



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

2 (12) / 2010



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

Dział Wywiady
dr *Marek Benio*

Sekretarz
Anna Szczepanik

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

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

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2011

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*
Adiustacja – *Magdalena Pluta*

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: Wroclawska Drukarnia Naukowa PAN
Nakład: 400 egz.

Spis treści

<i>Marek Safjan</i> Wyzwania dla państwa prawa – frustracje, oczekiwania, rzeczywistość	5
<i>Zbigniew Mogiła, Janusz Zaleski</i> Jakość informacji przekazywanych przez administrację publiczną i ich znaczenie dla procesu ewaluacji wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju	31
<i>Karol Olejniczak, Łukasz Widła-Domaradzki</i> Mechanizmy uczenia się polskich ministerstw – wyniki badania empirycznego MUS (Ministerstw Uczących Się)	47
<i>Jacek Purchla</i> W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce.	69
<i>Jacek Raciborski</i> Obywatel i państwo	83
Wywiady	
Zaplecze eksperckie jako warunek dobrego rządzenia i gwarancja rozwoju społeczno-gospodarczego. Wywiad z prof. dr hab. Stanisławą Golinowską.	97
Recenzja	
Robert Delorme (2010). <i>Deep Complexity and the Social Sciences. Experience, Modelling and Operationality</i> . Cheltenham, UK – Northampton, USA: Edward Elgar Publishing	105
Wybór tekstów klasycznych	
<i>Paul Pierson</i> Ograniczenia planowania: powstawanie instytucji i zmiany instytucjonalne	109

Contents

<i>Marek Safjan</i> Challenges for the State Governed by the Rule of Law - Expectations and Reality	5
<i>Zbigniew Mogiła, Janusz Zaleski</i> The Quality of Information Disclosed by the Public Administration and Its Importance for the Evaluation of the Impact of Cohesion Policy on the Socio-economic Development of Poland	31
<i>Karol Olejniczak, Łukasz Widła-Domaradzki</i> Learning Mechanisms in Polish Ministries – the Results of an Empirical Study on the Learning Ministry (Ministerstwa Uczące Się, MUS)	47
<i>Jacek Purchla</i> Building a Cultural Heritage Preservation System in Poland.	69
<i>Jacek Raciborski</i> The State and the Citizen.	83
Interviews	
Expert Support as a Condition of Good Governance and a Guarantee of Social and Economic Development. Interview with Professor Stanisława Golinowska	97
Reviews	
Robert Delorme (2010). <i>Deep Complexity and the Social Sciences. Experience, Modelling and Operationality</i> . Cheltenham, UK – Northampton, USA: Edward Elgar Publishing	105
Selection of classic texts	
<i>Paul Pierson</i> The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change	109

Marek Safjan

Wyzwania dla państwa prawa – frustracje, oczekiwania, rzeczywistość

1. Społeczne postawy jako determinanty reform

1. Celem tego wykładu jest próba częściowej odpowiedzi na pytanie, dlaczego w 20 lat po rewolucji 1989 r. jesteśmy społeczeństwem sfrustrowanym, niewierzącym w swoje szanse i pesymistycznie postrzegającym najbliższą przyszłość. Zaznaczam wyraźnie, że nie chodzi tu o żaden wyczerpujący raport ani nawet o próbę systematycznej analizy czynników kształtujących dzisiaj określone postawy społeczne. Nie jestem socjologiem ani ekonomistą, od szeregu miesięcy spoglądam na naszą rzeczywistość z dystansem, mogę więc zająć się tymi przede wszystkim czynnikami, które są mi lepiej znane, tj. dotyczącymi funkcjonowania instytucji państwa prawa i relacji jednostki z szeroko rozumianymi instytucjami publicznymi. Warto jednak refleksje związane z tym przedmiotem moich eksploracji (państwo, prawo, obywatel) rozpocząć od krótkiej prezentacji tła społecznego.

2. W 20 lat po rewolucji pozostajemy społeczeństwem pełnym kompleksów, niewierzącym w swoje osiągnięcia i szanse. Polacy nie tylko nie bardzo lubią obcych, lecz także nie bardzo lubią siebie. Tak postrzegają nas cudzoziemcy przebywający przez pewien czas w naszym kraju. Zaskakująca jest ta stałość polskiego kompleksu – stanowi mieszanekę nawarstwionych historycznych urazów i wygórowanych ambicji, a także naszego narodowego mistycyzmu, misyjności wobec świata oraz kompleksu odrzucenia i marginalizacji przez świat zewnętrzny. A oto kilka

opinii przytaczanych za tygodnikiem *Polityka*¹ – Dimitrij Strelnikoff (biolog, pisarz, reportażysta rosyjski): „To, co mnie najbardziej dziwi, to brak wiary w Polskę. Nie takiej wiary, która każe biec na barykady, bo to świetnie potraficie, ale takiej, która sprawia, że człowiek wstaje rano i się uśmiecha, bo jest piękny dzień. Przecież tyle się wam udało. Kraj się rozwija, drogi są coraz lepsze, miasta coraz bardziej estetyczne, zabytki odnowione, kobiety coraz piękniejsze, kabarety coraz śmieszniejsze (...)”; Carlo Gonzales Tejera (dziennikarz, lektor języka hiszpańskiego): „To, co jest dziś w Polsce najgorsze, to budowanie obrazu Chrystusa narodów, siedzącego okrakiem na przedmurzu. Totalna obsesja na punkcie polskości. (...) Przeraża mnie pogarda, z jaką elity mówią w Polsce o chłopstwie, bokserach, obciachach. A to właśnie elity, zwłaszcza polityczne, są w Polsce najbardziej zakompleksione”; Gabrielle Lesser (niemiecka dziennikarka): „U was, gdy się dyskutuje, to po jednej stronie musi być klęska, po drugiej zwycięstwo. W dyskusji trzeba kogoś zniszczyć, zabić. I młodych też to niestety dotyczy, bo kultury dyskusji nie uczy ani szkoła, ani media, ani tym bardziej elity polityczne. To dziś według mnie największa polska wada. Nie umiecie się produktywnie kłócić”; J.J. Singh (hinduski biznesmen, dyrektor biura podróży): „Polacy czują się gorsi, moim zdaniem, zupełnie niesłusznie (...). Myślę, że kompleksy Polaków biorą się z braku pewności siebie”.

3. Polacy są społeczeństwem o wyjątkowo niskim stopniu wzajemnego zaufania, ale także o niewielkim zaufaniu do podstawowych instytucji państwa (takich jak organy wymiaru sprawiedliwości – 9% respondentów „ufających”; niewiele lepiej, bo w granicach 10–20%, kształtuje

Uniwersytet Warszawski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Wykład pt. „Wyzwania dla państwa prawa” odbył się na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie 7 stycznia 2010 r. w ramach seminarium „Dobre rządzenie”.

¹ K. Mill, „Co myślą cudzoziemcy o nas”, *Polityka* z 6 grudnia 2009 r.

się poziom zaufania do organów przedstawicielskich: Sejmu, Senatu)². Polacy zaufaniem obdarzają członków najbliższej (97%) oraz dalszej rodziny (ok. 88%). Swoim współpracownikom ufa już tylko 59% obywateli. Polacy wykazują brak zaufania wobec ludzi, których osobiście nie znają; tylko 30% udziela odpowiedzi: „raczej mam zaufanie”, a zaledwie trzech na stu badanych deklaruje pełne zaufanie do nieznanym.

4. Zaufanie to podstawa obywatelskiej więzi, prospołecznych postaw i spójności społecznej, a w konsekwencji także motyw angażowania się w życie publiczne.

5. Jesteśmy społeczeństwem pesymistycznie spoglądającym w przyszłość i dotyczy to, co wydaje się najbardziej niepokojące, młodszych generacji Polaków (według badań publikowanych w dzienniku *Le Monde* w listopadzie 2009 r., znajdujemy się na trzecim miejscu od końca w rankingu „ optymizmu” młodego pokolenia Europejczyków wraz z Francją i Włochami!).

6. Wolność i przywiązanie do praw jednostki wbrew temu, co się często sądzi, nie są powszechnie doceniane w hierarchii wartości internalizowanych przez nasze społeczeństwo, wręcz przeciwnie, jak wynika z badań przeprowadzonych ostatnio przez tygodnik *Polityka* i TNS OBOP³, społeczeństwo jest tu bardzo podzielone: teza, że wolność jest ważniejsza niż porządek, uzyskuje niewielką przewagę (50 do 41%), podobnie jak teza, że prawa jednostki są ważniejsze niż nakazy wspólnoty (49 do 40%). Zdumiewające są też preferencje społeczne w odniesieniu do zadań państwa. Badania pokazują, że obywatele przedkładają bezpieczeństwo (59% respondentów) nad wolności i swobody obywatelskie (25%). Okazuje się, że nasze preferencje społeczne nie odbiegają aż tak zasadniczo od tych, które wykazały badania przeprowadzone kilka lat temu

przez Richarda Pipesa w odniesieniu do społeczeństwa rosyjskiego⁴.

7. Jak zauważył prof. E. Wnuk-Lipiński, stosunek Polaków do państwa jest określany przez postawy ambiwalentne, wyraźnie uwikłane w sprzeczność. Z jednej strony prezentujemy postawy typowo liberalne implikujące, iż państwo ma stać na uboczu i nie interweniować bez wyraźnej potrzeby w sprawy swoich obywateli, z drugiej zaś – postawy mocno egalitarne i odpowiadające bardziej wizji państwa socjalnego, z rozbudowanymi mechanizmami opiekuńczymi⁵.

8. Wśród wartości cenionych bez względu na pozycję społeczną i wykształcenie wysoko plasuje się zasada równego traktowania⁶. Źle oceniane jest jednocześnie praktyczne jej urzeczywistnienie w życiu publicznym, a więc w praktyce państwa prawa. Przywiązanie społeczeństwa do koncepcji państwa socjalnego wskazuje nie tylko na silne społeczne zaplecze kwestionowanych przez wielu ekonomistów tzw. praw socjalnych

⁴ Zob. R. Pipes, „Rosyjska opinia publiczna”, wykład przedstawiony na posiedzeniu plenarnym PAU 19 marca 2007 r., *Rocznik PAU* 2007.

⁵ Zob. E. Wnuk-Lipiński, X. Bukowska, „Stosunek Polaków do własnego państwa”, *Nauka* 2008, nr 2: „Stosunek do normy egalitarnej («państwo jest odpowiedzialne za zmniejszanie różnic między biednymi a bogatymi») oraz normy liberalnej («państwo nie powinno wtrącać się w to, co robią obywatele, o ile nie łamią oni prawa») wyznacza dwa odmienne sposoby myślenia o państwie i jego relacji z obywatelami”. Normy te jednak współgłębują w postawach społecznych, skoro – jak wynika z badań cytowanych autorów – poparcie dla normy liberalnej (państwo nie powinno się wtrącać w to, co robią obywatele) wykazywało 73,2%, a poparcie dla normy egalitarnej – 82,7%.

⁶ Jak twierdzą autorzy cytowanych wyżej badań, „równe traktowanie” odnosi się przede wszystkim do socjalnego składnika obywatelstwa, a działanie państwa – w opinii badanych – nie dość skutecznie redukuje nierówności społeczne między obywatelami. Jest rzeczą charakterystyczną, że poglądy te nie korelują w sposób statystycznie istotny ani z czynnikami wyznaczającymi pozycję społeczną jednostki (np. wykształcenie, poziom zamożności), ani z wiekiem respondentów, ani też z aktywnością obywatelską, mierzoną uczestnictwem w wyborach. Jest to zatem szeroko rozpowszechnione mniemanie zakorzenione w sferze aksjologicznej, przekraczającej granice klasowe czy pokoleniowe, a nie pogląd wypływający z aktualnego usytuowania jednostki w strukturze społecznej.

² Jak słusznie zauważa P. Sztompka, zaufanie jest wstępnym warunkiem demokracji, ponieważ „minimalne zaufanie oznacza obustronną gotowość do postępowania zgodnie z metaregułami (np. z regułą swobodnego prezentowania swojego stanowiska, podejmowania decyzji większością głosów, otwartego dialogu). Zaufanie pozwala również na zakładanie prawości i dobrej woli innych osób”, zob. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 355.

³ Zob. M. Janicki, W. Władysław, „Polak Polityczny”, *Polityka* z 19–26 grudnia 2009 r.

i ekonomicznych w Konstytucji, ale determinuje zarazem zakres możliwych opcji w sferze polityki społecznej i gospodarczej kolejnych rządów.

9. Nie jesteśmy także społeczeństwem wolnym od tendencji autorytarnych, których przejawem są oczekiwania stosowania surowych kar i bezwzględność karania⁷. Poza sondażami dowodzi tego m.in. szerokie poparcie, jakie uzyskiwała polityka karna prowadzona przez ministra Zbigniewa Ziobro, a także nadal szerokie poparcie dla idei przywrócenia kary śmierci czy stosowania tzw. kastracji chemicznej etc.

10. „Polski kompleks” paradoksalnie działa prointegracyjnie, gdyż przez proces integracji europejskiej czujemy się mocniej dowartościowani i silniej związani z kulturą zachodniej cywilizacji, do której zawsze chętnie się przyznawaliśmy, ale której – w naszym odczuciu – nie byliśmy zarazem równoprawnymi uczestnikami. Dzisiaj jesteśmy bodaj najbardziej euroentuzjastycznym społeczeństwem w UE. Argumenty odwołujące się do tradycyjnie pojmowanej suwerenności i do tzw. wartości narodowych nie trafiają do przekonania większości społeczeństwa. Nasze przywiązanie do integracji europejskiej nie jest jednocześnie oparte na wiedzy o tym, czym jest Unia Europejska, jakie mechanizmy w niej rządzą, na czym polega proces europeizacji, ani też nie stanowi pozytywnej przesłanki do angażowania się mocniej w ogólnoeuropejską debatę. Ograniczony poziom wiedzy o Europie pogłębia zarazem frustracje i kompleksy – kochamy Europę, ale jej nie rozumiemy, a to wzmacnia uczucie odrzucenia wynikające z „nieodwzajemnionej miłości”.

