do wniosku, że z lenistwa, ponieważ logika i mechanizm działań zbiorowych to trudniejsze pole analiz naukowych niż względna prostota i elegancja mechanizmów rynkowych. Nie uciekniemy jednak od tego zadania, państwo bowiem było, jest i będzie. Niedostrzeżenie tego faktu mści się boleśnie.

Integracja europejska i wzrost znaczenia instytucji wspólnotowych kosztem instytucji państw narodowych nie marginalizuje znaczenia państwa w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Przenosi jedynie problemy regulacji publicznej na szerszą skalę jej działania. Nie ma wątpliwości, że integracja europejska poszerza zakres wolności obywatelskich i wolności gospodarczej. Nie eliminuje jednak tego, co było istotą państwa: tworzenia ładu instytucjonalnego działań zbiorowych i przestrzeni dla wolności jednostki oraz jej ochrony.

Dobre państwo stwarza też przestrzeń dla tych, którzy nie odczuwają potrzeby jego istnienia. To jest tak, jak w przypadku demokracji, której jakościowym kryterium jest stopień poszanowania praw jednostki należących do grup mniejszościowych. Andrzej Stasiuk napisał w jednej ze swoich książek: „Kiedyś zapytali starego Cygana, dlaczego Cyganie nie mają własnego państwa. «Gdyby państwo było czymś dobrym, Cyganie pewnie też by je mieli». Tak odpowiedział. No więc zjednoczona Europa to jest rzecz dla nich, ponieważ ma być czymś lepszym niż państwo i zdecydowanie bardziej nadającym się do przemieszczania i życia niż pojedynczy kraj” (Stasiuk 2004, s. 265). Czy państwo jest czymś dobrym? Większość społeczeństw już dawno odpowiedziała sobie na to pytanie, że tak.

Dążenie do dobrego państwa jest jednak niekończącym się zadaniem.

Bibliografia

- Block F. (1994). „The Role of the State in the Economy”, w: N.J. Smelser, R. Swedborg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Block W. (1994). „Prywatna własność, etyka i tworzenie bogactwa”, w: P.L. Berger (red.), *Etyka kapitalizmu*. Kraków: Signum.
- Dahrendorf R. (2003). „Perspektywy rozwoju gospodarczego, społeczeństwo obywatelskie i wolność polityczna”, w: J. Danecki, M. Danecka (red.), *U podłoża globalnych zagrożeń. Dylematy rozwoju*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Friedman M., Friedman R. (1994). *Wolny wybór*. Sosnowiec: Wydawnictwo Panta.
- Fukuyama F. (2005). *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*. Poznań: Rebis.
- Hardt Ł. (2009). *Ekonomia kosztów transakcji – geneza i kierunki rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?*. Kraków: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hayek F.A. von (2007). *Konstytucja wolności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hobbes T. (1954). *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Maritain J. (1993). *Człowiek i państwo*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Morawski W. (2001). *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Myrdal G. (1975). *Przeciw nędzy na świecie*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- North D.C. (2002). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe C. (1999). *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Phelps E.S. (2008). *Rynek w cuglach* (w rozmowie z J. Żakowskim), „Niezbędnik inteligenta”, dodatek do tygodnika „Polityka”, wydanie 16.

- Pipes R. (2000). *Własność a wolność*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (1995). *Ekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schuknecht L., Tanzi V. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sikora A. (1967). *Spotkania z filozofią*. Warszawa: Iskry.
- Smith A. (1954). *Bogactwo narodów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sorman G. (1993). *Prawdziwi myśliciele naszych czasów*, Warszawa: Czytelnik.
- Stasiuk A. (2004). *Jadąc do Babadag*. Wołowiec: Wydawnictwo Czarne.
- Stiglitz J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Tanzi V. (2006). „Gospodarcza rola państwa w XXI wieku”, Narodowy Bank Polski, *Materiały i Studia*, z. 204.
- Wallerstein I. (2004). *Koniec świata, jaki znamy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin J. (red.) (2005). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wilkin J., Fabrowska P., Hardt Ł., Kaczor T., Mackiewicz M., Michorowska M., Węclawska D. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Warszawa: ECORYS.
- Williamson O. (1998). *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

The Weakness of Government in Its Relation to Economy and of the Economic Theory of the State

The government (state) and the market are the two main mechanisms which regulate the economy and the society. However, the theory of the state (government) is a neglected part of contemporary economics. This situation has a negative impact on the state's activity. In Poland, the public sector reforms are much less advanced than in the private, market-oriented sector. Globalization and European integration have contributed new aspects and arguments to the dispute about the role of the government, but contrary to earlier expectations, they have not undermined the importance of the state. Improvement of both the state's activity and the quality of public governance are permanent challenges for scientists and for societies. As we can observe, the theory of the state has been a more difficult part of economics than the theory of the market.

Key words: state, economics, post-communist transformation, globalization, European integration

Konrad Dudzik, Jakub Głowacki

Wpływ funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na rozwój regionów w Polsce

Do końca roku 2008, zgodnie z zasadą $n+2$, wdrożono w Polsce projekty w okresie programowania 2004–2006. Warto zatem podjąć próbę oceny prowadzonej w tym czasie polityki spójności i zarazem oszacowania realnego wpływu, jaki miały przekazane fundusze europejskie na rozwój społeczno-gospodarczy. Szczególnie interesujące wydaje się przeprowadzenie takiej analizy na poziomie województw. Do jej przeprowadzenia wykorzystane zostały dwie metody: metoda Perkala oraz analiza taksonomiczna. W wyniku obliczeń udało się obronić tezę o dodatniej zależności pomiędzy wartością środków płynących do danego województwa z funduszy europejskich a różnicą w poziomie rozwoju w latach 2004 i 2008.

Słowa kluczowe: metoda Perkala, analiza taksonomiczna, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, mierniki poziomu rozwoju, normalizacja

Wstęp

Wypracowanie spójnych mechanizmów i narzędzi, które pozwoliłyby rzetelnie ocenić jakość wykorzystania środków funduszy strukturalnych UE, jest w tej chwili jednym z ważniejszych wyzwań, przed jakimi stają instytucje nimi zarządzające. Punktem wyjścia do stworzenia takiego systemu oceny powinna być zdolność porównywania poziomu rozwoju różnych regionów. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę zbadania zależności między wartością środków, które w ramach funduszy UE napłynęły do poszczególnych województw w latach 2004–2008, a ich poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Oczywiście należy mieć świadomość pewnych ograniczeń, które wiążą się z zastosowanymi metodami (m.in. ułomność wskaźników opisujących rozwój regionu czy to, że niektóre efekty wdrażanych programów odczuwalne są dopiero w dłuższej perspektywie). Mimo to przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza pomaga odpowiedzieć na dwa pytania: czy fundusze strukturalne przyczyniają się do rozwoju polskich regionów oraz które z województw naj-

piej wykorzystały szansę stwarzaną przez dostęp do środków wspólnotowych.

Współcześnie najbardziej rozpowszechnione wśród możliwych narzędzi badawczych wykorzystywanych do prowadzenia analiz w zakresie oddziaływania środków, pochodzących z poszczególnych funduszy unijnych, na gospodarki poszczególnych krajów oraz regionów, są modele ekonometryczne. Umożliwiają one ocenę stopnia realizacji celów polityki rozwoju regionalnego w odniesieniu do poszczególnych jednostek administracyjnych i mogą być użyteczne zarówno do celów analizy intraregionalnej, jak i międzyregionalnej.

Do najbardziej znanych takich modeli należą Hermin¹ oraz MaMoR2². Pierwszy z nich powstał w latach osiemdziesiątych na bazie wielosektorowego modelu Hermes i miał służyć pierwotnie do modelowania gospodarki irlandzkiej. W kolejnych latach był on wykorzystywany przez Komisję Europejską do badania gospodarek Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Słowenii,

¹ Szczegółowy opis modelu Hermin można odnaleźć w: *Raport nr 1...* 2004, oraz w: *Raport 4...* 2004.

² Pełny opis budowy modelu MaMoR2 można odnaleźć w: Kaczor 2006.

Czech, Rumunii, Łotwy, Estonii, Węgier, Włoch oraz wschodnich landów Niemiec.

W ramach przeprowadzonej *ex ante* oceny Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 zespół pod kierunkiem J. Zaleskiego na zlecenie Ministerstwa Gospodarki dokonał adaptacji modelu Hermin do potrzeb modelowania polskiej gospodarki. Od momentu dokonania pierwszej adaptacji cały czas trwają prace nad rozbudową, uszczegółowieniem i dostosowaniem tego modelu do warunków polskich; w ich ramach m.in. zanalizowano łączny efekt makroekonomiczny Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności na lata 2007–2013.

Model MaMoR2 został stworzony w 2007 r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez T. Kaczora. Głównym celem powstania tego modelu była potrzeba posiadania alternatywnego w stosunku do modelu Hermin narzędzia, które posłuży do określenia wpływu funduszy unijnych na polską gospodarkę oraz gospodarki poszczególnych regionów.

Cechą wspólną obu wspomnianych modeli jest ich duży poziom skomplikowania, dlatego też autorzy postanowili w niniejszym artykule przybliżyć nieco prostsze metody, które mogą być stosowane bez posiadania dogłębnej wiedzy ekonometrycznej.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż wątek skuteczności wykorzystania środków z funduszy strukturalnych był już poruszany na łamach *Zarządzania Publicznego* przez Tadeusza Kudłacza oraz Dariusza Woźniaka (2009).

Założenia metodologiczne

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie zależności między wielkością środków wydatkowanych w ramach funduszy Unii Europejskiej w latach 2004–2008 a poziomem rozwoju poszczególnych województw. Do przeprowadzenia tej analizy wykorzystane zostały dwie metody:

- 1) metoda Perkalą;
- 2) analiza taksonomiczna.

W przypadku obu metod do wyznaczenia poziomu rozwoju województw w latach 2004 i 2008 wykorzystano 18 mierników. Przy ich wyborze kierowano się głównie zakresem obszarów interwencji funduszy strukturalnych, określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów

z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych³. Zgodnie z przytoczonym rozporządzeniem w niniejszej analizie mierniki zostały dobrane w ramach trzech grup dotyczących: sektora produkcyjnego, zasobów ludzkich i infrastruktury podstawowej, oraz zostały uzupełnione o trzy mierniki odnoszące się do PKB na mieszkańca, dochodów własnych budżetów gmin oraz wydatków inwestycyjnych gmin. Szczegółową listę mierników zawiera tabela 1.

W celu zapewnienia porównywalności danych między poszczególnymi latami wszystkie mierniki dotyczące wartości wyrażonych w złotych zostały wyrażone w cenach stałych roku 2008. Wartości mierników wyrażonych w cenach bieżących w poszczególnych latach zostały przeliczone na ceny stałe roku 2008 na podstawie rocznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2005–2008, zaprezentowanych w tabeli 2.

W załączniku nr 1 przedstawione zostały wartości wszystkich wyżej wymienionych mierników dla lat 2004 i 2008.

Drugą zmienną, która została wykorzystana do przeprowadzenia zamierzonych analiz, jest wartość środków przekazanych do poszczególnych województw w ramach funduszy strukturalnych w latach 2004–2008⁴. Głównym źródłem danych w tym zakresie były informacje udostępnione przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w serwisie internetowym *Mapa dotacji UE*⁵. Uwzględnia ona wydatkowanie środków z pięciu funduszy europejskich:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- 2) Europejski Fundusz Społeczny,
- 3) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych,

³ Dz.U. Nr 123, poz. 856.

⁴ Lata 2004–2008 były okresem korzystania przez Polskę ze środków dostępnych w perspektywie budżetowej 2000–2006, a wydawanych zgodnie z zasadą $n + 2$ do końca roku 2008. Od 2007 r. rozpoczął się nowy okres programowania, którego środki podczas prowadzonej analizy nie odgrywały jeszcze istotnej roli. Dlatego w niniejszym opracowaniu zostały one pominięte.

⁵ Mapa jest dostępna na stronie internetowej www.mapa.fundusze-strukturalne.gov.pl.

Tab. 1. Lista mierników wykorzystanych do obliczeń

Nazwa miernika	Miara
SEKTOR PRODUKCYJNY	
1. Sprzedaż produkcji budowlano-montażowej na 1 mieszkańca w cenach stałych	w złotych
2. Sprzedaż detaliczna na 1 mieszkańca w cenach stałych	w złotych
3. Nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej na 1 mieszkańca w cenach stałych	w złotych
4. Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców	w liczbie podmiotów
5. Nakłady na działalność badawczą i rozwojową w przeliczeniu na 1 mieszkańca w cenach stałych	w złotych
ZASOBY LUDZKIE	
6. Stopa bezrobocia rejestrowanego	w proc.
7. Stopa bezrobocia wśród kobiet według BAEL	w proc.
8. Współczynnik aktywności zawodowej ludności w wieku 15 lat i więcej	w proc.
9. Zarejestrowani długotrwale bezrobotni (powyżej 12 miesięcy) na 10 tys. ludności	w osobach
10. Studenci szkół wyższych na 10 tys. ludności	w osobach
INFRASTRUKTURA PODSTAWOWA	
11. Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100 km ²	w km
12. Autostrady i drogi ekspresowe na 10 tys. km ²	w km
13. Ofiary śmiertelne wypadków drogowych na 100 tys. ludności	w osobach
14. Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych w miastach	w kWh na 1 mieszkańca
15. Łóżka w szpitalach ogólnych na 10 000 ludności	w szt.
WSKAŹNIKI FINANSOWE	
16. PKB na 1 mieszkańca w zł w cenach stałych	w złotych
17. Dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca w cenach stałych	w złotych
18. Wydatki majątkowe inwestycyjne budżetów gmin na 1 mieszkańca w cenach stałych	w złotych

Źródło: Bank Danych Regionalnych Główny Urząd Statystyczny.

Tab. 2. Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2005–2008

Rok	2005	2006	2007	2008
Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (przy podstawie rok poprzedni = 100)	102,1	101,0	102,5	104,2

Źródło: Bank Danych Regionalnych, Główny Urząd Statystyczny.

4) Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa,

5) Fundusz Spójności⁶.

Zdecydowanie największym beneficjentem środków unijnych w latach 2004–2008 było wo-

jewództwo mazowieckie (9,6 mld zł). Niewiele mniejsza wartość środków przekazana została na rzecz województwa śląskiego (7,47 mld zł). W ujęciu bezwzględny najmniej środków otrzymały natomiast województwa opolskie (1,09 mld zł), podlaskie (1,27 mld zł) i świętokrzyskie (1,31 mld zł).

Gdy przyjrzymy się natomiast wartości wypłaconych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca, sytuacja nieco się zmienia – naj-

⁶ Fundusz Spójności nie należy do funduszy strukturalnych (jest dodatkowym instrumentem finansowym Unii Europejskiej, który jest wdrażany na poziomie kraju, a nie regionów), został jednak włączony do analizy.

Tab. 3. Wartość środków ogółem przekazanych do poszczególnych województw w okresie programowania 2004–2006 (w mld zł)

Województwo	Ogółem (w mld zł)	Per capita (w tys. zł)
dolnośląskie	5,16	1,792
kujawsko-pomorskie	2,48	1,200
lubelskie	2,26	1,046
lubuskie	1,43	1,413
łódzkie	3,46	1,358
małopolskie	3,15	0,957
mazowieckie	9,61	1,846
opolskie	1,09	1,058
podkarpackie	2,10	1,000
podlaskie	1,27	1,067
pomorskie	3,36	1,514
śląskie	7,47	1,608
świętokrzyskie	1,31	1,028
warmińsko-mazurskie	2,14	1,501
wielkopolskie	4,55	1,338
zachodniopomorskie	3,34	1,973

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (www.mapa.fundusze-strukturalne.gov.pl).

więcej środków unijnych w latach 2004–2008 otrzymał statystyczny mieszkaniec województwa zachodniopomorskiego (1,97 tys. zł) oraz mazowieckiego (1,85 tys. zł). Dwukrotnie mniej otrzymał natomiast statystyczny Małopolanin (0,96 tys. zł), a tylko niewiele więcej mieszkaniec podkarpackiego (1,00 tys. zł) i świętokrzyskiego (1,03 tys. zł).

Analiza przy zastosowaniu metody Perkala

Jako pierwsza do oszacowania wpływu środków unijnych na poziom rozwoju regionów w Polsce została wykorzystana metoda oparta na wskaźniku Perkala⁷. Dzięki prostej standaryzacji zmiennych umożliwia ona porównywal-

ność poszczególnych mierników i otrzymywanie jednego syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju regionu. Obliczenie takiego wskaźnika dla lat 2004 i 2008, a następnie ich porównanie, pozwoli na oszacowanie postępu, jaki dokonał się w poszczególnych województwach w czasie trwania okresu programowania 2004–2006.

Procedura analizy składać się będzie zatem z dwóch etapów:

- 1) Obliczenie wskaźników Perkala dla roku 2004 oraz 2008, których porównanie pozwoli określić, jak zmienił się poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.
- 2) Zbadanie zależności między wielkością środków wydatkowanych w ramach funduszy strukturalnych w poszczególnych województwach a różnicą między wartościami wskaźnika Perkala w 2004 i 2008 roku.

Porównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw

Pierwszym etapem prowadzonej analizy jest obliczenie syntetycznego wskaźnika rozwoju dla poszczególnych województw w dwóch punktach czasowych. Jeden z nich to rok 2004, w którym Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Na koniec tego roku poziom wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych był praktycznie na poziomie 0%, można więc przyjąć tę datę jako punkt wyjścia analizy. Drugą cezurą jest koniec roku 2008⁸, czyli data zakończenia wdrażania projektów w ramach okresu programowania 2004–2006.

Wyliczanie wskaźnika Perkala rozpoczyna się od normalizacji poszczególnych mierników, zgodnie ze wzorem:

$$t_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}_j}{S_j},$$

gdzie:

- t_{ij} – wartość znormalizowanego miernika j dla województwa i ,
- X_{ij} – wartość miernika j w województwie i ,
- \bar{X}_j – średnia arytmetyczna miernika j ,
- S_j – odchylenie standardowe miernika j .

⁷ Metoda Perkala w literaturze zagranicznej znana jest jako *Z-scores* (por. Larsen 2001, s. 282).

⁸ Dla Funduszu Spójności datą końcową wdrażania projektów finansowanych z tego źródła będzie rok 2010.

Dzięki normalizacji wszystkie mierniki, mimo że są wyrażone w różnych jednostkach (np. w złotych, procentach, osobach czy kilometrach), stają się porównywalne, a to umożliwia następnie ich sumowanie i otrzymanie wartości zagregowanej dla każdego z województw. Końcowym etapem jest zatem obliczenie syntetycznych wskaźników rozwoju dla regionów według wzoru:

$$P_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n t_{ij},$$

gdzie:

P_i – wskaźnik rozwoju gospodarczego województwa i ,

n – liczba mierników,

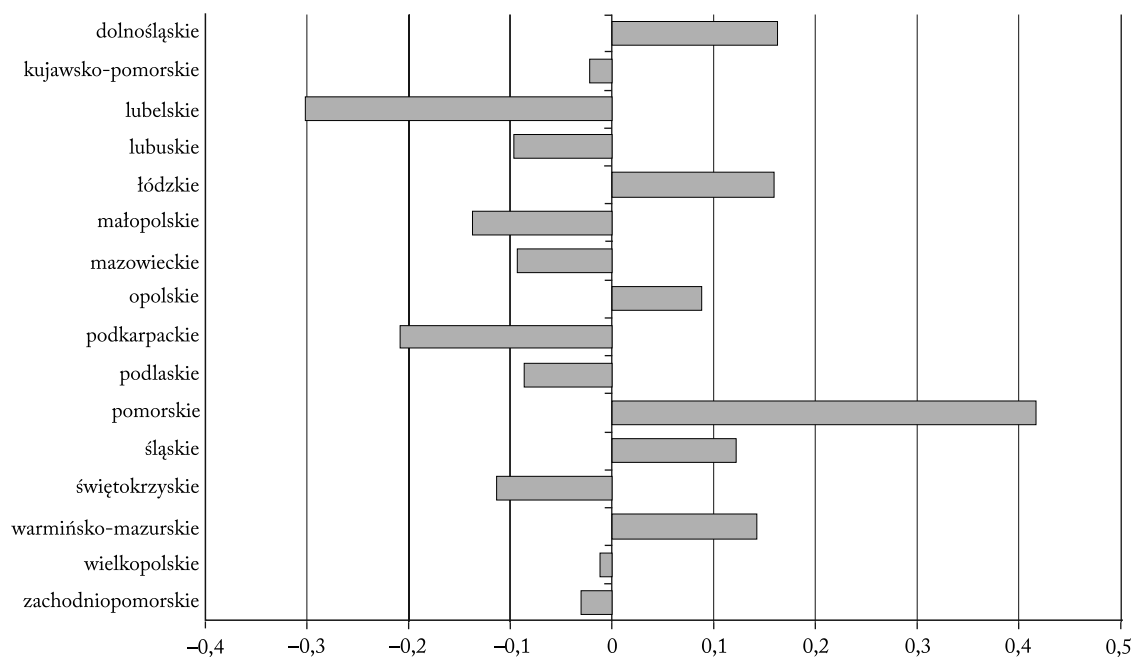
j – numer miernika.

Szczegółowe wyniki obliczeń wskaźnika Perkala zawiera tabela 4. Miarą postępu w rozwoju regionu jest różnica między wartościami z lat 2008 i 2004. Wielkość ta stanowi w dalszej części opracowania zmienną, dla której zostanie zbadana korelacja z wartością środków wypłaconych beneficjentom z funduszy strukturalnych w poszczególnych województwach.

Tab. 4. Wartość wskaźnika Perkala w latach 2004 i 2008

	2004	2008	Wskaźnik postępu
dolnośląskie	0,2860	0,4490	0,1630
kujawsko-pomorskie	-0,4385	-0,4594	-0,0209
lubelskie	-0,2748	-0,5750	-0,3003
lubuskie	-0,3367	-0,4328	-0,0961
łódzkie	0,0622	0,2216	0,1593
małopolskie	0,6648	0,5275	-0,1373
mazowieckie	1,6321	1,5390	-0,0931
opolskie	-0,2689	-0,1804	0,0885
podkarpackie	-0,5610	-0,7688	-0,2077
podlaskie	-0,1747	-0,2601	-0,0853
pomorskie	-0,0061	0,4119	0,4180
śląskie	0,5885	0,7112	0,1227
świętokrzyskie	-0,5091	-0,6227	-0,1136
warmińsko-mazurskie	-0,9366	-0,7932	0,1435
wielkopolskie	0,4570	0,4457	-0,0114
zachodniopomorskie	-0,1842	-0,2135	-0,0293

Źródło: obliczenia własne.



Ryc. 1. Wartość różnicy wskaźnika Perkala w latach 2004–2008

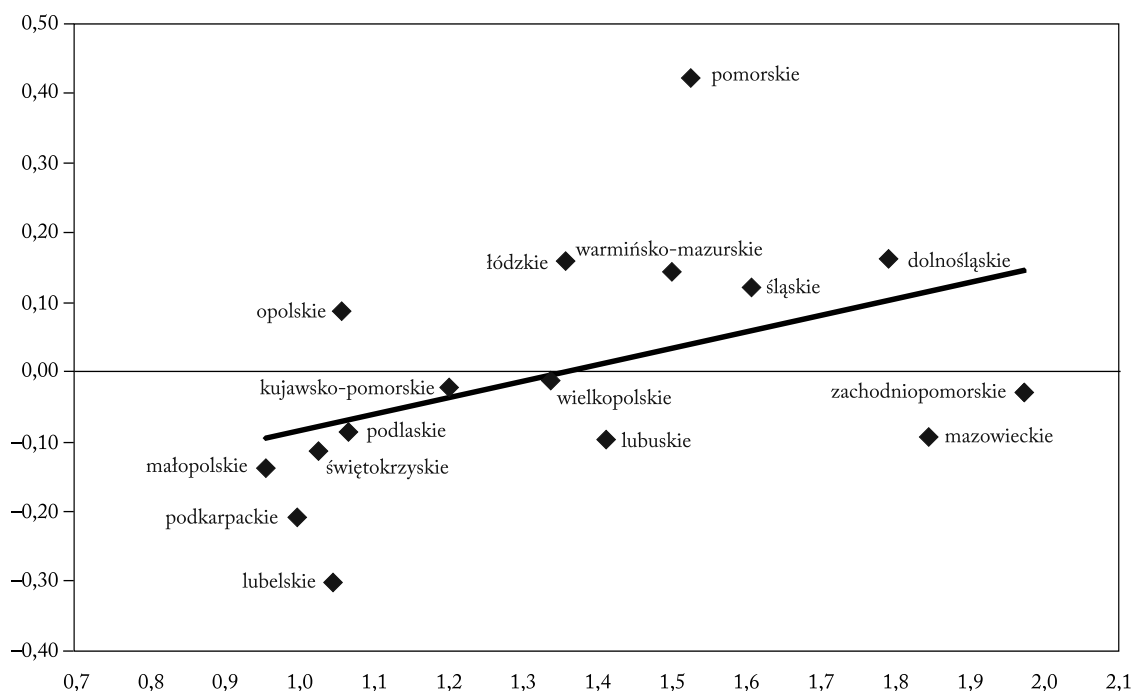
Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych.

Na rycinie 1 można zaobserwować, jak zmienił się poziom wskaźnika Perkala, w poszczególnych województwach. Wyraźnie widać, że zdecydowanie największy postęp dokonał się w województwie pomorskim. Kolejne miejsca zajmują dolnośląskie, łódzkie i warmińsko-mazurskie. Najgorzej w tym porównaniu wypada województwo lubelskie i podkarpackie. Kiepskimi wynikami charakteryzują się również małopolskie, świętokrzyskie i lubuskie. Niska lokata województwa mazowieckiego wynika w głównej mierze z efektu statystycznego – wartość wskaźnika w 2004 r. była dużo wyższa niż dla pozostałych województw (1,63). W 2008 r. wynik na poziomie 1,54 jest wciąż sporo korzystniejszy niż dla następnego w kolejności województwa śląskiego (0,71). Tylko na podstawie przeprowadzonych wyliczeń można byłoby zatem stwierdzić, że „luka rozwojowa” pomiędzy województwem mazowieckim a pozostałymi regionami nieznacznie się zmniejszyła w latach 2004–2008. Jest to jednak teza sprzeczna z powszechnymi opiniami badaczy, zatem ten wniosek należy potraktować bardzo ostrożnie.

Należy zauważyć, że wskaźnik Perkala nie stanowi bezwzględnej miary poziomu rozwoju regionu, pokazuje jedynie pozycję danego województwa na tle pozostałych regionów. Przyjmując zatem założenie, że w latach 2004–2008 wszystkie czynniki o charakterze globalnym, poza płatnościami z funduszy strukturalnych, oddziaływały na województwa w Polsce z jednakową siłą, można stwierdzić, że wskaźnik Perkala będzie „odporny” na takie zawirowania zewnętrzne jak np. kryzys finansowy, wzrost poziomu bezrobocia w skali całego kraju czy dekonunktura na rynkach zagranicznych.

Zależność między poziomem rozwoju a wartością środków wypłaconych z funduszy europejskich

Drugim etapem analizy jest przedstawienie zależności między różnicą wskaźnika Perkala w latach 2004 i 2008 (wskaźnik postępu) a wartością środków finansowych przekazanych w ramach funduszy strukturalnych w poszczególnych województwach. Taką zależność przedstawia ry-



Ryc. 2. Zależność między wartością przekazanego dofinansowania a poziomem rozwoju regionów

Źródło: opracowanie własne.

cina 2. Oś pozioma reprezentuje wartość udzielonego wsparcia przypadającą na jednego mieszkańca, natomiast oś pionowa wskaźnik postępu.

Wyznaczona linia trendu dla uwidocznionych na wykresie punktów jest rosnąca, co oznacza, że napływ środków z funduszy strukturalnych w ujęciu *per capita* jest wprost proporcjonalny do rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce. Równanie wyznaczonej linii trendu to:

$$y = 0,235x - 0,32^9,$$

gdzie:

y – postęp rozwojowy w okresie 2004–2008,

x – środki unijne *per capita*.

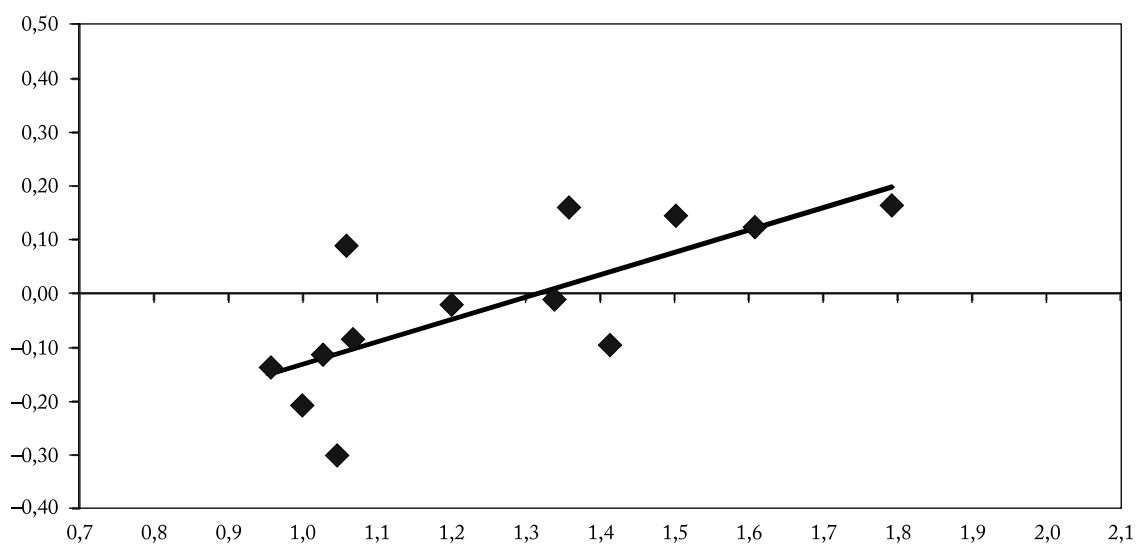
Punkt przecięcia modelowej linii trendu z osią poziomą to wartość środków unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca; po jej uzyskaniu wskaźnik postępu rozwojowego województwa w latach 2004–2008 znalazł się dokładnie na poziomie średniej krajowej. Jego wartość to ok. 1,35 tys. zł.

Analizując rozkład poszczególnych województw względem wyznaczonej linii trendu, łatwo zauważyć, że najbardziej oddalone od mo-

delu punkty z jednej strony wyznaczają województwo zachodniopomorskie i mazowieckie, natomiast z drugiej województwo pomorskie. Zastanawiając się nad przyczynami takiego rozkładu, w przypadku regionu stołecznego można go tłumaczyć wcześniej opisywanym efektem statystycznym. Odchylenie wartości wskaźników od średniej arytmetycznej jest w przypadku tego regionu na tyle duże, że zakłóca to wyniki obliczeń.

Jeżeli chodzi o województwo zachodniopomorskie, należy zaznaczyć wyjątkowo słabe wykorzystanie szansy, jaką dała temu regionowi wdrażana w Polsce polityka spójności. W odmiennej sytuacji, według obliczeń, znajduje się województwo pomorskie, które zanotowało zdecydowanie największą wartość wskaźnika postępu.

Gdy z przeprowadzonego porównania wykluczymy te trzy skrajne regiony, linia trendu będzie miała jeszcze bardziej rosnący przebieg (por. rycina 3). Oznacza to jeszcze większą dodatnią zależność między wielkością funduszy *per capita*, które przypadły poszczególnym województwom, a poziomem ich rozwoju.



Ryc. 3. Zależność między wartością przekazanego dofinansowania a poziomem rozwoju regionów (bez mazowieckiego, zachodniopomorskiego i pomorskiego)

Źródło: opracowanie własne.

⁹ Linia trendu wyznaczona została za pomocą programu MS Excel, który używa do tego celu metody najmniejszych kwadratów.

Interpretacja wyników

Analizując jedynie wyniki wskaźnika postępu (por. tab. 5), można wywnioskować, że największy rozwój społeczno-gospodarczy na tle pozostałych polskich województw w latach 2004–2008 zanotował region pomorski, który zwiększył wartość wskaźnika Perkala o 0,42 pkt. W 2004 r. było to województwo, które plasowało się w środku stawki, podczas gdy w roku 2008 można już mówić, że zaczyna ono powoli doganiać takie regiony jak Wielkopolska czy dolnośląskie. Niejako na drugim biegunie znajduje się województwo lubelskie. Zmniejszenie wskaźnika Perkala o 0,30 pkt oznacza, że ten region najbardziej oddalił się od średniego poziomu rozwoju województw w Polsce.

Właściwą płaszczyzną analizy, z punktu widzenia tych rozważań, jest jednak położenie względem wyznaczonej linii trendu (por. ryc. 2). Regiony znajdujące się powyżej wyznaczonej linii trendu wykorzystały szansę, jaką dało im wdrażanie polityki spójności. Należą do nich województwa: pomorskie, dolnośląskie, warmińsko-mazurskie, śląskie, łódzkie i opolskie. Na uwagę z tej grupy (oprócz oczywiście pomorskiego) zasługują dwa ostatnie wymienione regiony, które uplasowały się dość wysoko ponad linię trendu.

Województwa poniżej linii trendu charakteryzują się gorszym niż pozostałe wykorzystaniem dostępnych środków. Niechlubny prym w tej grupie wiedzie wcześniej wspomniane zachodniopomorskie, które mimo że otrzymało zdecydowanie najwięcej środków spośród wszystkich polskich regionów, zanotowało ujemną wartość wskaźnika postępu. Do tej samej grupy można także zaliczyć województwa podkarpackie, lubelskie i lubuskie. Szczególnie źle sytuacja wygląda w przypadku województwa lubelskiego, którego odległość od linii trendu jest nawet większa niż dla zachodniopomorskiego.

Pozostałe regiony (małopolskie, świętokrzyskie, podlaskie, kujawsko-pomorskie i wielkopolskie) znajdują się w bezpośredniej okolicy linii trendu, co oznacza, że wykorzystanie środków europejskich było na poziomie średniej krajowej.

Analiza taksonomiczna

Głównym celem niniejszej analizy taksonomicznej jest ocena poziomu zróżnicowania rozwoju województw w latach 2004 oraz 2008 wykorzystująca wybrany zestaw cech statystycznych, a także określenie skupisk województw pod względem podobieństwa rozwoju. Wyznaczenie za pomocą analizy taksonomicznej syntetycznych wskaźników rozwoju poszczególnych województw i ich zróżnicowania w poszczególnych latach analizy oraz ocena wielkości strumienia środków, które napłynęły do danego regionu w ramach funduszy strukturalnych, pozwoli zdiagnozować wpływ tych funduszy na poziom rozwoju województw.

Niniejsza analiza zostanie przeprowadzona zgodnie z ogólnym schematem postępowania w przypadku badania zróżnicowania obiektów wielocechowych przy zastosowaniu metod taksonomicznych, który obejmuje następujące etapy (Młodak 2006, s. 65):

- 1) określenie przedmiotu badania,
- 2) zgromadzenie cech wskaźnikowych opisujących przedmiot badania,
- 3) zmiennościowa weryfikacja cech,
- 4) korelacyjna weryfikacja cech,
- 5) ustalenie zestawu cech diagnostycznych,
- 6) stymulacja destymulant i nominant,
- 7) normalizacja cech diagnostycznych,
- 8) wyznaczenie miernika syntetycznego,
- 9) grupowanie obiektów pod względem podobieństwa.