11. W 20 lat po rewolucji 1989 r. przeciętny Polak tkwi mocniej niż kiedykolwiek w zaścianku podawanych często w prymitywnej formie problemów tworzących teatr życia lokalnego. Polskie społeczeństwo jest systematycznie wypychane przez media w stereotyp uproszczonej wizji świata. Można odnieść wrażenie, że jest odcięte od autentycznej debaty światowej o rzeczywistych problemach naszej cywilizacji. Nie dyskutujemy zatem ani o wizji europejskiej integracji, ani o dalekosiężnych skutkach kryzysu ekonomicznego, ani o potrzebie budowy

prawdziwego społeczeństwa obywatelskiego, ani też o lepszym i mądrzejszym wykorzystaniu naszego potencjału intelektualnego. Pozostajemy zamknięci w kokonie ograniczonych informacji podawanych przez media, które sferę komunikacji publicznej przekształcają coraz wyraźniej w kronikę wypadków kryminalnych, wymyślanych na siłę afer i sensacji.

12. Ocena społeczeństwa w dyskursie publicznym, a także instytucji ustrojowych i prawnych, oraz treść powszechnie uznawanych wartości rodzi pytanie, co jest w istocie źródłem frustracji i zniechęcenia. Czy wypływa ono z naszej wrodzonej skłonności do niezadowolenia i braku wiary we własne siły oraz z kompleksów, czy też z niewłaściwego funkcjonowania instytucji życia publicznego i błędów popełnionych w okresie tworzenia zasadniczych mechanizmów ustrojowych?

2. Co należy zmienić?

Pora przejść do głównego tematu tego wykładu. Wskazane wyżej czynniki określają w pewnym stopniu kierunki rozważań nad ewentualnymi zmianami systemu prawnego i funkcjonowania instytucji publicznych. Rozpocznijmy od Konstytucji – w jakim stopniu jakość życia publicznego w Polsce zależy od zmiany rozwiązań konstytucyjnych?

1. Zmiany w Konstytucji? Okres 12 lat obowiązywania konstytucji pozwala generalnie na pozytywną ocenę zawartych w niej rozwiązań prawnych. Konstytucjonalizacja systemu prawnego jest dzisiaj faktem – ocena całości prawa przez pryzmat generalnych zasad i aksjologii konstytucyjnej stanowi niekwestionowany kanon myślenia o państwie prawa. Sprawą najważniejszą jest efekt dezideologizacji konstytucji, czyli sprowadzenie jej do poziomu realnego, obowiązującego prawa, i w konsekwencji definitywne porzucenie podejścia traktującego ją jako *decorum*, czyli zbiór uroczystych, lecz pustych formułek. Zbliżenie konstytucji do obywatela zawdzięczać należy przede wszystkim dwóm istotnym mechanizmom, które funkcjonują od 17 października 1997 r., a mianowicie indywidualnej skardze konstytucyjnej oraz uruchomieniu realnej odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za bezprawne działanie, w tym także

⁷ A. Szostkiewicz, „Polacy bardziej prawnicowi. Polacy depczą w rozkroku”, *Polityka* z 15 października 2009 r.

za tzw. bezprawie normatywne i to nawet w postaci zaniechania legislacyjnego. W historii prawa ustalenie odpowiedzialności za wadliwe (niekonstytucyjne) ustawy stanowi prawdziwy przełom w kształtowaniu relacji pomiędzy obywatelem i państwem. Nie byłoby to możliwe ani bez nowej konstytucji, ani też bez funkcjonowania hierarchicznej kontroli konstytucyjności prawa, której naturalną konsekwencją jest odpowiedzialność państwa wobec jednostki także w sferze działań legislacyjnych władzy publicznej.

2. Rozdział o prawach i wolnościach funkcjonuje w praktyce konstytucyjnej dobrze, a aplikacja w orzecznictwie konstytucyjnym takich praw, jak: prawo do sądu, ochrona własności, równość traktowania, prywatność, wolność sumienia i wyznania etc., doprowadziła do zasadniczych zmian na poziomie wielu konkretnych rozwiązań ustawowych. Nie oznacza to, że w sferze stosowania tych praw nie pojawiają się ostre konflikty, wręcz przeciwnie – siła sporu konstytucyjnego świadczy dobrze o autentyzmie stosowanych standardów ochronnych. Przypomnijmy w tym miejscu wielkie debaty na temat zwrotu własności (np. spory o mienie zabużańskie, o dekrety nacjonalizacyjne, o majątek PZPR), prawa do rzetelnego procesu (np. słynne rozstrzygnięcia TK w kwestii postępowania kasacyjnego), ochrony prywatności w relacji do ochrony wolności słowa i sumienia (np. rozstrzygnięcia TK dotyczące granic odpowiedzialności dziennikarskiej czy prowadzenia lekcji religii w szkołach). Zdaje się jednak nie ulegać wątpliwości, że największe kłopoty, najpoważniejsze trudności interpretacyjne, silne napięcia społeczne pojawiają się na tle konstytucyjnych gwarancji praw społeczno-ekonomicznych, takich jak prawo do zdrowia, edukacji, zabezpieczenia społecznego, ochrony lokatorów czy zdrowia. Dobrym przykładem są trwające do dzisiaj zasadnicze spory o kształt systemu opieki zdrowotnej bądź o dostęp do edukacji na poziomie szkół wyższych powiązany z kwestią nieodpłatności za naukę w nich, czy też debaty dotyczące reform systemu zabezpieczenia emerytalnego, które dzisiaj osiągnęły swoje apogeum.

3. Społeczeństwo pielęgnuje wizję państwa opiekuńczego⁸, a tzw. normy programowe kon-

stytucji o niedookreślonej treści skłaniają do maksymalizacji oczekiwań, a zatem i żądań, w konsekwencji zaś do frustracji w wyniku niespełnienia postulatów wykraczających poza realne możliwości państwa. Nie proponowałbym jednak dzisiaj zmiany konstytucji w tej sferze, nakłaniałbym raczej elity polityczne do porzucenia łatwego populizmu. Lepsze wydaje się poszukiwanie rozwiązań opartych o możliwie szeroki konsensus, połączone z ukazaniem społeczeństwu rzeczywistych wyborów, które muszą zostać w tej dziedzinie dokonane. Przykładem mogą być następujące rozwiązania: całkowita nieodpłatność wszelkich świadczeń medycznych, połączona z trudniejszym do nich dostępem *versus* częściowa, minimalna odpłatność połączona z większą transparentnością zasad dostępności i lepszą jakością świadczeń; pełna nieodpłatność za studia w szkołach publicznych, połączona z malejącą liczbą miejsc nieodpłatnych i obniżaniem się poziomu kształcenia *versus* częściowa, ale powszechna odpłatność za studia wyższe połączona z szerokim systemem stypendialnym i większym dopływem środków na edukację; petryfikacja zastanych rozwiązań emerytalnych połączona z perspektywą malejących świadczeń *versus* podniesienie progu wieku emerytalnego w połączeniu z realnymi gwarancjami ich wysokości. To oczywiście zaledwie kilka przykładów. Jedno jest pewne – społeczeństwo musi dokonywać wyborów z pełną świadomością, a rządzący muszą się zdobyć na odwagę pokazania wchodzących w grę alternatyw.

4. Zagadnienia ustrojowe. Czy potrzebny jest rozdział europejski w Konstytucji? Stoimy dzisiaj w obliczu zjawiska, które towarzyszy wszystkim krajom zintegrowanej Europy: „europeizacji prawa”. Polacy, jak wskazano wyżej, to społeczeństwo euroentuzjastów, jakkolwiek niezbyt jeszcze przygotowane do stawienia czoła wynikającym stąd wyzwaniom. Traktat z Lizbony wprowadza istotne zmiany w dziedzinie tworzenia prawa unijnego, zakładając znaczne poszerzenie uprawnień parlamentów narodowych w zakresie inicjowania procedur legislacyjnych i określania stanowiska wobec projektowanych aktów. Należałoby przedyskutować kwestię, czy relacje Sejmu i Senatu z Parlamentem Europejskim nie powinny stać się przedmiotem rozwiązań konstytucyjnych. Zasada kwalifikowanej większości

⁸ Zob. dane cytowane powyżej na temat postaw społecznych.

przy podejmowaniu istotnych decyzji na poziomie Rady Europejskiej sprawia, że legitymacja odpowiednich organów władzy publicznej do prezentowania określonego stanowiska na forum europejskim powinna być dokładniej określona. Konieczne jest doprecyzowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego w porządku wewnętrznym. Przewidziana w Traktacie możliwość opuszczenia UE wymaga zapewne także jakiegoś przełożenia na mechanizm konstytucyjny. Nie wspominam już o dość oczywistej i dobrze znanej kwestii, jaką stanowi w perspektywie zmiana statusu NBP w związku z przystąpieniem, można mieć nadzieję, że w nieodległej perspektywie, do strefy euro.

Europeizacja to jednak nie tylko zmiany w systemie prawnym, lecz także przeobrażenia nawyków interpretacji i stosowania prawa. To także potrzeba dostrzegania szerszego kontekstu, w którym funkcjonuje dzisiaj prawo krajowe, a więc szerszego wykorzystania wykładni funkcjonalnej zapewniającej elastyczność mechanizmów prawnych, które mogą być stosowane zgodnie ze standardem unijnym często bez potrzeby bezpośredniej interwencji legislacyjnej. Sądy krajowe są sądami unijnymi, ale pod warunkiem dostrzegania przez samych sędziów kontekstu europejskiego. Niestety polskie sądy zazwyczaj zadają pytania dotyczące wyłącznie podatku VAT, co znacząco osłabia oddziaływanie instytucji pytań prejudycjalnych na inne dziedziny prawa krajowego. Niepokoić musi także fakt, że jak dotychczas (w roku 2010) nie został podpisany przez Prezydenta protokół umożliwiający zadawanie pytań prejudycjalnych związanych z obszarem współpracy sądowej w sprawach karnych (i to pomimo wyroku, w którym TK uznał za zgodny z ustawą zasadniczą mechanizm zadawania takich pytań), który stał się integralną częścią prawa europejskiego⁹.

W konkluzji tego punktu nasuwa się uwaga, że jeśli chcemy odgrywać w UE rolę adekwatną do naszego potencjału oraz wyzbyć się kompleksu „odrzczenia” i statusu „nierównego partnera”, musimy umiejętnie i skutecznie wykorzystywać instrumenty wywierania wpływu na to, co się w UE dzieje. Zamiast na sporze o skład

delegacji powinniśmy się skupić na kwestii, co chcemy i co możemy zaproponować naszym partnerom w UE, w jaki sposób zdobyć poparcie innych krajów dla naszego stanowiska oraz jaką wizję integracji uznajemy za odpowiadającą oczekiwaniom i aspiracjom polskiego społeczeństwa.

5. Władza wykonawcza. Konstytucyjne mechanizmy ustrojowe nie sprawdziły się w jednym zasadniczym punkcie dotyczącym funkcjonowania władzy wykonawczej w relacji pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów. Rozwiązania te trzeba uznać za dysfunkcjonalne, rozmywające odpowiedzialność za stan państwa. Stanowią one samodzielny czynnik frustracji po stronie rządzących, gdyż powodują paraliż w sferze działań programowych i rządzonych, wywołując frustrację z powodu niespełnionych oczekiwań. Propozycje w tym zakresie przedstawione kilka miesięcy temu przez Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” zdają się zmierzać w dobrym kierunku i stały się już obecnie przedmiotem szerszej debaty publicznej. Nie będę rozwijał tego wątku, zwłaszcza w obecności członków Konwersatorium, którzy zapewne zechcą podjąć ten temat. Jedna uwaga wydaje się tu jednak konieczna. Wysoki standard kultury konstytucyjnej może w dużym stopniu niwelować mankamenty rozwiązań ustrojowych. Polska jest jednak nadal jeszcze krajem dopiero budującym standardy demokratycznej kultury prawnej, a to wymaga czasu i wieloletniej praktyki. Nie możemy jako społeczeństwo i państwo pozwolić sobie na luksus oczekiwania, aż takie standardy się utrwalą i zaczną dobrze funkcjonować, zważywszy na wielkie wyzwania, które stoją przed nami w nadchodzących dziesięcioleciach. Niekiedy potrzebne jest podejście bardziej pragmatyczne, szybkie wyciągnięcie wniosków z niedostatków prawa, które może tworzyć prawdziwą pułapkę dla wszystkich uczestników „gry”. Taka sytuacja panuje, jak się wydaje, obecnie.