Założenia dotyczące etapów pierwszego i drugiego zostały zaprezentowane w podrozdziale *Założenia metodologiczne*. Dlatego też rozważania rozpoczniemy od etapu trzeciego, czyli zmiennościowej weryfikacji cech.

Zmiennościowa weryfikacja cech

W przypadku badania zróżnicowania obiektów bardzo ważną kwestią jest to, aby poszczególne cechy wykazywały odpowiednią zmienność, gdyż nisko zróżnicowana cecha przedstawia niewielką wartość informacyjną. Do weryfikacji zróżnicowania obiektów stosujemy współczynnik zmienności dany wzorem:

$$\omega_j = \frac{s_j}{\bar{x}_j},$$

gdzie:

$$\bar{x}_j = \frac{\sum_{i=1}^n x_{ij}}{n} - \text{średnia arytmetyczna wartość cech } x_j;$$

$$s_j = \sqrt{s_j^2} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_j)^2} - \text{odchylenie standardowe cechy } x_j.$$

Zgodnie z podanym wzorem wszystkie wskaźniki zostały poddane selekcji ze względu na wartość współczynnika zmienności, którego wartość graniczną przyjęto na poziomie:

$$\omega_j \leq 10\%.$$

W wyniku przeprowadzonej analizy ze zbioru zmiennych wyeliminowano wskaźnik nr 8, który dla roku 2004 przyjął wartość współczynnika zmienności na poziomie 3%, a dla roku 2008 na poziomie 4%, oraz wskaźnik nr 15, który dla roku 2004 przyjął wartość współczynnika zmienności minimalnie powyżej ustalonej granicy, na poziomie 11%, jednak dla roku 2008 ukształtował się na poziomie 10%, co ostatecznie przesądziło o wyeliminowaniu go ze zbioru zmiennych. Wartość współczynnika zmienności dla wszystkich wskaźników została zaprezentowana w załączniku nr 1.

Korelacyjna weryfikacja cech

Kolejnym etapem badania było przeprowadzenie weryfikacji korelacyjnej poszczególnych wskaźników. Przeprowadzenie tej analizy jest konieczne ze względu na fakt, iż dwie wysoko skorelowane cechy są nośnikami podobnej informacji, a co za tym idzie, jedna cecha z takiej pary staje się zbędna. Punktem wyjścia było w tym przypadku wyznaczenie macierzy korelacji zmiennych (Młodak 2006, s. 29–30):

$$R = \begin{matrix} 1 & r_{12} & \dots & r_{1m} \\ r_{21} & 1 & \dots & r_{2m} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ r_{m1} & r_{m2} & \dots & 1 \end{matrix},$$

gdzie r_{jk} to współczynniki korelacji liniowej Pearsona j -tej i k -tej cechy

$$r_{jk} = \frac{\text{cov}(X_j, X_k)}{s_j s_k},$$

$\text{cov}(X_j, X_k)$ to kowariancja cech X_j i X_k , obliczona według następującej formuły:

$$\text{cov}(X_j, X_k) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_j)(x_{ik} - \bar{x}_k).$$

Utworzone macierze korelacji zgodnie z przedstawioną procedurą dla lat 2004 i 2008 zostały zaprezentowane w załączniku nr 2.

W celu przeprowadzenia dyskryminacji cech na podstawie uzyskanych macierzy korelacji zastosowano metodę parametryczną, składającą się z następujących etapów (Zeliaś 2000, s. 40–42):

- 1) Ustalenie progowej wartości współczynnika korelacji – na potrzeby niniejszego badania wartość współczynnika korelacji ustalono na poziomie $r^* = 0,4973$ (wartość obliczona na podstawie rozkładu t-studenta, dla poziomu istotności $\alpha = 0,05$, przy $n - 2$ stopniach swobody).
- 2) Wyznaczenie sumy wartości bezwzględnych elementów każdej kolumny macierzy R odpowiednio dla roku 2004 oraz 2008:

$$R_k = \sum_{j=1}^m |r_{jk}|.$$

- 3) Odnalezienie kolumny w macierzy (dla roku 2004 oraz 2008), dla której wspomniana powyżej suma jest największa, czyli:

$$R_{k_0} = \max_{k=1,2,\dots,m} R_k.$$

- 4) W odnalezionej kolumnie, która spełnia warunek zawarty w pkt 3, wyróżniamy elementy przewyższające co do modułu wartość krytyczną współczynnika korelacji r^* oraz odpowiadające tym elementom wiersze, czyli:

$$|r_{jk_0}| > r^*.$$

Cechę, którą odzwierciedla ta kolumna, przyjmujemy jako pierwszą cechę centralną, a cechy zobrazowane przez wyróżnione wiersze jako jej cechy satelitarne, czyli takie, których podobieństwo do cechy centralnej jest nie mniejsze niż r^* .

- 5) Z macierzy R dla roku 2004 oraz 2008 wykreślamy wyróżnione kolumny i wiersze,

otrzymując w ten sposób zredukowane macierze korelacji.

6) Czynności opisane w punktach od 2 do 5 powtarzamy, aż do wyznaczenia zbioru cech.

Na podstawie przeprowadzonego postępowania wyodrębniono następujące cechy centralne oraz izolowane¹⁰:

a) cechy centralne:

- dla macierzy roku 2004 są to wskaźniki nr 5 oraz 12;
- dla macierzy roku 2008 są to wskaźniki nr 12 oraz 17;

b) cechy izolowane:

- dla macierzy roku 2004 są to wskaźniki nr 4 oraz 9;
- dla macierzy roku 2008 są to wskaźniki nr 7 oraz 13.

Do dalszej analizy przyjęto wszystkie wyodrębnione dla lat 2004 i 2008 cechy centralne oraz izolowane, w wyniku czego zweryfikowany zbiór cech, który posłuży do dalszych badań, bę-

dzie złożony z siedmiu wskaźników o nr. 4, 5, 7, 9, 12, 13, 17.

Stymulacja destymulant

Przed przystąpieniem do kolejnego etapu analizy, polegającego na normalizacji zmiennych, należy ograniczyć liczbę cech diagnostycznych w zbiorze do stymulant. Ponieważ wybrany przez nas ostateczny zbiór wskaźników zawiera trzy cechy, które są destymulantami (wskaźniki nr 7, 9, 13), dokonano przekształcenia tych cech w stymulanty, zgodnie z następującym wzorem:

$$x_{ij}^{\{S\}} = 2\bar{x}_j - x_{ij}^{\{D\}}.$$

Ostateczne zestawienie cech, które posłuży do wyznaczenia syntetycznego wskaźnika rozwoju, prezentuje tabela 5 dla roku 2004 oraz tabela 6 dla roku 2008.

Tab. 5. Zestawienie wybranych wskaźników w układzie województw dla roku 2004

Województwa	Wskaźniki						
	4	5	7	9	12	13	17
dolnośląskie	1052	110,14	15,46	417,69	75,20	17,86	1336,10
kujawsko-pomorskie	895	63,88	17,96	348,59	12,80	16,16	938,70
lubelskie	684	84,81	24,86	445,89	1,67	14,26	709,00
lubuskie	981	25,33	18,16	392,99	12,51	14,06	950,50
łódzkie	946	127,76	21,06	396,89	9,66	13,66	1058,70
małopolskie	886	218,07	22,26	554,69	39,37	20,36	930,40
mazowieckie	1138	484,61	26,96	474,29	10,66	11,86	1690,10
opolskie	841	30,84	21,16	503,99	93,60	16,36	985,60
podkarpackie	665	55,07	24,06	410,19	0,00	16,56	688,70
podlaskie	757	47,36	23,46	540,99	0,00	14,06	798,30
pomorskie	1017	124,46	19,06	422,49	21,16	16,66	1282,00
śląskie	913	94,72	19,56	528,79	90,42	19,76	1294,30
świętokrzyskie	800	15,42	20,86	338,79	20,24	13,56	756,50
warmińsko-mazurskie	762	42,95	16,56	264,49	1,07	8,66	881,90
wielkopolskie	994	122,25	20,06	524,69	53,64	14,66	1066,40
zachodniopomorskie	1192	41,85	16,16	304,09	21,75	16,76	1097,20

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Są to cechy nienależące do żadnego z otrzymanych skupisk tworzonych przez cechy centralne. Zob.: Zeliaś 2000, s. 41.

Tab. 6. Zestawienie wybranych wskaźników w układzie województw dla roku 2008

Województwa	Wskaźniki						
	4	5	7	9	12	13	17
dolnośląskie	1101	159,0	6	166,838	79,16	16,475	1965,19
kujawsko-pomorskie	929	62,6	6,2	94,8375	32,61	14,075	1446,02
lubelskie	715	111,0	7,6	95,6375	1,67	11,875	1045,82
lubuskie	1010	28,0	9,2	159,738	31,17	12,175	1411,66
łódzkie	950	166,6	8,8	153,438	42,37	11,875	1585,36
małopolskie	917	272,4	9,2	180,938	49,40	18,575	1467,81
mazowieckie	1248	638,3	9,9	142,938	23,79	11,375	2707,80
opolskie	932	39,1	9	191,138	93,60	15,375	1407,68
podkarpackie	687	84,5	7,2	64,2375	0,00	17,875	1070,43
podlaskie	757	62,7	9,6	157,838	0,00	15,475	1241,17
pomorskie	1084	179,4	9,5	196,738	56,80	17,175	1861,92
śląskie	923	131,1	8,8	203,638	149,59	19,275	1908,96
świętokrzyskie	852	72,4	7,7	20,2375	20,24	10,175	1117,35
warmińsko-mazurskie	812	56,4	7,3	89,8375	23,04	13,375	1311,28
wielkopolskie	1063	180,0	8,3	210,338	70,37	12,775	1606,45
zachodniopomorskie	1259	73,9	6,1	133,538	21,75	14,675	1690,34

Źródło: opracowanie własne.

Normalizacja cech diagnostycznych

Normalizacja ma na celu doprowadzenie do porównywalności wartości poszczególnych cech, które są wyrażone w różnych jednostkach. Została ona przeprowadzona przez standaryzację przy wykorzystaniu tzw. formuły zero-jedynkowej uwzględniającej średnią arytmetyczną oraz odchylenie standardowe zbioru wartości standaryzowanej cechy.

$$Z_{ik} = \frac{x_{ik} - \bar{x}_k}{s_k},$$

gdzie:

Z_{ik} – standaryzowana wartość cechy k w jednostce i ,

x_{ik} – bezwzględna wartość cechy k w jednostce i ,

\bar{x}_k – średnia arytmetyczna cechy k ,

s_k – odchylenie standardowe cechy k .

Zestawienie znormalizowanych cech zostało zaprezentowane w załączniku nr 3.

Wyznaczenie miernika syntetycznego oraz grupowanie

Znormalizowane wskaźniki diagnostyczne umożliwiają przejście do dalszego etapu badań sprowadzającego się do wykorzystania tzw. taksonomicznej miary rozwoju Hellwiga (Zeliaś 2000, s. 91–92), celem wyznaczenia syntetycznego wskaźnika rozwoju. Metoda ta opiera się na konstrukcji abstrakcyjnego obiektu P_0 , nazywanego wzorcem rozwoju, oraz na określeniu odległości badanych obiektów od tego wzorca. W niniejszej analizie za współrzędne obiektu wzorcowego przyjęto maksymalne wartości poszczególnych wskaźników. Zostały one zaprezentowane w tabelach normalizacyjnych w załączniku nr 4.

Odległość pomiędzy poszczególnymi jednostkami a obiektem P_0 (wzorcem), oznaczoną jako C_{io} , oblicza się według wzoru:

$$C_{io} = \sqrt{\sum_{k=1}^k (Z_{ik} - Z_{ok})^2} \quad (i = 1, 2, 3, \dots, N),$$

gdzie:

Z_{ik} , Z_{ok} – standaryzowana wartość j -tej cechy w i -tym regionie.

Niższa wartość C_{io} oznacza mniejszą odległość od wzorca, a tym samym wyższy poziom rozwoju danej jednostki. Wartości odległości od wzorca dla poszczególnych regionów zostały zaprezentowane w tabelach normalizacyjnych w załączniku nr 4.

Zmienna C_{io} stanowi podstawę do utworzenia tzw. względnego taksonomicznego miernika rozwoju, bazującego na odległości C_{io} pomiędzy poszczególnymi jednostkami a obiektem idealnym P_0 , który oblicza się z następującej relacji:

$$d_i = 1 - \frac{c_{io}}{c_0} \quad (i = 1, 2, 3, \dots, N),$$

gdzie:

$$c_0 = \bar{c} + 2S_0$$

\bar{c}_0 , S_0 – odpowiednio średnia arytmetyczna i odchylenie standardowe ciągu $\{c_{io}\}$ ($i = 1, 2, 3, \dots, N$) przy czym:

$$\bar{c}_0 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N c_{io}$$

oraz

$$S_0 = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (c_{io} - \bar{c}_0)^2}.$$

Otrzymana w wyniku obliczeń syntetyczna miara rozwoju d_i przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 1 i im jest ona bliższa 1, tym dany obiekt jest mniej oddalony od wzorca i charakteryzuje się wyższym poziomem rozwoju.

Na podstawie obliczonych syntetycznych wskaźników dla poszczególnych województw w latach 2004 oraz 2008 zaprezentowanych w tabeli 7 dokonano grupowania poszczegól-

Tab. 7. Syntetyczne wskaźniki rozwoju poszczególnych województw w latach 2004 oraz 2008

Rok 2004		Rok 2008	
województwo	wskaźnik rozwoju d_i	województwo	wskaźnik rozwoju d_i
dolnośląskie	0,3785	dolnośląskie	0,4100
kujawsko-pomorskie	0,2126	kujawsko-pomorskie	0,1946
lubelskie	0,1732	lubelskie	0,0911
lubuskie	0,2046	lubuskie	0,2526
łódzkie	0,3003	łódzkie	0,3265
małopolskie	0,4553	małopolskie	0,4353
mazowieckie	0,5268	mazowieckie	0,5085
opolskie	0,3337	opolskie	0,3496
podkarpackie	0,1558	podkarpackie	0,0957
podlaskie	0,1977	podlaskie	0,1910
pomorskie	0,3860	pomorskie	0,4915
śląskie	0,4553	śląskie	0,5027
świętokrzyskie	0,1368	świętokrzyskie	0,0649
warmińsko-mazurskie	-0,0214	warmińsko-mazurskie	0,1623
wielkopolskie	0,3970	wielkopolskie	0,4044
zachodniopomorskie	0,2234	zachodniopomorskie	0,2634
średnia arytmetyczna	0,2822	średnia arytmetyczna	0,2965
odchylenie standardowe	0,1411	odchylenie standardowe	0,1483

Źródło: opracowanie własne.

nych regionów. Podstawą uzyskania klas jednostek przestrzennych były przedziały zmiennej syntetycznej d_i zbudowane na podstawie średniej arytmetycznej \bar{d} oraz odchylenia standardowego s_d . Województwa zostały podzielone na cztery grupy charakteryzujące się następującymi właściwościami zmiennej syntetycznej d_i :

- grupa I: $d_i \geq d + s_d$ – reprezentująca najwyższy poziom rozwoju;
- grupa II: $\bar{d} + s_d > d_i \geq \bar{d}$;
- grupa III: $\bar{d} > d_i \geq \bar{d} - s_d$;
- grupa IV: $d_i < \bar{d} - s_d$ – reprezentująca najniższy poziom rozwoju.

Zgodnie z przedstawionymi założeniami dotyczącymi podziału na grupy w roku 2004 skład poszczególnych grup przedstawiał się w następujący sposób:

- grupa I – województwa: mazowieckie, małopolskie, śląskie;
- grupa II – województwa: wielkopolskie, dolnośląskie, pomorskie, opolskie, łódzkie;
- grupa III – województwa: zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie;
- grupa IV – województwo warmińsko-mazurskie.

W roku 2008 podział na poszczególne grupy kształtował się w następujący sposób:

- grupa I – województwa: mazowieckie, śląskie, pomorskie;
- grupa II – województwa: małopolskie, wielkopolskie, dolnośląskie, opolskie, łódzkie;
- grupa III – województwa: zachodniopomorskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie;
- grupa IV – województwa: podkarpackie, lubelskie, świętokrzyskie.

Analizując dokonany podział na grupy, możemy zauważyć, iż w porównaniu z rokiem 2004 w roku 2008 województwo małopolskie spadło z pierwszej grupy do drugiej, reprezentującej niższy poziom rozwoju, natomiast awans zanotowało województwo pomorskie, które znalazło się w roku 2008 w pierwszej grupie.

Jeśli chodzi o najstabilniej rozwinięte województwa, to w porównaniu z rokiem 2004 w roku 2008 do najstabilniejszej grupy spadły województwa: podkarpackie, lubelskie oraz świętokrzyskie, natomiast awans zanotowało województwo warmińsko-mazurskie.

Możemy zatem stwierdzić, iż największy postęp w rozwoju dokonał się w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego oraz pomorskiego, natomiast w przypadku województwa podkarpackiego, świętokrzyskiego oraz lubelskiego nastąpiło największe oddalenie od wzorca. Ponadto na uwagę zasługuje również fakt, iż w porównaniu z rokiem 2004 w roku 2008 znacznie zmniejszyła się różnica rozwoju między najlepiej rozwiniętym województwem a najstabilniejszym. W roku 2004 wynosiła ona 0,5482, natomiast w 2008 roku 0,4436, co świadczy o zmniejszaniu się różnic rozwojowych pomiędzy regionami. Tę tendencję potwierdza również fakt, iż przewaga najlepiej rozwiniętego województwa mazowieckiego nad drugim województwem śląskim w 2008 r. jest minimalna, w przeciwieństwie do roku 2004, kiedy dominacja Mazowsza była zdecydowana.

Tab. 8. Różnica w wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju pomiędzy rokiem 2008 a 2004

Różnica pomiędzy rokiem 2008 a 2004	
województwo	różnica w poziomie wskaźnika d_i
warmińsko-mazurskie	0,1837
pomorskie	0,1056
lubuskie	0,0480
śląskie	0,0474
zachodniopomorskie	0,0400
dolnośląskie	0,0315
łódzkie	0,0262
opolskie	0,0159
wielkopolskie	0,0074
podlaskie	-0,0067
kujawsko-pomorskie	-0,0181
mazowieckie	-0,0183
małopolskie	-0,0201
podkarpackie	-0,0601
świętokrzyskie	-0,0719
lubelskie	-0,0821

Źródło: opracowanie własne.

Zestawienie syntetycznych wskaźników rozwoju poszczególnych województw z wartością otrzymanych środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych

Identyfikacja wielkości oraz źródeł pochodzenia poszczególnych strumieni środków pieniężnych w ramach funduszy strukturalnych została dokonana w podrozdziale *Założenia metodologiczne* niniejszej pracy. Dlatego też przejdziemy bezpośrednio do porównania wielkości różnicy wskaźnika syntetycznego rozwoju z lat 2008 i 2004 z wielkością środków na mieszkańca z funduszy strukturalnych, które napłynęły do poszczególnych regionów.

Analizując dane zaprezentowane w tabeli 9, możemy stwierdzić, iż istnieje zależność między wielkością środków na mieszkańca pozyskanych przez dany region z funduszy strukturalnych a dynamiką zbliżania się do wzorca rozwojowego. Co prawda obraz ten zaburza w pewnym stopniu województwo

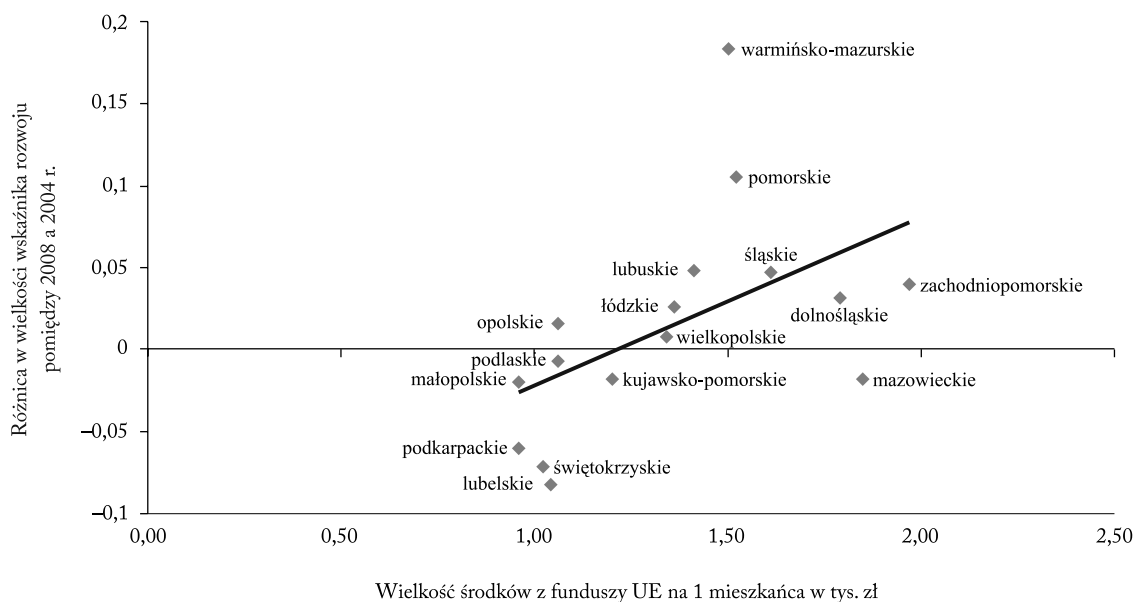
mazowieckie, które pomimo wysokiego wsparcia z funduszy strukturalnych na mieszkańca, w porównaniu z rokiem 2004 w roku 2008 zanotowało zwiększenie odległości od wzorca. Również w przypadku województw zachodniopomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego możemy mówić o pewnym zaburzeniu bezpośredniej korelacji między wielkością środków z funduszy UE a dynamiką zbliżania się do wzorca rozwoju. Jeśli chodzi o województwo zachodniopomorskie, to uzyskało ono największe wsparcie z funduszy UE w przeliczeniu na mieszkańca, ale w przypadku dynamiki zbliżania się do wzorca rozwoju zajęło dopiero piąte miejsce. Natomiast w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego odnotowano największą dynamikę zbliżania się do wzorca rozwoju, choć jednocześnie zajmowało ono dopiero szóste miejsce w zakresie wielkości środków na mieszkańca pozyskanych z funduszy strukturalnych.

Gdy weźmiemy pod uwagę dokonany wcześniej podział na poszczególne grupy wśród województw, wyraźnie widać, iż cztery ostatnie woje-

Tab. 9. Zestawienie wielkości środków z funduszy strukturalnych na mieszkańca z różnicą wskaźnika rozwoju pomiędzy latami 2008 a 2004

Województwo	Wielkość środków na 1 mieszkańca w zł	Różnica we wskaźniku rozwoju pomiędzy rokiem 2008 a 2004
zachodniopomorskie	1975,54	0,04003
mazowieckie	1848,28	-0,01831
dolnośląskie	1793,43	0,03151
śląskie	1607,58	0,04738
pomorskie	1516,62	0,10556
warmińsko-mazurskie	1499,11	0,18373
lubuskie	1410,52	0,04799
łódzkie	1355,89	0,02620
wielkopolskie	1339,79	0,00740
kujawsko-pomorskie	1200,10	-0,01806
podlaskie	1064,56	-0,00671
opolskie	1059,93	0,01590
lubelskie	1043,76	-0,08208
świętokrzyskie	1022,41	-0,07186
podkarpackie	995,61	-0,06015
małopolskie	961,18	-0,02009

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Zależność wielkości środków z funduszy strukturalnych na mieszkańca z różnicą wskaźnika rozwoju pomiędzy latami 2008 a 2004

Źródło: opracowanie własne.

wództwa pod względem wsparcia na mieszkańca z funduszy UE (lubelskie, świętokrzyskie, podkarpackie oraz małopolskie) zanotowały w 2008 roku zdecydowane oddalenie się od wzorca rozwoju i co za tym idzie, spadek do niższej „grupy rozwojowej” w porównaniu z rokiem 2004. Natomiast awans do wyższych grup zanotowały województwa pomorskie oraz warmińsko-mazurskie, należące do czołówki, jeśli chodzi o uzyskane wsparcie z funduszy UE na jednego mieszkańca.

Interpretacja wyników

Na rycinie 4 możemy zaobserwować wyraźną linię trendu ukazującą zależność niwelowania bądź zwiększania się odległości od wzorca rozwoju w stosunku do wielkości środków pozyskanych przez dany region z funduszy UE na jednego mieszkańca.

Analizując szczegółowo wspomnianą rycinę, zauważamy, iż województwami, które najlepiej wykorzystały szansę rozwojową, jaką dawał napływ dodatkowych środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, były warmińsko-mazurskie oraz pomorskie. Województwa te

znajdują się powyżej wyznaczonej linii trendu, co oznacza, że przy niższym wsparciu na mieszkańca z funduszy unijnych w porównaniu z innymi województwami osiągnęły one w analizowanym okresie najlepsze rezultaty, jeśli chodzi o różnicę we wskaźniku rozwoju pomiędzy rokiem 2004 a 2008. Świadczy to o dobrym dopasowaniu priorytetów oraz działań współfinansowanych ze środków unijnych do potrzeb rozwojowych tych regionów. Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku województw zachodniopomorskiego, dolnośląskiego oraz mazowieckiego; regiony te mimo bardzo wysokiego wsparcia na mieszkańca z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności nie zanotowały tak dobrego wyniku jak wspomniane wcześniej województwa warmińsko-mazurskie oraz pomorskie, co może świadczyć o niskiej efektywności działań podejmowanych w ramach polityki strukturalnej w tych trzech regionach.

Jeśli chodzi o województwa, które w analizowanym okresie osiągnęły ujemne wartości w przypadku różnicy wskaźnika rozwoju, to w tej grupie zdecydowanie najlepiej wypada województwo małopolskie. Region ten mimo najniższego wsparcia z funduszy UE na mieszkań-

ca zanotował zdecydowanie mniejsze obniżenie wskaźnika odległości od wzorca w porównaniu z województwami lubelskim, świętokrzyskim oraz podkarpackim, które przy wyższym poziomie wsparcia odnotowały znaczny spadek wartości wskaźnika odległości od wzorca. Konkluzja jest zatem taka, iż Małopolska efektywniej wykorzystwała środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w porównaniu z województwami podkarpackim, lubelskim oraz świętokrzyskim.

Podsumowanie

Obie zastosowane metody dały podobne wyniki i pozwoliły pozytywnie odpowiedzieć na postawione we wstępie pytanie – czy środki z funduszy Unii Europejskiej wpływają na rozwój społeczno-gospodarczy regionów w Polsce. Przeprowadzone obliczenia wskazują na wyraźną korelację między wartością środków finansowych, które napłynęły do danego województwa, a poziomem ich rozwoju. Wyciągając jednak wnioski, należy mieć na uwadze jedną istotną ułomność, jaka wiąże się z tego typu analizą – opóźnienia czasowe zmian wartości wskaźników w stosunku do momentu, w którym środki finansowe zostały wydane; pięcioletni okres analizy jest niewystarczający, aby uwzględnić efekty inwestycji publicznych, m.in. w zasoby ludzkie, infrastrukturę czy ochronę środowiska.

Innym ograniczeniem jest zakłócenie wyników przez województwo mazowieckie, które charakteryzuje się zdecydowanie najlepszą wartością niemalże każdego wskaźnika. Powoduje to trudności w modelowaniu procesów rozwojowych tego regionu. Przeprowadzona analiza jest zatem najbardziej użyteczna w przypadku dość jednorodnej grupy województw.

Bibliografia

Kaczor T. (2006). *Model MaMoR2. Informacje o konstrukcji i założeniach*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, listopad.

Kaczor T., Socha R. (2008). *Badanie wpływu NPR 2004–2006 oraz NSRO 2007–2013 na wybrane wskaźniki dokumentów strategicznych*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Kolenda M. (2006). *Taksonomia numeryczna. Klasyfikacja, porządkowanie i analiza obiektów wielo cechowych*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Kudłacz T., Woźniak D. (2009). „Konwergencja czy polaryzacja rozwoju regionalnego Polski w perspektywie 2020 r. w świetle projekcji modelu HERMIN”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1 (7).

Larsen R., Marx M. (2001). *Introduction to Mathematical Statistics and Its Applications*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Młodak A. (2006). *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*. Warszawa: Difin.

Model MaMoR2. Informacje o konstrukcji i założeniach (2006). Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, listopad.

Pietrzyk I. (2004). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Raport nr 1. Modyfikacja i uaktualnienie wersji modelu Hermin dla Polski (2004). Opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego. Wrocław, wrzesień.

Raport 4. Wstępny model dla polskich regionów. Studium przypadku na przykładzie województwa dolnośląskiego (2004). Opracowanie wykonane na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego. Wrocław, październik 2004 r.

Zeliaś A. (2000). *Metody statystyczne*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne

Zeliaś A. (red.) (2000). *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

<http://www.mapadotacji.gov.pl>

<http://www.stat.gov.pl>

Impact of Structural Funds and Cohesion Fund for Regional Development in Poland

The end of 2008, according to the n+2 rule, ended in Poland the implementation of projects in the programming period 2004-2006. This is time to assess the cohesion policy and also estimate the real impact of European funds for socio-economic development. Particularly interesting seems to be conducting such an analysis at the level of voivodeships. To carry it out two methods were used: Perkal method and taxonomic analysis. As a result of the calculations defended the thesis of the positive relation between the value of funds flowing into the region from European funds and the difference in levels of development between 2004 and 2008.

Key words: Perkal method, taxonomic analysis, the Structural Funds, Cohesion Fund, measures of the level of development, standardization

Załącznik nr 1

Wartości wybranych mierników w układzie regionalnym w 2004 i 2008 r.

2004	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
dolnośląskie	2 164	9 199	3 962	1 052	110,14	22,4	25,5	53,5	441	575	91,5	75,20	12,8	597,7	50,7	27 139	1 336,10	359,8
kujawsko-pomorskie	1 618	8 394	2 483	895	63,88	23,6	23,0	56,3	510,1	419	76,7	12,80	14,5	605,4	44,0	23 817	938,7	248,0
lubelskie	1 306	8 158	2 035	684	84,81	17,8	16,1	57,2	412,8	488	71,4	1,67	16,4	608,3	52,5	18 471	709,0	282,8
lubuskie	1 822	11 576	3 005	981	25,33	25,6	22,8	54,8	465,7	407	57,1	12,51	16,6	660,8	46,2	23 814	950,5	312,6
łódzkie	1 417	10 769	3 087	946	127,76	19,5	19,9	55	461,8	495	89,6	9,66	17,0	710,4	55,0	24 518	1 058,70	322,0
małopolskie	1 899	13 116	3 107	886	218,07	15,0	18,7	56,9	304	585	143,3	39,37	10,3	858,5	43,4	22 759	930,4	343,9
mazowieckie	4 045	25 788	5 847	1 138	484,61	14,7	14,0	55,8	384,4	677	81	10,66	18,8	862,7	45,7	40 623	1 690,10	484,3
opolskie	1 212	8 192	2 436	841	30,84	20,0	19,8	52,3	354,7	364	90,5	93,60	14,3	707,1	41,0	22 885	985,6	256,2
podkarpackie	1 201	8 407	2 583	665	55,07	19,1	16,9	53,8	448,5	375	77,4	0	14,1	544,8	42,1	18 598	688,7	317,4
podlaskie	1 359	10 019	2 555	757	47,36	16,1	17,5	55,9	317,7	438	53,8	0	16,6	576,3	51,9	19 884	798,3	357,6
pomorskie	2 092	10 463	3 350	1 017	124,46	21,4	21,9	53,2	436,2	445	63,3	21,16	14,0	757,1	39,2	26 014	1 282,00	340,1
śląskie	2 203	9 973	3 359	913	94,72	16,9	21,4	51,2	329,9	440	163,8	90,42	10,9	706,9	58,1	29 963	1 294,30	343,6
świętokrzyskie	1 351	8 904	2 561	800	15,42	22,0	20,1	52,8	519,9	451	103,6	20,24	17,1	543,5	45,8	20 591	756,5	340,1
warmińsko-mazurskie	1 490	8 400	2 384	762	42,95	29,2	24,4	53,5	594,2	429	50,8	1,07	22,0	616,8	43,3	20 695	881,9	302,6
wielkopolskie	2 256	15 591	4 185	994	122,25	15,9	20,9	57,2	334	479	83,2	53,64	16,0	681,8	47,5	28 648	1 066,40	311,7
zachodniopomorskie	1 920	9 839	3 197	1 192	41,85	27,5	24,8	54,3	554,6	532	56,6	21,75	13,9	661,7	48,0	24 733	1 097,20	302,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Załącznik nr 1 – cd.

2008	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16 ^{a)}	17	18
dolnośląskie	4 725	12 009	6 420	1 101	159,0	10,0	10,3	52,9	115,9	602	91,5	79,16	12,6	686,7	47,2	34 977	1 965,19	795,26
kujawsko-pomorskie	2 318	9 920	4 817	929	62,6	13,3	10,1	52,4	187,9	407	81,3	32,61	15,0	681,8	44,9	27 927	1 446,02	604,40
lubelskie	2 294	9 043	3 526	715	111,0	11,2	8,7	55,2	187,1	488	74,9	1,67	17,2	617,0	52,9	21 791	1 045,82	433,39
lubuskie	3 072	9 065	4 382	1 010	28,0	12,5	7,1	52,4	123,0	294	58,2	31,17	16,9	680,7	44,1	28 499	1 411,66	435,95
łódzkie	2 804	10 209	5 791	950	166,6	9,2	7,5	55,3	129,3	558	94,5	42,37	17,2	736,9	53,6	29 563	1 585,36	612,29
małopolskie	4 080	16 708	4 905	917	272,4	7,5	7,1	53,6	101,8	645	149,0	49,40	10,5	767,3	44,2	27 567	1 467,81	569,59
mazowieckie	5 416	33 767	9 108	1 248	638,3	7,3	6,4	58,9	139,8	662	87,2	23,79	17,7	819,2	46,6	51 490	2 707,80	876,06
opolskie	2 589	8 286	3 778	932	39,1	9,8	7,3	51,2	91,6	380	89,3	93,60	13,7	766,8	43,1	26 685	1 407,68	439,33
podkarpackie	1 881	9 872	3 759	687	84,5	13,0	9,1	54,7	218,5	358	80,9	0,00	11,2	526,1	46,4	21 704	1 070,43	444,52
podlaskie	2 741	10 056	4 046	757	62,7	9,7	6,7	54,6	124,9	443	56,3	0,00	13,6	684,8	51,4	23 858	1 241,17	479,46
pomorskie	4 358	11 992	6 310	1 084	179,4	8,4	6,8	52,7	86,0	473	64,6	56,80	11,9	770,2	39,3	31 673	1 861,92	762,65
śląskie	3 445	9 261	5 883	923	131,1	6,9	7,5	51,7	79,1	414	164,5	149,59	9,8	734,2	58,0	34 137	1 908,96	615,34
świętokrzyskie	3 008	9 967	4 384	852	72,4	13,7	8,6	56,6	262,5	388	107,1	20,24	18,9	551,1	49,0	24 738	1 117,35	403,35
warmińsko-mazurskie	2 427	10 115	4 140	812	56,4	16,8	9,0	51,3	192,9	382	51,0	23,04	15,7	678,7	43,1	23 925	1 311,28	453,79
wielkopolskie	3 483	20 250	5 939	1 063	180,0	6,4	8,0	55,0	72,4	513	87,9	70,37	16,3	714,8	47,2	33 621	1 606,45	625,09
zachodniopomorskie	3 991	10 589	5 332	1 259	73,9	13,3	10,2	50,4	149,2	463	57,5	21,75	14,4	660,5	47,1	28 872	1 690,34	586,62

a) wartość z 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

Załącznik nr 2

Wartość współczynników zmienności dla wskaźników roku 2004

Cecha	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Średnia arytmetyczna	1 834,7	11 049,3	3 133,5	907,7	105,6	20,4	20,5	54,6	429,3	474,9	84,6	29,0	15,3	668,7	47,2	24 572,0	1 029,0	326,6
Odchylenie standardowe	673,34	4 272,83	898,61	1 48,01	110,07	4,29	3,17	1,77	84,98	80,24	30,18	31,06	2,80	94,00	5,10	5 274,08	258,11	51,62
Współczynnik zmienności	0,37	0,39	0,29	0,16	1,04	0,21	0,15	0,03	0,20	0,17	0,36	1,07	0,18	0,14	0,11	0,21	0,25	0,16

Źródło: opracowanie własne.