6. Wymiar sprawiedliwości. Powróćmy na chwilę do przedstawionego wyżej opisu postaw Polaków. Jak wynika z prezentowanych danych, nie ufamy sobie ani też instytucjom życia publicznego. Pomijając współczynnik frustracji wynikający z wrodzonych i historycznie utrwalonych postaw niechęci do instytucji państwa i ogólnego pesymistycznego charakteru

⁹ Zob. wyrok TK z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK ZU 2009, nr 2A, poz. 9.

naszego społeczeństwa, nie można nie dostrzeżać rzeczywistych i obiektywnych przyczyn tego rodzaju postaw. Najbardziej bodaj niepokoi systematyczny spadek zaufania do instytucji szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości (wskaźnik zaufania plasuje się obecnie na poziomie nieprzekraczającym 10%)¹⁰. Przyczyny tego zjawiska są dobrze znane i opisane. Należy do nich zaliczyć wieloletnie postępowania sądowe w sprawach cywilnych i karnych, polityczne uwikłania prokuratury czy zupełnie niezrozumiałą praktykę stosowania aresztu tymczasowego (Polska w ostatnich latach przegrała ponad 100 spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu). Dodatkowo można wymienić nadal utrudniony i kosztowny dostęp do kwalifikowanej pomocy prawnej, niedostateczny (nieszczelny) nadzór nad służbami specjalnymi (zwłaszcza w zakresie stosowania drastycznych środków ingerowania w prawa jednostki – takich jak podsłuchy i prowokacje policyjne) oraz przepelnione zakłady karne (co także uznane zostało przez Trybunał w Strasburgu za przejaw łamania standardów konwencyjnych, przede wszystkim zakazu okrutnego i poniżającego traktowania). Negatywne zjawiska są już zidentyfikowane i dobrze, że poprawę w tej dziedzinie traktuje się jako jeden ze strategicznych celów do osiągnięcia w perspektywie 20 lat. W raporcie rządowej grupy ekspertów „Polska 2030”¹¹ zakłada się na przykład: „skrócenie średniego czasu postępowań sądowych do standardów obowiązujących w krajach o podobnym systemie prawnym, takich jak Niemcy i Austria, zwiększenie efektywności wydatkowania środków na wymiar sprawiedliwości, tak by dostosować tę efektywność do poziomu istniejącego w krajach o podobnym systemie prawnym, zapewnienie dostępności pomocy prawnej (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej) na etapie przed sądowym i sądowym, wzrost pozytywnych ocen wymiaru sprawiedliwości z obecnie 9% do 50% w 2030 roku”.

¹⁰ Anegdota z góralek: a to skoro sędzią jesteście, Panie, to macie dużo, dużo dudków. Każdy, kto chce sprawę wygrać, to płaci.

¹¹ Zob. *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (red. nauk. M. Boni), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

O ile cele są już zdefiniowane, o tyle nadal niejasne pozostają drogi wyjścia z impasu i sposoby osiągnięcia poprawy, chociaż pewne kroki zostały już podjęte. Duże nadzieje wiąże się z wyodrębnieniem funkcji Prokuratura Generalnego. W 2009 r. nastąpiło po raz pierwszy rzeczywiste otwarcie zawodów prawniczych – nigdy wcześniej nie przyjęto tak wielu młodych prawników na aplikację. Zmiany w sądownictwie następują jednak za wolno. Problem polskiego sądownictwa nie polega na niedostatecznej liczbie sędziów, ale na zbyt małym zapleczu w postaci aparatu pomocniczego (referendarze i asystenci) oraz na wadliwej organizacji przebiegu postępowań sądowych. Konieczne wydaje się dalsze uproszczenie procedur, większy rygorizm proceduralny i zdyscyplinowanie uczestników postępowań. Istotne jest też wyraźne określenie wewnętrznych terminów instrukcyjnych na zakończenie poszczególnych etapów oraz położenie większego nacisku przez samorząd sędziowski na kryteria efektywności postępowania jako istotnie ważące przy ocenie awansów sędziowskich. Osobnym problemem pozostaje zakres kognicji sądów, który jest w istotnym stopniu zdeterminowany przez rozwiązania konstytucyjne. Wydaje się jednak, że pewne kategorie spraw mogłyby być przynajmniej w pierwszej fazie ułatwiane na poziomie procedur przedsądowych, na przykład przez notariat (z możliwością odwołania się do sądu). Myślę tu przede wszystkim o sprawach rejestrowych i wieczysto-księgowych, które stanowią jedną z najliczniejszych kategorii, absorbując nadmiernie sądy ze szkodą dla tych spraw, w których istnieje rzeczywisty spór i potrzeba „wymiaru sprawiedliwości”. W dyskusjach nad sądownictwem zapomina się często, że i w tej dziedzinie muszą być podejmowane niełatwe decyzje. Społeczeństwo musi zdecydować, czy za wartość preferencyjną uznać efektywność, sprawność i szybkość postępowań, czy maksymalnie rozbudowane gwarancje drogi sądowej (które, dodajmy, są w Polsce usytuowane wyżej niż na poziomie Konwencji Europejskiej i standardów wspólnotowych, na przykład jeśli chodzi o obowiązkową w każdej sytuacji dwuinstancyjność postępowania sądowego). Ten problem może być w tym miejscu jedynie zasygnalizowany.

Dyskusja nad kondycją wymiaru sprawiedliwości dotyka istoty państwa prawa. Bez odbu-

dowania zaufania do mechanizmów ochrony prawnej trudno oczekiwać zmian w postawach społecznych w relacji do instytucji państwa w ogóle. Instrumenty ochrony prawnej, choćby najszerzej rozbudowane, bez właściwej egzekucji i zdeformowane przez nieefektywne i niesprawny sąd podważać muszą wiarę w sens instytucji państwa prawa, są dodatkowym źródłem frustracji, poczucia nierówności i braku bezpieczeństwa prawnego, stanowią ponadto poważny czynnik negatywnie oddziałujący na tempo rozwoju gospodarczego.

7. Sformułowana wyżej teza staje się dzisiaj, w naszej mocno „zjurydyzowanej” rzeczywistości, szczególnie oczywista: demokracja współczesna jest coraz częściej opisywana jako system oparty nie na rządach parlamentów, ale na rządach sędziów (określa się to zjawisko jako *judicial government*). Prawo – jego jakość, skuteczność i racjonalność – jest oceniane nie za pośrednictwem werbalnego zapisu normy w dzienniku urzędowym, ale przez pryzmat normy realnie stosowanej. O tym decydują przede wszystkim sędziowie. Na końcu dodajmy jednak, że stosowanie prawa we współczesnym państwie prawa nie polega na czysto formalnej aplikacji przepisu, lecz na skomplikowanym zabiegu dekodowania obowiązującej normy z całości systemu, co zapewniać ma osiągnięcie celów i wartości przyjętych przez demokratyczne społeczeństwo. Taki sposób wykładni i stosowania prawa jest zarazem ważną przesłanką dla odbudowy zaufania do wymiaru sprawiedliwości¹². Wydaje się, że inne podejście do prawa pozwoliłoby uniknąć sprawy Kluski i podobnych zdumiewających postępowań, o których czytamy co pewien czas w prasie i których finałem jest zniszczenie całkiem dobrze rozwijającego się biznesu. *Rex* w państwie prawa może mieć różne oblicza: okrutnika na ślepo używającego prawa do zadawania bezmyślnie ciosów na prawo i lewo albo oświeconego władcy, który wie, do czego prawo

służy, i rozumie, że nie jest ono środkiem ograniczania wolności, ale przeciwnie – jej wzmacniania. Temida w cywilizowanej kulturze Zachodu dawno przestała być ślepa: zaczęła dostrzegać rzeczywistość, w której używa swojej władzy i potrafi różnicować stosowane środki, co niekoniecznie musi zaprzeczać idei sprawiedliwości i równości wszystkich wobec prawa, o ile sługami Temidy będą ludzie mądrzy i niezależni.

8. Samorząd jako narzędzie społeczeństwa obywatelskiego. Dzisiaj w Polsce podstawowym wyzwaniem dla państwa prawa jest przywrócenie spójności społecznej oraz ograniczenie bierności, braku zaangażowania i wszechogarniającej obojętności. Postulat tworzenia społeczeństwa obywatelskiego pozostaje nadal trudny do zrealizowania. Te same mechanizmy, które w gospodarce rynkowej wyzwalały inicjatywy w indywidualnych i prywatnych sprawach, osłabiają jednocześnie motywację do angażowania się w to, co nie jest postrzegane w kategoriach bezpośredniego, wymiernego interesu. W Polsce wektory postaw społecznych działające w przeciwnych kierunkach ujawniają się być może nawet z większą intensywnością – Polacy mają wpisana historycznie w duszę skłonność do prywatnej zapobiegliwości kosztem działań zespołowych, służących dobru wspólnemu. Czy prawo może w tej dziedzinie jeszcze coś uczynić? Co zrobić, żeby ludzie chcieli chodzić na wybory (poziom przekraczający nieco 40% frekwencji wyborczej wydaje się dzisiaj niebywałym osiągnięciem), a także wykazywali większą albo wręcz jakąkolwiek inicjatywę w działaniach na rzecz własnej społeczności?

Nie mam mocnego przekonania co do tego, że prawo może być w tej dziedzinie samodzielną siłą sprawczą i że wystarczą dobre instrumenty prawne dla wykreowania nowej rzeczywistości. Zaangażowanie, obywatelskie poczucie wspólnoty i odpowiedzialność za losy otoczenia buduje się stopniowo, jest to proces długotrwały, opierający się na wieloletniej lub nawet wielowiekowej akumulacji doświadczeń, praktyki i obyczaju. W Polsce byliśmy takich doświadczeń pozbawieni – egoizm niektórych warstw społecznych wiązał się z niemocą, biedą i biernością innych. Nie byliśmy historycznie społeczeństwem spójnym, a kategorie wspólnoty ograniczały się do szlachty, ziemiaństwa, wreszcie

¹² Zob. też w tej kwestii trafne uwagi w *Raporcie Polska 2030* (op. cit.): „Jedną z podstawowych strategii eliminacji z życia obywateli i przedsiębiorstw formalizmu i biurokracji prawnej powinna być koncentracja na celach i treści przepisów zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego wdrażania. Sposób formułowania regulacji powinien być precyzyjnie skorelowany z celami, jakie regulacja ma osiągnąć”.

inteligencji, a dzisiaj do elit różnych środowisk. Wydaje się, że może to być jedna z przyczyn wyobcowania czy nawet wykluczenia całkiem sporych warstw społeczeństwa, poczucia frustracji i braku wpływu na rzeczywistość. Pozostajemy, w moim przekonaniu, nadal swoistym „społeczeństwem kastowym”, w którym świat intelektualisty, polityka czy biznesmena oddala się coraz bardziej od świata tzw. prostego człowieka – wszakże liczebnie dominującego.

Uważam jednak, że prowsłotnotowe i proobywatelskie instrumenty prawne są niezbędne w takiej sytuacji. Nie zastąpią one co prawda nawyków, obyczaju i stereotypu „kastowości”, ale mogą przyspieszać pozytywne zmiany i tendencje. Potrzebne jest więc, w moim przekonaniu, umacnianie struktur samorządu terytorialnego, co pozwoli członkom społeczności lokalnej identyfikować się w większym stopniu z podejmowanymi działaniami. Możliwe jest to wyłącznie na drodze wzmocnienia realnych prerogatyw samorządu, na przykład pozostawienia mu większej swobody budżetowej. Pożądana wydaje się reforma systemu podatkowego, w wyniku której samorządy uzyskiwałyby większy wpływ na podział pieniędzy podatników, m.in. za pośrednictwem podatków lokalnych¹³. Dodatkowo należałoby rozważyć reformę ordynacji wyborczej, tak aby zapewniała lepszą identyfikację lokalnych liderów politycznych, większą osobistą odpowiedzialność za realizację prezentowanego programu i mocniejszą więź personalną między wybierającymi i wybieranymi. Sformułowane w tym zakresie – blisko dwa lata temu – postulaty, zgodne z zasadą decentralizacji i pomocniczości, zawarte

¹³ W raporcie nr 2 Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” pt. *Samorządność i demokracja lokalna*, Warszawa 2007, znajdziemy taką oto uwagę: „Reforma finansów lokalnych. Finanse publiczne stanowią dziedzinę wciąż zbyt scentralizowaną. Dotychczasowa dyskusja sprowadza się jedynie do sprawy udziału władz lokalnych w podatkach pobieranych przez państwo. Niepisany tabu objęta jest dyskusja nad rozwiązaniami prowadzącymi do zasadniczo odmiennego uregulowania sytuacji finansowej samorządów i do wprowadzenia takich instrumentów finansowych na szczeblu samorządowym, które sprzyjałyby silniejszej integracji społeczności lokalnych, np. prawa władz lokalnych do stanowienia podatków lokalnych, powiązania budżetów lokalnych z lokalnymi instytucjami kredytowo-oszczędnościowymi czy sposobu poboru podatków”.

w opracowaniu Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, pozostają nadal w pełni aktualne, warto je więc przypomnieć: „Władze samorządowe jako władze związków mieszkańców muszą funkcjonować jako emanacja społeczności lokalnych. Stąd kluczowe znaczenie ma możliwość uczestniczenia tych społeczności w sprawowaniu władzy. Można tu sformułować wymogi zarówno natury prawnej, administracyjnej, jak i społecznej, a nawet psychologicznej:

- Warunkiem wstępnym powstawania i skutecznego funkcjonowania struktur samorządowych jest gotowość i chęć do przejęcia kontroli nad swoimi sprawami przez członków społeczności lokalnej.
- Władza lokalna pochodząca z wyboru musi reprezentować interesy i potrzeby całej społeczności, również grup mniejszościowych, np. mieszkańców poszczególnych miejscowości, którzy mogą mieć inne potrzeby niż zostali.
- Kompetencje i uprawnienia władz oraz ich wzajemne relacje muszą umożliwiać realizację działań niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych.
- Władze samorządowe muszą posiadać pełne zaufanie swych społeczności.
- Społeczności lokalne muszą mieć możliwość uczestniczenia w wyznaczaniu celów rozwoju i strategii ich realizacji.
- Muszą istnieć efektywne mechanizmy kontroli społecznej działania władz samorządowych i interwencji w wypadku uchybień.
- Muszą być stworzone warunki do nabywania przez wszystkich zaangażowanych członków społeczności kompetencji w zakresie rozwiązywania problemów zbiorowości przez partycypację, mediacje i negocjacje”.