Wartość współczynników zmienności dla wskaźników roku 2008

Cecha	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.
Średnia arytmetyczna	3 289,4	12 569,3	5 157,5	952,4	144,8	10,6	8,2	53,7	141,4	466,8	87,2	43,5	14,5	692,3	47,4	29 439,1	1 552,8	571,1
Odchylenie standardowe	959,18	6 240,08	1 375,41	164,73	142,37	2,88	1,26	2,17	52,89	102,63	30,61	38,40	2,69	75,98	4,55	6 973,40	406,49	138,92
Współczynnik zmienności	0,29	0,50	0,27	0,17	0,98	0,27	0,16	0,04	0,37	0,22	0,35	0,88	0,18	0,11	0,10	0,24	0,26	0,24

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik nr 3

Macierz korelacji dla roku 2004

Cecha nr	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	16.	17.	18.
1	1	0,9009	0,9495	0,7019	0,8704	-0,3094	-0,1934	-0,2227	0,7493	0,1346	0,1131	0,0418	0,6563	0,9511	0,8820	0,7929
2	0,9009	1	0,8927	0,5310	0,9107	-0,4786	-0,4674	-0,3330	0,7085	0,0660	-0,0666	0,2008	0,6853	0,8410	0,6787	0,7911
3	0,9495	0,8927	1	0,7329	0,8315	-0,3630	-0,1710	-0,2718	0,7399	0,1370	0,1861	0,0137	0,6035	0,9391	0,8746	0,7981
4	0,7019	0,5310	0,7329	1	0,4444	0,1217	0,3493	0,0577	0,5882	-0,0139	0,2482	-0,1556	0,5262	0,7421	0,8009	0,3927
5	0,8704	0,9107	0,8315	0,4444	1	-0,5418	-0,5199	-0,3477	0,8079	0,2033	-0,0458	0,0605	0,7565	0,8008	0,7129	0,7993
6	-0,3094	-0,4786	-0,3630	0,1217	-0,5418	1	0,7677	0,8862	-0,3195	-0,5016	-0,1952	0,3173	-0,4128	-0,3134	-0,1778	-0,4419
7	-0,1934	-0,4674	-0,1710	0,3493	-0,5199	0,7677	1	0,5241	-0,2025	-0,1178	0,2846	-0,1132	-0,2549	-0,1217	0,0598	-0,4234
9	-0,2227	-0,3330	-0,2718	0,0577	-0,3477	0,8862	0,5241	1	-0,1603	-0,5059	-0,4493	0,4778	-0,4422	-0,2528	-0,1818	-0,2777
10	0,7493	0,7085	0,7399	0,5882	0,8079	-0,3195	-0,2025	-0,1603	1	0,1866	-0,0144	-0,0391	0,5776	0,6408	0,6280	0,7197
11	0,1346	0,0660	0,1370	-0,0139	0,2033	-0,5016	-0,1178	-0,5059	0,1866	1	0,6199	-0,6435	0,3599	0,2275	0,1922	0,1509
12	0,1131	-0,0666	0,1861	0,2482	-0,0458	-0,1952	0,2846	-0,4493	-0,0144	0,6199	1	-0,5787	0,2243	0,2903	0,3664	-0,0883
13	0,0418	0,2008	0,0137	-0,1556	0,0605	0,3173	-0,1132	0,4778	-0,0391	-0,6435	-0,5787	1	-0,2122	-0,0072	-0,1021	0,1243
14	0,6563	0,6853	0,6035	0,5262	0,7565	-0,4128	-0,2549	-0,4422	0,5776	0,3599	0,2243	-0,2122	1	0,6557	0,6458	0,4638
16	0,9511	0,8410	0,9391	0,7421	0,8008	-0,3134	-0,1217	-0,2528	0,6408	0,2275	0,2903	-0,0072	0,6557	1	0,9393	0,6972
17	0,8820	0,6787	0,8746	0,8009	0,7129	-0,1778	0,0598	-0,1818	0,6280	0,1922	0,3664	-0,1021	0,6458	0,9393	1	0,6540
18	0,7929	0,7911	0,7981	0,3927	0,7993	-0,4419	-0,4234	-0,2777	0,7197	0,1509	-0,0883	0,1243	0,4638	0,6972	0,6540	1

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik nr 3 – cd. Macierz korelacji dla roku 2008

Cecha nr	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	16.	17.	18.
1	1	0,684311	0,856994	0,822251	0,728495	-0,5355	-0,22202	-0,45854	0,703341	0,197797	0,278761	-0,09264	0,597282	0,823106	0,862437	0,837475
2	0,684311	1	0,796973	0,541313	0,938444	-0,498	-0,35955	-0,20402	0,678107	0,111572	-0,04629	0,215046	0,505222	0,832245	0,729437	0,655667
3	0,856994	0,796973	1	0,778077	0,841107	-0,55619	-0,2387	-0,3788	0,675161	0,187213	0,277887	0,063822	0,617328	0,96179	0,959464	0,92894
4	0,822251	0,541313	0,778077	1	0,500031	-0,32816	-0,01752	-0,44595	0,440526	-0,04589	0,27572	0,10208	0,565735	0,766831	0,810322	0,736517
5	0,728495	0,938444	0,841107	0,500031	1	-0,55635	-0,41072	-0,20829	0,775012	0,245776	0,01307	0,10883	0,561556	0,847449	0,787261	0,728448
6	-0,5355	-0,498	-0,55619	-0,32816	-0,55635	1	0,596221	0,769594	-0,60156	-0,53437	-0,53594	0,29574	-0,65289	-0,56752	-0,54238	-0,55858
7	-0,22202	-0,35955	-0,2387	-0,01752	-0,41072	0,596221	1	0,478847	-0,15179	-0,18377	-0,14146	0,015196	-0,57151	-0,30179	-0,25125	-0,09259
9	-0,45854	-0,20402	-0,3788	-0,44595	-0,20829	0,769594	0,478847	1	-0,32693	-0,24414	-0,66652	0,429199	-0,78117	-0,41296	-0,48526	-0,45878
10	0,703341	0,678107	0,675161	0,440526	0,775012	-0,60156	-0,15179	-0,32693	1	0,318207	0,072378	-0,03434	0,529227	0,597345	0,601716	0,717219
11	0,197797	0,111572	0,187213	-0,04589	0,245776	-0,53437	-0,18377	-0,24414	0,318207	1	0,638617	-0,42078	0,210071	0,202965	0,184124	0,139875
12	0,278761	-0,04629	0,277887	0,27572	0,01307	-0,53594	-0,14146	-0,66652	0,072378	0,638617	1	-0,46773	0,486833	0,330443	0,393156	0,310904
13	-0,09264	0,215046	0,063822	0,10208	0,10883	0,29574	0,015196	0,429199	-0,03434	-0,42078	-0,46773	1	-0,14978	0,098905	-0,05658	-0,14465
14	0,597282	0,505222	0,617328	0,565735	0,561556	-0,65289	-0,57151	-0,78117	0,529227	0,210071	0,486833	-0,14978	1	0,658062	0,713446	0,624385
16	0,823106	0,832245	0,96179	0,766831	0,847449	-0,56752	-0,30179	-0,41296	0,597345	0,202965	0,330443	0,098905	0,658062	1	0,96677	0,854565
17	0,862437	0,729437	0,959464	0,810322	0,787261	-0,54238	-0,25125	-0,48526	0,601716	0,184124	0,393156	-0,05658	0,713446	0,96677	1	0,909344
18	0,837475	0,655667	0,92894	0,736517	0,728448	-0,55858	-0,09259	-0,45878	0,717219	0,139875	0,310904	-0,14465	0,624385	0,854565	0,909344	1

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik nr 4

Zestawienie znormalizowanych cech diagnostycznych dla roku 2004

Województwa	Wskaźniki							c_{10}
	4	5	7	9	12	13	17	
dolnośląskie	0,9750	0,0413	-1,5822	-0,1372	1,4878	0,9415	1,1897	5,5955
kujawsko-pomorskie	-0,0857	-0,3790	-0,7941	-0,9503	-0,5210	0,3092	-0,3499	7,0889
lubelskie	-1,5113	-0,1888	1,3812	0,1947	-0,8793	-0,3975	-1,2399	7,4435
lubuskie	0,4953	-0,7292	-0,7310	-0,4278	-0,5303	-0,4719	-0,3042	7,1609
łódzkie	0,2588	0,2014	0,1832	-0,3819	-0,6221	-0,6207	0,1150	6,2991
małopolskie	-0,1465	1,0219	0,5616	1,4751	0,3343	1,8713	-0,3821	4,9036
mazowieckie	1,5561	3,4435	2,0433	0,5289	-0,5899	-1,2902	2,5612	4,2605
opolskie	-0,4506	-0,6792	0,2148	0,8784	2,0801	0,3836	-0,1682	5,9986
podkarpackie	-1,6397	-0,4590	1,1290	-0,2254	-0,9331	0,4580	-1,3185	7,6003
podlaskie	-1,0181	-0,5291	0,9399	1,3138	-0,9331	-0,4719	-0,8939	7,2229
pomorskie	0,7385	0,1714	-0,4473	-0,0807	-0,2519	0,4951	0,9801	5,5281
śląskie	0,0359	-0,0988	-0,2896	1,1703	1,9777	1,6482	1,0278	4,9039
świętokrzyskie	-0,7276	-0,8193	0,1202	-1,0657	-0,2815	-0,6579	-1,0558	7,7715
warmińsko-mazurskie	-0,9843	-0,5692	-1,2354	-1,9400	-0,8986	-2,4804	-0,5700	9,1961
wielkopolskie	0,5832	0,1513	-0,1320	1,1220	0,7937	-0,2487	0,1448	5,4289
zachodniopomorskie	1,9209	-0,5792	-1,3615	-1,4740	-0,2329	0,5323	0,2641	6,9922
obiekt P_0 – wzorzec	1,9209	3,4435	2,0433	1,4751	2,0801	1,8713	2,5612	0

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik nr 4 – cd. Zestawienie znormalizowanych cech diagnostycznych dla roku 2008

Województwa	Wskaźniki							c_{i0}
	4	5	7	9	12	13	17	
dolnośląskie	0,9018	0,0995	-1,7017	0,4816	0,9293	0,7206	1,0145	5,4995
kujawsko-pomorskie	-0,1423	-0,5776	-1,5434	-0,8799	-0,2830	-0,1720	-0,2628	7,5078
lubelskie	-1,4413	-0,2377	-0,4353	-0,8648	-1,0885	-0,9903	-1,2473	8,4717
lubuskie	0,3494	-0,8207	0,8311	0,3474	-0,3204	-0,8787	-0,3473	6,9665
łódzkie	-0,0148	0,1529	0,5145	0,2282	-0,0286	-0,9903	0,0800	6,2774
małopolskie	-0,2151	0,8960	0,8311	0,7483	0,1543	1,5017	-0,2091	5,2641
mazowieckie	1,7942	3,4661	1,3851	0,0297	-0,5125	-1,1763	2,8413	4,5817
opolskie	-0,1241	-0,7427	0,6728	0,9411	1,3054	0,3115	-0,3571	6,0624
podkarpackie	-1,6113	-0,4238	-0,7519	-1,4586	-1,1320	1,2414	-1,1868	8,4295
podlaskie	-1,1864	-0,5769	1,1477	0,3114	-1,1320	0,3487	-0,7667	7,5407
pomorskie	0,7986	0,2428	1,0685	1,0470	0,3470	0,9810	0,7604	4,7395
śląskie	-0,1787	-0,0965	0,5145	1,1775	2,7631	1,7621	0,8761	4,6356
świętokrzyskie	-0,6097	-0,5088	-0,3562	-2,2906	-0,6050	-1,6226	-1,0713	8,7160
warmińsko-mazurskie	-0,8525	-0,6212	-0,6728	-0,9745	-0,5320	-0,4324	-0,5942	7,8085
wielkopolskie	0,6712	0,2470	0,1187	1,3042	0,7004	-0,6555	0,1319	5,5518
zachodniopomorskie	1,8610	-0,4983	-1,6226	-0,1481	-0,5655	0,0511	0,3383	6,8662
obiekt P_0 – wzorzec	1,8610	3,4661	1,3851	1,3042	2,7631	1,7621	2,8413	0

Źródło: opracowanie własne.

Tomasz Parteka

Miasta wiedzy w kreowaniu konkurencyjności i spójności terytorialnej

Przedmiotem rozważań w tym artykule są nowe interpretacje przekształceń struktur miejskich: od przestrzeni funkcjonalnej do przestrzeni kreatywnej. Omówiono symptomy metropolizacji miast polskich ze szczególnym uwzględnieniem wiedzy jako tworzywa urbanizacji w regionach innowacyjnych. Przeanalizowano rolę miast wiedzy w europejskich dokumentach spójności społecznej, gospodarczej, a zwłaszcza terytorialnej. Pozwala to wysnuć wniosek, że polskie miasta mają dużą szansę wykorzystywania instrumentów wsparcia do wzmocnienia trwałej pozycji konkurencyjnej w europejskiej przestrzeni wiedzy.

Słowa kluczowe: przestrzeń, aglomeracje, metropolie, miasta wiedzy, spójność

Miasta wiedzy¹ są tworzywem urbanistycznym powstałym w wyniku wzrastającego znaczenia gospodarki opartej na wiedzy (*knowledge based economy*). Umiejętności wytwarzania, zdobywania i efektywnego wykorzystania wiedzy stały się kluczowym elementem napędzającym rozwój gospodarczy i społeczny, wiedza zaś – narzędziem innowacji i trwałej pozycji konkurencyjnej kreującym sukces gospodarczy. Warunkiem podstawowym tego sukcesu stał się potencjał wytwarzania wiedzy i jego umiejscowienia. Był to warunek podstawowy, lecz nie wystarczający. Istotniejsza jest zdolność do szybkiego przetwarzania i przekazywania informacji jako nośnika wiedzy. Na tym polega istota gospodarki opartej na wiedzy (Kukliński 2003, s. 13).

Uznawszy, że miejscem wytwarzania wiedzy są głównie miasta, w konsekwencji trzeba zauważyć szansę, jaką stwarza im uczestniczenie w przepływach wiedzy. W tym sensie można nawiązać do znanej powszechnie koncepcji

Manuela Castellsa (2007) przestrzeni przepływów (*space of flows*) wypierającej znaczenie przestrzeni miejsca (*space of place*). Mamy więc do czynienia z nadal aktualnym ujęciem przestrzeni miasta jako rozwiniętej organizacji obiektów, instytucji i społeczeństwa, a jednocześnie pojawia się ujęcie jego roli w sieci przepływów: wiedzy, informacji, wirtualnego kapitału.

Szukamy nowych opisów, definicji współczesnej przestrzeni. Ujęcie fizyczne odniesione do trójwymiarowości już dawno bowiem przestało być wystarczające. Rozwija się eksploracja innych ujęć: ekonomicznego, społecznego – te aktualnie dominują, ale pojawiają się ujęcia nowe, nie w pełni jeszcze zdefiniowane.

Czym bowiem jest przestrzeń wiary? Jeśli głowa Kościoła katolickiego nawołuje: „Uczyńcie Mu miejsce”, to ten apel jest zorientowany przestrzennie zarówno w sercach i umysłach określonych społeczności, jak i w nowych obiektach sakralnych o skali dalece przekraczającej potrzeby lokalne (np. Świątynia Opatrzności Bożej w Warszawie czy bazylika w Licheniu – największy obiekt sakralny, który powstał w XX wieku w Europie!).

Czym jest przestrzeń wiedzy? Jak ją zdefiniować? Czy tylko poprzez nowe obiekty materialne o określonej lokalizacji (uczelnie, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, eksperymentatoria)? Czy też także poprzez powiązania sieciowe tych skupisk (klastrow, aglomeracji), w których to sieciach dokonują się

Politechnika Gdańska, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego.

¹ Przez miasta wiedzy rozumie się tu zurbanizowane skupiska instytucji kształcenia, badań, rozwoju, innowacji pozostające w silnym związku lokalizacyjnym i funkcjonalnym z przemysłem wysokich technologii, wyróżniające się doskonałą dostępnością zarówno fizyczną (lotnisko), jak i informatyczną, cechujące się wysoką atrakcyjnością i jakością życia, rozwijające inteligentne (*smart*) systemy energetyczne, transportowe, zdrowia i ochrony środowiska.

przeptywy informacji i wiedzy? W tym miejscu dotykamy problemu rozwoju, wzrostu miast w okresie przejściowym, od cywilizacji miejsc do cywilizacji przepływów sieciowych.

Najlepszym testem funkcjonowania sieci przepływów są zakłócenia czy wręcz zdarzenia katastrofalne. Wybuch wulkanu Eyjafjallajökull dla Islandii nie był żadną katastrofą, ale okazał się nią dla sieci powiązań globalnych. Ogromne straty poniosły linie lotnicze, przedsiębiorstwa turystyczne, producenci uzależnieni logistycznie od transportu lotniczego, także dystrybutorzy produktów (kwiaty z Ameryki, owoce z Afryki itp.). Można sądzić, że zdarzenie to dało wiele do myślenia analitykom ekonomicznym (a także wojskowym).

Czy wybuch wulkanu Eyjafjallajökull zakłócił sieciowe powiązania przepływów wiedzy? Czy uniwersytety, parki technologiczne zamaryły? Nie. Co najwyżej kilka centrów kongresowych musiało przesunąć w czasie już zaplanowane wydarzenia lub zredukować ich program polegający w części na prezentacjach multimedialnych zamiast fizycznej obecności naukowego autorytetu. Jeśli powyższa diagnoza jest trafna, to mamy do czynienia z wysoką odpornością sieci przepływów wiedzy na zakłócenia².

Systematyka przepływów

Coraz wyraźniej krystalizują się symptomy procesu cywilizacyjnego polegającego na przejściu z cywilizacji miejsc jednoznacznie identyfikujących skupisko ludzi, surowców, produkcji, kapitału – w cywilizację przepływów o rosnącym tempie kontaktów i przemieszczeń ludzi, produktów, kapitału, informacji oraz wiedzy.

Doskonałym przykładem jest fenomenalny rozwój technologii logistycznych w transporcie: oto ogromne kubatury magazynowe lokalizowane wraz z fabrykami zostały zastąpione adekwatnie licznymi środkami transportu dużej ła-

downości (np. TIR-y), które w informatycznie zorganizowanym systemie zarządzania: ładunkiem, czasem i trasą przejazdu, dostarczają ładunek do odbiorcy w dokładnie określonym dniu i czasie. Dało to efekt redukcji powierzchni magazynowych oraz gwałtownie rosnące obciążenie dróg, w tym głównie autostrad.

Podobny charakter ma intensywność przepływów kapitałowych, bez potrzeby przemieszczania pieniądza w formie gotówkowej.

Sieciowe przepływy mogą mieć różny charakter:

- **przepływy o charakterze infrastrukturalnym**, odpowiadające prawom potencjału i grawitacji (np. przepływy transportowe); w tym rodzaju przepływów znaczenie ma czas i standard, stąd rola połączeń lotniczych, superszybkich pociągów, autostrad, gdzie głównymi węzłami często o charakterze ponadkrajowym są metropolie; miernik gęstości przepływów i dostępności charakteryzuje rangę ośrodka metropolitalnego;
- **przepływy o charakterze branżowym**, dotyczące sieci hoteli, banków, przedsiębiorstw; tu medium stanowi informacja zorganizowana sieciowo; dlatego hotele nefunkcjonujące w sieci powiązań z operatorami turystycznymi wypadają z konkurencji, banki tworzą własne sieci, których terminalami są bankomaty lub systemy obsługi transakcji międzybankowych;
- **przepływy branżowo-infrastrukturalnie zintegrowane**, w ich ramach sieci techniczne, takie jak połączenia lotnicze, nakładają się na sieci wirtualne, w których operują hotele, kongresy, grupy zarządzające (np. filie zagranicznych przedsiębiorstw); ten rodzaj przepływów kreuje warunki dematerializacji pracy – traci na znaczeniu stabilność miejsca koncentracji działalności, gdyż jest ona przestrzennie rozproszona, lecz systemowo skoncentrowana;
- **przepływy wiedzy**, a więc informacji zorientowanej na kształcenie, innowacje, badania, wydarzenia naukowe (kongresy, sympozja, konferencje).

Czynnikiem technicznym integrującym przepływy wiedzy są sieci informatyczne o bardzo rozwiniętej strukturze. Ich cechą jest niezwykle niska terenochłonność (np. w porównaniu z sieciami transportowymi). Bez sieci informa-

² Oczywiście nie należy lekceważyć innych permanentnych prób zakłóceń sieci przepływów wiedzy ze strony hakerów, traktując to jednak również jako pewien przejaw zabawy w „policjantów i złodziei”, także hakerzy bowiem generują nową wiedzę i są wielce obiecującą potencjalną kadrą dla firm komputerowych, tak jak kiedyś skruszeni kasiarze dla policji.

tycznej nie dokonywałyby się przepływy wiedzy, a każdym razie uległyby wielkiemu rozrzedzeniu i spowolnieniu.

Od miasta funkcjonalnego do kreatywnego

Miasto wytwarzane jest w procesie społecznym, ekonomicznym i przestrzennym. Jest tworem cywilizacji osiedleńczej. Człowiek jako istota społeczna od zarania dziejów wykazywał potrzebę organizacji życia w wybranym miejscu. Ten elementarny akt decyzji zapoczątkował proces lokalizowania, tworzenia, wzrostu lub upadku miast. Jednak lokalizacja nie była warunkiem wystarczającym dla uzyskania pozycji konkurencyjnej konkretnego miasta w strukturze osiedleńczej świata, państwa, regionu. Oczywisty czynnik konkurencji powodował, że każde z miast – w miarę rozwoju – dążyło do zajmowania pozycji szczególnej. We współczesnej hierarchii sieci osadniczej na szczycie tej piramidy znajdują się metropolie – określane często jako „światła świata”, gdyż taki obraz skupisk wielkomiejskich widoczny na zdjęciach satelitarnych jest coraz bardziej charakterystyczny dla zglobalizowanego świata. Jeszcze bardziej wyrazistą wizualizację proponuje Richard Florida (2008), uznając miasta – centra światowej innowacyjności i gospodarki – za „iglice” (*spiky*). Można także zauważyć, że metropolie dzięki względnej odrębności, sile i znaczeniu powracają do swego znaczenia historycznego (greckie *metropolis*) jako miasta-państwa macierzystego powiązanego z miastami-koloniami.

Metropolizacja należy do najbardziej dynamicznych współczesnych procesów, których geneza wiąże się z Zachodem (nie jest jednak zjawiskiem specyficznie zachodnim). Stanowi przestrzenny wymiar wieloaspektowej transformacji od społeczeństwa przemysłowego do informacyjnego, społeczeństwa wiedzy. Metropolie są na ogół konglomeratami ośrodka centralnego (miasta rdzeniowego) oraz otoczenia złożonego z mniejszych miast i zurbanizowanych gmin. Najbardziej rozwojową część metropolii stanowi „miasto wiedzy” warunkujące pozycję konkurencyjną metropolii i regionu.

Miasta po rewolucji przemysłowej uległy największym od średniowiecza przekształceniom. Wiek pary, a potem energii elektrycznej, wyzwolił ogromne potencjały, które „zaatakowały” stare, niewydolne struktury przestrzenne. Te, które przetrwały, są teraz perełkami turystyki, stały się bowiem zabytkami kultury materialnej. Miasta o dominującej funkcji industrialnej zyskały swoistą estetykę, opisywaną w historii architektury. Istotny jest także układ przestrzenny tych miast. Pierwsza faza industrializacji, jaka ogarnęła miasta polskie, przebiegała według modelu, którego przykład stanowi Łódź. Jest to miasto – laboratorium (na skalę europejską) szybkiego wzrostu pod wpływem koniunktury jednej gałęzi przemysłu XIX wieku – wyrobów włókienniczych. W fazie koniunktury niezwykle istotny jest czas zorganizowania produkcji: surowców, siły roboczej, transportu surowców i produktów. Sukces Łodzi był efektem czynnika skupienia monofunkcyjnego. Tenże sukces doprowadził do kryzysu miasta w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku.

Współczesne struktury osadnicze dużej intensywności (urbanizacji) charakteryzują wyraźne podziały funkcjonalne, które powstały na skutek rewolucji przemysłowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Miasto funkcjonalne miało wyraźnie określone centrum z dominującymi funkcjami administracyjnymi, handlowymi, kulturalnymi. Funkcje te koegzystowały z funkcją mieszkaniową oraz z głównym węzłem kolejowym. Izolacyjny pas zieleni (także o funkcji rekreacyjnej) oddzielał dzielnice mieszkaniowe od dzielnic przemysłowych o znacznej uciążliwości (emisja zanieczyszczeń, hałas). Ten model rozwijał się w ciągu XX wieku. Pod jego koniec coraz wyraźniej zaczął krystalizować się inny model funkcjonalny. Powstały aglomeracje – skupiska nowych funkcji oraz nastąpiło rozlewanie się terenów osiedleńczych wzmacniających skalę miasta. Zrazu wokół miast rozrastały się dzielnice mieszkaniowe – sypialnie mieszczące ludność znajdującą zatrudnienie w dzielnicach przemysłowych. Jednak miasta o dominującej funkcji przemysłowej przeżyły kryzys upadku „starych” gałęzi przemysłu (metalowego, surowcowego, włókienniczego, chemicznego). Orientacja kolejowa straciła swoje znaczenie lokalizacyjne. Zmiana technologii przemysłowych i transpor-

towych spowodowała gwałtowny przyrost terenów przemysłowych i pokolejowych – odłogowanych i powoli rewitalizowanych (Parteka 2005).

Historyczny proces tworzenia miasta miał jeszcze jeden aspekt – komunikacyjny. System transportowy zawsze był czynnikiem miastotwórczym, jednak gwałtowny wzrost motoryzacji pod koniec XX w. i jej skutki dla rozwoju miast są wciąż ogromne (Parteka 2008).

Miasta nie radzą sobie z samochodami³, ulegają dyktatowi motoryzacji, tworząc korzystne warunki dla nasilenia ruchu generującego kongestię i wciąż nowe koszty inwestycji ulicznych – promotoryzacyjnych. Tak jak przełom XIX i XX w. wytworzył innowację (auto), która zastąpiła pojazdy konne (funkcjonujące kilkaset lat!), tak wiek XXI musi zaowocować innowacją, która zredukuje (bądź nawet wyeliminuje) rolę samochodu. Formuła kapsuły, która nie będzie związana z poziomem gruntu, wyznacza tutaj kierunki futurologii i innowacji produktowej. Na razie żyjemy w sferze ograniczeń oddziaływań środowiskowych i spirali konsumpcji zabawki cywilizacyjnej, jaką jest auto.

Zaprzestanie produkcji i porzucenie terenów przez dawne przemysłowe funkcje miastotwórcze wyzwoliło kreowanie nowego modelu miasta funkcjonalnego. Nabrały znaczenia nowe formuły przestrzenne starych funkcji, kształtujące nową postać aglomeracji funkcjonalnej:

- funkcja handlowa centrum uległa redukcji i zaspokajanie wciąż rosnących potrzeb konsumpcyjnych następuje w dzielnicach handlowo-usługowych, będących skupiskami wielkopowierzchniowych obiektów handlowych uzupełnionych restauracjami i barami (w Polsce przybierają one dziwaczną nazwę „galerii”, dotąd zarezerwowaną dla galerii sztuki lub gorszego, tańszego miejsca w teatrze lub operze);
- funkcja administracyjna centrum ulega wzmocnieniu dzięki lokowaniu prestiżowych obiektów korporacji i zarządów firm, co sprzyja także lokalizacji hoteli i gastronomii;
- funkcja rekreacyjna, wiązana dawniej z terenami zielonymi, nabiera intensywności w dziel-

nicach rozrywki, których głównymi obiektami są aquaparki i rekreacja halowa (centra fitness, *wellness*);

- funkcja przemysłowa i tereny przemysłowe są uzupełniane dzielnicami handlowo-usługowo-rozrywkowymi (np. Manufaktura w Łodzi);
- funkcja komunikacyjna uległa rozczłonkowaniu w przestrzeni: w miejscach cechujących się najlepszymi połączeniami drogowymi lokalizują się centra logistyczne, chętnie wiążące się funkcjonalnie i przestrzennie z dzielnicami handlowo-usługowymi; wzrasta znaczenie i generowanie ruchu w lotniskach, które wiązane są szybką komunikacją zbiorową z centrum (powstającym skupiskiem administracji, banków, zarządów firm); upada i degraduje się przestrzeń głównych dworców kolejowych zarówno w ich wnętrzu (przechowalnie bezdomnych), jak i otoczeniu; wyjątek Berlina potwierdza regułę aż nadto odczuwalną w Rzymie, Londynie, Warszawie, Katowicach;
- funkcja kształcenia i badań nabiera coraz większego znaczenia dzięki kreowaniu coraz wyraźniejszych funkcjonalnie i przestrzennie dzielnic wiedzy. Są to zupełnie nowe kompozycje obiektów architektonicznych, chętnie wykorzystujących także lokalizacje terenów przemysłowych (np. miasta brytyjskie Newcastle, Glasgow, Liverpool) z istniejącymi obiektami kształcenia (uniwersytety), ale nasycone nowymi treściami funkcjonalnymi. Dzielnice wiedzy są skupiskami najwartościowszej aparatury badawczej, najwybitniejszych uczonych i ogromnej wartości dodanej innowacji.

Możemy więc chyba już mówić o nowej formule aglomeracji funkcjonalnej o orientacji innowacyjnej wyrażającej się przede wszystkim innowacjami technologicznymi wytworzonymi w dzielnicach wiedzy, lecz także innowacjami w zakresie usług medialnych, rozrywki czy transportu (logistyki).

Potencjały gospodarcze, innowacyjne i kreatywne miast

Wielkość miasta i jego znaczenie mierzone liczbą ludności już dawno utraciły sens. Czynniki ludzki mierzony jest raczej za pośrednictwem

³ Przykład kopenhaskiego modelu opanowania problemu motoryzacyjnego niestety nie jest powszechny.

oceny kapitału ludzkiego i społecznego. Równie ważna jest ocena potencjałów: gospodarczego, innowacyjnego i kreatywnego. M. Matusiak (2009, s. 48), prezentując wyniki badań porównawczych ośmiu wielkich miast europejskich, przyporządkowuje tym potencjałom następujące kryteria:

Potencjał gospodarczy

Kryteria oceny potencjału gospodarczego: poziom PKB, struktura gospodarcza, zróżnicowanie gospodarki, specjalizacja, poziom infrastruktury, dostępność komunikacyjna, obecność przedsiębiorstw zagranicznych, poziom dominacji w skali kraju.

Potencjał innowacyjny

Kryteria oceny potencjału innowacyjnego: liczba i jakość instytucji badawczo-rozwojowych, naukowych i edukacyjnych, liczba naukowców i studentów, poziom rozwoju sektorów nowoczesnych, liczba przedsiębiorstw innowacyjnych, sieci lub systemy innowacyjne.

Potencjał kreatywny

Kryteria oceny potencjału kreatywnego: liczba instytucji kulturalnych: bibliotek, muzeów, teatrów, kin i zabytków, atrakcyjność turystyczna, jakość życia: stan środowiska naturalnego, poziom usług publicznych, jakość przestrzeni miejskiej, przemysł kreatywny.

Takie ujęcie nasuwa cały szereg refleksji urbanistycznych w kontekście nowej formuły miasta funkcjonalnego.

Po pierwsze, pojawia się problem delimitacji funkcjonalnej wielkich miast ogarniętych globalizacją i metropolizacją (szerzej: Parteka 2008). Niewiele już jest miast, które nie ulegają głębokiemu usieciowieniu, natomiast realny wzrost notują sieci miast, których elementarną formą są układy bipolarne (np. Kopenhaga–Malmö, Bratysława–Wiedeń, Glasgow–Edynburg), czy też bardziej rozwinięte, np. Randstad Holland. Powstają więc zakłócenia porównawcze. Przykładowo Glasgow ma relatywnie słaby potencjał kreatywny wobec Edynburga, z kolei zaś

Edynburg ma słaby potencjał gospodarczy i innowacyjny. Jednak jako układ bipolarny-sieciowy tworzą one wysoką jakość konkurencyjną wśród miast Szkocji. Można by postawić postulat, aby bilansować te potencjały w szerszych powiązaniach sieciowych, których naturalnym domknięciem mogą być regiony innowacyjne. Po drugie, potencjał innowacyjny szuka powiązań lokalizacyjnych z potencjałem gospodarczym. W strukturze miast powiązania te zapewniają parki naukowo-technologiczne, które są organizmem zarówno naukowym, jak i produkcyjnym wdrażającym nowe technologie. Po trzecie, jaką lokalizację zamieszkania wybiera klasa metropolitalna, którą wyodrębnił i opisał R. Florida (2002), a która to klasa uczestniczy w społecznym procesie wytwarzania miasta? Obserwacja zachowań wskazuje na kilka prawidłowości. W modelu sieciowego miasta funkcjonalnego pojawiają się dwie nowe funkcje: wiedzy i logistyki. Obie tworzą warunki funkcjonowania miasta w sieci powiązań i przepływów. Nową klasę metropolitalną kreują te dwie współdziałające funkcje, które zapewniają zatrudnienie dla specjalistów wysokiej klasy, gotowych do permanentnego kształcenia.

Klasa metropolitalna, reprezentując wysoką siłę nabywczą, poszukuje dobrych warunków zamieszkania. To są główni klienci firm deweloperskich oferujących mieszkania poza istniejącą zabudową, ale dobrze zlokalizowane względem transportu zbiorowego (metro). Oznacza to, że klasa metropolitalna porzuca centra miast, choć tam głównie pracuje. Jeszcze dotkliwiej zjawisko to będzie dotykało duże koncentracje mieszkań z wielkiej płyty⁴.

Wierzchołek piramidy klasy metropolitalnej ma bardzo wysublimowane wymagania dotyczące np. bezpieczeństwa (stąd popularność „chronionych” osiedli) lub uczestnictwa w kulturze. Znany jest przypadek negocjacji lokalizacji koncernu Toyota w Polsce. Jednym z kryteriów lokalizacyjnych był łatwy dostęp do filharmonii, który to dostęp może zaoferować jedynie miasto kreujące kulturalną funkcję metropolitalną.

⁴ Proces ten jest bardzo widoczny w wielkich miastach dawnej NRD, gdzie blokowiska zamieniają się w pustynie, jeśli nie podlegają intensywnym procesom rewitalizacji społecznej i architektoniczno-urbanistycznej.

Wiedza jako tworzywo urbanizacji

Wzrastająca funkcja wiedzy tworzy podstawy zmian urbanizacyjnych. Miasto innowacyjne jest strukturą, która z jednej strony oferuje rzeczywiste środowisko dla innowacji opartych na klastrach i instytucjach sektora badawczo-rozwojowego, produktów i procesów innowacji. Z drugiej strony innowacyjne miasta są wyposażone w cyfrowe jednostki zarządzające i rozpowszechniające wiedzę oraz technologię. Także parki technologiczne mogą rozwijać informację technologiczną, utrzymywać technologiczny transfer; dzielnice przemysłowe z infrastrukturą podtrzymującą wirtualne relacje i transakcje między firmami; technopole lub regionalne systemy innowacji, w których pewne funkcje są transferowane do przestrzeni cyfrowej. W tym sensie miasto jest przestrzenią wirtualną, jest to wspólnota kultury i innowacji, wiedzy, zarządzania, rozprzestrzeniania się technologii i innowacji opartych na cyfrowych relacjach, które wcale nie potrzebują wielkich zagospodarowanych przestrzeni.

Przekształcenia, które dokonały się w gospodarce, technice i w społeczeństwie w ostatnim dziesięcioleciu, wywołały nową falę zmian w przestrzeni metropolii, które charakteryzują się:

- wytwarzaniem nowej substancji materialnej dla innowacyjnej działalności przemysłowej i usługowej (parki technologiczne, dzielnice biznesu);
- koncentracją działalności innowacyjnej wokół węzłów transportu i komunikacji (międzynarodowe lotniska);
- presją mieszkaniową na centra i dzielnice śródmiejskie nowej klasy metropolitalnej;
- zmianą sposobu spędzania wolnego czasu, związaną z powstawaniem parków nauki i rozrywki (np. centra wiedzy: NEMO w Amsterdamie, Millennium w Glasgow, Hevelianum w Gdańsku);
- wytwarzaniem nowej generacji usług publicznych powiązanych z wiedzą i kształceniem ustawicznym;
- częściowym powrotem uniwersytetów do centrów miast;
- powstawaniem sieciowych powiązań wirtualnych opartych na szybkim dostępie i przepływie informacji (miasto wirtualne);

- zastępowaniem produkcji materialnej niematerialnymi produktami wiedzy, bardzo szybko wprowadzanymi do obiegu i obrotu;
- postępowaniem wszelkich form e-usług i e-obslugi;
- postępującym procesem wykluczenia części społeczeństwa z wirtualnego obiegu informacji, wiedzy i usług (np. bankowych);
- przyciąganiem najbardziej wartościowego kapitału ludzkiego o cechach otwartości, tolerancji i klimatu bohemy (Florida 2005).

W modelu powiązań strukturalnych dzielnic wiedzy szczególnie rola przypada parkom technologicznym i naukowo-technologicznym ściśle powiązanych ze środowiskiem przemysłowym (małe i średnie przedsiębiorstwa, duże firmy). Aktywność parku jest skoncentrowana na innowacyjnych technologiach, które bądź są transferowane z innych ośrodków wiedzy, bądź tworzone na podstawie badań własnych. Wówczas mówimy o wyższej formie – parku naukowo-technologicznym.

Innowacyjne rozwiązania powstające w parku technologicznym bądź są wdrażane w postaci produktów rynkowych na miejscu (w inkubatorach), bądź po przejściu fazy inkubacji opuszczają park. Często dzięki nowej technologii i okrzepnięciu firmy innowacyjnej startującej w inkubatorze formuje się dojrzały podmiot gospodarczy, który opuszcza park technologiczny – inkubator i podejmuje samodzielną działalność gospodarczą.

Parki technologiczne przyciągają także już rozwinięte innowacyjnie firmy, które korzystając z dobrej lokalizacji, szukają wsparcia przez środowisko badań (instytuty, centra badawcze), również zlokalizowane w dzielnicach wiedzy. Firmy te potrzebują oczywiście dopływu dobrze wykształconej kadry ze środowiska edukacyjnego.

W ten sposób tworzy się powiązanie sieciowe zorientowane na bliską lokalizację. Istotne są także struktura i proces preinkubacji. Preinkubatory służą wykorzystaniu słabo zakorzenionej, inicjalnej wiedzy innowacyjnej, zwłaszcza powstającej w trakcie studiów i mającej szansę na komercjalizację, czyli przekształcenie pomysłu innowacyjnego w trwałą formę obecną na rynku. Takie preinkubatory już istnieją w polskich uczelniach wyższych. Problem polega na ich powiązaniu ze środowiskiem przemysłowym.

Istotnym czynnikiem lokalizacyjnym dzielnic wiedzy jest doskonałe powiązanie komunikacyjne zarówno wobec innych struktur miejskich, jak i powiązań zewnętrznych dzięki dostępności: lotniczej, kolejowej (szybka kolej) i drogowej (autostrady). Szczególnie rozwojowy port lotniczy jest właściwie warunkiem koniecznym rozwoju dzielnic wiedzy.

Cechą charakterystyczną głównych obiektów aglomeracji (metropolii) jest łączenie funkcji wiodącej z coraz bardziej rozwiniętymi funkcjami komplementarnymi. Najlepiej widać to zjawisko w nowych lub modernizowanych lotniskach. Pierwotnie lotniska, podobnie jak wielkie dworce kolejowe, służyły przede wszystkim szybkiemu rozpoczęciu lub zakończeniu podróży samolotem lub pociągiem. Jediną funkcją uzupełniającą były sklepy wolnoćtowe i drobne sklepiki. Aktualnie czas przebywania, oczekiwania, przerw w lotach znacznie się wydłużył. Odpowiedzią jest ogromny przyrost kubatury funkcji handlowej, usługowej, rozrywkowej, hotelowej, konferencyjnej. Coraz częstszym zjawiskiem jest organizowanie konferencji w zespole hotelowym funkcjonalnie powiązanim z lotniskiem. Tak jest taniej i przede wszystkim szybciej, gdyż oszczędza się długi czas przejazdu. Lotniska stają się więc formami miasta w mieście dla nomadów XXI w. Skala tych przemieszczeń jest gigantyczna, skoro projekt pekińskiego Terminalu 3 przewiduje podwojenie liczby pasażerów w ciągu najbliższych lat (do 50–60 mln rocznie). Otwarty w 2008 r. Terminal 2 na warszawskim Okęciu ma obsługiwać docelowo ok. 10 mln pasażerów rocznie.

Jedną cechą odróżnia „flagowe” polskie lotnisko od nowych realizacji, takich jak Terminal 5 na londyńskim Heathrow czy Terminal 3 w Pekinie. To bardzo oszczędny wyraz projektowy (*design*) niezachęcający wcale do dłuższego przebywania.

Miasta wiedzy w regionach innowacyjnych i metropolitalnych

Należy wiązać miasta wiedzy z regionami wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego i innowacyjności. Interesujące byłoby znalezienie ich lokalizacji w Europie, jednak z uwagi na mierniki odniesione do statystyki europejskiego po-

ziomu NUTS 3 (podregiony obejmujące po kilka powiatów) lub NUTS 4 (w tym 65 miast na prawach powiatu) jest to trudne. Łatwiejsze okazuje się badanie zróżnicowania innowacyjności i rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym (NUTS 2). D. Strahl (2010, s. 17–32) wskazała takie badania dla regionów europejskich (NUTS 2) na podstawie wartości PKB *per capita*, dla poziomu innowacyjności zaś przyjęła rozwinięte cechy ilustrujące innowacyjność.

„Innowacyjność typu INPUT:

X_1 – udział pracujących z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie pracujących w regionie (2007),

X_2 – kapitał ludzki w nauce i technologii (HRST) jako odsetek aktywnych zawodowo (2007),

X_3 – udział ludności w wieku 25–64 lata uczestniczącej w kształceniu ustawicznym w regionie (2007).

Innowacyjność typu OUTPUT:

X_4 – udział pracujących w przemyśle wysoko i średnio zaawansowanym technologicznie w ogólnej liczbie pracujących w regionie (2007),

X_5 – udział pracujących w usługach opartych na wiedzy (*knowledge-intensive services*) w ogólnej liczbie pracujących w regionie (2007),

X_6 – patenty zarejestrowane w danym roku w EPO (European Patent Office) na milion siły roboczej w regionie (2006)” (ibidem, s. 23).

Regiony europejskie pogrupowano w osiem klas wiążących wartości (wobec mediany) innowacyjności typu INPUT, OUTPUT oraz PKB.

Dopiero w klasie V grupującej: „regiony o znaczącym poziomie innowacyjności typu INPUT, ale niskim poziomie innowacyjności typu OUTPUT i niskim poziomie rozwoju gospodarczego (w sensie relacji do mediany PKB *per capita*)” (Strahl 2010, s. 29), znalazło się mazowieckie (a więc Warszawa), wraz z takimi regionami jak Kornwalia, Brandenburgia, Estonia.

W grupie VIII (ostatniej) znalazło się pozostałych 15 polskich regionów. Grupuje ona „regiony, w których można zaobserwować współwystępowanie niskich, bo niższych od mediany, wartości miar ilustrujących innowacyjność typu INPUT oraz OUTPUT, także PKB *per capita*. Są to regiony nisko rozwinięte i nieproin-

nowacyjne” (Strahl 2010, s. 29). W tej grupie 68 regionów znalazły się także przykładowo: Sardynia, Burgenland, Limousin, Nord-Pas-de Calais, Saksonia-Anhalt, Meklemburgia-Pomorze Przednie.

W tym miejscu należy zapytać o możliwe relacje między tym rankingiem regionów innowacyjnych a miastami wiedzy, które *implicitnie* stanowią koncentrację terytorialną innowacji. Symptomatyczny jest przykład Szwecji, „która posiada wszystkie regiony szczebla NUTS 2 w I klasie, co świadczy o bardzo wysokim poziomie rozwoju regionalnego tego kraju zarówno ze względu na procesy innowacyjne i wartość PKB na mieszkańca regionu, jak i wielkiej harmonii między badanymi zjawiskami. Współzależność ta przynosi efekt rozwojowy dla całego kraju” (Strahl 2010, s. 31).

Sieć osadnicza Szwecji charakteryzuje się znaczącą koncentracją w dwóch miastach (Sztokholm i Göteborg) oraz wielkim rozproszeniem miast średnich i małych. A jednak wysoka pozycja konkurencyjna charakteryzuje wszystkie osiem regionów. Potwierdza to tezę – żywą w dyskusji o metropolizacji w Polsce – iż wielkość ośrodka i jego ranga administracyjna nie przesądza o pretendowaniu do roli ośrodka metropolitalnego. Zdecydowanie istotniejszy jest poziom rozwoju funkcji metropolitalnych, do których bez wątplenia należą segmenty gospodarki oparte na wiedzy oraz rzetelna ocena innowacyjności (INPUT i OUTPUT).

Uznając znaczącą europejską peryferyjność polskich regionów w klasyfikacji ich rozwoju gospodarczego i innowacyjnego, można by wnioskować, że dotyczy to także wszystkich wielkich miast polskich (oprócz Warszawy), które nie zajmują aktualnie dobrej wysokiej wśród miast wiedzy. Co z tego wynika dla ich przyszłości?

Po pierwsze, trzeba przerwać jałową dyskusję na temat, czy wszystkie stolice polskich województw mogą być metropoliami. Z punktu widzenia pozycji w strukturze europejskich regionów innowacyjnych w dającej się przewidzieć przyszłości – nie mogą, bo nie wytworzą kapitału innowacyjnego. Po drugie, piętnaście miast wojewódzkich bardzo łatwo uszeregować ze względu na potencjał ludnościowy, natomiast niemożliwe jest obecnie uszeregowanie ich pozycji na mapie Polski i Europy ze względu na innowa-

cyjność i rozwój gospodarczy; wynika to z braku danych statystycznych na poziomie NUTS 4 (65 miast na prawach powiatu) oraz ich badawczego przetworzenia analogicznego do badań regionalnych. Po trzecie, tak jak regiony innowacyjne nie są reprezentatywne w stosunku do miast wiedzy w regionie (*vide* Szwecja), tak rozwinięte miasto innowacyjne może być reprezentatywne dla regionu innowacyjnego, jeśli pełni w nim funkcję dominującą. Struktura tych miast odpowiada strukturze i rankingowi ośrodków uniwersyteckich. W polskiej przestrzeni badawczej do tej pory nie ma przykładu ośrodka kształcenia i badań, który nie byłby oparty na uniwersytetach (także technicznych) oraz akademiach. Oznacza to dominację innowacyjności typu INPUT. Czy powinna ona być symetryczna wobec cech typu OUTPUT (pracujący w przemyśle, wysokich technologiach, w usługach opartych na wiedzy)? Niekoniecznie. Przykład rozwoju „Lubelskiej Doliny Lotniczej” wskazuje, że Lublin staje się konkurencyjnym miastem wiedzy na ścieżce metropolizacyjnej. Oczywiście nie jest to warunek wystarczający.

Wnioski końcowe

- 1) Cywilizacja przepływów wypierająca cywilizację miejsc nie jest już hipotezą naukową, lecz rzeczywistością rozwojowych systemów sieciowych (logistycznych, informacyjnych, kapitałowych, turystycznych). Dotyczy to także wiedzy, która choć dalej wytwarzana w ośrodkach wiedzy, coraz częściej jest przemieszczana wirtualnie przez sieci i nośniki informacyjne.
- 2) Miasta wiedzy są realnym efektem wytwarzania przestrzeni zurbanizowanej XX i XXI wieku. Przestrzeń ta jest częściowo fizycznie dostrzegana w postaci nowych inwestycji o konkretnych lokalizacjach zorientowanych na innowacje, badania, kształcenie i przemysł innowacyjny. Jednocześnie powstaje przestrzeń wirtualna o cechach intensywnych przepływów wiedzy informacji poprzez sieci informatyczne. Miasta w tych sieciach przepływów aktywnie uczestniczą.
- 3) Wielkość miasta i jego znaczenie mierzone liczbą ludności utraciły znaczenie dominujące. Czynniki ludzki waloryzowany jest oceną

- kapitału ludzkiego i społecznego. Nie mniej istotne są potencjały: gospodarczy, innowacyjny, kreatywny. Są one silnie uwarunkowane przestrzennie i infrastrukturalnie.
- 4) Wiedza, jako tworzywo urbanizacji, nie jest doceniana w polityce przestrzennej miast. Lokalizacje dzielnic wiedzy nie są traktowane jako trwałe bieguny rozwoju. Natomiast europejska polityka spójności podkreśla wymiar regionalny i lokalny badań i innowacji.
 - 5) Polskie miasta powinny wzmocnić swoją rolę jako aktywnego gracza w realizacji polityki spójności UE w segmencie wiedzy i innowacji.
 - 6) Znaczące środki na inwestycje infrastruktury wiedzy (nowe kampusy, parki technologiczne, inkubatory) mogą okazać się nieefektywne, jeśli nie nastąpi przełom pod względem inwestowania w kapitał innowacyjny, wzrost ogólnych nakładów na B + R, reformy strukturalne nauki i kształcenie w Polsce (a także w Europie).

Bibliografia

Barca F. (2009). *Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej*. Przekład nieoficjalny Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Castells M. (2007). *Spółczesność sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r.

Florida R. (2002). *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

Florida R. (2005). *Cities and the Creative Class*. London–New York: Routledge.

Florida R. (2008). *Who's Your City. How the Creative Economy is Making the Place where You Live the Most Important Decision of Your Life*. New York: Basic Books.

Kukliński A. (red.) (2003). *Gospodarka oparta na wiedzy. Perspektywy Banku Światowego*. Warszawa: Komitet Badań Naukowych, Biuro Banku Światowego.

Matusiak M. (2009). „Potencjał gospodarczy, innowacyjny i kreatywny wybranych metropolii europejskich”, w: A. Klasik (red.), *Kreatywne miasta i aglomeracje. Studia przypadków*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Parteka T. (2005). „Transformacja zdegradowanych struktur przestrzennych metropolii polskich”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 223.

Parteka T. (2008). *Europejskie wyzwania spójności polskiej przestrzeni. Regiony, metropolie, transport*. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.

Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej (2007). Komunikat Komisji. Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Strahl D. (2010). „Klasyfikacja europejskiej przestrzeni regionalnej szczebla NUTS 2 ze względu na innowacyjność i rozwój gospodarczy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 4, s. 17–33.

Knowledge Cities in the Process of Shaping Territorial Competitiveness and Cohesion

Below article concerns new interpretations of developing urban structures: from functional space to creative space. The article also concerns symptoms of metropolisation of Polish cities, with special role of knowledge in the urban development in innovative regions. The role of knowledge cities in the European documents on social, economical and territorial cohesion had been analysed as well. Polish cities are about to face great opportunity of using financial support instruments to strengthen their competitive position in the European space of knowledge.

Key words: space, agglomerations, metropolis, knowledge cities, cohesion

Joe Wallis, Brian Dollery

Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej¹

Narzędzia nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) mogą być bardzo przydatne w próbach zrozumienia wzrastającej złożoności działań samorządów. Samorządy lokalne, starające się nawiązać partnerską współpracę z innymi organizacjami, muszą podjąć decyzję, czy rozwiązywać problemy koordynacji poziomej za pomocą mechanizmów rynkowych, hierarchicznych czy też sieciowych. NEI może wykazać, że tam, gdzie inne mechanizmy rządzenia są niepełne lub wiążą się z wysokimi kosztami transakcyjnymi, zaufanie i współpraca mogą się nieformalnie rozwijać jako część procesu, dzięki któremu interakcje o charakterze sieciowym „zakorzeniają się” w sobie nawzajem. Pokazujemy, jak można zmodyfikować omawiane podejście z uwzględnieniem ekspresyjnego wymiaru zachowania w sieciach opartych na nadziei, których członków wiążą nie tyle struktury zależności od zasobów, ile nadzieja na osiągnięcie wspólnych celów. By połączyć te sieci w partnerstwa z udziałem wielu organizacji, samorządy lokalne będą musiały podjąć się roli zarówno przywódcy, jak i facylitatora.

Słowa kluczowe: nowa ekonomia instytucjonalna, narzędzia nowej ekonomii instytucjonalnej, alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych

Wstęp

Mimo znacznego zróżnicowania funkcji spełnianych przez samorządy lokalne oraz źródeł ich dochodów w różnych krajach w ciągu ostatnich dwudziestu lat daje się zauważyć globalna tendencja ku wzrastającej złożoności lokalnego sektora publicznego. Bailey (1999, s. 262) zauważa, że tendencja ta ze szczególną siłą pojawia się w krajach rozwiniętych, w których „odejście od monolitycznych, hierarchicznych, wysoce standaryzowanych, biurokratycznych technologii produkcji ku mikro korporacyjnym organizacjom połączonym w sieci zdominowane przez zaspokajanie potrzeb konsumpcji, a nie produkcji” stanowi, jego zdaniem, przejście od „sprawowania władzy do rządzenia” na szczeblu lokalnym.

W niniejszym artykule podjęto próbę wyjaśnienia, jak dalece teoria ekonomiczna może pomóc zrozumieć tę złożoność. Autorzy wy-

rażają pogląd, że o ile teoretyczna perspektywa wyboru publicznego – grup interesu zwraca uwagę na podatność samorządów lokalnych na różnego rodzaju niepowodzenia w sferze zarządzania (Kerr 1999; Wallis 1999), o tyle będzie miała trudności z właściwym uchwyceniem złożoności i potencjału „nowoczesnego” samorządu. W szczególności może nie uwzględniać wykazywanych przez nie zdolności do tworzenia sieci w krajach, w których odegrały one kluczową rolę, tworząc partnerstwa wieloorganizacyjne (PWO) z udziałem agencji rządowych, przedsiębiorców, grup i stowarzyszeń społecznych. Najpierw zastanowimy się, w jakim stopniu nowa ekonomia instytucjonalna pomaga zrozumieć tę zdolność, odwołując się do analizy kosztów transakcyjnych, hierarchii i sieci. Głównym celem tego artykułu jest wysunięcie propozycji modyfikacji standardowych założeń teorii ekonomicznej, na których opiera się to podejście, by odróżnić „gry ekspresyjne”, rozgrywane w sieciach opartych na nadziei (*hope-based networks* – HBN), od „gier strategicznych” dominujących w sieciach opartych na interesach (*interest-based networks* – IBN), co umożliwi lepsze porównanie roli facylitatora odgrywanej zwykle przez sa-

Joe Wallis – profesor ekonomii, Uniwersytet Amerykański Sharjah.

Brian Dollery – profesor ekonomii, Uniwersytet New England.

¹ Przełożył Rafał Śmietana.

morządy lokalne w tych drugich z bardziej wymagającą rolą „przywódcy transformacyjnego”, która może okazać się konieczna w tych pierwszych. By właściwie scharakteryzować każdą z nich, należy przyjąć założenie, że samorządy lokalne pochodzą z demokratycznego wyboru i posiadają mandat w kategoriach „właściwości ogólnej” lub na mocy ustawodawstwa, które określa charakter wzajemnych relacji szczebla centralnego ze szczeblem lokalnym, co dotyczy także tworzenia partnerstwa z innymi organizacjami w celu pobudzania szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych.

Artykuł dzieli się logicznie na cztery główne części. Część 1 koncentruje się na formach zaangażowania samorządów lokalnych w partnerstwa wieloorganizacyjne. W części 2 korzystamy z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej do zbadania, jak poziome problemy z koordynacją w obrębie tych struktur można rozwiązać kolejno przez odwołanie się do rynków, hierarchii i sieci. Część 3 zawiera sugestie modyfikacji teorii ekonomicznej, umożliwiające przeprowadzanie porównań między sieciami opartymi na interesach z sieciami opartymi na nadziei. Część 4, kończąca artykuł, porównuje przywództwo transformacyjne z facylitacyjną rolą władz lokalnych, jaką będą musiały odegrać w obu rodzajach sieci, z którymi mają do czynienia w swoich partnerstwach wieloorganizacyjnych.

1. Zaangażowanie samorządu lokalnego w partnerstwa wieloorganizacyjne

Wydaje się, że istnieją dwa główne sposoby zaangażowania się samorządów lokalnych w partnerstwa wieloorganizacyjne. Po pierwsze, władze centralne mogą kooptować organy samorządu lokalnego wraz z innymi organizacjami do inicjatyw, np. w dziedzinie porządku publicznego, podejmowanych na rzecz mieszkańców danej społeczności. Po drugie, samorządy lokalne mogą podejmować własne inicjatywy partnerskie we współpracy z innymi organizacjami. Do typowych przykładów zaliczają się sytuacje, w których samorządy inicjują współdziałanie z przywódcami lokalnego biznesu i szkołami wyższymi w celu ułatwienia rozwoju małych przedsiębiorstw lub opracowania strategii mają-

cych na celu zwiększenie atrakcyjności regionu dla nowych inwestorów. W wielu krajach samorządy lokalne wykazują dużą aktywność w inicjowaniu współpracy z przedsiębiorstwami, organizacjami społecznymi i stowarzyszeniami lokalnymi w dziedzinie rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich, jak również w dziedzinie opieki społecznej, oświaty, polityki środowiskowej oraz innych dziedzinach (Lowndes, Skelcher 1998, s. 314).

W ciągu ostatnich dwudziestu lat tendencje te – jak się wydaje – przybierają na sile, zwłaszcza że w wyniku „dekrementacyjnej” polityki fiskalnej dysponujące coraz szczuplejszymi środkami samorządy lokalne znalazły się pod wzrastającą presją zmuszającą do zdobywania nowych źródeł finansowania własnych działań. W tym zakresie PWO mogą umożliwić samorządom lokalnym uzyskanie dostępu do źródeł finansowania, wymagających finansowego i rzeczowego wkładu ze strony sektorów prywatnego i społecznego. Mogą także zwrócić się do partnerów z sektora prywatnego w celu przewyżczenia ograniczeń sektora publicznego w dostępie do rynków kapitałowych (Mackintosh 1992).

W tym samym okresie zmiany w zakresie organizacji i zarządzania, zachodzące na wszystkich szczeblach sprawowania władzy, rozszerzyły też zakres i możliwości działania partnerstw wieloorganizacyjnych. Dotyczy to szczególnie restrukturyzacji wielkich struktur biurokratycznych w agencje zajmujące się realizacją pojedynczych celów (Hood 1991), które w pewnych przypadkach przekazano sektorowi prywatnemu, a w innych „utrzymuje się na dystans”, stosując quasi-rynkowe rozwiązania, takie jak rozdział płatnika od dostawcy usług. Rozwiązania te doprowadziły do defragmentaryzacji sektora publicznego. Gwałtowny wzrost liczby różnych agencji odpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityk spowodował, że problemy koordynacji poziomej, powstające w tym „wielocentrycznym obszarze” (Rhodes 1997, s. xii), często próbuje się rozwiązywać na szczeblu lokalnym, na którym POW zapewniają środki do realizacji strategicznych kierunków działania i pomagają zachować ich koordynację.

Główną cechą POW jest ich zasadnicza wewnętrzna „struktura zależności od zasobów” (Rhodes 1988). Zależność ta powstaje, gdyż gru-

py i organizacje, które mogłyby do nich należeć, kontrolują różne ilości i rodzaje zasobów – zaliczają się do nich władza, legitymizacja, środki finansowe, informacje itd. Dlatego znaczne korzyści mogłyby przynieść im wdrożenie takich rozwiązań jak konsultacje, poszukiwanie kompromisowych rozwiązań i negocjacje. W ich wyniku powstaje system koordynacji poziomej, dzięki któremu rozproszone zasoby można zmobilizować i wykorzystać, tak by „można było podjąć zbiorowe (lub równoległe) działania w celu realizacji wspólnej polityki” (Kenis, Schneider 1991, s. 36).

Wydaje się, że na drodze do powstania tego systemu koordynacji poziomej istnieją dwie główne przeszkody. Pierwsza z nich dotyczy dylematu więźnia zwanego także przetargowym; mamy z nim do czynienia w sytuacjach, w których odstępstwo od współpracy przynosi oporzystycznie racjonalnym graczom większe korzyści niż dostosowanie się do uzgodnionych reguł, ze względu na ryzyko, iż zostaną oni oszukani (Scharpf 1992). Niektórzy aktorzy mogą odmówić przekazania zasobów, które zgodzili się wnieść do partnerstwa, i spróbować „jazdy na gapę”, korzystając z wkładu wniesionego przez innych partnerów na rzecz realizacji wspólnych celów. Po drugie, mamy do czynienia z tym, co Borzel (1998) nazywa dylematem strukturalnym, który powstaje dlatego, że aktorzy angażujący się w proces podejmowania decyzji w ramach partnerstwa to często rzeczownicy interesów różnych grup. Jak ujmuje to autorka: „Koordynacja pozioma między organizacjami opiera się pertraktacjach między przedstawicielami tychże organizacji. Przedstawiciele ci nie są zupełnie samodzielni w procesie pertraktacji, gdyż podlegają kontroli ze strony członków własnej organizacji. Te wewnątrzorganizacyjne ograniczenia mają poważne konsekwencje dla kierunków działań przedstawicieli i wiarygodności ich zobowiązań powziętych podczas pertraktacji międzyorganizacyjnych, co utrudnia osiągnięcie konsensusu w tym procesie z dwóch powodów: po pierwsze, ze względu na własne interesy przedstawicieli organizacji i po drugie, ze względu na niepewność wywołaną kontrolą wewnątrzorganizacyjną i koniecznością wewnątrzorganizacyjnego wdrożenia kompromisów międzyorganizacyjnych” (ibidem, s. 261).

Teraz zaprezentujemy oferowane przez nową ekonomię instytucjonalną (NEI) instrumenty służące do porównywania trzech głównych rodzajów rozwiązań instytucjonalnych problemów z koordynacją działań między organizacjami.

2. Podejście NEI do porównywania rynków, hierarchii i sieci

Podejmowane przez ekonomistów próby odróżnienia alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych od poziomych problemów z koordynacją często za punkt wyjścia przyjmują rozdział rynków i hierarchii jako odmiennych mechanizmów rządzenia związanych z określonymi rodzajami kosztów transakcyjnych, eksponowany przez nowatorskich przedstawicieli tradycyjnego nurtu NEI (Coase 1937; Williamson 1985). Późniejsze prace utrzymane w tej tradycji dodały do powyższego schematu trzecią kategorię. W rezultacie powstały różne triady terminologiczne: rynki, hierarchie i sieci (Thompson i wsp. 1991), społeczność, rynek i państwo (Streek, Schmitter 1985), rynki, biurokracja i klany (Ouchi 1991), cena, władza i zaufanie (Bradrach, Eccles 1991) oraz rynki, polityka i solidarność (Mayntz 1993). W pewnym sensie wszystkie z nich nawiązują do wprowadzonego przez Bouldinga rozróżnienia między wymianą, zagrożeniem i relacjami integracyjnymi. Chociaż wyżej wymienione systemy kładą nacisk na odmienne aspekty zjawiska, można na ich podstawie wyróżnić trzy idealne typy, co pokazano w tabeli 1 (opracowanej na podstawie: Powell 1991). Należy jednak pamiętać, że jak wskazują Bradrach i Eccles (1991, s. 289), „w świecie empirycznym cena, władza i zaufanie łączą się z sobą nawzajem na różne sposoby”.

Rynkowe mechanizmy rządzenia

Tabela 1 pokazuje, że jedno z możliwych rozwiązań problemu koordynacji poziomej w POW może stanowić rynkowy system rządzenia, w którym wkłady zasobów różnych partnerów byłyby określone na mocy prawnie obowiązujących kontraktów. Jednak do nadzorowania takiego „kontraktowego” sposobu rządzenia konieczna jest przynajmniej szcztkowa hierarchia.

Tab. 1. Modele rządzenia: rynkowy, hierarchiczny i sieciowy

	Rynkowy	Hierarchiczny	Sieciowy
Podstawa normatywna	kontrakt prawa własności	stosunek pracy	uzupełnianie się silnych stron
Środki komunikacji	ceny	ustalony porządek działań	relacyjne
Metody rozstrzygania konfliktu	pertraktacje cenowe droga sądowa	nakazy administracyjne, nadzór	zasada wzajemności, obawa o własną reputację
Stopień elastyczności	wysoki	niski	średni
Stopień zaangażowania	niski	średni	wysoki
Atmosfera lub klimat	precyzja oraz/lub podejrzliwość	formalna, biurokratyczna	otwartość, elastyczność, wzajemne korzyści
Preferencje aktorów	niezależne	zależne	współzależne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Powell 1991.

Mogłaby ona mieć postać struktury organizacyjnej, takiej jak agencja zarządzająca wyposażona w zdolność prawną do zawierania kontraktów z różnymi partnerami i zarządzania nimi. Implikacje praw własności majątkowej oraz kluczowe cechy tego zasadniczo rynkowego sposobu rządzenia zwięźle podsumowali Lowndes i Skelcher (1998, s. 318): „Mechanizmy cenowe to środki pośredniczące we wzajemnych kontaktach, z tym że sytuacje konfliktowe mogą wymusić pertraktacje lub wystąpienie na drogę sądową w celu doprecyzowania zobowiązań zaangażowanych stron. Rynki dają aktorom znaczną elastyczność pod względem ich zainteresowania zawieraniem koalicji, chociaż konkurencyjny charakter otoczenia i podejrzania żywione przez strony mogą ograniczyć zakres zaangażowania we wszelkie przedsięwzięcia oparte na współpracy”.

Ten mechanizm rządzenia może wiązać się z wystąpieniem pewnych kosztów transakcyjnych, które sprawiają, że jest on niepełny w przypadku POW. Hindmoor (1998, s. 30) zidentyfikował cztery różne źródła kosztów transakcyjnych, które mogłyby wywołać tego rodzaju efekt. Są to „złożoność”, „asymetrie władzy”, „asymetrie informacji” oraz „częstość dokonywania transakcji”.

Odnosząc się do złożoności, Hindmoor dowodzi, że „zapropozowana wymiana jest tym bardziej złożona, im większa liczba ewentual-

ności, które muszą uwzględnić *ex ante* obie strony, zanim będą mogły określić, co *ex post* będzie stanowić zadowalające wypełnienie umowy” (s. 30). Liczba ewentualności, które pojawiają się w POW, może po prostu okazać się zbyt duża i dlatego nie da jej się zadowalająco ująć w systemie kontraktów. Ponadto cechy „doskonałej współpracy” – osąd, entuzjazm i inicjatywa – których można oczekiwać od zainteresowanych stron zaangażowanych w uzgodnienia o współpracy, mogą po prostu okazać się zbyt trudne do zdefiniowania w kategoriach kontraktu.

Oprócz tych elementów złożoności potencjalny wpływ asymetrii władzy może odstręczać pewne grupy i organizacje od uczestnictwa w tych działaniach. W związku z tym Hindmoor (1998) sugeruje, że niektóre strony mogą nie być zainteresowane zawieraniem kontraktów z agencjami rządowymi ze względu na obawy, iż nie uda im się narzucić przestrzegania warunków umowy lub uzyskania odszkodowania na drodze sądowej ze względu na jedyną w swoim rodzaju zdolność rządu do „unieważniania lub lekceważenia wyroków wydanych na jego niekorzyść” (ibidem, s. 31). Lowndes i Skelcher (1998) zauważyli, że tam, gdzie postanowienia zawarte w kontraktach wykorzystuje się do realizacji programów przez POW, asymetria władzy może działać na niekorzyść organizacji ochotniczych i społecznościowych. Mimo „oficjalnych nacisków” na uczestnictwo społecz-

ności lokalnych w przedsięwzięciach mających na celu rewitalizację miast, badanych przez autorów w Wielkiej Brytanii, organizacje te były często z nich wykluczane. Oto komentarz jednej z osób, z którą przeprowadzono wywiad: „Jeżeli przedstawiciele sektora ochotniczego (wolontariatu) nie są wystarczająco silni i atrakcyjni, w partnerstwach z reguły nie ma dla nich miejsca. Małe i wyspecjalizowane organizacje ochotnicze nie dysponują wystarczającą siłą przebicia ani kompetencjami koniecznymi do uczestnictwa w tym procesie. Organizacje te są wartościowe, ponieważ wnoszą ogromną energię i zaangażowanie, lecz potrzebują wpływów politycznych i rozwiązań strategicznych, by znaleźć swoje miejsce w partnerstwach” (ibidem, s. 327).

Trzecie i bardzo znane źródło kosztów transakcyjnych związanych z działaniami opartymi na kontraktach to asymetria informacji. Tego rodzaju zjawiska „zdarzają się i komplikują wymianę, gdy istotne okoliczności są znane jednej lub więcej, lecz nie wszystkim stronom danej transakcji” (Hindmoor 1998, s. 31). Wykazywana przez rynkowych aktorów skłonność do traktowania informacji jako składnika majątku, który należy wykorzystać do uzyskania przewagi zarówno nad współpracownikami, jak i nad konkurentami, może hamować swobodny przepływ informacji i powodować utrzymywanie się asymetrii informacji w większym stopniu niż w przypadku sieciowych sposobów rządzenia.