9. Media i debata publiczna. Mam coraz silniejsze przekonanie, że jednym z istotnych, negatywnych wyznaczników życia publicznego w Polsce jest bardzo niski poziom mediów zarówno prywatnych, jak i publicznych. Martwi mnie mialkość przekazu informacyjnego, schlebającego nieomal wyłącznie najprostszym oczekiwaniom, oraz utrata z pola widzenia ważnych i zasadniczych dla przyszłości spraw, takich jak np. nasilający się konflikt ze światem islamu i walka z terroryzmem. Brak też jasnej wizji przyszłości integracji europejskiej, koncepcji

państwa opiekuńczego i liberalizmu gospodarczego w dobie kryzysu etc. To tylko kilka przykładów tematów albo nieobecnych, marginalizowanych, albo deformowanych w mediach. Produkt otrzymany na co dzień to kronika kryminalna połączona z nieustanną dawką „informacji historycznych” o powiązaniach różnych osób z poprzednim systemem. Zniekształcenie rzeczywistości oglądanej przez pryzmat polskich mediów jest tym większe, gdy spogląda się na to z perspektywy zewnętrznej, tak jak w moim wypadku – z Luksemburga, gdzie istnieje możliwość codziennej konfrontacji z przekazem innego typu. Z polskiej perspektywy zaskakiwać może, iż żadna z francuskich afer w ostatnich miesiącach (np. spór sądowy Villepin – Sarkozy, tzw. afera Clearstream czy skazanie potężnego niegdyś ministra Charles’a Pasqua za aferę korupcyjną) nie zdjęła z pierwszych stron gazet ważnych spraw o wymiarze ogólnym, takich jak konsekwencje wejścia w życie Traktatu z Lizbony, sytuacja w Iranie, wojna w Afganistanie czy dyskusja nad reformą konstytucyjną we Francji. W Polsce debata medialna nad zmianami konstytucyjnymi została w ostatnich tygodniach zmieniona w spór czysto polityczny pomiędzy większością rządzącą i opozycją, a wcześniejsze próby wywołania szerszej dyskusji na temat niezbędności reform konstytucyjnych, podejmowane przez środowiska *par excellence* niepolityczne (takie jak DiP), nie zostały w szerszej skali dostrzeżone. Brak poważnej debaty publicznej jest traktowany coraz częściej jako symptom głębokiej polskiej patologii, która wymaga zdecydowanej reakcji. Zauważa to na przykład *Raport Polska 2030*, w którym czytamy: „Przedefiniowania wymaga rola mediów publicznych, które powinny stać się źródłem standardów w zakresie rzetelnej informacji, debaty publicznej, kultury wysokiej, promowania postaw i wartości spójnych z potrzebami kształtowania społecznego kapitału rozwojowego na miarę XXI w. Debata publiczna powinna być poświęcona kluczowym wyzwaniom oraz dylematom polityki rozwojowej państwa i na równi angażować wszystkich interesariuszy, w tym tych, którzy, jak trzeci sektor, są dziś często z tego dialogu wyłączeni. Celem powinien być przy tym wzrost zaufania ludzi między sobą oraz obywateli do państwa. Taka jakość debaty pozwoli zamienić w dialog

społeczny nieumiejętne i jednostronne komunikowanie przez władze publiczne ich celów, strategii i działań, a przez obywateli niepewności, frustracji i lęków. Dialog ten stałby się zrozumiały dla wszystkich obywateli, zarówno wygrywających na modernizacji, jak i tych, którzy borykają się z problemem przyswojenia sobie kapitału rozwojowego (...)”.

Czy kwestia jakości mediów w Polsce może być traktowana w kategoriach problemu prawnego, wyzwania dla państwa prawa? Z pewnością tak, choć w ograniczonym zakresie, bo nic nie zastąpi kultury medialnej jako takiej, a rola ręcznego sterowania mediami za pośrednictwem instrumentów prawnych odeszła – jak można mieć nadzieję – w przeszłość. Instrumenty prawne muszą być jednak skutecznie wykorzystane do przywrócenia odpowiednich funkcji polskich mediów publicznych. Właściwie od początku istnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji mamy do czynienia ze zjawiskiem zawłaszczania mediów publicznych – telewizji i radia – przez kolejne środowiska polityczne. Formuła prawna zezwalająca na taką deformację funkcji nie ma sensu; jest nie tylko zbyt kosztowna, ale prowadzi przede wszystkim do fatalnych następstw w świadomości społecznej, utrwalając nieprawdziwy obraz świata, w którym nie liczy się nic poza pragmatycznym, bieżącym interesem określonych środowisk politycznych. Formuła konstytucyjna zawarta w art. 214 okazała się zbyt pojemna i elastyczna, pozwalając w konsekwencji na przejścia rządów nad mediami publicznymi według kryteriów czysto politycznego interesu¹⁴. Zmiana tej sytuacji w drodze nowych regulacji na poziomie ustawowym nie wydaje się możliwa, potrzebne jest nowe rozwiązanie na szczeblu konstytucyjnym, które nie tylko precyzyjniej określałoby kryteria, jakim odpowiadać powinni członkowie tego ciała, ale przede wszystkim zmieniałoby formułę wyboru – dzisiaj przybierającego charakter czysto polityczny. Rozważyć można na przykład wybór członków większością kwalifikowaną, by zapewnić zawsze konieczność uwzględnienia głosu opozycji, albo wprowadzenie systemu obowiązkowych rekomendacji dla kandydatów ze strony środowisk niepolitycznych.

¹⁴ Zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K4-06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32

III. Uwagi końcowe

Poruszono w tym miejscu kilka zaledwie spraw, które być może nazbyt pompatycznie zostały określone jako „wyzwania dla państwa prawa”. Celem była identyfikacja paru, w moim subiektywnym odczuciu najważniejszych problemów, które sprawiają, że chociaż w 20 lat po upadku komunizmu w Polsce żyjemy w kraju, gdzie udało się przeprowadzić tak wiele zmian, to poziom frustracji, pasywności i zubożenia oraz poczucie braku szans na przyszłość są nadal wysokie. Byłoby wspaniale, gdyby kolportowany we Francji afisz zapowiadający powrót polskiego hydraulika do kraju był nie tylko chwytem propagandowym, lecz odzwierciedleniem rzeczywistości. Zabrzmiałoby zapewne paradoksalnie, ale jestem głęboko przekonany, że żyjemy obecnie w najlepszym okresie naszej historii. Musimy wykorzystać daną nam szansę i wierzę, że to się uda. Dzisiaj zamiast wznagać irracjonalne poczucie beznadziejności, trzeba uruchomić wyobraźnię.

Profesor Andrzej Zoll

Dziękuję bardzo, dziękuję za zaproszenie, ale chciałbym powiedzieć, że niedobry był to wybór – zaproszenie mnie tutaj jako komentatora, dlatego że nazbyt zgadzam się z tym, co powiedział przedmówca. Właściwie to podpisałbym się pod wszystkimi tezami, które zostały przedstawione. Może z jednym wyjątkiem, który pozwoli mi jednak na odniesienie się do pewnych stwierdzeń krytycznie. Chciałbym też pewne kwestie, które poruszył pan profesor Safjan, wzbogacić przykładami albo nieco rozwinąć zarysowany problem. Zupełnie zasadnicza sprawa to nasz stosunek do wolności i do bezpieczeństwa. Coraz bardziej, gdybyśmy popatrzyli na zapisy w ustawach, zezwalające na stosowanie środków przymusu oraz różnych ingerencji w naszą prywatność, którą właściwie należałoby pozostawić tylko obywatelom, zgadzamy się na ograniczenia naszej wolności. Gdybyśmy porównali te przepisy z okresu końcowego Polski Ludowej i obowiązujące obecnie, to byśmy ze zdziwieniem stwierdzili, że to, co żeśmy w rozmowach przy Okrągłym Stole zwalczali jako wyraz państwa totalitarne, w dzisiejszych przepisach dotyczących policji i innych służb specjalnych idzie znacznie dalej

niż w tamtym okresie. Jest oczywiście prawdą, że inną mamy sytuację, mamy państwo demokratyczne, mamy kontrolę nad tymi służbami, ale to pokazuje naszą zgodę na to, że nasza wolność jest tutaj w bardzo dużym stopniu ograniczana, że my właśnie dla zapewnienia nam bezpieczeństwa godzimy się na znaczne jej ograniczenie. Chciałem przypomnieć zbiór felietonów księdza profesora Tischnera *Nieszczęsny dar wolności*, gdzie Ksiądz Profesor, w roku 1993, pisał o lęku Polaków przed wolnością. Myślę, że to jest nieprecyzyjna diagnoza: lęk przed wolnością. To jest lęk przed odpowiedzialnością, która jest zawsze drugą stroną wolności. Myślę, że tego lęku przed odpowiedzialnością powinniśmy się bać i w jakiś sposób wyzwolić się spod jego oddziaływania. Ale w jaki sposób to zrobić? Na tym polega moja niezgoda ze spojrzeniem profesora Safjana – moim zdaniem zbyt pesymistycznym – na obraz społeczeństwa obywatelskiego. Mam pewne doświadczenia z okresu, gdy byłem rzecznikiem praw obywatelskich i bardzo ściśle starałem się współpracować ze środowiskiem budującym społeczeństwo obywatelskie, z organizacjami obywatelskimi. Muszę powiedzieć, że z wielkim podziwem patrzę na rozwój tego sektora, gdzie władza wcale mu nie pomaga. Zwrócę Państwu uwagę, że po tej euforii lat 90., kiedy było wyraźne wsparcie dla inicjatyw obywatelskich, przyszły lata zdecydowanie chudsze. Proszę zauważyć, że od 2005 r. już ewidentnie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego znikło z języka politycznego. W ogóle się nim nie operuje. Dzisiaj, kiedy rządzi partia, która ma obywatelskość w swojej nazwie, też specjalnie się tego kierunku nie wzmacnia, co jest dla mnie pewnym zaskoczeniem. Wydaje mi się, że wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego i doprowadzenie wyraźnie do realizacji zasady subsydiarności jest naszym podstawowym zadaniem. Zasadę subsydiarności rozumiem w ten sposób, że nie ma się ona kończyć na samorządzie terytorialnym, ale właśnie ma sięgać do organizacji obywatelskich, które powinny zastępować władze publiczne wszędzie tam, gdzie obywatele mogą sami sprawy publiczne załatwić i gdzie najczęściej załatwiane są one znacznie taniej i znacznie kompetentniej niż przez zbiurokratyzowany aparat władzy publicznej. Na wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego powinniśmy położyć

duży nacisk. Nie chcę powiedzieć, że władza ma budowę tego społeczeństwa specjalnie wspierać – władza ma zlikwidować przeszkody w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i w tym kierunku należy zmierzać. Proszę Państwa, to się wiąże z edukacją, dlatego bardzo trafna była uwaga dziennikarki niemieckiej, że w Polsce nie ma debaty publicznej i my tej debaty nie umiemy prowadzić. Jestem członkiem fundacji niemieckiej, dużej fundacji Hertie Stiftung, która finansuje m.in. rozwój demokracji w Europie w sektorze obywatelskim. Ta fundacja finansuje w Niemczech, a teraz zaczęła również w Polsce, dyskusje w szkołach, dyskusje obywatelskie, takie oksfordzkie dyskusje prowadzone przez uczniów. Poziom tych debat jest, proszę Państwa, na razie bardzo mierny, ale w tym kierunku trzeba pójść. Nasza młodzież nie potrafi dyskutować. My też nie potrafimy dyskutować, to zresztą bardzo wyraźnie widać.

Edukacja, która ma być edukacją obywatelską, winna pokazywać nie tylko prawa, wolności, lecz także obowiązki i odpowiedzialność. W tym kierunku powinniśmy przygotowywać się do życia publicznego.

Wiąże się to też z kulturą prawną, o której pan profesor Safjan mówił. Proszę Państwa, chciałbym podać pewne przykłady. W pełni się zgadzam z profesorem Safjanem, że ostatnio udało się zrobić bardzo ważną rzecz, to znaczy rozdzielić urząd Ministra Sprawiedliwości od Prokuratora Generalnego. Żywię przekonanie, że jest to krok, który zmieni ocenę naszego wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim zmieni ocenę prokuratury. Dotychczasowe upolitycznienie było jakimś bardzo poważnym mankamentem tej niezmiernie przecież ważnej instytucji. Wybieramy, i to dzięki prasie (znakomicie, że jest to wybór dokonywany publicznie), kandydatów na Prokuratora Generalnego. Ale proszę Państwa, nikt nie podnosi rzeczy, która jest skandaliczna w całej tej procedurze. Jednym z kandydatów jest osoba będąca członkiem Krajowej Rady Sądownictwa, organu wybierającego. Osoba ta nie zrezygnowała z uczestniczenia w Krajowej Radzie Sądownictwa, a kandyduje na urząd Prokuratora Generalnego. Przecież przy zastosowaniu elementarnych standardów prawnych jest to sytuacja niedopuszczalna. W ogóle na ten temat się nie pisze, o tym się nie mówi, to nie jest

krytykowane, to jest uznawane za dopuszczalną normę. Weźmy sprawę bulwersującą właśnie dzisiaj media, które zajmują nam czas aferą hazardową. Chodzi mi o tryb pracy komisji hazardowej. Wydaje mi się, że rzeczywiście wykluczenie dwóch osób z PiS było jakimś zasadniczym błędem i nieporozumieniem, nie stawia się tym posłom przecież żadnych zarzutów. Ale dla mnie uczestnictwo tych osób akurat w komisji jest niedopuszczalne z innego powodu – przecież one jeszcze przed rozpoczęciem jej prac wydały wielokrotnie orzeczenie w tej sprawie, która ma być badana. Przecież posłowie, którzy się bez przerwy wypowiadają w mediach, na temat sprawy, którą mają osądzać, już zajęli stanowisko. Oni się sami zdyskwalifikowali. Zresztą nie tylko oni, bo i inni członkowie tej komisji. Jest to zresztą pewna tradycja już od komisji Rywina, że zanim zaczęły się posiedzenia, to już każdy z posłów zasiadający w komisji organizował konferencję prasową i mówił, co sądzi na temat przedmiotu orzeczeń. To jest, proszę Państwa, jakaś wielka porażka, wskazująca, że nasze standardy prawne są absolutnie nieprzestrzegane. To zdecydowanie powinno ulec zmianie.