Z czwartym źródłem kosztów transakcyjnych wspomnianych przez Hindmoora (1998) mamy do czynienia wtedy, gdy transakcje są „nieliczne”, gdyż „im mniejsza liczba partnerów transakcji, z którymi kontaktuje się aktor w celu osiągnięcia pożądanego celu”, tym bardziej prawdopodobne jest, że „sam akt dopełnienia wymiany może sprawić, iż jeden lub obaj będą bardziej uzależnieni od partnera” (s. 32). Wydaje się to bardziej ogólnym sformułowaniem problemu stopnia wyspecjalizowania czynników zaangażowanych w proces produkcji analizowanego przez Williamsona (1985). W odniesieniu do POW Hindmoor (1998) uważa, że im bardziej złożony system kontraktów pod względem różnych ewentualności oraz im bardziej szczegółowe zadania przydziela się poszczególnym partnerom na mocy kontraktu, tym większa wzajemna zależność partnerów od siebie i tym większe ryzy-

ko oportunistycznego wykorzystania przez innych.

Skoro wyżej wymienione czynniki powodują wzrost kosztów transakcyjnych związanych z rynkowym modelem rządzenia, bardziej efektywne mogą okazać się takie sposoby jak hierarchie lub sieci. Należy jednak również zwrócić uwagę na to, jakiego rodzaju koszty transakcyjne generują te modele. Najpierw prześledzimy je na przykładzie hierarchicznego modelu rządzenia.

Hierarchiczny mechanizm rządzenia

Hierarchiczne rozwiązanie problemów łączących się z koordynacją poziomą w POW mogłoby polegać na ustanowieniu struktury biurokratycznej o jasno określonych cechach: roli, zakresie odpowiedzialności i zależności służbowej służących do koordynacji wkładu różnych organizacji. Taką strukturę mogłaby nadzorować rada partnerstwa, w której liczba głosów poszczególnych przedstawicieli byłaby wyraźnie określona. Rozwiązanie to mogłoby przezwyciężyć liczne problemy z koordynacją i współpracą typowe dla modelu rynkowego.

Jednak powstanie tego rodzaju struktury hierarchicznej może pociągać za sobą znaczące koszty transakcyjne związane z koniecznością utrzymywania jej władzy w czasie. Lowndes i Skelcher (1998) odnoszą się do potencjalnie wysokich kosztów negocjacji, które mogłyby towarzyszyć powoływaniu rady partnerstwa: „Tworzenie partnerstw polega na negocjacjach i rywalizacji o to, «kto wejdzie, a kto nie», co stanowi znaczące przesunięcie w stronę struktur hierarchicznych w porównaniu z względnie płynnym członkostwem i niewyraźnie nakreślonymi granicami współpracy przedpartnerstwiej. Niekiedy rywalizacja koncentruje się na konkretnym problemie, np. na przydziale miejsc w radzie lub komitecie zarządzającym, a w innych przypadkach dotyczy debat na temat przywództwa, zakresu odpowiedzialności i priorytetów” (ibidem, s. 325).

Wydaje się więc, że koszty transakcyjne związane z ustanawianiem hierarchii łączą się z rywalizacją o władzę między potencjalnymi partnerami. To zjawisko może wyjaśniać, dlaczego struktury hierarchiczne pojawiają się względnie łatwo w przypadkach, w których hierar-

chia władzy w dużej mierze pozostaje bezsporna. Hindmoor (1998, s. 33–34) notuje zatem, że „w przypadku stosunku pracy hierarchia jest atrakcyjna dla obu stron, ponieważ zakłada się, iż pracownik nie posiada żadnych szczególnych preferencji odnośnie do rodzaju zadań przydzielonych mu do wykonania”.

Niestety, taki stan rzeczy jest mało prawdopodobny w przypadku POW, gdyż potencjalni partnerzy „nie mogą zachować obojętności co do kierunku, w którym podejmowane są decyzje władzy, gdyż właśnie na ten kierunek usiłują wywrzeć wpływ” (Hindmoor 1998, s. 34). Nie można też wykluczyć, że rywalizacja o władzę między tymi aktorami może pozostać nierozstrzygnięta, w związku z czym struktura hierarchiczna się nie ukształtuje. W pewnych warunkach powołanie rady partnerstwa będzie możliwe tylko wtedy, gdy umyślnie wykluczy się z niej grupy lub organizacje odmawiające akceptacji jej zwierzchnictwa. Partnerstwo wieloorganizacyjne może więc zostać zmuszone do działania bez ich współpracy. Jednak nawet jeżeli z tej rywalizacji o władzę wyłoni się w miarę inkluzywna struktura, przypuszczalnie będzie miała ona skłonność do formalizacji i rutynizacji, co może doprowadzić do powstania kolejnych kosztów transakcyjnych w postaci spadku elastyczności i innowacyjności.

Może się więc wydawać, że zarówno rynkowe, jak i hierarchiczne modele rządzenia są niepełne lub generują wysokie koszty transakcyjne. Należy zatem zapytać o względną atrakcyjność sieci jako modelu rządzenia partnerstwami z udziałem wielu organizacji. Czy ich powstawaniu i funkcjonowaniu towarzyszą niższe koszty transakcyjne niż rynkom i hierarchiom? Czy są bardziej elastyczne i inkluzywne? A może prowadzą do większego zaangażowania ze strony potencjalnych partnerów? Poniżej podejmiemy próbę odpowiedzi na te pytania.

Sieciowy mechanizm rządzenia

Sieci nie można odróżnić od innych mechanizmów rządzenia wyłącznie na podstawie obecności zaufania i braku reguł w relacjach wewnętrznych. Chociaż większość autorów zajmujących się zagadnieniami sieci zgodziłaby się z Hindmoorem (1998, s. 25), że aby zrozumieć

rozwój tych mechanizmów rządzenia, „należy zrozumieć, jak i skąd pojawia się zaufanie”, nie sugeruje to, iż zaufanie nie stanowi także ważnego czynnika obniżającego koszty transakcyjne rynków i hierarchii. Istotna różnica polega na tym, że o ile „rynk i hierarchie generują zaufanie dzięki dostarczaniu gwarancji instytucjonalnych (...), o tyle konstytutywną właściwością sieci jest zaufanie, które nie zależy od obecności formalnych gwarancji zewnętrznych” (s. 34).

Ponadto zaufanie to opiera się na pewności, że aktorzy w sieci nie będą łamać reguł, które zakreślają granice ich zachowania zorientowanego na współpracę. Zasady te kreowano na różne sposoby. Rhodes (1988, s. 42–43) upatruje różnic między różnymi rodzajami „sieci politycznych” w „kodach operacyjnych”, „zasadniczych filozofiiach działania” i „regułach gry”, które rządzą relacjami wewnątrz nich. Wilks i Wright (1987, s. 305) odnoszą się w podobny sposób do równoznaczności unikania sporów w takich sieciach z „niepisaną konstytucją” rządzącą relacjami wewnętrznymi. Podobnie Jordan i Richardson (1979, s. 100–101) starali się zidentyfikować „porozumienia operacyjne” wpływające „na proces, za którego pośrednictwem podejmowane są decyzje polityczne (...) oraz na panującą wokół nich atmosferę”. Podkreślają znaczenie reguł, które pozwalają aktorom osiągnąć „porozumienia przynoszące korzyść wszystkim uczestnikom” (s. 472). Zgodnie z tym poglądem reguły owe mają charakter konstytutywny dla sieci politycznych, ponieważ dostarczają wszystkim aktorom informacji o spodziewanym postępowaniu innych, dzięki czemu umożliwiają podejmowanie współpracy „w kontekście, w którym uczestnicy znają już wzajemne potrzeby, oczekiwania i doświadczenia” (Jordan 1990, s. 326).

Główna różnica między regułami a porozumieniami rządzącymi relacjami wewnątrz sieci i tymi, które charakteryzują rynki, leży więc, jak się wydaje, w nieformalnym charakterze tych pierwszych. Jak wskazał Hindmoor (1998, s. 35): „Jako że reguły te są nieformalne i niepisane, nie da się ich narzucić w sposób typowy dla prawnie wiążącego i uznanego kontraktu. Przestrzegania tych reguł nie da się także zapewnić, przyznając jednemu aktorowi hierarchiczną władzę nad działaniami innego. Wyraźnie widać, że aktorzy (w sieci) muszą ufać sobie nawzajem, iż nie

wykorzystają własnej pozycji, co więcej, muszą sobie ufać bez jakichkolwiek gwarancji zewnętrznych. To właśnie zaufanie umożliwia powstawanie i przetrwanie tego rodzaju reguł”.

Można by zatem sądzić, że z perspektywy NEI sieci mogą rozwiązać problemy koordynacji poziomej, jednocześnie nie wymagając od członków przeznaczania zasobów na gwarancje instytucjonalne przeciwko zachowaniom oportunistycznym lub niezorientowanym na współdziałanie.

Oczywiście sieci stały się przedmiotem zainteresowania nie tylko NEI, ostatnio badania nad nimi zyskały znaczną popularność. Zdaniem niektórych badaczy (Kenis, Schneider 1991) pojęcie sieci stało się „nowym paradygmatem architektury złożoności”. Rozpowszechnione zastosowanie pojęć związanych z siecią w rozmaitych dyscyplinach znajduje swoje odzwierciedlenie w następujących komentarzach autorstwa Borzel (1998, s. 252): „Mikrobiolodzy opisują komórki w kategoriach sieci informacyjnych, ekolodzy formułują koncepcje środowiska żywego jako systemów sieciowych, informatycy analizują sieci neuronalne, które mają zdolności samoorganizujące i samouczące. We współczesnych naukach społecznych sieci bada się jako nowe formy organizacji społecznej, by wymienić tylko socjologię nauki i techniki, sieci w ekonomii przemysłu, technologie sieciowe w zarządzaniu i w kształtowaniu polityk publicznych”.

Głównym problemem, w obliczu którego stają teoretycy sieci w naukach społecznych, wydaje się dążenie do wyjaśnienia, jak można nawiązywać i rozwijać współpracę w kontekście „współzależnych relacji opartych na zaufaniu, lojalności i wzajemności”, z reguły kojarzonym z sieciami. Większość rozwiązań tego problemu można ująć w dwie kategorie. Pierwsza pochodzi z pewnej odmiany teorii gier strategicznych bardzo dobrze znanej ekonomistom. Podejmuje ona próbę wyjaśnienia procesu kształtowania sieci, odwołując się do interesów o charakterze komplementarnym. Druga wywodzi się z (mniej znanego) pojęcia „gier ekspresyjnych” sformułowanego przez Goffmanna (1959). Postaramy się porównać i przeciwstawić dwa rodzaje sieci: pierwszy oparty na interesach, a drugi „oparty na nadziei”, których zasady działania można wyjaśnić w odniesieniu do dwóch wyżej wspomnianych

odmian gry. Choć gry ekspresyjne, które prowadzą do powstania sieci opartych na nadziei (HBN), jak się wydaje, należą bardziej do domeny psychologii społecznej niż do ekonomii, podejmiemy próbę zasugerowania takich modyfikacji teorii racjonalnego wyboru, by przyczynić się do lepszego wyjaśnienia typowych dla nich interakcji.

3. Sieci oparte na interesach a sieci oparte na nadziei

W ciągu minionych dwudziestu lat teoretycy gier dokonali znacznych postępów w dziedzinie analizy warunków, pod którymi uczestnicy gry mogą sobie wzajemnie ufać i współpracować ze sobą (Axelrod 1984; Coleman 1990; Kreps 1990). Poniższe czynniki odróżniają modele gier zaproponowane przez tych teoretyków od „dylematu więźnia”, które sprawiają, że społecznie suboptymalne strategie niezorientowane na współpracę mogą być racjonalne z perspektywy indywidualnej: liczba aktorów jest stosunkowo niewielka, kontakt z osobami na zewnątrz sieci – ograniczony, interakcja między aktorami odbywa się często, a współpraca w jednej dziedzinie może zależeć od współpracy w innych. W takich warunkach aktorzy kalkulują wpływ nieprzestrzegania reguł rządzących siecią na ich reputację wewnątrz sieci i na przyszły dostęp do niej. W sytuacji, w której każdy członek sieci spodziewa się, że koszty nieprzestrzegania umowy przewyższą korzyści takiego zachowania, istnieją sprzyjające warunki do zaistnienia zaufania i współpracy, zgodnie ze spostrzeżeniem Gambetty (1988, s. 10): „aktorzy ufają, ponieważ mają powód do tego, by zaufać”. Można się więc spodziewać, że powstała w ten sposób sieć oparta na interesach (IBN) będzie działać jako stały mechanizm rządzenia mimo braku formalnych sankcji przeciwko nieprzestrzeganiu rządzących w niej „zasad”.

Wspólnoty polityczne jako sieci oparte na interesach

Hindmoor (1998) zasugerował, że IBN, które wylaniają się z tych powtarzanych gier, najprawdopodobniej przyjmą formę „wspólnot politycz-

nych”, a nie „sieci problemowych”. Rozróżnienie między tymi dwoma rodzajami „sieci politycznych” nakreśliłi Marsh i Rhodes (1992, s. 25), co pokazano tabeli 2.

Aby rządzenie w ramach wspólnoty politycznej POW przybrało formę IBN, wydaje się, że komplementarność zainteresowań partnerów powinna wynikać ze względnie zrównoważonej struktury zależności od zasobów. Dlatego dostęp do POW musi być ograniczony do tych partnerów, którzy mogą wnieść znaczący wkład w postaci tychże zasobów. Ponadto wkład ten nie powinien ograniczać się do konkretnego projektu, lecz trwać w ramach ciągłego procesu o charakterze politycznym lub ciągu wzajemnie ze sobą powiązanych zagadnień, w odniesieniu do których między aktorami występuje milcząca lub paradigmatyczna zgoda. Konieczność wchodzenia

w „częste interakcje wysokiej jakości” w związku z tymi zagadnieniami skutkuje przekształceniem „jednorazowej” gry w relację o charakterze powtarzalnym. Gdy negocjacje zaczynają zakorzeniać się w innych negocjacjach, mogą pojawić się zaufanie i współpraca, ponieważ aktorzy zdają sobie sprawę, że złamanie zasad współpracy w jednej dziedzinie może prowadzić do rozkładu współpracy w innych dziedzinach. Ta właściwość nazwana przez Granovettera (1985) „zakorzeniem” (*embeddedness*), jak się wydaje, nie wymaga ponoszenia kosztów transakcyjnych związanych z ustanawianiem bardziej sformalizowanych zabezpieczeń przeciwko nieprzeprzeżaniu reguł obowiązujących w sieci.

Jednak instytucjonalne słabości IBN-ów stają się tym wyraźniejsze, im bardziej odnoszą się do idealnego typu wspólnoty politycznej. Przede

Tab. 2. Porównanie wspólnot politycznych z sieciami powiązаныmi wspólnotą zagadnień

Wymiar	Wspólnota polityczna	Sieć zagadnień
	<i>Członkostwo</i>	
Liczba uczestników	bardzo ograniczone, niektóre grupy celowo wykluczone	duża
Rodzaje interesów	dominacja interesów gospodarczych oraz/lub zawodowych	obejmuje szeroki zakres interesów
	<i>Integracja</i>	
Częstość interakcji	częsta interakcja wysokiej jakości wszystkich grup we wszystkich sprawach związanych z kwestiami politycznymi	kontakty o zmiennej częstości i nasileniu
Ciągłość	członkostwo, wartości i wyniki trwałe w czasie	członkostwo ulega znacznym zmianom
Konsensus	wszyscy uczestnicy wyznają wspólne podstawowe wartości i przyjmują prawowitość wyników	pewna zgoda istnieje, lecz konflikt nigdy nie zanika
	<i>Zasoby</i>	
Dystrybucja zasobów	wszyscy uczestnicy dysponują zasobami, podstawowa relacja to relacja wymiany	niektórzy uczestnicy mogą dysponować zasobami, lecz są one ograniczone; podstawowa relacja to konsultacja
Wewnętrzne	hierarchiczne, liderzy mogą wpływać na członków	zróznicowane, zmienny rozkład i zdolność do regulacji postępowania członków
Władza	między członkami istnieje równowaga sił; mimo iż jedna z grup może dominować, gra musi mieć sumę dodatnią, jeżeli wspólnota ma przetrwać	nierówność sił odzwierciedlająca nierówność zasobów i nierówny dostęp, gry o sumie zerowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Marsh, Rhodes 1992, s. 25.

wszystkim typowe dla nich mechanizmy rządzenia mogą stać się tak samo elitarne i ekskluzywne jak hierarchie. Ponadto ich nieformalność może utrudniać pociąganie ich do publicznej odpowiedzialności w taki sam sposób jak struktury hierarchiczne funkcjonujące pod egidą wybranych osób prawnych, np. samorządów lokalnych. W badaniu działań POW na rzecz rewitalizacji miast Lowndes i Skelcher (1998, s. 328) zauważyli, że: „Niektórzy z naszych respondentów wyrazili negatywną opinię na temat znaczenia więzi nieformalnych, kontaktów osobistych i zaufania (...). Osoby, które czuły się wykluczone lub zmarginalizowane, uważały relacje sieciowe za «kumoterskie», «koteryjne» lub typowe dla grup «trzymających wszystko w kieszeni». Oparcie relacji na kontaktach towarzyskich, przyjaźni i zaufaniu utrudniały nowym aktorom «przedostanie się do sieci»”.

W szczególności nie można wykluczyć tendencji IBN-ów do kosztowności w tak zwane żelazne trójkąty złożone z radnych komisji, zawodowych menedżerów i „dobrze poinformowanych” grup interesu, działających razem w zмовie na rzecz utrzymania programów, które przynoszą korzyści każdej z zainteresowanych stron, lecz jednocześnie rozkładają ich koszty na mieszkańców płacących podatki lokalne lub krajowe oraz odmawiają innym grupom dostępu do procesu politycznego na szczeblu lokalnym.

Wspólnoty polityczne przedstawiano także jako źródła oporu wobec zmian. Wykorzystując tzw. model Rhodessa, przeprowadzono w Wielkiej Brytanii badania konkretnych przykładów funkcjonowania sieci politycznych w rolnictwie, energetyce jądrowej, a także zagadnień takich jak zatrudnienie młodzieży, palenie tytoniu, choroby serca, służba zdrowia, informatyka i polityka dotycząca kursu wymiany walut (Marsh, Rhodes 1992). Okazało się, że większość tych sieci, w takim czy innym stopniu, wykazuje cechy wspólnot politycznych, innymi słowy, „w każdym obszarze działania ograniczona liczba grup cieszyła się uprzywilejowanym dostępem do kształtowania polityki, co dotyczyło zarówno spraw, jakie stawały na porządku dziennym, jak i wyników ich wdrażania” (Rhodes, Marsh 1992, s. 199). Co znamienne, Rhodes i Marsh (1992) wnioskuje, że tego rodzaju sieci polityczne mogą działać jako ważny czynnik ograniczający zmiany priory-

tetów tychże polityk. Autorzy ci zwracają uwagę, że sieci „niekoniecznie usiłują udaremniać wszelkie zmiany, lecz ograniczają ich zakres, zmieniają kierunek i starają się je przetrwać, przez co w poważnym stopniu wpływają na ich szybkość i kierunek” (s. 196–197).

Istnieją też koszty alternatywne związane z czasem i wysiłkiem przeznaczanym na działalność w sieci. Lowndes i Skelcher (1998, s. 322–323) w następujący sposób komentują to zjawisko: „Poznanie kluczowych osób w sieci, nawiązywanie oraz utrzymywanie z nimi kontaktów zajmuje czas i może odrywać organizacje od głównych obszarów ich działalności. Jak zauważył jeden z respondentów: «Mógłbym przez cały tydzień spotykać się z członkami sieci, pytanie tylko, co na tym ucierpi»”.

Co mniej oczywiste, z perspektywy skoncentrowanej wyłącznie na wąsko pojętych kosztach transakcyjnych można dostrzec coś, co Borzel (1998) nazywa „ukrytymi możliwościami” w postaci pozornie do niczego nieprzydatnych działań w sieci, które „mogą przyczyniać się do powstawania dodatkowych, nieformalnych związków pomiędzy między- i wewnątrzorganizacyjnymi płaszczyznami podejmowania decyzji (...), (które) pomagają przezwyciężyć strukturalny dylemat systemów przetargowych (...) Sieci nie służą bezpośrednio podejmowaniu decyzji, lecz informowaniu, przekazywaniu i wywieraniu wpływu w procesie przygotowywania do ich podjęcia” (s. 262).

Jednak Borzel rozszerza swoją krytykę podejścia NEI o analizę względnej instytucjonalnej przewagi modelu sieciowego, zwracając uwagę na to, że bagatelizuje on „rolę konsensualnej wiedzy, idei, przekonań i wartości” (s. 264). Sugeruje również, że alternatywne, bardziej poznawcze podejścia do badań sieci politycznych pojawiają się w teoriach uczenia się i działań komunikacyjnych, takich jak model „koalicji rzeczników interesów” (*advocacy coalition*) (Sabatier 1988), w którym członkowie sieci „nie uciekają się do strategicznych przetargów, lecz raczej polegają na działaniach komunikacyjnych, takich jak uzgodnienia polityczne lub zmiany polityk w procesie uczenia się” (s. 264).

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że teorie te proponują model interakcji sieciowej wykraczający poza moc wyjaśniającą konwen-

cjonalnej analizy ekonomicznej. Teraz przyjrzymy się konkretnym rozwiązaniom teoretycznym, które można zastosować do zmodyfikowania podejścia racjonalnego wyboru, by wyjaśnić interakcje partnerów w ramach sieci opartych na nadziei (HBN).

Sieci oparte na nadziei (HBN)

W ważnym artykule zatytułowanym *The Emotions and Economic Theory* (Emocje i teoria ekonomiczna) Jon Elster (1998) zasugerował wprowadzenie szeregu modyfikacji do teorii racjonalnego wyboru, by lepiej wyjaśnić wpływ, jaki emocje wywierają na zachowanie człowieka. Zdaniem Elstera emocje takie jak nadzieja można odróżnić od stanów nieemocjonalnych umysłu za pomocą sześciu cech, do których zaliczył „poprzedniki kognitywne, obiekty intencjonalne, pobudzenie fizjologiczne, odpowiedź fizjologiczną, walencję i skłonność do działania” (s. 49). Model ten można uprościć i zastosować do HBN, wyróżniając trzy komponenty emocjonalne wspólne dla ich członków.

Przede wszystkim nadzieję uczestników sieci wzbudza ich „wewnętrzne przekonanie” o możliwości osiągnięcia wspólnych celów przez zaangażowanie się w proces kształtowania polityki. Innymi słowy, przekonanie, że osiągnięcie pewnych celów dzięki udziałowi w procesie politycznym nie jest „ani nieuniknione, ani niemożliwe” (Sutherland 1989, s. 193), musi współistnieć z przekonaniem, że „warto dążyć do osiągnięcia tych celów w specjalny sposób, odmienny od dążeń do osiągnięcia innych celów” (Taylor 1985, s. 135), aby pojawiła się nadzieja wyrażona przez inwestycje lub zaangażowanie się w ich realizację.

Niemniej jednak emocje takie jak nadzieja kryją w sobie coś więcej niż pewien zestaw przekonań. Ich wyrażaniu musi towarzyszyć stopień „energii emocjonalnej”, która znajduje swoje odzwierciedlenie w cechach pobudzenia fizjologicznego, odpowiedzi fizjologicznej i walencji opisanych przez Elstera (1998). Collins (1993) sformułował teorię, według której energia emocjonalna stanowi „wspólny mianownik racjonalnej działalności społecznej”. Zdaniem tego autora tylko ludzie o bardzo wysokim lub bardzo niskim poziomie energii emocjonalnej przekra-

czają próg uwagi, powyżej którego poziom wyrażanych przez nich emocji staje się „empirycznie widoczny, zarówno w zachowaniu (dotyczy to zwłaszcza komunikacji niewerbalnej i postawy ciała), jak i w fizjologii” (Collins 1993, s. 211). Zasugerowaliśmy, że przekonania dające początek nadziei wyrażane są z dużą i zauważalną pasją związaną z dążeniem do osiągnięcia określonych celów. Pasja ta może „albo przyciągać, albo odstręczać ludzi od interakcji, w których generują ją uczestnicy” (Wallis, Dollery 1999, s. 144).

W swojej analizie teorii emocji Elster (1998, s. 47) wskazał, że „ogólnie rzecz biorąc, psychologiczne badania emocji nie koncentrowały się na tym, jak emocje prowadzą do powstawania zachowań. Zamiast tego starały się zidentyfikować najbliższe lub ostateczne przyczyny emocji. W takim stopniu, w jakim psychologowie zajmują się zachowaniem, zwykle skupiają się na *skłonnościach do działania*, a nie na dostrzegalnych działaniach”. Te „skłonności do działania” zostały zdefiniowane (Frijda 1986, s. 70) jako „stany gotowości do podjęcia określonego rodzaju działania”.

Na gruncie wspólnych emocji powstających w ramach HBN-ów rodzą się trzy charakterystyczne rodzaje skłonności do działania. Na pierwszym miejscu żywiona przez członków sieci nadzieja inicjuje czujność zorientowaną na dostrzeganie sposobności sprzyjających osiągnięciu wspólnych celów. Erich Fromm (1968, s. 9) w następujący sposób wyekspozował tę cechę nadziei: „Nadzieja jest paradoksalna. Nie jest ani biernym oczekiwaniem, ani nierealnym wymuszeniem wydarzeń, które nie mogą zaistnieć. Jest jak gotowy do ataku tygrys, który skoczy tylko wtedy, gdy nadejdzie właściwy moment”.

Drugą (i powiązaną z poprzednią) skłonnością do działania jest gotowość kontynuowania dążeń do osiągnięcia własnych celów w obliczu kumulacji rozczarowań. Snyder (1994) zdefiniował nadzieję jako „sumę siły woli i umiejętności planowania, jaką dysponujemy, chcąc osiągnąć nasze cele” (s. 5). Jego zdaniem, podejmując próby osiągania celów, z którymi wiążą nadzieje, ludzie muszą wykazać (i) „siłę woli”, korzystając z własnych rezerw energii emocjonalnej lub „determinacji i zaangażowania”, oraz (ii) „umiejętności planowania”, czyli zdolności do opracowania jednego lub więcej skutecznych planów

działania zmierzających do ich osiągnięcia. Do siły woli i umiejętności planowania będą musieli się odwołać szczególnie w obliczu sprzeciwu, oporu lub w sytuacji, gdy droga wiodąca ku obranemu celowi okaże się zablokowana.

Z tej perspektywy nadzieja prowadzi do powstania przede wszystkim skłonności do działania charakteryzującego się wytrwałością. Dlatego można ją postrzegać jako ważne źródło związanych z tym procesem korzyści wynagradzających za uczestnictwo w działaniach, w których, zdaniem Hirschmana (1985), „synteza dążenia i osiągnięcia” może się pojawić, gdy ludzie „mają przedsmak” osiągnięcia tego, do czego dążą. Nie tylko rekompensuje im „niepewność wyniku oraz wysiłek lub niebezpieczeństwo związane z działaniem”, lecz także może odegrać rolę bodźca zniechęcającego do „jazdy na gapę” w sytuacjach wymagających pracy zespołowej (s. 14–15).

Skłonności do działania, przejawiające się jako czujność i wytrwałość, to cechy charakteryzujące idealnego „przedsiębiorcę politycznego” (Kingdon 1984), który „czyha” na sposobność przedstawienia pod rozważę innym decydnym bliskich sobie propozycji lub uwag. Dlatego HBN-y można określić jako związki przedsiębiorców politycznych starających się uczestniczyć w procesie tworzenia polityk w drodze do osiągnięcia celów, które stanowią przedmiot ich wspólnych nadziei.

Trzecia skłonność do działania to dążność do uczestnictwa we wzajemnych interakcjach z aktorami, którzy dzielą tę samą nadzieję. Chcąc wyjaśnić tę skłonność do działania, Elster (1998, s. 64) odrzuca model emocjonalnych kosztów i korzyści uznając je „za psychiczne koszty i korzyści wchodzące w skład funkcji użyteczności na równi z satysfakcją czerpaną z nagród o charakterze materialnym” na rzecz podejścia, które traktuje je zarówno jako źródła dysonansu, jak i mechanizmy służące do ograniczania tego dysonansu. W ten sposób podejmuje próbę zastosowania do badań emocji teorii „dysonansu poznawczego” spopularyzowanej przez Leona Festingera (1957). Sugeruje ona, że w celu zmniejszenia nieprzyjemnego uczucia napięcia, jakiego doświadczają ludzie, gdy podejmują działania zgodne ze swoimi skłonnościami, poszukują oni reprezentacji poznawczych, które wspierają ich działanie i zmniejszają uczucie napięcia lub dysonan-

su powstające podczas realizacji tych działań. Podejście to może wyjaśnić, dlaczego ludzie wynajęci przekonania wpływające z określonych nadziei chętnie wchodzi w interakcje w ramach HBN-ów, które dzielą ich przekonania. Wydaje się, że istnieją dwa sposoby wzmacniania emocji przez interakcję w ramach sieci: retoryka wzmacniająca przekonania, które stanowią podłoże wspólnych emocji, oraz wytwarzanie i odtworzenie energii emocjonalnej w procesie interakcji z innymi członkami grupy.

Interakcja w ramach HBN-ów najczęściej obejmuje dzielenie się przyczynami przekonań, które wywołują te emocje. Każdy członek sieci najprawdopodobniej posiada własne powody, które sprawiają, że uczestniczy w jej działaniach, lecz zawsze w pewnym stopniu mają one charakter ukryty, niedoprecyzowany i nie w każdym momencie można je w pełni wyrazić. Dlatego zwracają się do innych, poszukując bardziej klarownych i wyrazistych sformułowań, które wzmocnią wspólne przekonania. Tego rodzaju kontakty nie tylko wzmacniają spójność sieci, lecz także pełnią funkcję „ewangelizacyjną”, przekonując osoby z zewnątrz, że dołączenie do sieci będzie najlepszym wyrazem tego, jak wiele znaczą dla nich pewne przekonania.

HBN-y można zidentyfikować dzięki charakterystycznej dla nich retoryce. Można ją postrzegać jako uczestnictwo w tym, co Goffman (1959) nazwał „grami ekspresyjnymi”. Są to z reguły formy interakcji społecznej, w których uczestniczą wyrażający się w określony sposób „nadawcy” oraz reagujący na to „odbiorcy”, jednocześnie wyrabiający sobie zdanie na temat „nadawców”. Loury (1994) argumentuje, że pojęcie to ma szczególne odniesienie do badań nad polityką, ponieważ interpretacja ekspresji politycznej z reguły polega na „wnioskowaniu na podstawie aktu ekspresji co do motywów nadawcy, wyznawanych przez niego wartości i priorytetów działania” (s. 432–433). Sugeruje, że akceptacja przez konkretną grupę może wymagać zastosowania „słów-kluczy” i odwołania się do „mowy grupy”. Te działania ekspresyjne wywołują dysonans wpływający na członków grupy w takim stopniu, że rezygnują z własnej autonomii i podejmują interakcję w grupie. Dlatego działania te mogą pełnić funkcję swego rodzaju mechanizmu doboru, odrzucając członków, u których ów

dysonans jest najsilniejszy, tak by w miarę upływu czasu wewnętrzna spójność HBN wzrastała, a w skład grupy stopniowo wchodziła członkowie rzeczywiście podzielający przekonania wyrażane za pomocą tej retoryki.

Kolejny rodzaj mechanizmu selekcji zidentyfikował Collins (1993). Kładzie on nacisk na zjawisko, które nazywa „rytuałem interakcji” jako kolejny aspekt gier ekspresyjnych. Wysznuł hipotezę, że „rytuał interakcji” funkcjonuje z powodzeniem, jeżeli zwiększa rezerwy „energii emocjonalnej”, z której muszą czerpać członkowie grupy, skoro mają utrzymać skłonność do działania związaną ze wspólnymi emocjami. Aby to osiągnąć, rytuał musi przekroczyć dwa ważne progi. Pierwszym z nich jest „próg bliskości relacji”. Istnieje prawdopodobieństwo przekroczenia tego progu w interakcjach w obrębie HBN-ów, ponieważ ich członkowie wyznają przekonania będące podłożem wspólnych emocji z tak wysoką energią emocjonalną, że daje się ona dostrzec. Osoby niepodzielające pasji innych członków sieci będą miały większe trudności z interakcją w obrębie sieci, niż może sugerować teoria Kurana o fałszowaniu preferencji. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest trudność „udawania”, ciągłego „oszukiwania” pozostałych członków grupy w kwestii emocjonalnego zaangażowania, a nawet jeżeli osoby te zastosują taką strategię z powodzeniem, nie będą odczuwać żadnej satysfakcji z poczucia przynależności do grupy. Dlatego kultura pasji może odegrać rolę mechanizmu doboru, odsiewając osoby, które w rzeczywistości nie podzielają przekonania pozostałych członków HBN. Siła więzi w obrębie tego rodzaju sieci może też wzrastać z czasem w wyniku wyborczego oddziaływania tej kultury.

Drugi próg, który należy pokonać, by rytuał interakcji można było uznać za skuteczny, nazywa Collins „progiem gęstości”. Zostaje on przekroczony, gdy przynajmniej dwie osoby przebywają ze sobą na tyle blisko i na tyle długo, że odczuwają pozytywne pobudzenie emocjonalne pasjami drugiej strony. W tym sensie częste kontakty osobiste można więc uznać za charakteryzujące się dużą „gęstością”.

Collins argumentuje, że po przekroczeniu progów bliskości i gęstości relacji podczas konkretnego rytuału interakcji skupienie uwagi uczestniczącej w nim udział grupy oraz wspólny

nastrój emocjonalny przejdą przez krótkotrwały cykl wzrostu i wzajemnego pobudzania aż do osiągnięcia punktu emocjonalnego nasycenia. Po interakcji każdy z uczestników będzie odczuwał „energetyczną poświatę”, która „stopniowo spada w miarę upływu czasu”, a więc członkowie sieci mają bodziec do ponownego zainwestowania energii emocjonalnej w późniejsze interakcje. Dzięki temu jej zasoby mogą wzrastać w kolejnych rytuałach interakcji, co z kolei umożliwia indywidualnym członkom odłożenie „długoterminowych zapasów” (Collins 1993, s. 212) pasji dzięki wielokrotnemu uczestnictwu w udanych rytuałach. Właśnie ten fundusz „siły woli i umiejętności planowania” stanowi rezerwę, z której mogą czerpać członkowie danego HBN, by przeciwdziałać emocjonalnemu komponentowi dysonansu, jaki przeżywają w wyniku nagromadzenia rozczarowań oraz by podtrzymać „skłonność do działania” i „przyczajenia się jak tygrys” w oczekiwaniu na sposobność do uczynienia kolejnych kroków na drodze do osiągnięcia wspólnych celów.

W tabeli 3 przedstawiono porównanie między sieciami opartymi na interesach (IBN) i sieciami opartymi na nadziei (HBN). Patrząc z instytucjonalnej perspektywy porównawczej, można odnieść wrażenie, że HBN-y mają pewną przewagę nad IBN-ami jako mechanizmem rządzenia w ramach partnerstwa wieloorganizacyjnego. Powstające w ramach HBN-ów skłonności do działania, przejawiające się jako czujność w dostrzeganiu sposobności i wytrwałość, najprawdopodobniej sprawiają, że ich członkowie są zarówno bardziej elastyczni, jak i bardziej zaangażowani niż członkowie IBN-ów. Te skłonności do działania można uznać za swego rodzaju „wartość dodaną” gier ekspresyjnych rozgrywanych w ramach HBN-ów, ponieważ z porównywalnym prawdopodobieństwem rozwiązują zarówno dylematy „więźniów”, jak i „koordynacji” oraz powtarzalne gry strategiczne rozgrywane w ramach IBN-ów. Ponadto członkowie HBN-ów prawdopodobnie będą wykazywać silną „orientację na rzecz zmian” w porównaniu z członkami IBN-ów. Zamiast po prostu podejmować próby „ograniczania i przetrwania” zmian narzuconych z góry, będą „czekać na okazję”, przygotowując się do zainicjowania zmian, które pomogą im uczynić kolejny krok na dro-

dze do osiągnięcia wspólnych celów, lub promując siebie nawzajem na takie stanowiska, które umożliwią im podjęcie owych inicjatyw.

Uznanie, że HBN-y są skutecznymi „czynnikami promującymi zmiany”, może wywołać silny sprzeciw ze strony grup wykluczonych z partnerstw wieloorganizacyjnych, które udało się przejść HBN-om. Mimo że IBN-y mogą być w takim samym stopniu elitarne, wykluczenie np. z typowej wspólnoty politycznej może być postrzegane jako mniej groźne dla zainteresowanych grup. Będą to raczej interpretować jako działanie „lokalnego establishmentu”, do którego należy się dostosować lub który należy obejść w celu realizacji własnych celów. Jednak pojawianie się HBN-ów, które nie tylko dysponują wpływami na szczeblu lokalnym, lecz także są zdeterminowane wykorzystać je w celu przewyciężenia wszelkiego oporu wobec planowanych przez siebie zmian, stanowi poważniejsze zagrożenie instytucjonalne dla grup pragnących realizować konkurencyjne cele. Aby przeciwstawić się temu „bezpośredniemu zagrożeniu”, mogą zmobilizować „reakcyjne” HBN-y, których

zadaniem będzie neutralizacja działań „postępowych” HBN-ów. Oczywiście zgadza się to ze spostrzeżeniem Sabatiera, że w „podsystemach polityk”, w których wśród uczestników rysuje się podział w kwestii najważniejszych przekonań, z czasem może pojawić się stabilny układ rywalizujących ze sobą „koalicji interesów”. Można domniemywać, że równowagę sił między tymi grupami zakłócać będą tylko czynniki zewnętrzne, takie jak np. wybory lub kryzysy gospodarcze. Dlatego struktura ta może doprowadzić do „paraliżu polityki” bez względu na to, jak zdecydowanie każda z tych koalicji lub HBN-ów opowiada się za zmianami o charakterze paradygmatycznym.

Potencjał HBN-ów umożliwiający wywołanie mobilizacji oporu wystarczającego do wytworzenia tego rodzaju paraliżu polityki może oznaczać, że są one mniej trwałe niż IBN-y. Strategie „długiego marszu” IBN-ów wraz ze znamienym eksponowaniem „drobnych zmian przez wzajemne dostosowanie się stron” (Lindblom 1959) może zapewnić dłuższą ciągłość tych mechanizmów rządzenia niż mecha-

Tab. 3. Porównanie sieci opartych na interesach (*interest-based networks* – IBN) z sieciami opartymi na nadziei (*hope-based networks* – HBN)

	Sieć oparta na interesach	Sieć oparta na nadziei
Rodzaj gry	powtarzalna gra strategiczna	gra ekspresyjna z powtarzalnymi rytuałami interakcji
Motyw współpracy	zależność od zasobów	wspólna wiara w wartość i możliwość osiągnięcia celów
Wyjaśnienie zachowań aktora	analiza zysków i strat współpracy w porównaniu ze złamaniem zasad	poszukiwanie zrozumienia w celu zmniejszenia dysonansu
Ton lub klimat	wzajemne korzyści o charakterze otwartym	pasja
Elastyczność	średnia	wysoka
Zaangażowanie	średnie	wysokie
Postawa wobec zmian	ograniczanie ich zakresu i przetrwanie	przewyciężanie oporu wobec zmian
Potencjalny sprzeciw ze strony grup wykluczonych	niski/średni	w ostatecznym rozrachunku wysoki
Postawy wobec rozważnej racjonalności	zachęcanie	zniechęcanie przez „poprawność polityczną”
Zależność od przywództwa	średnia	wysoka

Źródło: opracowanie własne.

nizmów typowych dla HBN-ów, których pasja skoncentrowana na realizacji celów grupy może ostatecznie doprowadzić do powstania silnego oporu i nagromadzenia rozczarowań, które w pewnej chwili „ugaszą żarliwość” wywołaną pasmem początkowych sukcesów.

Oprócz tego, że HBN-y starają się wzmacniać własną spójność wewnętrzną przez używanie „politycznie poprawnego” języka, „słów-kluczy” i „mowy grupy”, mogą być one bardziej podatne na błędy polityczne (Loury 1994) i mniej skłonne do akceptacji przestrzeni kompromisu między konkurencyjnymi celami niż IBN-y, których działanie często wymaga sporych nakładów negocjacyjnych, by doprowadzić do pogodzenia interesów wielu stron.

Na koniec należałoby zauważyć, że HBN-y bardziej niż IBN-y bywają uzależnione od właściwych aktorom umiejętności przywódczych. W przypadku IBN-ów przynajmniej jeden aktor inicjuje i odgrywa rolę nieoficjalnego facylitatora na etapie przedpartnerskiego współdziałania, na bazie którego może rozwinąć się partnerstwo wieloorganizacyjne. Jednak aby z tych działań w ramach sieci powstała HBN, może zajść konieczność uznania jednego z aktorów za przywódcę przez pozostałych członków. W HBN-ach przywódcy mogą odgrywać rolę ogniskującą, ułatwiając rozwój „kultury pasji”, koncentrującej nadzieje zwolenników na wspólnej wizji. W tym celu dbają o przekroczenie progów gęstości i bliskości relacji przez konstruowanie interakcji grupy na wielu poziomach o stopniowo coraz niższym statusie, począwszy od „wewnętrznego kręgu” zwolenników, z którymi przywódca utrzymuje najbliższe kontakty. Dostęp do tego poziomu interakcji ogranicza się do zwolenników, których przywódca darzy najwyższym zaufaniem. Zaufanie to zależy nie tylko od umiejętności i zasobów, które zwolennicy ci mogą przeznaczyć na wykonywanie przydzielonych sobie zadań, lecz także pasji, z jaką poszukują oni sposobów wspierania działań przywódcy. Przywódcy kształtują rozwój kultury swoich zwolenników, określając warunki współzawodnictwa o dostęp do wewnętrznego kręgu. Ponadto mogą wpływać na rodzącą się w tym kręgu pasję, która przesącza się w dół na coraz niższe poziomy zwolenników przez eksponowanie wspólnoty celów i poziomu emocji po-

budzanego przez rytuały interakcji. Koncepcja Bennis i Nanusa (1985) upatrująca w przywódcach „menedżerów znaczeń” może mieć tu szczególne zastosowanie. Chcąc wypełnić tę funkcję, przywódcy mogą skierować uwagę zwolenników na sens i znaczenie własnych działań oraz interakcji i zawęzić ocenę tego sensu i znaczenia do prostego stwierdzenia, czy tego rodzaju działania posuwają sprawy w kierunku wytyczonym przez przywódcę (Wallis, Dollery 1999).

Porównawcza analiza instytucjonalna, którą zaprezentowaliśmy w odniesieniu do rynków, hierarchii oraz sieci opartych na interesach i na nadziei, sugeruje, że żadnego z mechanizmów nie można *a priori* uznać za najlepszy model rządzenia w przypadku partnerstw wieloorganizacyjnych. Teraz zajmijmy się rolą, jaką samorządy lokalne mogą odgrywać w tych strukturach.

4. Zakończenie: samorządy lokalne katalizatorem współpracy

W wielu krajach samorządy lokalne wykorzystują własne zasoby instytucjonalne umożliwiające im odgrywanie roli katalizatorów w tworzeniu i rozwijaniu partnerstw wieloorganizacyjnych. Ich struktura wymuszająca wielozadaniowość i swoboda, z jaką zwykle decydują o zakresie świadczonych usług publicznych oraz o wykorzystywanych w tym procesie mechanizmach, wzbudziły obawy teoretyków badających nieefektywność działań państwa, ponieważ te cechy władz lokalnych utrudniają wpasowanie ich w hierarchię, w ramach której odpowiadałyby za wyraźnie określone produkty. Jednak te same cechy sprawiają, że samorządy szczególnie nadają się do pełnienia funkcji dostawcy usług polegających na rządzeniu społecznością. Gdy podejmują próby wywiązania się z tej roli, jednocześnie poszerzają swoją pamięć instytucjonalną w wyniku konieczności radzenia sobie z różnorodnymi naciskami, zarówno ze strony władz centralnych, jak i płatników podatków lokalnych, domagających się świadczenia usług w szerszym zakresie, choć mają do dyspozycji stale kurczące się środki.

Chcąc poradzić sobie z tymi naciskami, samorządy lokalne musiały się zrestrukturyzować, zarówno po to, by zachować „wewnętrzną” zdolność do wytyczania strategicznych kierunków działania dla licznych organizacji i grup, z którymi

współpracują, jak i po to, by rozwinąć zdolność do zarządzania różnorodnymi mechanizmami rządzenia, które stosują, służąc swoim „wspólnotom interesów”. Struktura wewnątrzorganizacyjna charakteryzująca się rozdziałem funkcji doradczej od realizacyjnej, regulacyjnej od procesu świadczenia usług oraz działań komercyjnych od niekomercyjnych może umożliwić samorządom lokalnym zlecenie na zewnątrz tych usług i funkcji, w przypadku których rynkowe koszty transakcyjne są niższe od kosztów związanych z hierarchiczną organizacją ich świadczenia przez organizację. Jednocześnie nacisk wywierany na władze lokalne, by świadczyły więcej usług mniejszym kosztem, może je skłonić do konstruowania sieci, które, zdaniem Lowndesa i Skelchera (1998), stanowią podstawę do tworzenia partnerstw wieloorganizacyjnych.

Samorzady lokalne mogą zająć pozycję w centrum tych sieci bez względu na to, czy przyjmą formę IBN-ów czy HBN-ów omówionych w poprzedniej części artykułu. Do IBN-ów mogą wnieść kluczowe zasoby demokratycznej legitymacji oraz informacje zdobyte w dziedzinach, w których wcześniej współpracowały z grupami i organizacjami na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych wychodzących poza granice organizacyjne. Jak zwracają uwagę Painter i wsp. (1997, s. 242): „Chodzi tu o rolę katalizatora współpracy podczas rozwiązywania problemów, które wymykają się spod kontroli pojedynczej organizacji. Ze względu na perspektywę, którą może zaoferować tylko samorząd lokalny jako ciało wielozadaniowe, w niektórych sprawach ciężar jego odpowiedzialności polega na tworzeniu powiązań, na podejmowaniu interwencji strategicznych, mających na celu łączenie sił różnych organizacji. Jak zaobserwował starszy rangą urzędnik w jednej z londyńskich gmin na temat zmieniającego się środowiska: «Samorzady lokalne po prostu obumrą, jeżeli nie tylko nie odpowiedzą na wyzwania, lecz także nie będą nimi aktywnie zarządzać»”.

Jeżeli chodzi o HBN-y, to samorzady lokalne są bardziej kompetentne w kwestii zapobiegania paraliżowi politycznemu (lub przełamaniu go), który może wystąpić, gdy „reakcyjna” HBN zmobilizuje opór wystarczający do zahamowania realizacji polityki „postępowej” HBN-u. W tym celu muszą wystawiać na pierwszą linię urzędni-

ków, którzy tolerują to, co Barber (1984) nazywa „polityką autonomiczną”.

Zdaniem tego autora miejsce dla „polityki autonomicznej” pojawia się tylko przy tych okazjach, przy których „pewne *działanie* pociągające za sobą konsekwencje *publiczne* staje się *konieczne* i gdy ludzie muszą dokonać *publicznego wyboru*, który jest *rozsądny* w obliczu *konfliktu* mimo *braku niezależnego pola manewru*” (Barber 1984, s. 122, wyróżnienie w oryginale). Aby można było realizować politykę autonomiczną, każda wartość, przekonanie, interes lub obowiązek, którego dotyczy konkretna możliwość wyboru, musi mieć „równoprawny punkt wyjścia”, a następnie zyskać prawomocność w ogniu „ciągłej publicznej dyskusji i osądu” (ibidem, s. 137). Tam, gdzie pojawia się konflikt, każdej ze stron przysługuje prawo do przedstawienia własnych poglądów, tak aby w sytuacji zwycięstwa jednej z nich druga odniosła wrażenie, że uczestniczyła w sensownej procedurze. Jak zwraca uwagę Barber (1984, s. 127): „Słowo «sensowny» świadczy o praktyczności. Sugeruje, że strony, mające przeciwstawne interesy, zgodziły się pokonać dzielące je różnice mimo braku wspólnych standardów, zmienić sformułowanie własnych problemów w sposób, który uwzględnia ich interesy (nowe i szerzej ujęte), jednocześnie stawiając ogół społeczeństwa w nowym świetle. «No cóż, to było sensowne» przyznaje przeciwnik, któremu nie udało się postawić na swoim, lecz którego w żaden sposób nie przymuszano ani pochlebstwami nie skłoniono do ugody, na jaką przystał. Nie jest ani zwycięzcą, ani przegranym, lecz raczej ponownie sformułował swoje poglądy na to, co stanowi jego interes, i teraz może «postrzegać» rzeczy po nowemu”.

Gdy samorzady lokalne tworzą HBN-y, sam fakt posiadania różnorodnych celów – i z tego powodu mniejsze zaangażowanie w realizację któregośkolwiek z celów partykularnych, na których realizację mają nadzieję różne grupy interesu – może pozwolić im na odgrywanie roli pośrednika, przy jednoczesnym zachowaniu zasady sensowności w interakcjach wewnątrz grupy. Ponadto samorzady lokalne będą prawdopodobnie zainteresowane możliwościami, jakie dają te rodzaje interakcji w zakresie formułowania wspólnej wizji rozwoju społeczności, która może uzyskać wsparcie ze strony HBN-ów o odmiennych interesach. O ile przedstawiciele samorządów ma-

ją skłonność do internalizacji polityki, zachęcania do debaty, rozluźniania norm „poprawności politycznej” (Loury 1994), zezwalania na wyrażanie różnicy zdań i podejmowanie prób wykućcia z rozbieżnych poglądów pewnej wspólnej, lecz twórczej interpretacji wpływu aktualnych problemów na lokalny interes publiczny, o tyle mogą być zdolni do sprawowania tego, co Burns (1978) nazwał „przywództwem transformacyjnym”. To siła, która mimo pozostawiania „pod wpływem partykularnych sił lokalnych, parafialnych, regionalnych i kulturowych” potrafi „znaleźć coraz szerszą i głębszą bazę”, dzięki czemu „może odwołać się do szerszych zbiorowości społecznych w celu zdobycia ich poparcia dla «wyższych» zasad i wartości” (Burns 1978, s. 429). Powstawanie lokalnych sieci opartych na nadziei raczej niż na interesach stawia więc większe wymagania zdolności rządzenia samorządów lokalnych, gdyż muszą one rozwinąć w sobie umiejętności typowe dla przywództwa transformacyjnego, by połączyć potencjalnie rozbieżne grupy w dążeniu do realizacji wspólnej wizji rozwoju społeczności.

Jeżeli NEI można zaadaptować w taki sposób, by uwzględniała interakcje zarówno w obrębie sieci opartych na interesach, jak i sieci opartych na nadziei, to może ona zapewnić racjonalne uzasadnienie względnie wolnemu od uprzedzeń podejściu do możliwości władz lokalnych, które można powiązać z „orientacją działacza” ze strony władz centralnych wobec samorządu (Wallis, Dollery 1999). Zamiast z góry zakładać, że samorządy lokalne charakteryzuje skłonność do nadmiernych wydatków ze względu na typową dla nich nieefektywność działania, podejście to eksponowałoby ich zdolność do tworzenia sieci, którą pewne samorządy lokalne rozwinęły dzięki systematycznym kontaktom z innymi organizacjami na forum partnerstw wieloorganizacyjnych. Z tej perspektywy pytanie, czy konkretne samorządy lokalne mają większe szanse powodzenia w koordynowaniu takich partnerstw i sterowania nimi, ma z konieczności charakter empiryczny. Podejście aktywistyczne do polityki samorządów lokalnych nie polegałoby zatem na dawaniu wszystkim wolnej ręki, lecz raczej na zachęcaniu ich do tworzenia między szczeblem centralnym i szczeblem lokalnym relacji opartych na zaufaniu, na bazie których władze spełniające oczekiwania centrum pod względem uzyskiwanych

wyników są nagradzane powierzaniem większej liczby funkcji i większym zakresem autonomii. Wreszcie darzone największym zaufaniem władze mogłyby odgrywać znaczącą rolę dostawcy usług w dziedzinie rządzenia społecznością lokalną na rzecz jej rozwoju.

Bibliografia

- Axelrod R. (1984). *The Evolution of Co-operation*. New York: Basic Books.
- Bailey S. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: Macmillan.
- Barber B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bennis W., Nanus B. (1985). *Leaders*. New York: Harper and Row.
- Borzel T.J. (1998). „Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, nr 76, s. 253–273.
- Boulding K.E. (1978). *Ecodynamics*. New York: Sage.
- Bradach J., Eccles R. (1991). „Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Burns J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Coase R.H. (1937). „The Nature of the Firm”, *Economica*, t. 4, listopad, s. 386–405.
- Coleman J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Collins R. (1993). „Emotional Energy as the Common Denominator of Rational Social Action”, *Rationality and Society*, t. 5 (2), s. 203–220.
- Elster J. (1998). „Emotions and Economic Theory”, *Journal of Economic Literature*, t. 36 (1), s. 47–74.
- Festinger L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- Frijda N.H. (1986). *The Emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fromm E. (1968). *The Revolution of Hope: Towards a Humanized Technology*. New York: Harper and Row.
- Gambetta D. (1988). *Trust: Making and Breaking Co-operative Relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Goffman E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor Books.
- Granovetter M. (1985). „Economic Action and Social Action: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, nr 91, s. 481–510.

- Hindmoor A. (1998). „The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory”, *Public Administration*, t. 76, s. 25–43.
- Hirschman A.O. (1985). „Against Parsimony”, *Economics and Philosophy*, t. 1 (1), s. 7–21.
- Hood C. (1991). „A Public Administration for all Seasons?”, *Public Administration*, t. 69 (1), s. 3–19.
- Jordan G. (1990). „Sub-government, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 2 (3), s. 319–338.
- Jordan G., Richardson J. (1979). „Policy Communities: The British and American Style”, *Policy Studies Journal*, t. 11, s. 603–615.
- Kenis P., Schneider V. (1991). „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox”, w: B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kerr R. (1999). *Toward More Efficient and Democratic Local Government*. Hamilton: The Business Network.
- Kingdon J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kreps D. (1990). „Corporate Culture and Economic Theory”, w: J. Alt, K. Shepsle (red.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuran T. (1990). „Private and Public Preferences”, *Economics and Philosophy*, t. 6 (1), s. 1–26.
- Lindblom C. (1959). „The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, nr 14, s. 79–88.
- Lipsky M. (1973). *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Loury G. (1994). „Self-Censorship in Political Discourse”, *Rationality and Society*, t. 6 (4), s. 428–461.
- Lowndes V., Skelcher C. (1998). „The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance”, *Public Administration*, t. 76, s. 313–333.
- Mackintosh M. (1992). „Partnership: Issues of Policy and Negotiation”, *Local Economy*, t. 7, s. 3.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Governments*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz R. (1993). „Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, w: J. Child, M. Crozier, R. Mayntz (red.), *Societal Change Between Market and Organization*. Aldershot: Avebury.
- Ouchi W. (1991). „Markets, Bureaucracies and Clans”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Painter C., Isaac-Henry K., Rouse J. (1997). „Local Authorities and Non-Elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Networks”, *Public Administration*, t. 75, s. 25–245.
- Powell W. (1991). „Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Rhodes R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University.
- Rhodes R.A.W., Marsh D. (1992). „New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, t. 21 (3), s. 181–205.
- Sabatier P. (1988). „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, t. 21 (2), s. 129–168.
- Scharpf F. (1992). „Political Institutions, Decision Styles and Policy Choices”, w: R. Crada, A. Windhorff-Heritier (red.), *Political Choice, Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt: Campus.
- Snyder C.R. (1994). *The Psychology of Hope*. New York: The Free Press.
- Streek W., Schmitter P. (1985). *Private Interest Government*. London: Sage.
- Sutherland S. (1989). „Hope”, w: G. Vesey (red.), *The Philosophy in Christianity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor C. (1985). *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson G., Frances J., Levacic R., Mitchell J. (red.) (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Wallis J.L. (1999). *Local Government Reform in New Zealand*, Paper presented at the International Symposium of the Korean Association of Public Administration on Asian Values and Government Reforms, Hoam Convention Centre, Seoul, s. 359–394.
- Wallis J., Dollery B. (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. London: Macmillan.
- Wilks S., Wright M. (1987). *Comparative Government – Industry Relations*. Oxford: Clarendon.
- Williamson O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

A New Institutional Perspective on Alternative Governance Mechanisms at the Local Government Level

The “new institutional economics” (NIE) can go a long way toward comprehending the emerging complexities of local government. As local bodies seek to forge collaborative partnerships with other organizations, they have to decide whether to solve horizontal co-ordination problems through market, hierarchy or network mechanisms. NIE can show that where other governance mechanisms are incomplete or subject to high transaction costs, trust and co-operation can develop informally through the process by which network interactions become embedded within each other. We show how this approach can be revised to take into account the expressive dimension of behavior in hope-based networks whose members are bound together not so much by structures of resource dependence as by the hope they place in the advancement of common goals. To co-ordinate these networks in multi-organizational partnerships, local authorities may have to play a transformational leadership as well as a facilitative role.

Key words: new institutional economies, alternative governance mechanisms at the local government level

Wybór tekstów klasycznych

Jeff Malpas, Gary Wickham

Rządzenie i porażka. O granicach socjologii

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł zamieszczony w tym wydaniu *Zarządzania Publicznego* pochodzi z miesięcznika mniej znanego niż pozostałe pozycje w tej serii: *The Australian and New Zealand Journal of Sociology* (później przemianowanego na *The Journal of Sociology*), publikowanego przez Australijskie Towarzystwo Socjologiczne. Stał się jednak znanym esejem dzięki odmiennemu podejściu do problematyki rządzenia, opartemu raczej na pracach Foucaulta, a nie na socjologii lub naukach politycznych. Argumenty sprzeciwiające się powszechnym opiniom naukowym, jak się zdaje, zawiera już sam tytuł *Rządzenie i porażka*; praca wszak opublikowana była w czasie, gdy rządzenie wydawało się odpowiednią reakcją na porażkę rynku i państwa. Rzeczywiście przedstawiono w niej wywód uzasadniający tezę, że socjologia (i, można by dodać, pozostałe nauki społeczne) wykazuje tendencję koncentracji na sukcesie, a nie porażce i, *a fortiori*, że porażka jest zwykle uważana za stan anormalny, gdy w gruncie rzeczy jest ona zdarzeniem absolutnie rutynowym. W takim sensie zatem porażka jawi się czymś zwyczajnym. Dziwi jednakże brak jej teoretyzacji: porażka teoretyzacji porażki! Później powrócę do tej metodologicznej podbudowy nowatorskiego podejścia i tego, jak różni się ono od bardziej ortodoksyjnych analiz rządzenia, porażek rządzenia i metarządzenia.

Obaj autorzy są Australijczykami i choć bazują na różnych dyscyplinach naukowych i pracują na różnych wydziałach, wykazują zainteresowania multidyscyplinarne. Gary Wickham urodził się w 1951 r. Jest socjologiem z wykształcenia i teoretykiem Foucaultowskim z zamiłowania, interesuje się socjologią teoretyczną (w tym socjologią klasyczną i okolicznościami jej pojawienia się), prawem i rządzeniem oraz ekonomią moralną. Tytuł BA otrzymał na Uniwersytecie Macquarie, a MA oraz doktorat na Uniwersytecie Melbourne. Obecnie jest profesorem socjologii Uniwersytetu Murdocha w Perth w Australii Zachodniej. Wickham pisał o niezliczonych aspektach teorii społecznej oraz polityce prawa i twierdzi, że trzy kluczowe tematy jego pracy to kwestie władzy i rządu, rola prawa i granice suwerenności. Foucault zajmuje prominentną pozycję w jego pracach, nie jest jednak traktowany bezkrytycznie, szczególnie gdy Wickhamowi przychodzi zmierzyć się z negatywnymi poglądami francuskiego filozofa na koncepcję i praktykę suwerenności i prawa (Hunt, Wickham 1994). Ostatnio ważnym tematem prac Wickhama jest krytyka wzrastającej roli moralności w prawie i polityce (szczególnie po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r.). Twierdzi on, że nadużywanie moralności utrudnia opis problemów politycznych, identyfikację ich przyczyn i możliwych rozwiązań oraz uwzględnienie roli polityki i prawa w zrównoważonym podejściu do rządzenia (np. Wickham 2006a; Wickham, Kendall 2007). Jak czytelnicy zauważą, koncepcje te zaprezentowane są także w artykule poniżej.

Jeff Malpas jest filozofem, młodszym z tej dwójki. Urodził się w Sydney w 1958 r., lecz dorastał w Auckland w Nowej Zelandii, gdzie uzyskał tytuł BA w dziedzinie nauk historycznych i filozoficznych w 1980 r. W 1982 r. uzyskał tytuł MA w dziedzinie nauk filozoficznych na Uniwersytecie Auckland. Stamtąd powrócił do Australii, gdzie przygotował i obronił doktorat w Australian National University. Dociekania filozoficzne Malpasa mają na celu likwidację podziału między filozofią kontynentalną (europejską) a anglojęzyczną tradycją analityczną. Podstawowym obszarem jego zainteresowań są prace Nietzschego, Gadamera, Heideggera oraz Donalda Davidsona (filozofa amerykańskiego, którego dorobek był tematem jego rozprawy doktorskiej), wzajemne relacje między miejscem, topografią, doświadczeniem, tożsamością a etyką biznesową, zarządczą i zawodową (zob. bibliografia). Malpas najpierw pracował w University of New England w Armidale w Nowej Południowej Walii (1985–1989), następnie przeniósł się na Uniwersytet Murdocha (1989–1997), gdzie opublikował poniższy artykuł. Obecnie jest profesorem filozofii Uniwersytetu Tasmanii, kieruje Centrum Filozofii i Etyki Stosowanej. Jest również konsultantem do spraw etycznych w wielu organizacjach publicznych i prywatnych. Po opublikowaniu poniższego artykułu oraz kolejnych związanych z nim tematyką w połowie lat dziewięćdziesiątych zastosował koncepcje hermeneutyczne i fenomenologiczne dotyczące miejsca, przestrzeni

i tożsamości oraz podjął się przeprowadzenia szczegółowej analizy konceptualnej pojęć topograficznych i przestrzennych. Kontynuuje przy tym pracę nad ideami Donalda Davidsona.

Poniższy artykuł lokuje się w tradycji socjologicznej, jego implikacje są jednak o wiele szersze. Krytykuje on tę tradycję za jej „odmowę uznania centralnej roli porażki i nieuchronnego pojawienia się niekompletności”, co powoduje, że „porażka jest postrzegana raczej jako wyjątek, a nie reguła, czyli coś, co można ostatecznie pokonać dzięki poprawie wiedzy lub techniki”. Malpas i Wickham przeciwstawiają takiemu pogładowi tezę, że „porażka jest konsekwencją koniecznej niekompletności projektów rządzenia”, czyli że istnieje opór świata realnego w całej jego złożoności wobec kontroli oraz niezdolności jakiegokolwiek projektu kontroli do objęcia nim wszystkich uwarunkowań mogących przyczynić się do jego sukcesu. Krótko mówiąc, „nie istnieje coś takiego jak całkowita lub totalna kontrola obiektu lub zestawu obiektów” – rządzenie jest w sposób konieczny niekompletne, a nieuchronną konsekwencją tego stanu rzeczy jest porażka. Korzystając z prac francuskiego teoretyka społecznego Brunona Latoura, Malpas i Wickham wprowadzają pojęcie „praktyki rządzenia”, która odnosi się nie tylko do aktorów i obiektów działań, lecz także do zbiorowości, które łączą w sobie praktyki rządzenia i struktury sprawiające, że w pewnych granicach takie praktyki rządzenia są możliwe. Odnosząc się do Foucaultowskich idei uprzednio opracowanych przez samego Wickhama (1993), obaj autorzy zauważają, że zbiorowości są strukturami kompleksowymi, zawsze implikowanymi przez szereg szerszych zbiorowości, które nie spoczywają po prostu jedna na drugiej, lecz są luźno połączone w pary i mogą rozgałęziać się w różnych kierunkach. Dotyczy to zarówno obiektów rządzenia, jak i alternatywnych projektów rządzenia. W tym bardziej kompleksowym kontekście siła i opór, szansa i ograniczenie są w równym stopniu zaangażowane w kształtowanie możliwości rządzenia. W tym miejscu autorzy odnoszą się do tematów Heideggerowskich (odzwierciedlając tym razem zainteresowania Malpasa) i relacji między rządzeniem a „byciem-w-świecie”. Ostatecznie okazuje się, że ponieważ obiekty rządzenia nie istnieją same dla siebie oraz są poddane pojedynczemu zestawowi praktyk rządzenia, nigdy nie będą one całkowicie kontrolowane przez taką praktykę. To z kolei jest jednym z powodów, dla których rządzenie musi doznać porażki.

Analiza ta ma bardzo ważne implikacje dla studiowania wszystkich form rządzenia. Po pierwsze, naświetla pokusę teoretyków i praktyków rządzenia, aby koncentrować się na sukcesie rządzenia (lub przynajmniej niektórych jego form w większym stopniu niż innych), oraz chęć zmiany kryteriów sukcesu i rekonstrukcji jego narracji w momencie, gdy pojawiają się problemy związane z rządzeniem. Po drugie, podczas gdy artykuł, tak jak większość z tej serii, dotyczy problemów generowanych przez kompleksowość, nie przyjmuje on perspektywy teoretyczno-systemowej i w rzeczywistości przeczy takiemu źródłu inspiracji. Zamiast tego Malpas i Wickham korzystają z prac Latoura i Foucaulta, aby teoretyzować o problemach ustanowienia wyraźnie określonych, jednoznacznych obiektów rządzenia, aby uformować odpowiednich aktorów tego procesu i zdefiniować odpowiedni zestaw praktyk rządzenia – szczególnie gdy elementy zintegrowane w jeden obiekt rządzenia mogą łatwo zintegrować się w innych obiektach i podlegać innym formom praktyki rządzenia. Po trzecie, tak jak we wczesnych teoriach Marksa, które nie postrzegały kryzysu jako wydarzenia chwilowego, lecz jako mechanizm sterujący kursem rozwoju kapitalizmu, Malpas i Wickham uważają porażkę i opór za wydarzenia i procesy, które sterują rozwojem rządzenia oraz, dodatkowo, samorządzenia. W końcu autorzy konkludują, że rządzenie jest nieuchronnie nieuporządkowane i niekompletne. Implikuje to potrzebę większej refleksyjności u części aktorów rządzących i także pewnego dystansu oraz pożądanej różnorodności w każdej próbie określenia i rządzenia specyficznymi obiektami. Motyw ten przewija się w wielu innych artykułach w tej serii.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Hunt A., Wickham G. (1994). *Foucault and Law: Towards a Sociology of Governance*. London: Pluto.
- Malpas J.E. (1992). *Donald Davidson and the Mirror of Meaning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malpas J.E. (1997). „Space and sociality”, *International Journal of Philosophical Studies*, nr 5, s. 53–79.
- Malpas J.E. (1999). *Place and Experience: A Philosophical Topography*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malpas J.E. (2001). „Governing theory: ontology, methodology and the critique of metaphysics”, w: G. Wickham, G. Pavlich (red.), *Rethinking Law, Society and Governance: Foucault's Bequest*. Oxford: Hart Publishing, s. 125–140.
- Malpas J.E. (2006). *Heidegger's Topology: Being, Place, World*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Wickham G. (1993). „Power and power analysis: beyond Foucault?”, *Economy and Society*, nr 12, s. 468–498.

Wickham G. (2006a). „Foucault, law, and power: a reassessment”, *Journal of Law and Society*, nr 33, s. 596–614.

Wickham G. (2006b). „The law-morality relation revisited: a challenge to established traditions by the Australian sceptical approach”. *Griffith Law Review*, nr 15, s. 27-48.

Wickham G. (2007). „Expanding the classical in classical sociology”, *Journal of Classical Sociology*, nr 7, s. 243–265.

Wickham G. (2008a). „Protecting law from morality’s stalking horse: the ‘socio’ in socio-legal studies”, *Law, Text, Culture*, nr 12, s. 104–127.

Wickham G. (2008b). „The social must be limited: some problems with Foucault’s approach to modern positive power”, *Journal of Sociology*, nr 44, s. 29–44.

Wickham G., Kendall G. (2007). „Critical discourse analysis, description, explanation, causes: Foucault’s inspiration versus Weber’s perspiration”. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 8 (2) (czasopismo on-line, b.p.).

Jeff Malpas, Gary Wickham

Rządzenie i porażka. O granicach socjologii^{1,2}

Porażka jest wszechobecną i główną właściwością życia społecznego. Niemniej jednak większość badań socjologicznych koncentruje się nie na porażce, ale na sukcesie. Niniejszy esej przyjmuje sceptyczne podejście do teorii socjologicznej, wyjaśniając konieczne ograniczenia analizy socjologicznej i broniąc idei prymatu porażki na dwóch frontach: po pierwsze, przez badanie podejścia socjologicznego obecnie rozwijającego się wokół Foucaultowskiej idei rządności; po drugie, przez bardziej ogólne filozoficzne rozważanie na temat powiązania między porażką a praktykami rządzenia lub kontroli.

Słowa kluczowe: rządzenie, porażka, systemy rządzenia, praktyki rządzenia, obiekt, zbiorowość, Foucault

Wstęp

Socjologia, jak wszystkie nowoczesne nauki społeczne, koncentruje większość swoich analiz na sukcesie, tzn. na osiągniętych z biegiem lat pewnych zdobyczach, których poszukują aktorzy społeczni, w ramach działań po części definiowanych w kategoriach tych rezultatów. Taka koncentracja uwagi nie jest zaskakująca ze względu na wiarę socjologii we własną zdolność do produkcji, jeśli nie prawdziwie przewidywalnej nauki społecznej, to przynajmniej nauki społecznej, której stosowanie może mieć pewną siłę wyjaśniającą i efekt poprawiający relacje życia społecznego. Rozważmy poniższe przykłady z niektórych klasycznych podręczników socjologii: „Socjologia odgrywa kluczową rolę w nowoczesnej kulturze intelektualnej. Socjologia ponosi naczelną odpowiedzialność za określenie transformacji dokonanych w przeszłości oraz zrozumienie głównych osi rozwoju postępującego obecnie (...) Nauczyć się socjologii znaczy zro-

bić krok w tył od własnej, osobistej i obecnej interpretacji świata, po to żeby spojrzeć na społeczne uwarunkowania, które kształtują nasze życie” (Giddens 1989, s. 1, 2, 5).