Problemy związane z Konstytucją, które pan Safjan jedynie poruszył, ja podobnie oceniam. Konstytucję uważam za bardzo dobrą. Konstytucja, szczególnie w zakresie ochrony wolności i praw, postawiła może nawet zbyt wysokie standardy. Jest to w zakresie ochrony praw człowieka i obywatela na pewno wzorowy dokument. Moim zdaniem przede wszystkim art. 30, który wskazuje na przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka jako źródło wszelkich wolności i praw, a więc na zakorzenienie naszych wolności związanych z człowieczeństwem, a nie z nadaniem przez władzę państwową, jest jakimś wielkim osiągnięciem naszego konstytucjonalizmu. Niezmiernie ważne jest to, że konstytucja zaczęła funkcjonować w życiu prawnym. Mamy dobrze, jesteśmy w tym punkcie w trójkę dumni z tego, funkcjonuje Trybunał Konstytucyjny. Ale z tym Trybunałem Konstytucyjnym nie jest jednak wszystko dobrze. Podlega on bardzo poważnym zagrożeniom. Jeszcze parę lat temu słyszeliśmy, jak publicznie przywódcy państwa mówili o tym, że już mają pięciu sędziów w Trybunale z pewną opcją polityczną i potrzeba im jeszcze trochę więcej, żeby mieć przewagę.

To jest znów dowód na kulturę prawną, kulturę polityczną. Trybunał, jeśli ma być w rękach takiej czy innej opcji, to lepiej, żeby w ogóle nie istniał. To musi być organ absolutnie niezależny. Mamy mechanizmy, które nie są dobrze uregulowane w Konstytucji, w szczególności chodzi o wybór sędziów Trybunału. Tryb wyboru jest czysto polityczny. Prowadzi to do tego, że przecież mamy dzisiaj w składzie Trybunału osoby, które przed dniem wyboru pełniły funkcję wicemarszałka Sejmu czy były posłami lub senatorami, lub ministrami. To są osoby, które następnego dnia stały się bezpartyjne i absolutnie politycznie niezależne. Wydaje mi się, że konieczne jest wprowadzenie do Konstytucji przynajmniej zastrzeżenia, że nie może być kandydatem na sędziego Trybunału Konstytucyjnego osoba, która w ostatnich pięciu latach była członkiem parlamentu czy członkiem rządu albo pełniła urząd ministra w Kancelarii Prezydenta bądź w Kancelarii Premiera. Te osoby powinny być przez pewien czas odsunięte od możliwości kandydowania właśnie ze względu na to, żeby zapewnić niezależność, polityczną niezależność składów orzekających w Trybunale Konstytucyjnym.

Sprawa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. To jest bardzo nieszczęśliwy organ, któremu złamano kręgosłup na samym początku funkcjonowania. Przypomnę sprawę, która weszła również do historii języka polskiego, bo falandyzacja prawa wiąże się akurat z tym wypadkiem. Prezydent Wałęsa odwołał Przewodniczącego KRRiT, twierdząc, że skoro go mianuje, to ma prawo również go odwołać. Trybunał wypowiadał się w tej sprawie i stwierdził, że nie ma prawa, na co minister Falandyz rzekł: „No to na przyszłość już nigdy nie odwołamy”. Ten odwołany już został odwołany i to był ten przykład falandyzacji prawa. Tym złamano w jakiś sposób niezależność KRRiT, ale od samego początku ten organ jest chory. Dlatego w założeniu trzeba zmienić w tym punkcie Konstytucję. Proszę zobaczyć, to jest pewna hybryda. KRRiT jako jedyny organ poza rządem wydaje powszechnie obowiązujące rozporządzenia, czyli jest elementem władzy wykonawczej. A z drugiej strony ma to być taki ombudsman właściwie zbiorowy, który zgodnie z art. 214 Konstytucji ma dbać o wolność słowa i niezależność mediów, czyli ma być tym

organem ombudsmanskim dbającym o przestrzeganie praw demokratycznego państwa, jeżeli chodzi właśnie o problem mediów. Myślę, że nie da się tego ze sobą pogodzić. Ustrój KRRiT powinien być również w Konstytucji zmieniony.

Niezmiernie ważną sprawą jest ta, o której na końcu mówił pan profesor Safjan, tzn. poziom naszej debaty medialnej. To, co dziennikarze, i to wszystkich stacji, wyprawiają obecnie, to właściwie skupianie się wyłącznie na jakichś kryminalnych sprawach, na aferach. Nawet podjudzanie uczestników debaty, jeżeli w ogóle to debatą można nazwać, prowadzi do zupełnego zaniku kultury i prawnej, i politycznej w Polsce. W tym punkcie podzielałam pesymizm pana Safjana.

Dziękuję bardzo.

Sędzia Jerzy Stępień

Dziękuję bardzo za zaproszenie do tej debaty. Jestem w bardzo trudnej sytuacji, bo dotychczasowe wypowiedzi były tak wielowątkowe i podnosiły tak wiele problemów, że nader trudno się do nich wszystkich odnieść, ale chciałbym się skupić przynajmniej nad niektórymi kwestiami.

Po pierwsze, problem dumy narodowej. Dlaczego jesteśmy ciągle takimi malkontentami i cechuje nas głęboka niewiara w wartość naszej kultury, naszych rozwiązań ustrojowych, naszej historii? Coś takiego chyba jest. Otóż ja proponuję zawsze spojrzenie jakby z innej strony. Sam sobie uświadomiłem, i to dość późno, że zawsze wypychałem jakby ze świadomości to wszystko, co się z naszym państwem działo od XVI do XVIII w., wychodziłem bowiem z założenia: skoro straciliśmy własne państwo, skoro straciliśmy niepodległość i nie potrafiliśmy jej odzyskać przez tak długi czas, skoro później znowu ją straciliśmy, to w takim razie chyba coś było fatalnego w tych rozwiązaniach ustrojowych, które upadek państwa poprzedziły. Lepiej więc o nich nie myśleć. Wypchnąć to jakby poza świadomość i uczyć się od tych, którzy byli zwycięzcami w XVIII w. czy później. Ale to jest fałszywe stanowisko. Popatrzmy z perspektywy XXI w. Kto tu tak w zasadzie wygrał, a kto przegrał? Bardzo się cieszę, że nie mam w swoim backgroundzie historycznym tego wszystkiego, co mają nasi sąsiedzi ze Wschodu i z Zachodu. Oni byli zwycięzcami wtedy, w XVII i XVIII w. w szczególności. Napadli nas, zniszczyli naszą państwowość.

Oczywiście nie bez naszej winy, ale z perspektywy dzisiejszej w gruncie rzeczy nasza sytuacja jest komfortowa. Mamy to wszystko, co mają oni. Jesteśmy w ramach tej samej rodziny europejskiej, korzystamy z całego europejskiego dorobku cywilizacyjnego, a jednocześnie nie mamy tych wszystkich straszliwych obciążeń, które ludzkość zawsze będzie naszym sąsiadom pamiętała do ostatniego dnia istnienia tego świata i jeden dzień dłużej, jakby dodał znany idol nie tylko młodzieży. Wydaje mi się, że kiedy popatrzymy na polskie osiągnięcia szesnastowieczne i ówczesne polskie rozwiązania ustrojowe, które z profesorem Safjanem bardzo często analizowaliśmy w prywatnych rozmowach poza salą sądową, to widać wyraźnie, że sprawdzały się one bardzo długo i były źródłem inspiracji dla innych porządków konstytucyjnych. Nie rozumiem na przykład, dlaczego nie potrafimy pokazać światu, że naprawdę pierwszą prawdziwie nowoczesnie pisaną Konstytucję mieliśmy już pod koniec XVI w., a były nią artykuły henrykowskie. Oto po raz pierwszy społeczeństwo obywatelskie – bo tak możemy powiedzieć, obywatele Rzeczypospolitej – najpierw napisali Konstytucję, te 21 punktów, do których król się musiał zastosować, i następnie powiedzieli mu: „Zaprzysięgnij te punkty, jeżeli chcesz być tutaj królem”. Tak naprawdę prezydentem, bo król z wyboru to nie jest monarcha. Mieliśmy zatem system prezydencki już pod koniec XVI w. z rozdzieloną władzą wykonawczą od ustawodawczej i od sądowniczej, ponieważ od 1578 r. istniały niezależne od Sejmu i od króla trybunały koronne. Przez wiele lat ludzie zajmujący się konstytucjonalizmem na świecie odwoływali się właśnie do tego, co się działo w Wenecji, co się działo w Niderlandach i co się działo w Rzeczypospolitej, bo to był najpoważniejszy podmiot wtedy w Europie. Jakoś nie potrafimy się chwalić, nie potrafimy pokazać tego naszego dorobku cywilizacyjnego, więc ja proponuję właśnie takie spojrzenie. Trzeba też inaczej popatrzeć na naszą historię. Naprawdę, ludzie na świecie nie interesują się ani Grunwaldem, ani tymi wszystkimi bitwami, do których jesteśmy tak przywiązani, kiedy uczymy się historii. Dla nich autentycznie najciekawsze są poszukiwania ustrojowe, szesnastowieczne w szczególności. Więc jeśli poszukujemy dziś sposobów odbudowania dumy narodowej, dla głębszego

uświadomienia sobie, że mamy swoje miejsce nie tylko w Europie, lecz także na świecie, to musimy pokazać, że mamy poważny dorobek cywilizacyjny, kulturowy, i że jednocześnie nie ciąży na nas fatalna hipoteka historyczna. To wszystko powinno pozwolić nam inaczej trochę patrzeć na nasze miejsce w Europie i na świecie.

To sprawa pierwsza. Druga: myślę, że do końca nie przeżyliśmy jeszcze treści zasady subsydiarności, chociaż bez przerwy się nią posługujemy. Co ona właściwie mówi? Że każdy człowiek jest sam odpowiedzialny za własne życie, za swoje zdrowie, za swoją edukację. Wszystkie inne instytucje, czy to pozarządowe, czy publiczne, łącznie z centralnymi, a także z europejskimi, mogą tylko pomagać nam w rozwiązywaniu naszych problemów, natomiast nigdy nie mogą nas samych zastąpić ani odebrać nam zdolności i możliwości decydowania o naszym indywidualnym losie. Kiedyś w prywatnej rozmowie Richard Pipes powiedział mi, że jeśli Rosjanin ma jakiś problem, to nigdy nie pójdzie z nim do sąsiada. Pójdzie do swojego przyjaciela, członka rodziny. Z kolei Amerykanin, gdy ma jakiś problem, to pójdzie z nim właśnie przede wszystkim do sąsiada. W następnej kolejności pojawiają się dopiero jakieś inne osoby. A Polak, gdy ma problem, to jak pan profesor Sztompka powiedział: „A niech to Warszawa załatwi”. Więc my musimy tę hierarchię, którą odziedziczyliśmy po starym scentralizowanym, totalitarnym systemie, jakoś mentalnie w sobie zmienić, przebudować, zniszczyć ją i uwierzyć, że naprawdę za nasze życie, nasze rodziny, za nas samych jesteśmy odpowiedzialni my. I nikt z nas tej odpowiedzialności nie zdejmie, nikt za nas tych spraw nie załatwi. To jest bardzo istotne, jeśli chodzi o kwestie związane z naszą mentalnością, z odbudowywaniem naszej psychiki narodowej itd.