„Teoria socjologii jest (...) zestawem koncepcji, które próbują wyjaśnić, jak funkcjonuje społeczeństwo lub jego aspekty. (...) Niektórzy socjologowie twierdzą, że nierówności w społeczeństwach przemysłowych są stopniowo zmniejszane; inni idą jeszcze dalej i twierdzą, że zanikają podziały klasowe” (Haralambos, Holborn 1991, s. 8, 47).

„Ścieżka (socjologicznego) poszukiwania zrozumienia świata społecznego nie jest łatwa. (...) Socjologia (...) może być uwzględniać konkretne środki dotyczące podejścia, rozumienia i wyjaśniania świata społecznego i jego organizacji” (Willis 1993, s. 2, 9).

Socjologia często doznawała porażki, ale zgodnie z zasadniczym poglądem prezentowanym w powyższych cytatach wciąż podtrzymuje ona obietnicę lepszego rozumienia rozległego szeregu praktyk, jednostek i instytucji uwikłanych w te praktyki, które konstytuują to, co społeczne. I tak jak oferuje ona rozumienie tych praktyk i struktur, które je determinują, tak stwarza również nadzieję na to, że będziemy w stanie, nawet w ograniczonym stopniu, nimi kierować i je kontrolować. W tym drugim aspekcie można uznać, że głównym celem socjologii jest poprawa efektów społecznych, umożliwienie

Jeff Malpas – Murdoch University (Program Filozofii).
Gary Wickham – Murdoch University (Program Socjologii).

¹ Przełożył Robert Chrabąszcz.

² Pragniemy podziękować Ianowi Cookowi, Johnowi Holmwoodowi oraz Alekowi McHoulowi za ich dyskusje na temat porażki oraz naszym trzem anonimowym recenzentom za ich komentarze do wcześniejszych szkiców tego artykułu.

nam osiągnięcia sukcesu w realizowaniu wielu różnych działań, w które, jako aktorzy społeczni, jesteście zaangażowani. Oczywiście, ponieważ możemy osiągnąć większy sukces, możemy też osiągnąć sukces mniejszy. W tym sensie porażkę można traktować jako bodziec do badań społecznych. Jednakże pobudza je nie z powodu pewnego rozpoznania ich nieuchronnych ograniczeń, na które zwraca naszą uwagę – rozpoznania, które może prowadzić do pojmowania socjologii jako zainteresowanej wytyczeniem takich ograniczeń – ale z powodu pragnienia, ażeby porażkę przezwyciężyć. W ten sposób nawet praktyka socjologii akademickiej jest bardzo blisko związana z dążeniem do reform politycznych i społecznych oraz radykalizmem. Istotnie, historyczne początki socjologii jako dyscypliny naukowej można lokować w ruchach intelektualnych – na przykład pozytywizmie Comte’a i marksizmie – które były nastawione na zrozumienie procesów społecznych i struktur w służbie większych projektów doskonałości społecznej, a nawet utopii.

Prześlągnięty zaangażowaniem i wiarą w większy sukces w życiu społecznym świat społeczny, na który socjologia kieruje swoją uwagę, jest konceptualizowany w kategoriach praktyk, projektów i procesów, które działają relatywnie bezproblemowo – świat, który jest konstytuowany przez zwyczajne, mało spektakularne, niemniej jednak w dużej mierze udane działania³. Istotnie, z tej perspektywy można uznać nawet, że instytucje społeczne odniosły sukces – sukces w ustanawianiu i utrzymaniu swojej pozycji społecznej – podobnie można powiedzieć o indywidualnych aktorach społecznych i, z perspektywy funkcjonalistycznej, o społeczeństwie w ogóle. Porażka jest zatem aberracją, chwilową awarią systemu; jest rozdarciem w społecznej tkance, aczkolwiek rozdarciem, które, w przypadku wielu małych porażek składających się na nasze jednostkowe życie, może równać się czemuś więcej niż urwanej nici.

Istnieją jednak poważne wątpliwości wobec koncentracji na sukcesie i, co bardziej istotne, bagatelizowania porażki. W tym artykule zostaną

one rozstrzygnięte na dwa sposoby. Po pierwsze, badamy możliwość, że gałąź socjologii rozwijająca się obecnie wokół niektórych prac Foucaulta – konkretnie prac skupionych na problemie „rządności” (według jego neologizmu *governmentality*) – przyjmuje bardziej zrównoważony obraz rzeczywistości dzięki wyeksponowaniu roli porażki⁴. Można więc powiedzieć, że starannie i ostrożnie zwracamy uwagę socjologii na twierdzenie, iż przez większą część XX w. charakteryzowało ją odrzucenie centralnej roli porażki i nieuchronnego pojawienia się niekompletności. W ten sposób porażka jest postrzegana jako wyjątek bardziej aniżeli reguła, a także jako coś, co w końcu przezwyciężymy dzięki postępowi w wiedzy lub technice. Podkreślając naszą ostrożność, jesteśmy świadomi refleksyjnego punktu metodologicznego, zgodnie z którym zadaniu, które postawiliśmy sobie w tym artykule, grozi ta sama niekompletność jak każdemu innemu zadaniu – nie oferujemy leku na porażkę, chcemy jedynie zwrócić na nią uwagę. Po drugie, prezentujemy filozoficzną argumentację na rzecz większej koncentracji na porażce; argument, który jest zdecydowanie sceptyczny wobec epistemologicznej wiary w większą część współczesnej socjologii – zilustrowaną uprzednio w cytatach. Prezentując filozoficzne fundamenty naszego stanowiska, badamy związki pomiędzy pojęciami porażki a praktykami kontroli. Badamy te związki w sposób, który koncentruje się na koncepcji „znanych obiektów”.

Na początku należy poczynić pewne konieczne wyjaśnienia terminologiczne. Krótko definiujemy i egzemplifikujemy porażkę jako konsekwencję nieuniknionej niekompletności działań rządzenia. Ponieważ definiujemy ją w powiązaniu z koncepcją działania – w kategoriach porażki projektów tworzonych w celu osiągnięcia określonych rezultatów – ważny jest sposób, w jaki tworzymy pojęcie działania – projektu. Stanie się on bardziej zrozumiały po przedstawieniu filozoficznej podbudowy naszego stanowiska, odrzucamy bowiem wszelkie próby traktowania projektów jako niezależnych od większych sieci działań

³ Jedynym wyjątkiem w tym przypadku jest może Weberowskie skupienie się na idei niezamierzonych konsekwencji.

⁴ Meredyth i Tyler (1993) dają znakomity przykład, jeśli chodzi o konkretne studium przypadku. Hunt i Wickham (1994) teoretycznie lokują możliwą „socjologię rządzenia” wokół prac Foucaulta.

społecznych. Jedną z przyczyn, dla których sukces może się wydawać bardziej oczywisty od porażki, tkwi w tendencji do traktowania poszczególnych fragmentów społecznej aktywności jako konstytuujących całe projekty. „Czy nie udało mi się wstać z łóżka dziś rano?” Oczywiście, że się udało. Czyż nie jest to przykład projektu, który był pomyślnie zakończony – przykłady tego rodzaju można multiplikować w nieskończoność, aby zademonstrować wszechobecność i prymat sukcesu. Nie negujemy, że w pewnym sensie działanie takie jak „wstanie z łóżka dziś rano” może być uznane za konstytuujące projekt o jasnym kryterium sukcesu, twierdzimy jednak, że takie fragmenty życia społecznego lepiej można zrozumieć w szerszych ramach i tak naprawdę mogą być właściwie rozumiane jako istotne w relacji z szerszymi, trwającymi projektami. Te większe projekty zaś, naszym zdaniem, zawsze ponoszą porażkę.

W niniejszym eseju używamy pojęcia nie tylko „porażki”, lecz także „niekompletności”. W zasadzie postrzegamy porażkę jako konieczną konsekwencję niekompletności. Ponieważ powszechnie przyjęte użycie słowa „porażka” jest (nieco przesadzonym) opisem jednego z efektów tego, że jesteśmy śmiertelni i nasze zdolności są obiektywnie ograniczone, a zatem pozostawimy wiele rzeczy nieukończonych, to niekompletność może być jeszcze jednym sposobem odwołania się do porażki. Podczas gdy czasem traktowanie porażki i niekompletności jako tego samego zjawiska jest użyteczne i można nawet używać tych dwóch terminów zamiennie, my koncentrujemy się w tym miejscu na porażce jako trwałej właściwości podejmowanych przez ludzi działań oraz na niekompletności jako strukturalnej cesze tych działań. Porażka naszych działań na przestrzeni czasu jest dramatycznym przejawem takiej niekompletności. Jeśli czasami odwołujemy się do sposobu, w jaki porażka, jako załamanie pewnych działań, dotyczy nieukończenia projektów, to taki *usus* nie powinien implikować pomieszania obu tych pojęć – porażki i niekompletności.

Foucaultowska socjologia porażki

Nasz krótki przegląd rozpoczniemy od wyłaniającej się foucaultowskiej perspektywy zawie-

rającej definicję rządzenia – definicji tej jeden z nas użył już wcześniej, mianowicie w publikacji *Foucault and Law. Towards the Sociology of Law as Governance* (Hunt, Wickham 1994, rozdz. 4) przedstawiającej dyskusję o porażce w kontekście propozycji „socjologii rządzenia”. Przez „rządzenie” rozumiano tam „każdą próbę kontroli lub zarządzania znanym obiektem”. Autorzy zwracają uwagę, że powyższa definicja zawiera trzy definicje słownikowe: rząd (władza państw narodowych lub regionu), samorządzenie (kontrola osobistych emocji i zachowań) oraz regulator (związanie podmiotu z maszyną, szczególnie często w XIX w., regulujące jej zasilanie, a dzięki temu jej efektywność). W ten sposób życie społeczne składa się z niezliczonych prób kontroli wszystkich znanych obiektów, także analizy prób poprzednich. Wprowadza to na scenę porażkę jako kluczowego aktora.

Zgodnie z tym, co stwierdzają Hunt i Wickham, jesteśmy w stanie zaobserwować próby takiej kontroli, konstytutywne dla naszego życia społecznego, które nigdy nie osiągają założonych celów. Nie istnieje coś takiego jak absolutna kontrola obiektu lub zestawu obiektów – rządzenie zawsze pozostaje nieukończone i jego konieczną konsekwencją jest to, że ponosi porażkę. Trzy przykłady pozwolą wyjaśnić to twierdzenie.

Rządzenie uniwersytetem to nasz pierwszy przykład. Próby takiego rządzenia podejmowane są na różnych poziomach – indywidualnym, wydziałowym, katedralnym, ogólnouniwersyteckim, regionalnym, krajowym – po to, aby kontrolować różnorodne obiekty: liczbę i jakość studentów, pensum kadry, jej efektywność dydaktyczną i badawczą, zawodowe kompetencje studentów, ogólniejsze usługi na rzecz społeczności lokalnej, oczekiwania rządu (np. zwiększenie naboru studentów w celu ograniczenia liczby młodych bezrobotnych). Próby tego rodzaju charakteryzują różne techniki rządzenia – osobista rutyna, użycie systemu kwotowego, techniki zarządzania za pomocą zachęt i kar, przepisy prawne itd.

Każda próba takiego rządzenia kończy się porażką w tym lub innym sensie. W niektórych przypadkach porażka wydaje się kwestią subtelną: wydział może dokonać naboru studentów w liczbie ściśle określonej na dany rok, lecz zaraz potem musi skoncentrować się na utrzymaniu liczby studiujących i/lub bronić jej przed zaku-

sami innych wydziałów. Jako że żadne działanie rządu nie jest podejmowane w izolacji, wydział troszczy się również o jakość kształconych studentów w aspekcie mierników rządowych, rozsądnie zakładających, że w tej dziedzinie musi nastąpić jakaś porażka. W innym przypadku porażka jest dużo bardziej ewidentna: pojedynczy członkowie kadry stale kontrolowani są pod kątem kwantytatywnego wymiaru swoich badań zgodnie z oczekiwaniami uczelni, jej władze bowiem skłonne są zawsze oczekiwać od nich większych efektów, zwierzchnicy uniwersytetów próbują zarządzać nimi zgodnie z krajowymi priorytetami rządu, lecz mają przy tym świadomość, że nigdy nie nadążą za inicjatywami rządu. Podobnie jak wszyscy inni aktorzy społeczni zawsze usiłują oni podążać za celem, którego nigdy nie osiągną⁵.

Nasz drugi przykład to rządzenie w wojsku. Proces ten zachodzi na wielu szczeblach – jednostek (żołnierz, marynarz itd.), małych grup, dużych grup, całej armii (marynarki lub wojsk lotniczych), relacji wojsko–rząd, międzyrządowych, ponadrządowych (np. z ONZ) – po to, by kontrolować wiele obiektów – zachowania jednostkowe, broń, umundurowanie, personel pomocniczy, statki, samoloty, urzędników rządowych, całe rządy, siły wroga, konkretne cele itd. Angażuje się w tym celu wiele technik rządzenia: dyscyplinę (dryl wojskowy), mapowanie, użycie broni, dyplomację itd.

Żadna próba nie kończy się pełnym powodzeniem: personel nie zachowuje się zgodnie z zaleceniami podręczników, wyposażenie nie jest takie, jak oczekiwano, wróg jest nieprzewidywalny, rząd wcale armii nie wspiera. Oczywiście lista ta może ciągnąć się bez końca. Rządzenie obiektami wojskowymi, jak każdy rodzaj rządzenia, to sieć przecinających się prób kontroli. Każda taka próba kończy się niepowodzeniem, nawet jeśli nie wedle swoich wąsko zdefiniowanych kryteriów, to zgodnie z kryteriami co najmniej jednej innej próby kontroli (w praktyce zaś zwykle wielu prób).

Nasz ostatni przykład jest bardzo powszechny i dobrze znany, a dotyczy samorządzenia.

Rządzenie np. zestawem kluczy polega na próbie upewnienia się, że zawsze jest on dostępny, że zawiera wszystkie klucze potrzebne w danym momencie oraz że nie zgubimy żadnego z nich. Techniki rządzenia to m.in. zakładanie kluczy na jedno kółko, inne możliwe technologie „odnalezienia” zestawu (takie jak brzęczyk), zdyscyplinowanie samego siebie – trzymanie kluczy w jednym konkretnym miejscu (kieszeń, torebka, półka itd.) oraz ewentualna procedura pozyskania nowych kluczy, kiedy jest to konieczne, i usuwania starych, niepotrzebnych. Do pewnego stopnia każda taka próba kończy się porażką: częściej denerwującą niż spektakularną: klucze czasami lub regularnie leżą nie tam, gdzie pamiętamy, że je zostawiliśmy, pojedynczy konkretny klucz nie działa w zamku lub zachowuje się nieprzewidywalnie (idiosynkratycznie), zestaw nie zawiera klucza potrzebnego w danym momencie.

Nasze przykłady są jedynie indykatywne, jednak silnie wskazują możliwe sposoby badawcze w socjologii. Socjologiczne podejście do porażki powinno koncentrować się na szczegółach zbiorowości (*assemblage* – w ujęciu Latoura, zob. Latour 1993) ludzi, organizacji, rzeczy i działań, które wspólnie produkują określone wyniki. Wyniki te nigdy nie pasują całkowicie do naszego planu – idei projektu lub do tego, co później określimy mianem „praktyki rządzenia”, obejmującej w tym rozumieniu zarówno aktorów, jak i obiekty ich działań oraz zawierającej struktury, w ramach których takie działanie jest możliwe. Może to być rozumiane jako idea lub po prostu jako zbiorowość. Takie zbiorowości są kompleksowymi strukturami w ramach większych zbiorowości, a ich elementy mogą funkcjonować razem jedynie w sposób luźno zintegrowany, nigdy zaś całkowicie zgodny. Możliwość działania społecznego polega w rzeczywistości na wzajemnej reakcji elementów w ramach zbiorowości, ale ta reakcja elementów zawsze powoduje pewien opór i zakłócenia, w taki sposób, że to porażka, a nie sukces, staje się cechą charakterystyczną działania społecznego. Pojęcie życia społecznego jako funkcjonowania niedoskonale zintegrowanych zbiorowości elementów samo w sobie sugeruje użycie mechanistycznego i technicznego pojęcia siły i oporu jako centralnych kategorii naszych rozważań. Zanim przejdziemy dalej,

⁵ Bailey (1983) szeroko omawia kwestie „dziwactwa” rządzenia uniwersytetem, szczególnie w aspekcie czynników „irracjonalnych”.

warto wyjaśnić metaforę maszyny, którą sygnalizuje użycie terminów: techniczny i mechaniczny.

W naszym ujęciu maszyny to określone przedmioty funkcjonujące w danych warunkach i mające swoją historię. Jest ich wiele i są one zróżnicowane, jak to ukazują, nawet po powierzchownej analizie, teksty w rodzaju *The History of the Machine* Sigvarda Strandhsa (1989). Takie właśnie określone uwarunkowania i historie implikują okoliczności i historie porażki. Maszyny nie działają doskonale ani kompletnie. Nie tylko funkcjonują w pewnym stopniu nieefektywnie, ale bez stałego nadzoru i uwagi ostatecznie w ogóle przestaną działać. Tak naprawdę, dana nieefektywność i awaryjność jest częścią życia każdej maszyny (nowoczesne systemy elektroniczne nie są tu wyjątkiem). Ironią losu jest to, że metafory maszyny często używa się na określenie niezawodnej kontroli i dominacji. Metaforę tę powinniśmy rozumieć jako niedoskonałe próby regulowania i kontroli, próby, które czynione są regularnie i na podstawie wszechobecnego założenia, że ciągle można osiągnąć większą regularność. Co więcej, celowo odrzucamy tę metaforę, aby wskazać pewne ukryte, wszechpotężne siły chcące nas zdominować, tak jak niemile widziany „Wielki Brat”. W gruncie rzeczy, jeśli mielibyśmy poważnie traktować metaforę maszyny w odniesieniu do takiej idei, musielibyśmy przyznać, że nawet najpotężniejszy Wielki Brat nie jest uodporniony na awarię lub porażkę.

Metafora maszyny, rozumiana jako metafora psującego się silnika, jest szczególnie użyteczna, zwraca bowiem naszą uwagę na wiele cech systemu rządzenia. Tak jak silnik potrzebuje on zasilającej energii zewnętrznej po to, aby uruchomić inne systemy. Możemy zatem rozumieć system rządzenia jako element uruchamiany przez inne systemy oraz uruchamiający kolejne. Siła lub energia – w tym rozumieniu – jest inherentna dla działań rządzenia oraz zależna od systemu rządzenia. W bardzo podobny sposób siła-energia – rozumiana w relacji do mechaniki wykonywania czynności – jest zależna od systemów, które ją generują, oraz od tych, które zasila energią (zob. także Hunt, Wickham 1994, s. 81). W tym ujęciu siły nie postrzegamy jedynie, tak jak sugeruje Foucault, jako produktywnej, ale także nie uważamy jej za efekt zmywy. Zgodnie z taką de-

finicją siła (władza) nie ukrywa się w ciemnych zaułkach, gotowa wyskoczyć zniemacka, jak to rozumie np. Gramsci (hegemonia) lub Althusser (ideologia). Siła (władza) to jedynie nazwa określająca kompleksowo rządzenie, które jak już pokazaliśmy, jest koniecznie ograniczone i zawsze zawiera w sobie element porażki.

Sam Foucault użył metafory maszyny w odniesieniu do oporu jako przeciwieństwa władzy. W naszym rozumieniu idea oporu jako koniecznego elementu funkcjonowania władzy – czy rządzenia – może być postrzegana jako blisko związana z nieuchronnością porażki. Wykorzystując metaforę maszyny, jeszcze dokładniej można by powiedzieć, że opór może być funkcją niedoskonałości maszyny, może być też postrzegany jako część maszyny umożliwiająca jej pracę. Silnik, w którym rozmaite komponenty nie przeciwstawiają się sile na nie wywieranej, to maszyna, która działa nieefektywnie lub nie działa w ogóle. Maszyna zaś to właściwie zestaw części, które funkcjonują razem dzięki temu, że rozmieszczone są w sposób wzajemnie ograniczający i ukierunkowujący każdą z nich. Opór nie jest jedynie przeciwieństwem władzy, jest także tym, co ją ukierunkowuje i kształtuje. Jednak o tyle, o ile opór może być postrzegany jako pewien przejaw porażki, sama porażka może służyć do kształtowania i kierunkowania systemu rządzenia. Fakt, że rzeczy działają tylko niedoskonale, jest zatem istotny dla zrozumienia faktycznego działania nie tylko maszyny, lecz także społeczeństwa.

Obojętne, czy mówimy o rządzeniu uniwersytetem, wojskiem czy zestawem kluczy, porażka i niekompletność odgrywają kluczową rolę. Techniki rządzenia i kontroli nigdy nie będą w stanie całościowo objąć obiektów, nad którymi chcą zapanować, i nigdy nie wyłączą innych czynników zakłócających osiągnięcie celów. Praktyki rządzenia nie charakteryzuje skończoność i sukces, lecz niekompletność i porażka. Aktorzy i działania (inni akademicy, spotkania, radcy prawni, wypadki w wojsku, klucze wpadające w szczelinę) stale oddziałują na siebie, upewniając nas, że coś jeszcze można zrobić, coś pozostaje nieukończony. Czasami opór lub zakłócenia są widoczne i racjonalne (wnioski opozycji na zebraniu naukowym, wojskowa kontraofensywa, pożyczenie kluczy), czasami wydają się „ciemne”, utajnione oraz irracjonalne (nagła

zmiana nastroju kolegi z pracy, szalona rzeź ludności cywilnej, klucze po prostu znikają), jednak bez względu na charakter tych zdarzeń taniec rządzenie–porażka wciąż trwa.

Naszym ostatnim zadaniem w tej części artykułu jest wyraźne wyodrębnienie porażki jako obiektu badań socjologicznych. Zrobimy to, krótko analizując prace trzech autorów odnoszące się do tego tematu.

W swojej pracy o zmianach w brytyjskim systemie prawnym dla nieletnich Graham Burchell (1979) opisuje „porażkę” ustawy o dzieciach i młodzieży z 1969 r.: „Porażka to pojęcie dobrze znane. Tak jak historię wychowania, państwa dobrobytu i polityki karnej, historię prawa o nieletnich można spisać jako ciąg powtarzających się porażek (...) Z jednej strony porażkę postrzega się w odniesieniu do dalekiego horyzontu marzenia o «ostatecznym rozwiązaniu», jako obietnicę reform. Z drugiej strony porażka jest specyficzna, zróżnicowana i funkcjonalna. Jest okazją do zdefiniowania technik, celów, rozszerzenia pola działań, ujęcia większej liczby czynników i wprowadzania zmian taktycznych” (Burchell 1979, s. 133–134).

W tym miejscu Burchell wskazuje na bardzo konkretny przykład nieuchronności porażki, dostarczając dalszych szczegółów na temat sposobów wykorzystania jej dla przetrwania systemu rządzenia. Dalej twierdzi, że proces ten zakłada walkę polityczną, oraz dodaje wzmiankę, wspomnianą już przez nas przy okazji metafory maszyny, że procesu tego w żadnym wypadku nie należy odczytywać w świetle teorii spiskowej (Burchell 1979, s. 134).

Twierdzenia Burchella wspierają potrzebę badań nad socjologią porażki. Dla tego typu socjologii porażka jest centralnym elementem analizy instytucji społecznych – ich praktyk tworzenia polityki, faktycznych działań, polityk angażowanych we wspomniane praktyki (zarówno codziennych „machinacji” politycznych, jak i polityk „globalnego marzenia” lub „ostatecznego rozwiązania”) oraz mieszczącego się w tych ramach oporu.

David Garland to kolejny pozostający pod wpływem Foucaulta socjolog świadom roli porażki. W swoim bogatym studium określającym nowe fundamenty dla socjologii kary (1990) Garland uznaje foucaultowski argument, że „po-

rażka” nowoczesnych więzień w gruncie rzeczy wbudowana jest w kompleks dyscyplin kluczowych dla obecnie działających rządów (Garland 1990, s. 4–5). Krytykuje Foucaulta za skrajny funkcjonalizm jego argumentacji (ibidem, rozdz. 7) i starannie rozwija argumentację o przyszłości więzień, okrojonej z nadmiernego funkcjonalizmu. Podsumowuje swój wywód o więzieniach w następujący sposób: „Instytucja ta ponosi zdecydowaną porażkę w aspekcie celu, jakim jest kontrola przestępczości (...) Większości więźniów nie udaje się «zreformować», nowe pokolenia kryminalistów rosną w dużym tempie, odsetek przestępstw nie ulega zmniejszeniu (...) W swej istocie jednak argument ten jest mylący (...) Wszystkie kary regularnie «ponoszą porażkę» (...) Jak każda kompleksowa instytucja, więzienie równoległe dąży do osiągnięcia wielu celów i jest ograniczane przez wiele sił. Kontrola przestępczości (...) jest na pewno jednym z takich celów, ale niewątpliwie nie jedynym (...) Na przykład szeroko akceptuje się fakt, że więzienie odnosi sukces dzięki narzucaniu naprawde ciężkich, poważnych ograniczeń i osobistych cierpień większości osób, które tam posłano” (Garland 1990, s. 288–289).

Ostatnim przykładem, który w tym miejscu przywołujemy, jest pojedynczy akapit pracy Iana Huntera (1994), w którym rozważa Habermasowską krytykę metafizyki Kanta. W duchu socjologii intelektualnego „ja”, inspirowanej zarówno Foucaultem, jak i Weberem, Hunter starannie argumentuje swój osąd, że Habermas mylnie odczytuje metafizykę Kanta. Uznaje bowiem, że nie przypisuje on zbyt dużego znaczenia poznawczego faktowi, iż Kant zarówno proponował „metafizykę jako sposób życia”, jak i nią żył, ową szczególną formą intelektualnego „ja”, podległą socjologii historycznej i zawierającą się w jej ramach. W związku z tym Hunter twierdzi: „Habermas uważa, że dialektyce Kanta nie udaje się w pełni rozwiązać problemu relacji między światem dostępnym rozumowi a światem rzeczy, ale zapomina o tym, że Kant świadomie postrzegał siebie jako (koniecznie) ponoszącego porażkę w tym obszarze. Innymi słowy, Habermasowi nie udaje się uchwycić tego, że dialektyka jest intelektualno-technicznym środkiem wchłaniającym niejako jednostkę w swój obszar. Kant okazuje się zatem

świadomym architektem własnej «porażki», ponieważ kantowski filozof potrafi stawiać pytania, na które odpowiedzi odnaleźć można w przestrzeni między jednostkowym rozumem a światem rzeczywistym. Ta «porażka» jest koniecznym warunkiem wejścia w Kantowską filozofię jako dyscyplinę duchową” (Hunter 1994, s. 115, podkreślenia usunięte).

Hunter dodaje jeszcze jeden wymiar do naszej argumentacji. Jego odczytanie Kanta pozwala nam ujrzeć porażkę jako konkretną część samorządzeniowego komponentu rządu, a także jako cechę wszystkich procesów rządu. Nie jest to jedynie konieczna porażka związana z zarządzaniem zestawem kluczy, w sposób dyskutowany uprzednio, lecz jej szczególne rozwinięcie. Jest to porażka zbudowana na szczególnej samodyscyplinie, technikach treningu własnego ja, imperatywu, żeby zawsze dążyć dalej, czy to w samurajskim ćwiczeniu wojskowym, medytacji buddystycznej, w protestanckim samoograniczeniu czy metafizyce Kantowskiej. Otwiera się tym samym kolejny wymiar socjologii porażki.

Filozoficzne podstawy naszej Foucaultowskiej socjologii porażki

Nie jesteśmy pierwszymi, którzy w swoich rozważaniach dali priorytet pojęciu porażki lub niekompletności, jaka z niej wynika. Pojęcie niekompletności bowiem samo w sobie jest powtarzającym się motywem większości intelektualnych prac intelektualnych XX w., bez względu na to, czy pojawia się w pracach Gödla o fundamentach nauk matematycznych (zob. Gödel 1931; Hofstadter 1980), czy też w modnych ostatnio systemach teorii i informacji (zob. np. Luhmann 1984)⁶. Nasze rozważania nie wywodzą się jednak ani od Gödla, ani od Luhmanna i nie zależą od możliwości zastosowania systemu modeli teoretycznych do życia społecznego.

⁶ Chociaż istnieją pewne podobieństwa między aspektami naszego stanowiska i poglądu Luhmanna, widzimy także ważne różnice i byłoby błędem po prostu asymilować nasze podejście i stanowisko Luhmanna. Przykładowo nacisk na porażkę to wątek, którego nie sposób odnaleźć u Luhmanna lub ogólnie w teorii systemów, podczas gdy zarówno relacja system–środowisko, jak i koncepcja informacji nie odgrywa znaczącej roli w naszym wywodzie.

Zamiast tego kreślimy o wiele starszą linię myślenia, wywodzącą się od Pyrronistycznej tradycji sceptycznej, w której mieści się sam Pyrron, a także Sekstus Empiryk, Montaigne i być może Hume. Ci właśnie myśliciele zgodnie podkreślali nieodpowiedniość i ograniczenia, które towarzyszą naszym działaniom w różnych aspektach, oraz doradzali przyjęcie postawy skromności i pokory w poglądach na życie społeczne. W sposób być może mniej oczywisty tradycja ta może objąć zarówno Kantowskie pojęcie o granicach rozumu, jak i dorobek bardziej współczesnych filozofów, w tym, najbardziej znaczącego, Heideggera.

Heidegger jest w tym miejscu szczególnie ważną postacią, nie tylko z powodu jego szeroko komentowanego wpływu na Foucaulta, lecz także, jak zauważył każdy czytelnik zaznajomiony z wczesnymi pracami Heideggera, istnieje wiele podobieństw między naszymi pojęciami rządu i porażki a terminem „bycia-w-świecie”, szczególnie w tym stopniu, w jakim Heideggerowskie pojęcie w pracy *Bycie i czas* koncentruje się na terminie *Zuhandenheit* (gotowość przekazania) (zob. Heidegger 1962, s. H67–H88). Dla Heideggera możliwość porażki to konstytutywna cecha ułatwiająca dotarcie do samej prawdy – dotarcie do niedomykalności rzeczy. Rzeczy są nam początkowo dane w ramach konkretnych systemów odniesień, a dopiero później umożliwiają ich wdrożenie w ramach konkretnych działań⁷. Nie odnosimy się tutaj w sposób szczególny do Heideggera lub innego myśliciela – chcemy jedynie naszkicować filozoficzne fundamenty będące podstawą zaprezentowanych powyżej pojęć socjologicznych.

Nasze filozoficzne rozumienie prymatu porażki ogniskuje się, tak jak podkreśliliśmy powyżej, na pojęciu „znanych obiektów”. Foucault kładzie nacisk sposób, w jaki idea rządu czerpie z koncepcji praktyki rządu, a w dużo mniejszym stopniu akcentuje nadrzędność systemu prawa wobec jednostek ludzkich jako materii zarządzania obiektami. „Jeśli chodzi o rządy”, stwierdza

⁷ Rządzenie tworzy jednakże o wiele szerszy obszar niż ten, o którym Heidegger opowiada, że jest „gotów-do-użycia” – *Zuhandenheit*, lub jest narzędziem, a zatem zawiera to, co Heidegger określa mianem *Vorhandenheit* – jest „obecny-do-użycia” (Heidegger 1962, s. H55–H56).

Foucault, „nie polega ono na narzuceniu praw jednostkom ludzkim, lecz na dysponowaniu obiektami – finalność rządzenia wiąże się z obiektami, którymi się zarządza” (Foucault 1991, s. 95).

Praktyka rządzenia jest zatem rozumiana w świetle relacji między takimi praktykami a zarządzanymi obiektami. Analizując tę relację, zwykle tworzy się pewien porządek między elementami, dając priorytet praktyce rządzenia nad zarządzanymi obiektami, pod warunkiem że jest czymś, czym *operuje* praktyka – jeśli jest bierny w obliczu tego, co wywiera nań wpływ polegający na rządzeniu. Jednak żaden obiekt nie jest całkowicie determinowany jakąkolwiek konkretną praktyką rządzenia, której może podlegać – obiekty zawsze „wymykają się” poza zasięg konkretnej praktyki rządzenia. Rzeczywiście można powiedzieć, że to właśnie charakter obiektów zawsze będzie przekraczał zasięg bieżącej praktyki rządzenia; charakter obiektu, jeśli chodzi o jego opór w obliczu prób poddania go kontroli, charakter, który czyni rządzenie praktyką stale tworzącą się, usiłującą rozszerzyć swój wpływ na obiekty będące w jej zasięgu. Rządzenie opiera się zatem na oporze obiektu, nie tylko jeśli chodzi o istnienie obiektu jako czegoś opornego, ale także jeśli chodzi o obiekt w pewnym sensie odrębny od tego, co nim rządzi. Co więcej, ponieważ każde działanie jest zawsze częścią szerszej zbiorowości, to wplątane jest ono w sieć innej aktywności projektowej i nigdy nie ma gwarancji, że takie działania, chociaż powiązane, będą zgodne nawet między sobą.

Obiekty wykraczają zatem poza konkretną praktykę rządzenia, praktykę, która może dążyć do wywierania na nie pożądanego wpływu, a każde konkretne działanie niesie ze sobą splot kolejnych projektów, z którymi jest kojarzone i które także mogą wywierać wpływ na te same lub powiązane obiekty – chociaż będzie to wpływ na inne aspekty obiektów. Weźmy przykładowo uniwersytet, przypadek analizowany już uprzednio. Uniwersytet wraz ze swoimi studentami, kadrami, budynkami i zasobami może być traktowany jako obiekt jednej konkretnej formy rządzenia, ale ani uniwersytet jako całość, ani żaden z jego komponentów nie jest całkowicie podległy kontroli, którą władze uczelni usiłują wykonywać. Tak naprawdę instytucja manifestuje opór wobec pewnych prób kontrolowania jej lub jej czę-

ści. Kadra odmawia podległości ograniczeniom nałożonym na jej praktyki dydaktyczne lub badawcze, liczba studentów może się zwiększać lub zmniejszać bez względu na odpowiednie kontrole, nieukończenie w terminie prac budowlanych prowadzi do zamieszania w planie zajęć. Nawet bez tak ewidentnych przejawów „oporu” próby rządzenia często przynoszą konsekwencje, których dana praktyka nie przewiduje i nie oczekuje. Takie niezamierzone konsekwencje mogą być rezultatem napięć wewnątrz konkretnej praktyki rządzenia (pewne praktyki mogą wywoływać opór pochodzący z ich własnych struktur), mogą także wynikać z zakłóceń będących efektem interakcji z innymi działaniami lub powstającymi między różnymi aspektami „rządzonego” obiektu lub obiektów. Dlatego też wprowadzenie wcześniejszego pakietu emerytalnego mające na celu otwarcie instytucji na nową, młodszą kadrami może okazać się nazbyt atrakcyjne i spowodować nagły niedobór bardziej doświadczonej kadry.

Takie przykłady częściowego niepowodzenia lub porażki praktyk rządzenia, bez względu na to, czy są rezultatem oporu, czy zakłóceń, stanowią same w sobie wskaźnik nieuchronnej interakcji pomiędzy różnicowanymi działaniami i komponentami w ramach zbiorowości aktorów, obiektów i praktyk, ale także wyznaczają stopień, w jakim praktyka rządzenia nie jest w stanie ogarnąć kompleksowo danego obiektu.