I teraz, przechodząc do spraw szczegółowych, muszę powiedzieć, że z większością wskazanych tu diagnoz w zasadzie się zgadzam, niektóre bym może nawet wyostrzył, ale przejdę do problemu konstytucyjnego związanego z naszą propozycją, która początkowo została wysunięta w liście tych trzech siedzących tutaj osób, a która później stała się propozycją Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Jak widzę, nasza propozycja jest ostatecznie poważnie traktowana, bo dyskusja w tej chwili toczy się zarówno w parlamencie,

choć jeszcze anemicznie (jakkolwiek dobrze, że w ogóle), jak i w tonie rządu i myślę, że niebawem zostanie zintensyfikowana. Myśmy doszli do wniosku, że w naszą Konstytucję wpisany jest pewien mechanizm wewnętrznie sprzeczny. Być może ma to związek z naszym zbiorowym lękiem przed odpowiedzialnością, która jest konsekwencją wolności. Oczywiście nie jest tak, że można być wolnym bez przyjmowania na siebie konsekwencji podejmowanych decyzji. Proszę zwrócić uwagę, że tak nawet w tej Konstytucji został skonstruowany model władzy wykonawczej, według którego – cytuję tutaj profesora Sarneckiego z Krakowa – nikt właściwie nie może. Bo niby rząd ma możliwość kreowania pewnej polityki, ale nie może jej zrealizować, prezydent bowiem może przez swoje weta zablokować działanie rządu. Z kolei prezydent nie ma instrumentów do tego, żeby wykreować jakąś politykę, bo te wszystkie instrumenty są naprawdę w rządzie – stworzyliśmy zatem taką sytuację, w której w gruncie rzeczy nikt nie może się do końca czuć odpowiedzialny i ponosić odpowiedzialności politycznej za podejmowane wybory i decyzje. Po analizie tej sytuacji konstytucyjnej doszliśmy do wniosku, że błąd jest właśnie w wecie prezydenckim, a raczej w mechanizmie jego odrzucania. Bo jeśli w celu odrzucenia weta prezydenckiego trzeba uzyskać trzy piąte większości wskazanej przez Konstytucję, to to oznacza, że w pewnych sytuacjach rząd, aby przełamać weto, które pojawiło się w procesie legislacyjnym, musi sięgać do wsparcia posłów opozycji. Czyli w gruncie rzeczy żąda się od polityków czegoś niewykonalnego, a mianowicie, żeby mając rząd, realizowali swój program, ale przy pomocy opozycji. Przepraszam bardzo, ale to jest właśnie niemożliwe. Albo inaczej – to jest możliwe, od razu powiem, ale za pewną cenę, tylko za jaką? Za cenę polityczną, ale w jaki sposób jest ona negocjowana, tego już zwykle nie wiemy. Znamy tylko efekt tej ceny, efekt tej umowy, ale tak naprawdę nie wiemy, w jaki sposób przebiegała ta decyzja, co zostało sprzedane za co. Czasami uda się, co prawda nie jest to praktyka godna pochwały, zamontować w pokój jakiejś posłanki kamerę telewizyjną i wtedy widzimy, jak wyglądają te negocjacje w wydaniu polityków, co nas oburza, i słusznie. W rzeczywistości jednak to system konstytucyjny tworzy

takie warunki. W związku z tym zaproponowaliśmy, żeby była możliwość odrzucenia weta prezydenckiego taką większością, która jest potrzebna do utrzymania rządu. Czasami spotykamy się z zarzutem, że wtedy władza będzie skumulowana tylko w jednym ręku, że lepiej by było, gdyby pomiędzy rządem a Prezydentem był jakiś balans. Ja na to mówię, że ten balans powinien być między władzą wykonawczą, ustawodawczą a sądowniczą, a nie w samej władzy wykonawczej, bo wtedy właśnie dochodzi do wewnętrznego jej paraliżu. Myślę, że coraz większa liczba ludzi już to rozumie. Z satysfakcją stwierdzam, że także już wśród dziennikarzy pojawiają się głosy wskazujące, że oni też rozumieją, iż trzeba przewyciężyć tę złą konstrukcję. Zobaczymy, co z tego wyniknie. Miejmy nadzieję, że uda się to zrobić właśnie teraz, w najbliższym czasie, bo my mamy fatalną praktykę pisanie konstytucji. Wszystkie dotychczasowe konstytucje, łącznie ze wskazanymi przeze mnie artykułami henrykowskimi, zawsze pisane były przeciwko komuś albo za kimś. Przeciwko silnej władzy Walejusza albo za silną władzą Wettynów w XVIII w., albo za słabą władzą Piłsudskiego, albo za silną władzą Piłsudskiego. Członkowie komisji konstytucyjnej, tej, która przygotowywała obecną Konstytucję, mówią, że najpierw robiono wszystko, żeby ograniczyć władzę prezydenta, którym był wtedy Lech Wałęsa. Ale kiedy przewodniczący komisji konstytucyjnej sam został prezydentem, a stało się to w 1995 r., to wtedy robiono wszystko, żeby pozycję prezydenta wzmocnić. Efekt tego jest taki, jaki jest. I teraz właśnie, w ciągu najbliższych kilku miesięcy, żyjemy w takim czasie, kiedy możemy dokonać zmian, nie wiedząc, kto będzie prezydentem, czyli nie ze względu na osoby, które mogą objąć ten urząd, ale przede wszystkim ze względu na spójność pewnego wewnętrznego mechanizmu. I mam nadzieję, że tak się stanie. Myślę też, że członkowie komisji konstytucyjnej, piszący projekt konstytucji w latach 90., nie do końca zdawali sobie sprawę z tego, jak silnym tzw. wetoaktorem stanie się Trybunał Konstytucyjny, bo kiedy pisano projekty konstytucji, odnoszono się do sytuacji, jaka wtedy miała miejsce, jeśli chodzi o ten organ. Orzeczenia TK mogły być mianowicie ostatecznie kwestionowane przez parlament. Stąd zresztą koncepcja, żeby Sejm

wybierał sędziów Trybunału. Niemniej w sytuacji, gdy mamy już zasadę ostateczności orzeczeń, to okazuje się w praktyce, że TK jest znacznie silniejszym obrońcą Konstytucji niż Prezydent. Jest silniejszym gwarantem niezależnego badania z punktu widzenia Konstytucji urobku legislacyjnego parlamentu. A tego, jak sądzę, członkowie komisji chyba do końca sobie wówczas nie uświadamiali; mam zresztą na to dowody, rozmawiałem na ten temat z niektórymi członkami komisji konstytucyjnej – jaka będzie rola TK, która ujawniła się dopiero w pełni po 1997 r., a tak na dobrą sprawę to w 1999 r., kiedy zaczęła obowiązywać zasada ostateczności orzeczeń.

I jeszcze jedna sprawa dotycząca TK. Musimy też uświadomić sobie wszyscy – my to może lepiej z uwagi na wieloletnią praktykę i obserwowanie pracy TK czujemy – jak wielką wartością jest Trybunał Konstytucyjny. Wyobraźcie sobie Państwo, co by się działo w państwie, gdybyśmy uchwalili bardzo piękny kodeks cywilny, tylko zapomnieli wprowadzić sądownictwo powszechne, które by rozstrzygało spory na tle tego kodeksu. Co by było, gdybyśmy uchwalili piękny kodeks karny, tylko zapomnieli o sądach, które by go stosowały. Hans Kelsen już latach 30. powiedział: dopóty nie ma niezależnego organu, który jest w stanie bronić konstytucji przed ustawami z nią sprzecznymi, dopóki konstytucja pozostaje tylko zbiorem pobożnych życzeń. Wynika stąd, że dopiero wtedy konstytucja zaczyna działać, kiedy istnieje niezależny organ, który może uchylić ustawę z nią niezgodną, bo oczywiście nigdy parlament tego sam nie zrobi, a przynajmniej w jakichś zupełnie nadzwyczajnych okolicznościach mógłby to tak uczynić. Tak więc Trybunał jest olbrzymią wartością i ja się tutaj zgadzam z panem profesorem Zollem, że ten model, który w tej chwili istnieje, wyboru sędziów, powinien być zmieniony, i osobiście bardzo mi się podoba opinia, która została przed chwilą przedstawiona.

W kwestii samorządu, bo pan profesor Safjan mówił także o samorządzie terytorialnym, myślę, że generalnie rozwiązania samorządowe nie są najgorsze, chociaż płyną od samorządu sygnały wskazujące, że bieżące ustawodawstwo stworzyło w tej chwili tak silny gorset różnego rodzaju ograniczeń dla niego, że na dobrą sprawę samorząd jest wtłoczony w pewne koleiny

podejmowania standardowych działań i jest mu bardzo trudno zdobyć się na jakies śmiałe rozwiązania. Trzeba się temu zatem przyglądać. Wiem, że pan profesor Reguński, który nadal kieruje Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, chce rozpocząć pracę badawczą, żeby przyjrzeć się temu zagadnieniu, bo być może nastąpiła tu zbyt daleko idąca regulacja, która hamuje działalność samorządu.

I ostatnia rzecz, o której chciałbym powiedzieć. Mianowicie, jeśli mówimy o samorządzie, to najczęściej skupiamy się na budowaniu struktur samorządu, odpowiednich mechanizmów finansowania itd. Za mało natomiast myśleliśmy o kształceniu ludzi do samorządu, do administracji. Nie chcę tego wątku rozwijać, powiem tylko tyle, że model kształcenia ludzi do samorządu jest dalece anachroniczny, zupełnie nie odpowiada, moim zdaniem, znakom czasu i potrzebom. Dotyczy to także administracji w ogóle. Sam fakt, że najpierw została powołana Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, a dopiero po kilku latach stworzono ustawę o służbie cywilnej, wskazuje tu na jakiś paradoks. *Nota bene* do dzisiaj mamy kłopoty ze służbą cywilną i one powinny być też jak najszybciej rozwiązane; śledzę wszystko, co profesor Hausner robił w tej szkole, w szczególności czytam uważnie *Zarządzanie Publiczne*. Wydaje mi się, że to jest właśnie ten kierunek, o którym powinno się przy kształceniu dla samorządów i dla administracji myśleć, bo nasi urzędnicy, a wiele lat z nimi współpracowałem i w różnych miejscach, są nastawieni przede wszystkim na przestrzeganie procedur, ale nie są przygotowani do tego, żeby samodzielnie identyfikować najistotniejsze problemy społeczne i poszukiwać najwłaściwszych metod ich rozwiązania. I tutaj widzę wielki problem. Dziękuję.

Profesor Janusz Koczanowski

Nasuwa się tu wiele tematów dyskusyjnych. Z konieczności ograniczę się do jednego. Mam wielką satysfakcję, że wątkiem, który zamierzam przedstawić, zajął się szerzej, na ile zdołałem usłyszeć, w tej kiepskiej akustycznie sali, pan profesor Zoll. Chodzi mianowicie o problem oceny niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Z chwilą wprowadzenia do naszej Konstytucji tego organu byłem bardzo

dumny jako obywatel państwa polskiego z faktu, że tego rodzaju organ wreszcie się w naszym systemie konstytucyjnym pojawił i że tak bezkompromisowo funkcjonował (nawet w okresie, kiedy sędziowie Trybunału mieli świadomość nieostateczności swych wyroków). Bardzo istotnym elementem w ewolucji funkcjonowania tego ciała stało się oczywiście przyjęcie zasady wydawania przezeń orzeczeń ostatecznych. Niestety ostatnio obserwuję, że TK jakby zatracił swoją bezkompromisowość, powiem wręcz odwagę, w wyrokowaniu. Sędziowie Trybunału, proszę mi wybaczyć to sformułowanie, niktogo nie zamierzam tutaj obrażać, stali się chyba bardziej asekurancy i ostrożni przy ferowaniu wyroków. Tak jakby przed ich wydaniem zadawali sobie pytanie, jak wyrok taki zostanie przyjęty przez określone grupy społeczne, polityczne czy – przede wszystkim – wyznaniowe, a nie, jakie on znajduje uzasadnienie i podstawy w Konstytucji. W pełni podzielam diagnozę pana profesora co do trybu powoływania sędziów, gdyż chyba właśnie ona w sposób decydujący stanowi wspomnianą przyczynę reorientacji orzeczniczej Trybunału. Wprawdzie sam tryb powoływania sędziów od początku jego istnienia nie uległ zmianie, prawdopodobnie więc zmieniło się nastawienie Sejmu jako organu, który wybiera sędziów Trybunału, do sprawy obsady miejsc w nim. Sejm, jak wiadomo, w ostatnich latach stał się sceną ostrej, bezwzględnej walki politycznej. Skończył się okres euforii i entuzjazmu, myślenia kategoriami państwa, a nie własnej partii, tak charakterystyczny dla pierwszej dekady po 1989 r. Toczącym tę walkę partiom aktualnie niestety nie chodzi o wybór kandydata najlepszego merytorycznie, lecz takiego, który jest bezwzględnie przez nią akceptowany. Kandydatom umocowanym głównie politycznie później, z chwilą ich wyboru na sędziego Trybunału, bardzo trudno zerwać, mimo zagwarantowanej im długiej kadencji, swoistą pępowinę łączącą ich z ugrupowaniem, któremu zawdzięczają wybór i wobec którego czują się na swój sposób zobowiązani.