Paradoks polega na tym, że rządzenie lub jego zasięg (ponieważ my i obiekty, z którymi mamy do czynienia, zawsze jesteśmy uwikłani w różnorodnych systemach rządzenia) określa opór obiektów, a składa się z prób kontrolowania tychże obiektów. Jednak obiekty te, właśnie dlatego, że nie powstały w ramach konkretnej praktyki rządzenia oraz wpisują się w treść innych praktyk, nigdy nie poddadzą się całkowicie kontroli jednej konkretnej praktyki. W rzeczywistości jedna konkretna praktyka rządzenia dotyczy obiektów tylko w niektórych aspektach i nigdy nie obejmuje ich kompleksowo. Można nawet stwierdzić, że praktyki rządzenia rozpoznają obiekty w stopniu, w jakim mogą one być obiektami konkretnych praktyk rządzenia, a konkretne praktyki rozpoznają konkretne obiekty tylko w konkretnych aspektach.

Jeśli jednak termin „rządzenie” może być zgeneralizowany i obejmować wszystkie praktyki związane z kontrolą i zarządzaniem – można powiedzieć, że z uwzględnieniem prób wykonywania kontroli nad pewnymi obiektami – to dostęp do tychże obiektów zapewnią tylko praktyki rządzenia. Obiekty są bowiem tylko tym, czym są nam dane jako obiekty naszych działań – naszych „projektów rządzenia” – w zmaganiu się ze światem. W tym sensie próba rządzenia może okazać się charakterystyczna dla całego życia społecznego. Taki ruch zgodny jest z podkreślonym przez Foucaulta znaczeniem życia społecznego jako scharakteryzowanego i zdeterminowanego przede wszystkim przez relacje władzy (oraz uzmysławia inny sposób wyrażania często cytowanego Foucaultowskiego twierdzenia o bliskim powiązaniu władzy i wiedzy), choć pojęcie władzy wykorzystywane w tym tekście musi być rozumiane w kontekście opisanym powyżej, czyli ściśle powiązane z oporem i porażką. Zatem, skoro nie istnieje dostęp do rzeczy niezależny od prób ich kontrolowania lub zarządzania nimi, tak też nie ma dostępu do obiektów inaczej niż przez próby *rządzenia* nimi. Musi to być prawdą o samym rządzeniu – nawet jeśli rządzenie jest obiektem prób rządzenia – tak jak w wielu konkretnych przykładach.

Rządzenie można rozumieć w relacji do obiektów, a obiekty rządzenia można pojąć tylko w kontekście praktyk rządzenia. Oczywiście obiekt zawsze będzie wykraczał poza określoną praktykę rządzenia, ale pod warunkiem że każdy jego aspekt można uchwycić jako „obiektywny”, wtedy każdy jego aspekt można zdefiniować jako podległy *jakiejś* praktyce rządzenia. Rządzenie, dzięki wielości praktyk rządzenia, samo tworzy obiekty, ale też same praktyki rządzenia mogą być rozumiane jako tworzone przez obiekty, którymi rządzą. W tym sensie najdokładniejszą charakterystyką relacji między praktykami rządzenia a ich obiektami jest relacja, w której każdy jest definiowany w ramach wzajemnych interrelacji względem drugiego. Żadna praktyka ani obiekt nie mogą być rozumiane niezależnie od kompleksowej struktury rządzenia, w której zawarty jest zarówno obiekt, jak i próba jego kontroli.

Rozróżnienie między praktyką rządzenia a zestawem obiektów (lub innych praktyk) nie ma

jednakże charakteru absolutnego. Odseparowanie obiektów od praktyk, które na nie oddziałują, jest samo w sobie produktem pewnych zasad i procedur – produktem praktyki rządzenia. Jeśli zaś żaden obiekt nie zostanie wyłączony poza system rządzenia, to równocześnie żaden obiekt nie jest wchłonięty przez konkretny system rządzenia. Obiekty i praktyki konstituują systemy rządzenia, lecz są one konstituowane przez wielość takich systemów. Nie tylko konkretne systemy rządzenia są regulowane i zarządzane, tak jak przedmioty innych systemów rządzenia, lecz także różne systemy rządzenia funkcjonują na bazie obiektów stworzonych przez wiele systemów rządzenia. W rzeczywistości zestaw moltiplikowanych praktyk, w ramach którego można objąć konkretny obiekt, nie jest zestawem całościowo określonym. Gdyby taka specyfikacja była możliwa, to byłoby także możliwe to, że jakaś praktyka, w stopniu, w jakim jest w stanie ogarnąć całość praktyk, w które uwikłany jest obiekt, mogłaby przeto obejmować obiekt w całej jego kompleksowości. Nie istnieje również unikatowy, specyficzny i skończony zestaw praktyk, w które wpisuje się dany obiekt. Dzieje się tak częściowo dlatego, że jak już wcześniej odnotowaliśmy, zawsze istnieje niedookreśloność, powiązana z pojęciem konkretnej praktyki lub obiektu, jeżeli takie praktyki lub obiekty nie są absolutnie rozdzielne od sieci pozostałych zbiorowości i jeżeli całkowitość takich zbiorowości nie ma wyraźnie określonych granic – obszar rządzenia ma zawsze charakter otwarty. Nie możemy nawet mieć nadziei, że otrzymamy kompletny enumeratywny zestaw praktyk, którymi może być całościowo objęty nawet tak prosty obiekt jak wspomniany wcześniej zestaw kluczy. Jako że nie możemy tego uczynić, nie możemy też kompleksowo uchwycić natury takich obiektów, nawet jeśli odwołamy się do praktyk rządzenia, które formują taki obiekt.

Mając na uwadze wielość systemów rządzenia, w ramach których formuje się obiekty i praktyki, można powiedzieć, że rządzenie konsumuje obiekty w pewnych aspektach lub w różnorodnych ramach. Dlatego też rządzenie zachowaniem, co pozostaje domeną policji i sądów oraz powiązanej z nimi struktury biurokratyczno-rządowej, dotyczy ram, powiedzmy „przestępczości”. W dużo bardziej przyziem-

nym przykładzie, wykorzystanym już wcześniej, a dotyczącym zestawu kluczy, możemy dokończyć regulacji posiadania zestawu kluczy dzięki zestawowi praktyk zapewniającemu, że klucze znajdują się w naszym posiadaniu. Taki zestaw kluczy wpisuje się wtedy w ramy, które możemy nazwać niezbyt zręcznie: „przedmioty, które zawsze musi nosić dana osoba, a które można łatwo zgubić, lecz nie wolno do tego dopuścić”. Oczywiście obiekty rządzone tymi praktykami nie są rządzone wyłącznie nimi. Akty przestępczości, które stanowią domenę policji, nie są jedynie aktami przestępczymi, wpisują się także w inne ramy. Klucze, o które niepokoję się, że zostaną zgubione, są także obiektem innych praktyk rządzenia. W tym miejscu możemy użyć frazy znanej filozofom działania, mianowicie że różne systemy rządzenia poddają praktyki rządzenia i obiekty „pod opisanie”⁶. Wielość systemów rządzenia odzwierciedla wielość możliwości deskryptywnych lub może ujmijmy to tak: wielość systemów rządzenia i wielość opisów jest ze sobą zbieżna. Użycie opisu jest także napomknięciem, a może nawet przyjęciem formy zarządzania. I tak jak obiekty wykraczają poza konkretną praktykę lub zestaw praktyk rządzenia, tak nigdy nie powstanie kompletna specyfikacja wszystkich opisów, w które wpisuje się konkretny obiekt.

Obiekty są „obiektovalne”, tzn. formują się jako obiekty przez poddanie ich jakiejś praktyce rządzenia. Rządzenie definiuje własne obiekty, nawet jeśli wykraczają one poza konkretne definicje. W ten sposób rządzenie jest produktywnie – nie tylko ograniczające – i możemy powiedzieć, że obiekty stają się obiektami dzięki temu, że są rządzone. Co więcej, ponieważ każda praktyka może być „obiektowalna”, każda praktyka rządzenia może sama być przedmiotem rządzenia – można nawet powiedzieć, że jest wyprodukowana przez inny system rządzenia. Na pierwszy rzut oka taki pogląd na systemy rządzenia jako zarówno produkujące, jak i produkowane może wydać się problematyczny. Dzieje się tak tylko wtedy, kiedy uznamy, że istnieje jakiś zdeterminowany poziom rządzenia będący sam produktywny wobec wszystkich innych, tak jak

istnieje jakiś fundamentalny poziom rządzenia, do którego można zredukować wszystkie praktyki rządzenia. Taki redukcjonizm był podstawową cechą większości teorii socjologicznych. Odrzucamy to podejście redukcjonistyczne. Zaprzeczamy temu, że istnieje jakiś konkretny poziom lub forma rządzenia, bardziej fundamentalny niż jakikolwiek inny, oraz przeczymy temu, by istniała jakaś określona liczba poziomów rządzenia. To, czy ktoś oceni jakąś praktykę rządzenia jako produktywną lub produkowaną, zależy od konkretnego działania, w które jest zaangażowany, a nie istnieje żadne działanie wyróżniające się spośród pozostałych jakimś ostatecznym lub niezbywalnym przywilejem.

Wnioski

Termin rządzenie, do którego odnosimy się w tym artykule, koncentruje się na dwóch elementach: pierwszy mówi o tym, że niekompletność lub częściowość każdego projektu rządzenia uwzględnia obiekty i praktyki, którymi zarządza; drugi odnosi się do niekompletnego charakteru każdego systemu rządzenia, jako że zawsze jest on przedmiotem lub bytem implikowanym przez inne systemy rządzenia. Powyższe dwie charakterystyki można rozważyć, analizując tendencję rządzenia do poniesienia porażki, ponieważ działania związane z rządzeniem będą zawsze przedmiotem zakłóceń zarówno ze strony innych praktyk rządzenia, jak i oporu płynącego z wewnątrz samej praktyki. Taki opór i zakłócenia nie są czymś wyjątkowym dla rządzenia, lecz stanowią jego inherentną cechę. Zdolność do rządzenia jest zatem zawsze częściowa, zarówno w odniesieniu do samej siebie, jak i do tego, czym rządzi. Dla socjologów uznanie niekompletności rządzenia w tych aspektach oraz wzajemności powiązań rządzenia z porażką musi implikować uznanie granic badania socjologicznego i niemożliwość osiągnięcia jakiegokolwiek rozumienia socjologicznego poza zawsze niekompletnym badaniem konkretnych praktyk zakończonych porażką – fragmentarycznie mapowanymi częściami zawikłanego zestawu relacji istniejących w samym obszarze rządzenia.

⁶ Fraza pochodząca oczywiście od Anscombe’a (1957), a rozszawiona przez Donalda Davidsona (1963).

Bibliografia

- Anscombe G.E.M. (1957). *Intention*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Bailey F. (1983). *The Tactical Uses of Passion: An Essay on Power, Reason and Reality*. Ithaca: Cornell University Press.
- Burchell G. (1979). „A Note on Juvenile Justice”, *Ideology and Consciousness*, nr 5, s. 125–135.
- Davidson D. (1963). „Action, Reasons and Causes”, *Journal of Philosophy*, nr 60, s. 685–700.
- Foucault M. (1991). „Governmentality”, w: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (red.), *The Foucault Effect, Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Garland D. (1990). *Punishment in Modern Society: A Study in Social Theory*. Oxford: Clarendon.
- Giddens A. (1989). *Sociology*. Cambridge: Polity.
- Gödel K. (1931). „Über formal unentscheidbare sätze der Principia Mathematica und verwandter Systeme, I”, *Monatshefte für Mathematik und Physik*, nr 38, s. 173–198.
- Haralambos M., Holborn M. (1991). *Sociology: Themes and Perspectives*. London: Collins Educational.
- Heidegger M. (1962). *Being and Time*, przeł. E. Robinson, J. Macquarie. New York: Harper & Row.
- Hofstadter D. (1980). *Gödel, Escher, Bach: An Eternal Golden Braid*. Harmondsworth: Penguin.
- Hunt A., Wickham G. (1994). *Foucault and Law. Towards the Sociology of Law as Governance*. London: Pluto.
- Hunter I. (1994). „Methaphysics as a Way of Life”, *Economy and Society*, nr 23, s. 93–118.
- Latour B. (1993). *We Have Never Been Modern*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Luhmann N. (1984). *Soziale Systeme: Grundrisse einer allgemeine Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meredyth D., Tyler D. (red.) (1993). *Child and Citizen: Genealogies of Schooling and Subjectivity*. Brisbane: Institute for Cultural Policy Studies, Griffith University.
- Strandh S. (1989). *The History of the Machine*. New York: Dorset.
- Willis E. (1993). *Sociological Quest, An Introduction to the Study of Social Life*. Sydney: Allen and Unwin.

Governance and Failure: On the Limits of Sociology

Failure is an ubiquitous and central feature of social life. Yet much sociological inquiry focuses not on failure but on success. This paper adopts a sceptical approach to sociological theory, advancing an account of the necessary limits of sociological inquiry and defending the idea of the primacy of failure on two fronts: first, through the examination of a sociological approach currently developing around the Foucaultian idea of ‘governmentality’; and second, through a more general philosophical consideration of the connections between failure and practices of governance or control.

Key words: governance, failure, system of governance, practice of governance, object, assemblage, Foucault

Polityka zatrudnienia a lokalne problemy rynku pracy

Wywiad z Kamillą Banasik, dyrektor Małopolskiego Związku Pracodawców

Marek Benio: W jaki sposób rządowa oraz unijna polityka aktywizacji rynku pracy uwzględnia fakt, że rynki pracy są lokalne?

Kamilla Banasik: Zwykle mamy do czynienia z odwrotnym problemem. W jakim stopniu lokalne działania wpisują się w politykę zatrudnienia? Jak lokalnie wdrażane są rządowe programy aktywizacji zatrudniania? Czy działania lokalne są zgodne z europejską polityką aktywizacji zatrudnienia, działaniami na rzecz wzrostu gospodarczego? Tymczasem przeniesienie lokalnych sygnałów z rynku pracy do programów rządowych jest trudniejsze. Programy unijne czy rządowe są formułowane na takim poziomie ogólności, że nietrudno jest się wpisać w te cele przedsiębiorcom, którzy mogą je dostosować do lokalnych potrzeb rynku pracy. Z moich obserwacji wynika, że dla samych przedsiębiorców strategie rządowe czy unijne, takie jak *Strategia 2030*, brzmią dosyć egzotycznie. W szczególności nie przekonuje ich argument, że zatrudniając przysyłanych z urzędu pracy kandydatów, realizują jakiś abstrakcyjny cel polityki zatrudnienia. Odbierają te programy jako dodatkowe, kłopotliwe obciążenie biurokratyczne. Tymczasem od ich zrozumienia i wpisania się w ich cele uzależnione jest uzyskanie pomocy publicznej, które może przynieść korzyści na lokalnym rynku pracy i dla samego przedsiębiorcy. Coraz więcej przedsiębiorców współpracuje z urzędem pracy i korzysta z ułatwień czy preferencji. Zaczynają rozumieć same procedury programów unijnych czy rządowych dotyczących rynku pracy. Tylko nieliczni jednak śledzą zmiany tych programów i elastycznie reagują na nowe cele polityki zatrudnienia.

M.B.: Czy jest jakiś odwrotny mechanizm diagnozujący lokalne potrzeby rynku pracy i zapewniający uwzględnienie ich w strategiach i programach rządowych?

K.B.: W województwie małopolskim są pewne dobre praktyki, które można wskazać w tej dziedzinie. Na szczeblu urzędu marszałkowskiego i w wojewódzkim urzędzie pracy zawiązywane są różnego rodzaju partnerstwa: partnerstwo na rzecz rozwoju kształcenia ustawicznego czy partnerstwo na rzecz edukacji szkolnictwa i instytucji rynku pracy. Organizowane są także spotkania pracowników urzędów pracy z przedstawicielami biznesu, których celem jest zapoznanie pracowników urzędów z oczekiwaniami przedsiębiorców i z największymi przeszkodami utrudniającymi współpracę. Dotyczy to m.in. realizacji obowiązku zgłaszania ofert pracy do urzędów pracy. Mimo tego obowiązku pracodawcy rzadko postrzegają urząd pracy jako instytucję skutecznie pośredniczącą w zatrudnianiu. Doszło do tego, że wielu pracodawców jest uprzedzonych do kandydatów przychodzących z polecenia urzędów pracy. Często przysyłane są osoby przypadkowe, zupełnie nieodpowiadające zgłoszonej ofercie pracy. Na poziomie Małopolski te partnerstwa mają udoskonalić przekazywanie informacji między przedsiębiorcami i służbami zatrudnienia oraz służyć budowaniu efektywnej współpracy.

M.B.: A czy są podejmowane jakieś działania na jeszcze niższym szczeblu – w powiatach?

K.B.: Po pierwsze, takie działanie jest bardzo potrzebne. Gdy już współpraca zostanie nawiązana, przynosi ona efekty obu stronom. Trudność polega na tym, że te dwa światy: świat administracji i świat biznesu, funkcjonują osobno, są odległe, posługują się innym językiem. Są jednak punkty wspólne i dobrym przykładem ich identyfikacji są powiatowe rady zatrudnienia. Oprócz przedstawicieli samorządu i urzędów pracy zasiadają w nich także przedstawiciele pracodawców, zgłaszając swoje oczekiwania w zakresie kształcenia zawodowego młodzieży czy przekwalifikowania dorosłych.

M.B.: Jak Pani zdaniem można udoskonalić w urzędach pracy funkcję pośrednika zatrudnienia, która wydaje się tylko zapomnianym dodatkiem do funkcji administracyjnej obsługi osób bezrobotnych? Ta funkcja administracyjna realizowana jest bardzo dobrze. Czy rozwiązaniem tego problemu może być powierzanie zadań z zakresu pośrednictwa pracy firmom zewnętrznym?

K.B.: Urzędy rzeczywiście odgrywają swą rolę administracyjną dobrze. Ta rola jednak nie ma znaczenia dla biznesu. Jeśli chodzi o możliwość delegowania usług pośrednictwa zatrudnienia na zewnątrz, to częściowo ten proces jest już realizowany przy użyciu środków POKL, w projektach związanych z aktywizacją osób długotrwale bezrobotnych. Projekty te niejako wymuszają współpracę organizacji pracodawców, firm komercyjnych i urzędów pracy. Biorą w nich udział nieliczne urzędy pracy, które są otwarte i mówiąc wprost, nie obawiają się, że przez oddanie części swoich zadań doprowadzą do zwiększenia zatrudnienia i stracą „klienta”. Paradoksalnie przecież skuteczny urząd pracy traci rację bytu. Trwają próby uruchamiania projektów pilotażowych polegających na oddawaniu w ręce firm prywatnych dużej części zadań aktywizacyjnych. Na terenie powiatu gdańskiego uruchomiono taki projekt, w którym urząd pracy testuje na grupie beneficjentów długotrwale bezrobotnych sposób aktywizacji i znalezienia miejsc pracy, porównując metody stosowane przez publiczne służby zatrudnienia i przez podmioty prywatne, którym powierzono to zadanie publiczne. Jedna grupa osób długotrwale bezrobotnych jest prowadzona przez pracowników urzędu pracy, druga przez wyłonioną w przetargu firmę prywatną. Oczywiście proste porównanie wyników czy skuteczności może tu być mylące, ale bardziej kompleksowa ocena może prowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy zadania aktywizacji zawodowej nie powinno się powierzać firmom prywatnym.

M.B.: Wydaje się, że w projekcie tym spełniony jest warunek konkurencyjności. Urząd i firma konkurują o liczbę zatrudnionych osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem.

K.B.: Jest to konkurowanie o wskaźniki. Firma komercyjna otrzymuje także wynagrodzenie za doprowadzenie do zatrudnienia i utrzymania

w zatrudnieniu przez jakiś określony czas osoby bezrobotnej. W Małopolsce również próbowano uruchomić podobny projekt przy wojewódzkim urzędzie pracy, ale bez powodzenia. Projekt nie ruszył ze względu na ograniczenie środków na działalność urzędów pracy.

Pracodawcy z pewnością oczekują funkcji usługowej od urzędów pracy. Życzyliby sobie co najmniej tego, by urzędy kierowały do nich kandydatów spełniających wstępnie sformułowane kryteria. Obecnie często do pracodawcy z urzędu pracy trafiają zupełnie przypadkowo skierowani bezrobotni, co potęguje niezadowolenie wszystkich zainteresowanych.

M.B.: A jak Pani ocenia zdolność pracodawców do definiowania swoich oczekiwań wobec pracownika? Czy potrafią choćby sformułować zakres jego obowiązków? Czy powszechne umieszczanie w takim zakresie obowiązków wzmianki, że „pracownik powinien wykonywać inne polecenia pracodawcy” świadczy o tym, iż sami pracodawcy nie wiedzą, do czego potrzebują pracownika?

K.B.: Pytanie dotyka niezwykle istotnej kwestii. Mamy do czynienia z firmami o bardzo różnej kulturze zarządzania zasobami ludzkimi. Firmy, które mają rozwiniętą kulturę korporacyjną, dobrze sobie radzą zarówno ze zdefiniowaniem zakresów obowiązków, jak i z określaniem swoich potrzeb kadrowych. W firmach pozbawionych działów HR, czy nawet doświadczonych pracowników kadr, którzy nie zajmują się wyłącznie rozliczaniem składek na ubezpieczenie społeczne i odprowadzaniem zaliczki na podatek dochodowy, istotnie występują problemy ze zdefiniowaniem zakresów obowiązków pracowników, a zwłaszcza potrzeb kadrowych. Często jest to także poważniejszy problem braku wizji rozwoju własnej firmy. Trudno się wówczas spodziewać, by właściciel firmy mógł prawidłowo dobrać personel na dłuższy okres.

M.B.: Czy zgodzi się Pani zatem z takim wnioskiem, że służby zatrudnienia wszelkie swe wysiłki skupiają na osobach bezrobotnych, zapominając o drugim graczu na rynku pracy – pracodawcy, który także potrzebuje pomocy, choćby w sformułowaniu oczekiwań wobec kandydatów do pracy? Jeśli nie w urzędach pracy, to gdzie pracodawcy mogą znaleźć taką pomoc?

K.B.: Pracodawcy w urzędach pracy bardzo często korzystają z rad urzędników przy formułowaniu wniosków do różnego rodzaju projektów, ale także przy formułowaniu oczekiwań w ofertach pracy, z którymi tam przychodzą. Nie zawsze się to sprawdza, ponieważ taka diagnoza potrzeb nigdy nie jest dogłębna czy poparta znajomością specyfiki konkretnej firmy. Z pewnością firmy wymagają takiego wsparcia, a zwłaszcza edukacji w dziedzinie form zatrudnienia. Z corocznych badań prowadzonych przez PKPP Lewiatan wynika, że firmy same przywiązują wielką wagę do niektórych elementów zarządzania mogących wpłynąć na powodzenie, takich jak marketing, techniki sprzedaży, postrzegając w nich mechanizm zdobycia przewagi konkurencyjnej. Dbanie o zarządzanie zasobami ludzkimi nie jest jeszcze przez polskich przedsiębiorców postrzegane jako element równie ważny dla konkurencyjności firmy. Małopolski Związek Pracodawców, realizując pewne projekty dofinansowywane ze środków unijnych, planuje działania polegające nie tylko na szkoleniu firm w tym zakresie, lecz także na towarzyszeniu firmom w procesie wyboru formy zatrudnienia i doboru pracowników do realizacji ich celów gospodarczych. Niestety, są to działania z pogranicza niedopuszczalnej w tych projektach pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Izby gospodarcze i organizacje pracodawców realizują wiele seminariów, warsztatów i konferencji poświęconych tej tematyce. Różnie bywa tu jednak z zainteresowaniem.

M.B.: Na tym rynku jest jeszcze jeden gracz, moim zdaniem bardzo niedoceniany: system oświaty i szkolnictwo. Paradoksem jest najwyższy odsetek osób bezrobotnych w grupie wiekowej 20–25 lat, które teoretycznie są najbardziej elastyczne, mają niskie oczekiwania płacowe i powinny mieć najnowszą wiedzę w poszczególnych dziedzinach. Z drugiej strony pracodawcy skarżą się, że ich wykształcenie jest zupełnie niedopasowane do potrzeb rynku pracy. Czy istnieją mechanizmy, które pozwalają pracodawcom wpływać na profil kształcenia swoich przyszłych pracowników?

K.B.: Pracodawcy od wielu lat sygnalizują, że kształcenie jest nieadekwatne do potrzeb rynku pracy. Przyjęcie młodego pracownika po szkole zawodowej wiąże się z długotrwałym i kosztow-

nym procesem adaptacji, przyuczania do zawodu, a czasem nawet przekwalifikowania go w miejscu pracy. Brakuje współpracy między szkołami a zakładami pracy opartej choćby na praktykach zawodowych. Nie wspominając już o tym, że nie ma w zasadzie szkół przyzakładowych. Nie ma współpracy, która zakładałaby możliwość szkolenia przez przedsiębiorców uczniów szkół zawodowych na miejscu w szkołach, ale także doskonalenia nauczycieli, wskazując nowe kierunki rozwoju w ich dziedzinie. Niewiele szkół jest otwartych na taką współpracę z pracodawcami. Małopolski Związek Pracodawców współpracuje z Zespołem Szkół Mechanicznych nr 1 w Krakowie i z Zespołem Szkół Budowlanych nr 1 w Krakowie. Są to szkoły bardzo otwarte na taką współpracę, ale to zdecydowanie za mało.

M.B.: Czy dostrzega tu Pani jakąś rolę dla samorządu, dla władz lokalnych lub dla urzędów pracy?

K.B.: Tak, nawet odbyło się kilka spotkań z naszej inicjatywy z udziałem władz oświatowych Krakowa. Pierwsze sygnały nawiązywania tej współpracy są. Środowisko oświatowe jest zamknięte, hermetyczne, rządzi się swoimi prawami i jest mało podatne na zmiany. Brakuje nam bardzo takich rozwiązań, jakie mają na przykład Niemcy, którzy monitorują rynek pracy i system oświaty, prognozując z kilkuletnim wyprzedzeniem potrzebne na rynku pracy kompetencje. Dzięki współpracy szkół z przedsiębiorcami, w wyniku tego monitoringu, są w stanie skutecznie zmienić profil czy kierunek kształcenia, by dostosować go do przyszłych potrzeb rynku pracy. W Polsce jest wprowadzone ustawowe obowiązki konsultowania programów nauczania z powiatowymi radami zatrudnienia, ale jest on daleki od skuteczności opisanego mechanizmu niemieckiego. Sami pracodawcy traktują to bez przekonania. Gdy wpływa wniosek ze szkoły, rada zatrudnienia go zatwierdza, nie badając przyszłych potrzeb lokalnego rynku pracy. Wydaje się, że jest to spowodowane niską świadomością stron biorących udział w procesie konsultacji.

M.B.: Na zakończenie chciałbym jeszcze zapytać o Pani ocenę dialogu społecznego toczącego się w komisji trójstronnej. Czy również negocjacje w sprawie regulacji prawa pracy można by przenieść o szczebel niżej?

K.B.: W Polsce taka deregulacja wydaje się niemożliwa, ale w wielu krajach Europy prawo pracy regulowane jest faktycznie na poziomie regionalnym albo wewnątrz branż. Daleko nam do ideału, jaki prezentuje Dania, w której dialog społeczny odbywa się także autonomicznie między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, bez udziału rządu. U nas jest to dialog trójstronny i w bardzo dużej mierze inicjatywa wychodzi od strony rządowej, a partnerzy społeczni jedynie uczestniczą w konsultowaniu zaproponowanych przez rząd rozwiązań. Chociaż to się stopniowo zmienia. Dobrym przykładem jest samo negocjowanie (niezależnie od jego rezultatu końcowego) pakietu anty kryzysowego. Sytuacja wygląda zupełnie inaczej na szczeblu regionalnym, gdzie rola wojewodów jako animatorów dialogu społecznego jest bardzo duża. Niestety, jedną z przyczyn tego stanu rzeczy nie jest brak kompetencji eksperckich po stronie pracodawców, lecz niezwykle niski poziom zrzeszania się pracodawców, co skutkuje brakiem reprezentatywności. Na centralnym szczeblu komisji trójstronnej reprezentacja partnerów społecznych jest dość wyrównana; można mówić o bardzo wyrównanym dialogu społecznym. Na szczeblu regionalnym jednak przewaga związków zawodowych jest w tej kwestii wyraźna. W Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego związki zawodowe są lepiej przygotowane do zgłaszania inicjatyw popartych ekspertyzami, prowadzenia negocjacji, konsultacji społecznych. Ta niechęć do zrzeszania się pracodawców stanowi najważniejszą przeszkodę w realizacji wizji kształtowania stosunków pracy na szczeblu regionalnym czy lokalnym. Z tego powodu pracodawcy w negocjacjach rzadko dysponują własnym zapleczem eksperckim. Na co dzień zajmują się swoimi przedsiębiorstwami,

podczas gdy związki zawodowe skupiają się na ochronie interesów pracowników.

To nie znaczy, że pracodawcy wcale nie wykazują inicjatywy w wojewódzkiej komisji trójstronnej, mają tam jednak słabszą pozycję. Ponadto polskie prawo jest tak skonstruowane, że wiele kwestii wymaga rozwiązania jednak na szczeblu centralnym. Tak jest np. w przypadku dyskutowanej obecnie przez małopolską WKDS kwestii zamówień publicznych, które są regulowane na poziomie całego kraju, a istotnie wpływają na lokalne warunki zatrudnienia.

M.B.: Czy komisja trójstronna ma potencjał do tego, by zderegulować prawo pracy? Mówi się o tym, że Kodeks pracy stawia takie same wymagania przed dużymi pracodawcami, jak przed mikroprzedsiębiorstwem. Czy komisja trójstronna może doprowadzić do uelastycznienia regulacji z zakresu prawa pracy w zależności od poziomu zatrudnienia? Część takich zmian, na przykład w sprawie regulaminów pracy czy planów urlopów wypoczynkowych, już wprowadzono, ale można by więcej...

K.B.: Istnieje społeczne przyzwolenie i ustawowa delegacja kompetencji do tego, by komisja trójstronna zajmowała się tymi zagadnieniami. Jednak wysoki stopień regulacji naszego prawa pracy sprawia, że nawet drobne zmiany powodują lawinowe skutki w innych przepisach, co do których np. nie ma zgody u partnerów społecznych. Są też pozytywne przykłady dialogu społecznego. Tak zwana ustawa antykryzysowa została przygotowana z inicjatywy samych partnerów społecznych w ciągu sześciu miesięcy. To prawda, że szybkość tych prac doprowadziła do tego, iż jest to akt prawa daleki od doskonałości, ale sam fakt zgodnej inicjatywy partnerów społecznych należy ocenić pozytywnie.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Spis treści numerów 1–4/2009

2009, nr 1(7)

Agnieszka Dobroczyńska, Leszek Juchniewicz, Bezpieczeństwo energetyczne Polski – kategoria autonomiczna czy komplementarna? Konsekwencje dla polityki publicznej [Energy Security for Poland – Autonomous or Complementary Categories? Consequences for Public Policy]

Tadeusz Kudłacz, Dariusz Woźniak, Konwergencja czy polaryzacja rozwoju regionalnego Polski w perspektywie 2020 r. w świetle projekcji modelu HERMIN? [Will Convergence or Polarization Characterise Poland's Regional Development to 2020, in the Light of the Projection of the Hermin Model?]

Teodor Skotarczak, Maciej J. Nowak, Nieruchomości gminne w gminnych programach rozwoju w strefie zewnętrznej szczyńskiego Obszaru Metropolitalnego [Communally-owned Real Estate in the Development Programmes for the Outer Zone of the Szczecin Metropolitan Area]

Marek Zirk-Sadowski, Rządność sądów a zarządzanie przez sądy [Judicial Governance and Governing through Courts] Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

James N. Rosenau, Rządzenie bez rządu. Porządek i zmiana w światowej polityce [Governance, Order, and Change in World Politics]

Wywiady [Interviews]:

Wywiad z prezydentem Wrocławia Rafałem Dutkiewiczem [Interview with Mayor of Wrocław Rafał Dutkiewicz]

Dokumenty – opracowania – raporty [Documents – Elaborations – Reports]

Karol Olejniczak, Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy [Towards a Diagnosis of Poland's Governmental Administration. Context, Information Requirements and Prospects]

2009, nr 2(8)

Piotr Sztompka, Przestrzeń życia codziennego [Space of Everyday Life]

Rafał Sułkowski, Ocena wsparcia MSP przez fundusze poręczeniowe i pożyczkowe [An Evaluation of the Assistance Offered by Guarantee and Loan Funds to SMEs]

Katarzyna Szmigiel, Przestrzenny wymiar relacji międzynarodowych samorządów województw [The Spatial Dimension of Local Governments' International Relations at the Voivodship Level]

Anna Karwińska, Uwarunkowania współzarządzania w skali miasta w perspektywie socjologicznej [Determinants of Urban Governance in a Sociological Perspective]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Brian F. Dollery, Joe L. Wallis, Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna [Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy]

Wywiady [Interviews]:

Stabilność i bezpieczeństwo rynku finansowego jako dobro publiczne. Wywiad z dr. Stanisławem Klużą, przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego [Stability and Safety of the Financial Market as a Public Good. An Interview with Dr Stanisław Kluza, the Chairperson of the Financial Supervision Authority]

2009, nr 3(9)

Piotr Kopyciński, Znaczenie koordynacji sieciowej w innowacyjnym rozwoju regionu [The Importance of the Governance Network in the Innovation Policy Processes]

Przemysław Kieliszewski, Marcin Poprawski, Instytucje publiczne i dyplomacja kulturalna. Potencjały i wyzwania [Public Institutions and Cultural Diplomacy. Possibilities and Challenges]

Seweryn Krupnik, Agnieszka Otręba, Dariusz Szklarczyk, Siedem tez o dialogu społecznym w Polsce [Seven Theses on Sectoral Social Dialogue in Poland]

Marta Lackowska, Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji [Multi-level Governance – New Applications of the Concept]

Michał Rutkowski, Bank Światowy a poprawianie jakości rządzenia w zmieniającym się świecie. Sytuacja Polski i wyzwania kryzysu gospodarczego [The World Bank, Improving the Quality of Governance in a Changing World, the Situation of Poland, and the Challenges of the Economic Crisis]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Mark Bevir, Decentryczna teoria rządzenia [A Decentral Theory of Governance]

Wywiady [Interviews]:

O jakości informacji o finansach publicznych, rozterminowaniu długu publicznego w samorządach i neutralnym systemie podatkowym. Wywiad z Mirosławem Gronickim [On the Quality of Information on Public Finance, Public Debt Rescheduling in Local Governments and a Neutral Tax System. Interview with Mirosław Gronicki]

Recenzje [Reviews]:

Michael James Hill, Peter L. Hupe (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publication

2009, nr 4(10)

János Kornai, Innowacje i dynamika. Zależności pomiędzy systemami a postępem technologicznym [Innovation and Dynamism. Interaction between Systems and Technical Progress]

Henryk Kierzkowski, Nowy globalny przemysł motoryzacyjny [The New Global Automotive Industry]

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

Norbert Laurisz, Czy aktywna polityka rynku pracy jest skuteczna? [Is the Active Approach to Labour Market Policy Effective?]

Wybór tekstów klasycznych [Selection of classic texts]:

Michael M. Atkinson, William D. Coleman, Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem [Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance]

Wywiady [Interviews]:

Od miast konkurujących do miast współpracujących. Wywiad z prezydentem Gdańska Pawłem Adamowiczem [From Competing Cities to Co-operating Cities. Interview with the Mayor of Gdansk, Paweł Adamowicz]

Recenzje [Reviews]:

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

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.