Profesor Grażyna Skąpska

Ja też może zacznę od takiego stwierdzenia, że Bogu dzięki, po pierwsze, mamy Trybunał Konstytucyjny, a po drugie, jesteśmy członkami

Unii Europejskiej. Zanoszę te podziękowania do Opatrzności, ponieważ jestem generalnie zwolenniczką takiego euroentuzjastycznego podejścia do naszej rzeczywistości. Natomiast, korzystając z obecności wybitnych panów profesorów i sędziów TK, jak również z uwagi na Państwa, chciałabym przejść do problemu państwa prawa i zadać pytanie, czy przypadkiem nie jest tak, że my w XXI w. jesteśmy zmuszeni do redefinicji jego koncepcji, biorąc pod uwagę to, że ta koncepcja i zasada została stworzona dość dawno, w zupełnie innym okresie historycznym i w innych realiach. Chciałabym też powiedzieć, że moje wątpliwości wynikają m.in. z rezultatów badań programów badawczych, którymi kieruję, a zatem rezultatów badań nad inwestowaniem przez polskich biznesmenów w Unii Europejskiej, badań nad zaufaniem do wymiaru sprawiedliwości prowadzonych na zlecenie Krajowej Rady Sądownictwa oraz badań nad korupcją. I to mnie skłania do zadania generalnego pytania. Po pierwsze, wracając do tych ogólnych wątków, które były poruszone przez wszystkich panów profesorów i sędziów, chciałabym zwrócić uwagę na fakt, że obecnie, m.in. pod wpływem procesu globalizacji, zetknięcia się z innymi kulturami prawnymi, a nie tylko z indywidualistyczną kulturą zachodnią, pojawia się problem reinterpretacji indywidualnych praw i wolności obywatelskich w kontekście danej kultury, no i może jakichś wartości w postaci dobra publicznego. Wydaje mi się, że prawa jednostki mogą być równie dobrze chronione i brnione, ale w nawiązaniu do kulturowej zbiorowości, w której ona żyje. Posłużę się tu dwoma konkretnymi przykładami wyroków, jednego Trybunału w Strasburgu dotyczącego krzyży we Włoszech i drugiego w Niemczech odnośnie do zakazu handlu w niedzielę w Adwencie. Wyrok Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu jest bardzo krytykowany przez studentów z Włoch, którzy kształcą się w Polsce. Ci młodzi ludzie są jak najbardziej zwolennikami wolności religijnej, ale jednak zwracają uwagę na znaczenie kulturowej tożsamości. Pojawia się problem, czy jedna osoba z Finlandii może zakwestionować kulturę zbiorowości, w której właśnie się znalazła, niezmuszona w dodatku do żadnego wyboru. W Polsce też już znalazł się pan, który wystąpi do sądów polskich i zapewne odwoła się

do Trybunału w Strasburgu w podobnej sprawie. Druga sprawa była w Niemczech bardzo dyskutowana; miało to miejsce przed Świętami Bożego Narodzenia. Sąd niemiecki uchylił swoim wyrokiem możliwość handlowania w każdą niedzielę w Adwencie, co rozpoczęło wielką debatę. Wyrażone zostały różne opinie za i przeciw, niemniej ten Sąd, zresztą na skutek listu biskupów jednego i drugiego Kościoła, wprowadził zasadę handlu tylko w dwie niedziele, a zatem ograniczył wolność ekonomiczną, właśnie ze względu na tożsamość kulturową zbiorowości, w której to prawo się realizuje. Jak mi się wydaje, globalizacja i konfrontacja z innymi religiami, które mają bardzo silne poczucie własnej tożsamości, powoduje redefinicję praw jednostki również w Europie i odejście od ich czysto indywidualistycznej i abstrakcyjnej interpretacji.

Druga sprawa to liberalizm *versus* bezpieczeństwo socjalne. Tutaj również odwołam się do wyników badań – bo to jest bardzo zaskakujące – nad biznesmenami inwestującymi w Europie. Otóż my badamy kultury prawne, ocenę prawa w Polsce i gdzie indziej. Do tej pory przeprowadzono około stu wywiadów. W dużej większości z nich pojawia się problem ochrony praw pracowniczych. Gdy pytamy: „Co Pana/Panią najbardziej zaskoczyło we Francji czy w Niemczech (o Włoszech trochę inaczej się mówi)?”, polscy przedsiębiorcy często odpowiadają: „Niezwykle silna ochrona praw pracowniczych”. Nie wspominam już tutaj o ochronie praw pacjentów, w kontekście reformy służby zdrowia i tego, o czym tutaj się mówiło. Sądzę, iż m.in. to jest źródło polskiego euroentuzjazmu. Europa jest jednak Europą socjalną, co ma bardzo głębokie korzenie, i niezależnie od silnego nacisku na wolność czy na prawa indywidualne zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, ochrona praw pracowniczych, bezpłatne studia – które są w Europie podstawowym sposobem studiowania – są bardzo powszechne i Polacy tak widzą tamtą rzeczywistość. Biznesmeni są zaskoczeni, że bez przerwy mają miejsce inspekcje, kontrole.

I wreszcie, proszę Państwa, chciałam przejść do głównego wątku dotyczącego państwa prawa. Kojarzemy jego definicję ze stosowaniem prawa, no i bardzo słusznie; chodzi o art. 2 oraz 7 Konstytucji. Zastanawiam się jednak

bardzo głęboko, czy nie powinniśmy większej uwagi zwrócić na tworzenie prawa. Bogu dzięki, mamy Trybunał Konstytucyjny, jednak organ ten nie eliminuje, zwłaszcza że nie ma takiej możliwości, tworzenia złego prawa. Właśnie prowadząc badania nad biznesmenami, przede wszystkim tymi z górnej półki, zdobywam dużą wiedzę na temat „ustawiania”, „kupowania” czy wstrzymywania ustaw. Ustawa reprivatyzacyjna to przykład wstrzymywania prawa, który się za nami ciągnie od lat i nie wiadomo dlaczego, mimo że mamy Konstytucję i ochronę własności, odpowiednie prawo nie jest ustanawiane. To są manipulacje przy tej tzw. ustawie hazardowej. Takich rzeczy było znacznie więcej, od samego początku funkcjonowania nowego systemu. Sądzę zatem, że do definicji państwa prawnego powinno być włączone tworzenie prawa, a nie tylko jego stosowanie i przestrzeganie. Zwłaszcza że w świetle naszych badań negatywne oceny wymiaru sprawiedliwości bardzo często wiążą się z negatywną oceną prawa, a nasi respondenci nierzadko podkreślali, że prawo jest złe, a to, co robią sądy, stanowi konsekwencję złego prawa. Na tym skończyłabym moją wypowiedź. Dziękuję bardzo.

Doktor Jan Lic

Chciałem odnieść się do kwestii, która była tu niejednokrotnie poruszana, a mianowicie samorządności i problemu społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje mi się, że problem ten w dużym stopniu jest utożsamiany z samorządem terytorialnym i pragnąłbym zwrócić uwagę na to, że jest to zbyt wąskie podejście, tzn. poza samorządem terytorialnym, który stanowi część administracji publicznej, istnieją też liczne organizacje samorządowe, które należą do szerokiego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Chciałem Państwu podać taki przykład, akurat spoza tych dziedzin prawa, którymi się zajmuję, właściwie raczej ze sfery moich osobistych działań, podejmowanych swego czasu w obronie tzw. przestrzeni publicznej, która miała być zajęta przez prywatnego inwestora. Wtedy to, proszę Państwa, akurat natknąłem się na problem, że w prawie budowlanym, po którejś tam nowelizacji, organizacje społeczne zostały wyeliminowane z wpływu na uzyskanie przez kogoś pozwolenia na budowę. Jakaś nowelizacja znosiła możliwość

zglaszania uwag i uczestnictwa w procesie pozy-
skiwania pozwolenia na budowę. Wtedy w natu-
ralnym odruchu, oświadczyłem, że tak powiem,
ideą samorządnej Rzeczypospolitej, sięgnąłem
do Konstytucji, chcąc zobaczyć, czy jest tam ja-
kieś wsparcie, czy jest jakiś przepis, który stałby
w obronie tych organizacji społecznych eliminowa-
nych przez tego rodzaju przepisy prawa bu-
dowlanego. Ze zdumieniem zauważyłem, proszę
Państwa – było to kilka lat temu, ale nie sądzę,
żeby coś się zmieniło – że nie ma żadnego, ale to
żadnego wsparcia w Konstytucji w przepisach, je-
żeli chodzi o takie ogólne właśnie pojęcie społe-
czeństwa obywatelskiego, czy samorządowego, czy
działalności samorządowej, ale nie w sensie tylko
i wyłącznie samorządu terytorialnego. Właśnie
na ten problem chciałem zwrócić uwagę. Nie na-
leży patrzeć tylko przez pryzmat samorządu te-
rytorialnego, trzeba patrzeć szerzej, bo tylko wte-
dy będziemy budować prawdziwe społeczeństwo
obywatelskie w szerokim tego słowa znaczeniu,
i Konstytucja musi również udzielić wyraźnego
wsparcia tej idei. Dziękuję bardzo.

Profesor Kazimierz Sosenko

Po pierwsze, apeluję do wszystkich osób, któ-
re zabierają głos, aby mówiły do mikrofonu.
Zupełnie straciłem orientację, co mówiła mo-
ja przedmówczyni, bo z dużej odległości nic nie
było słyhać. Chciałem też zadać pytanie panom
profesorom, mianowicie, czy widzą panowie ja-
kieś zagrożenia dla poziomu państwa prawa
w Polsce, z uwagi na ekspansywne stanowisko
Kościoła. Ja osobiście mam inne obawy aniże-
li pani profesor G. Skąpska, dotyczące naduży-
wania argumentu kulturowej tożsamości przez
grupę o silnym wpływie na życie publiczne.
Jeśli chodzi o laickość polskiego państwa, to się
ostatnio przejawiało w kwestii symboli religijnych
umieszczanych w miejscach publicznych, gdzie
ci obywatele, którzy nie są ich zwolennikami
w takich właśnie miejscach, są przedstawiani ja-
ko wrogowie samych symboli, co jest oczywiście
nadużyciem. Sprawa wyróżnionej pozycji nie-
których podmiotów, w tym wypadku Kościoła
katolickiego i nieprawidłowości prawnych z tym
związanych, pojawiła się także w odniesieniu do
odpisów podatkowych na darowizny na rzecz
związków wyznaniowych. Media donosiły, że
nieprawidłowości polegające na oszukiwaniu

fiskusa w wyniku zmyślenia obu stron darowizny
przybrały skalę masową. Moje pytanie brzmi za-
tem następująco: nie wspominali o tym panowie
dlatego, że uważacie, iż problem nie jest istotny,
czy dlatego, że temat jest niewygodny? I jeszcze
taka refleksja na temat zakompleksienia i poczu-
cia dumy, co było punktem wyjścia wystąpienia
pana profesora Safjana. Otóż ja osobiście nie je-
stem zakompleksionym Polakiem, ale nie dla-
tego, że znajduję szczególne powody do dumy
z naszych osiągnięć, tylko dlatego, że dostrze-
gam wiele mankamentów także w życiu innych
narodów i nie szukam powodów do dumy czy
też powodów do wstydu w XV czy XVI w., tylko
moją opinię opieram na tym, co ma miejsce ak-
tualnie. Sami panowie wskazali wiele takich po-
wodów, jak niski poziom debaty publicznej czy
fatalne media, ja bym jeszcze dodał niedobre
praktyki polityczne, polegające na ignorowaniu
opinii publicznej przez polityków w ważnych
kwestiach. Przejawiało się to chociażby w spra-
wach udziału Wojska Polskiego w wojnach to-
czonych na Środkowym Wschodzie czy insta-
lacji w Polsce amerykańskiego systemu obrony
antyrakietowej, a więc w istocie obecności na te-
rytorium naszego kraju obcych baz wojskowych,
do czego na całe szczęście nie doszło, jakkolwiek
to nie nasza zasługa. Powodów do wstydu mamy
zatem sporo. I pytanie tylko, czy jakoś potrafimy
się z tymi problemami uporać. Dziękuję.

Robert Chrabąszcz

Mam do panów następujące pytania. Pier-
wsze dotyczy proponowanych przez panów re-
form w ramach władzy wykonawczej w aspek-
cie Konstytucji. Czy zmiany te idą w kierunku
skonstruowania w Polsce czegoś na kształt sys-
temu gabinetowo-parlamentarnego? Czy obec-
nie istniejący dualizm egzekutywy, czyli podział
na kompetencje ustrojowe prezydenta i premie-
ra, jest zdaniem panów niekorzystny z samej de-
finicji, czy też niefunkcjonalny Polsce tu i te-
raz? W niektórych państwach – Austrii, Francji,
Rumunii w pewnym momencie, Finlandii
– ten dualizm egzekutywy istniał i zakorze-
nił się w tamtejszej rzeczywistości społecznej.
Wiąże z tym pytanie o techniczne przeprowa-
dzenie takiej zmiany. Propozycja reformy za-
proponowana przez premiera Tuska postulo-
wała, żeby w Polsce zrezygnowano z wyborów

powszechnych prezydenta. Rozumiem, że byłby to pierwszy krok do ograniczenia jego pozycji w dualnym systemie egzekutywy. Jednak na podstawie – przeprowadzonych wprawdzie naprędce – sondaży okazało się, że 80–90% Polaków nadal chce wybierać prezydenta w wyborach powszechnych. Skoro zatem pozostaniemy przy prezydenckich wyborach powszechnych, to czy uzasadnione będzie odebranie mu dużej części kompetencji? Odnoszę wrażenie, że w takim wypadku powszechne wybory prezydenckie mogą być traktowane jak przeprowadzane raz na kilka lat kosztowne igrzyska, nieprzekładające się na jakiegokolwiek konsekwencje polityczne.

Kolejna uwaga odnosi się do stwierdzenia, że mamy dobrą Konstytucję, ale złe ustawy, niskiej jakości. Czy ta zła jakość wynika tylko z tego, że źle pracuje parlament i źle pracują komisje parlamentarne? A może wypływa to stąd, że sama Konstytucja jest nieco przeregulowana, przegadana, jak to zarzucano jej w trakcie debaty przed referendum w 1997 r., uznając, że stanowi zbyt opasły, obszerny dokument, który usiłuje, na poziomie stosunkowo najwyższym, regulować wszystkie aspekty sprawowania władzy wykonawczej? Jeszcze mam takie uboczne „konstytucyjne” pytanie szczegółowe: czy potrzebne są w Konstytucji takie elementy, jak określone wskaźniki ekonomiczne, na przykład dotyczące długu publicznego, czy potrzebny jest zapis, że ordynacja wyborcza musi być proporcjonalna itp.?

Na koniec kwestia upolitycznienia organów typu Trybunał Konstytucyjny lub KRRiT. Rozumiem, że wszyscy na tej sali chcą, żeby działały one tak jak w krajach „starej Unii”. Odwołam się może do innego przykładu, czyli do Stanów Zjednoczonych. W USA te organy, na przykład Sąd Najwyższy, mają nierzadko wymienne składniki i są upolitycznione. Mówi się często: „Bardzo dobrze, że powołany kiedyś przez Demokratów sędzia odejdzie na emeryturę, a prezydent, o orientacji republikańskiej, powoła nowego sędziego, który będzie zwolennikiem kary śmierci i będzie ona mogła być częściej stosowana”. Zatem to upolitycznienie władzy sądowniczej w Stanach Zjednoczonych istnieje. Moje pytanie brzmi, czy jest aż tak oburzające, że w Polsce podobne praktyki mają miejsce? Dziękuję bardzo.

Doktor Stanisław Mazur

Chciałbym się odnieść do kwestii poruszonych w wystąpieniu profesora Zolla. Rozpocznę od komentarza do jego wypowiedzi. Pan profesor Zoll stawia ważne pytanie, czy o jakości polskiego prawa i demokracji przesądzą bardziej cechy obywateli, czy charakter instytucji i rozwiązań systemowych. To pytanie ze wszech miar zasadne, a sposób odpowiedzi na nie może implikować szereg normatywnych i ustrojowych konsekwencji. Jeżeli spojrzeć na to zagadnienie z perspektywy historycznej, dostrzegamy, że zaprzątało ono już umysły starożytnych myślicieli. Wiele uwagi poświęcali mu Platon i Arystoteles, rozprawiając na temat tego, co jest dobrym, a co złym ustrojem, czym się one cechują i co je warunkuje. W tych debatach wyraźnie rysowały się dwie linie historycznego podziału, rozwijane wraz z tym, jak kształtowało się nowożytne podejście do państwa i sposobu zarządzania nim.

Z jednej strony mamy tych, którzy dostrzegają w obywatelach przede wszystkim takie cechy, jak gnuśność, lenistwo, prywatę, a nierzadko i głupotę. W przywarach tych upatrują oni źródeł psucia ustroju i czynienia rzeczy, które nie przystoją obywatelowi republiki. Z drugiej zaś strony liczna jest grupa obserwatorów i interpretatorów życia społecznego, którzy w systemach społecznych i porządkach instytucjonalnych, takich jak rynek i państwo, upatrują czynników determinujących sposób postępowania obywatela. Podnoszą oni, że jednostka jest albo otoczona szczelnym kokonem paternalizmu państwowego (zapewniającego wygodę, ale zarazem pozbawiającego obywatelskiego impetu, jak obrazowo opisywał to Monteskiusz w XIX, a Hayek w XX w.), albo też poddana dyktatowi wykorzenionych z kontekstu społecznego bezosobowych sił rynkowych (o czym w tak przekonujący sposób pisał Polanyi w swej monumentalnej pracy). Trochę bardziej pozytywny obraz oddziaływania rynku na jednostkę kreślą teoretycy racjonalnego wyboru, chociaż i oni nie pozostawiają nam złudzeń – jednostka maksymalizuje użyteczność, a nie roztrząsa spraw lokujących się w sferze publicznej. Zarówno obraz jednostki gnuśnej z powodu przywar jej charakteru czy też omnipotencji państwa, jak i aktywnej, ale skrajnie egoistycznej zdaje się być nie tylko nazbyt uproszczoną, lecz także nieuprawnioną diagnozą.

Przenosząc te rozważania na grunt polskich rozmów o jakość demokracji, wydaje się, że dominuje pogląd, iż jej niezadowalająca jakość i niska obywatelska aktywność są konsekwencją przywar osobowościowych, a nie uregulowań instytucjonalnych. Innymi słowy, obywatele nie dorosli do demokracji. To w moim przekonaniu nieuprawniony osąd. Uważam, że źródła deficytów tkwiących w polskiej demokracji w większej mierze leżą po stronie niesprawności państwa jako architekta porządku instytucjonalnego niż po stronie obywateli i ich organizacji. To raczej tutaj należy upatrywać źródła słabości polskiej demokracji i niskiej jakości rządzenia. Wydaje się, że w Polsce, używając języka Habermasa, przesterowanie systemów społecznych, nadmierne rozbudowanie porządków formalnych zaszło tak daleko, że obywatele znaleźli się w swoistej żelaznej klatce, która ogranicza pole ich obywatelskiego działania. Nie oznacza to oczywiście, że sfera, którą określamy jako obywatelską, działa w sposób doskonały. Tak z pewnością nie jest.

Teraz chciałbym przejść do pytania. Panowie proponujecie, i jest to propozycja interesująca, wyklarowanie relacji wewnątrz egzekutywy – między prezydentem a premierem. Wydaje się, że jest to konieczne, zważywszy na obecny poziom dysfunkcyjności tego rozwiązania. Abstrahując od rozważań, czy dysfunkcyjność ta wynika z cech osobowych aktorów owych relacji, czy też ze słabości rozwiązań systemowych, czy panowie nie dostrzegacie potrzeby ograniczenia negatywnych konsekwencji, które będą z tego wynikać? Jeżeli dodatkowo wzmocnimy pozycję ustrojową premiera, która w Polsce wydaje się bardzo silna, to czy nie pojawia się pokusa budowania monolitycznej egzekutywy, mogącej nabierać cech quasi-autorytarnych? Osłabienie pozycji prezydenta to w istocie wyrugowanie z systemu rządzenia aktora wyposażonego w silny potencjał blokowania (*veto players*). Innymi słowy, czy w imię sprawnej technologii wykonywania władzy w istocie rzeczy nie gubimy bardzo ważnej cechy demokratycznego systemu rządzenia, jaką jest sposobność ścierania się racji i interesów, artykułowania różnych przekonań i postaw? Czy to nie jest wybór między sprawnością i efektywnością rządzenia a pluralizmem i zasadą demokratycznej reprezentacji interesów?

Profesor Jerzy Hausner

Chciałbym się odnieść przede wszystkim do wystąpienia profesora Safjana. Zaczę od kwestii dysonansu poznawczego. Jak pan profesor stwierdził, ludzie z jednej strony w 90% stawiają na coś, a z drugiej – w 90% stawiają na coś przeciwnego. Czy to jest jednak kwestia dysonansu poznawczego? Czy chodzi o opaczne rozumienie rzeczywistości, czy też, za czym optuję, mamy do czynienia z poważnym pęknięciem społecznym? Nie interpretuję przy tym przytoczonych danych, ale staram się dostrzec i skomentować problem. Swego czasu profesor Mirosława Marody zaproponowała koncept interpretacyjny, który potem wspólnie wykorzystaliśmy w jednym z raportów opisujących polskie społeczeństwo. Raport ten nazwaliśmy „Trzy Polski”. Pokazaliśmy tam, że różne części społeczeństwa polskiego uczestniczą w odrębnych systemach reguł gry społecznej. Tę część społeczeństwa, która dobrze funkcjonuje w regułach rynkowych, nazwaliśmy „Polską kapitałową”, ponieważ tacy ludzie utrzymują się zasadniczo z różnych form kapitału – od intelektualnego do finansowego. Ich dochody nie są bezpośrednio zależne od państwa, władzy publicznej. Drugą wielką grupę stanowią ludzie utrzymujący się z etatu, trwałego zatrudnienia w sektorze publicznym – to „Polska etatowa”. Ich dochody są bezpośrednio pochodną podatków ściąganych przez państwo, a tym samym pozostają oni od funkcjonowania państwa bezpośrednio uzależnieni. Wreszcie trzecia wielka grupa obywateli to dla nas „Polska socjalna”, czyli ludzie utrzymujący się głównie z transferów socjalnych, różnego rodzaju zasiłków. Te trzy wielkie grupy społeczne uczestniczą w istocie w odrębnych rzeczywistościach społecznych. To obiektywne pęknięcie, które nie wynika tylko z historii, ale jest podtrzymywane przez obecne rozwiązania systemowe. Dobrym ich przykładem jest systemowe wyłączenie ludności wiejskiej z ogólnego systemu finansowego, w tym systemu podatkowego. Oczywiście nie wszystko, co dotyczy polskiej wsi, da się tym wyjaśnić, ale jeżeli się zastanowić, dlaczego występuje tak silna dominacja roszczeniowej postawy wśród ludności wiejskiej, to wskazana zmienna systemowa wydaje się mieć zasadnicze znaczenie. To przecież oznacza faktycznie inny status obywatelski, dlatego że część problemów, które profesor Safjan

poruszył, ma raczej charakter instytucjonalny niż czysto prawniczy. Dla występowania i utrzymywania się w Polsce niektórych anachronicznych rozwiązań systemowych system prawa ma istotne, ale nie rozstrzygające znaczenie.

Drugą myśl, którą chcę przedstawić, ma wydźwięk optymistyczny. W Polsce nastąpiła konstytucjonalizacja porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w sumie obronił swoją pozycję. Jest to jedna z niewielu instytucji publicznych, która nie została jak dotąd politycznie złamana i partyjnie skolonizowana. Na przeciwnym biegunie można ulokować Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Nawet Narodowy Bank Polski w pewnym momencie stał się obiektem politycznego uzależniania. Niemniej jednak – idąc śladem tego, co powiedziała profesor Skąpska – chciałbym zapytać, czy nie powinno nam chodzić o coś więcej niż konstytucjonalizacja porządku prawnego, a mianowicie o konstytucjonalizację ładu społecznego, czyli dążenie do tego, aby konstytucyjna aksjologia „działała” nawet wtedy, gdy nie ma konkretnych przepisów i sądowej sankcji. To proces bardzo złożony i potrzeba na to długiego czasu, ale wydaje się on konieczny.

Ogromne znaczenie nadają postawionej dzisiaj przez profesora Safjana tezie, iż jeśli chcemy mieć efektywny system sądowy, to trzeba ograniczyć sądową drogę rozstrzygania sporów. Jestem gorącym zwolennikiem tego sposobu myślenia. Trzeba jednak przy tym pamiętać, że muszą się pojawić inne instytucje, które by spory rozstrzygały, na przykład instytucja mediacji społecznej. To wymaga, aby funkcjonowały publiczne i obywatelskie organizacje zajmujące się mediacją, a jednocześnie formowała się świadomość i kultura polubownego rozstrzygania sporów indywidualnych i zbiorowych. Mediacja społeczna nie rozwine się bez odpowiedniego zakorzenienia.

I na końcu przechodzę do rzeczy, która ni by wydaje się wielkim ustrojowym sukcesem, ale też moim zdaniem zaczyna nastrożać poważnego problemu. Pokreślono tu już dzisiaj, że samorząd terytorialny musi być silniej umocniony od strony aktywności obywateli. Odnoszę wrażenie, że problem tkwi jeszcze w innej sferze, szczególnie w wypadku samorządu gminy. Zważywszy na to, jak wypełniane są poszczególne jego funkcje oraz realizowane zadania, można

dojść do wniosku, że w Polsce w praktyce zaczyna występować coraz więcej autonomicznych gminnych porządków prawnych i sposobów działania administracji. Często podawany jest przykład dużej różnorodności i arbitralności w stosowaniu przepisów prawa budowlanego na terenie różnych województw i powiatów. Tak rozumiana decentralizacja władzy i kompetencji prowadzić może do fragmentaryzacji państwa, swego rodzaju jego uzaściankowania. Będąc zdecydowanym zwolennikiem zasady pomocniczości i budowania struktur państwa od aktywności obywatela w górę, dostrzegam jednakże z drugiej strony, że w tym procesie muszą mieć miejsce pewne instytucjonalne ograniczenia. Nie da się tego załatwić samym przepisem czy normą prawną. Tu musi też na przykład faktycznie działać nadzór wojewody.

Profesor Bogusława Gnela

Pozwolę sobie przedstawić pogląd, że „wyjściowym” zadaniem państwa prawa jest tworzenie dobrego prawa. Oczywiście przekonanie, że da się stworzyć prawo idealne, jest błędne, ale poszukiwanie metod doskonalenia prawa uważam za celowe. Najlepszy byłby taki mechanizm tworzenia prawa, w którym Sejm przedłożony mu projekt ustawy, przygotowany przez specjalistów, mógłby przyjąć albo odrzucić, a nie mógłby wprowadzać do niego zmian. O jakości prawa decydowałiby prawnicy, nie zaś politycy. Jako prawnicy uczestniczymy w procesie tworzenia prawa i wiemy, jak on wygląda. W procesie uzgodnień międzyresortowych w dyskusjach nad projektem ustawy często nie chodzi o poprawność tworzonego prawa, tylko o to, który resort ma rację. Poza tym nie tylko jako pracownik naukowy, lecz także jako praktyk obserwuję, jak prawo jest stosowane przez sądy. Często jest tak, że prawo wyraża jakąś ideę, na przykład ochronę strony słabszej – konsumenta, a sąd nie kieruje się nią w prowadzeniu postępowania ani w wydanym orzeczeniu. Jeżeli w „młodym” państwie prawa realizowane są nowe zasady, to być może starsi urzędnicy oraz niektórzy sędziowie mniej o nich wiedzą, ponieważ zdobywali wykształcenie w okresie, w którym w ogóle nie były one jego podstawą. Innymi słowy, w „młodym” państwie prawa ważną rolę odgrywa edukacja. Skoro przez doświadczenia praktyczne nie

możemy nadrobić tak szybko zaległości, które mamy w dostosowaniu postępowania do właściwego w państwie prawa, to uczmy się najpierw teoretycznie tego postępowania. Uczmy szacunku do prawa młodych ludzi w szkołach podstawowych i średnich, uczmy studentów, a także posłów, senatorów i urzędników postępowania zgodnego z regułami państwa prawa. Jestem dumna z Polaków. Uważam, że zrobiliśmy przez ostatnie 20 lat bardzo dużo, aby zbliżyć się poziomowi życia w tych państwach, które budowały go przez setki lat. Jeżeli chodzi o badania ankietowe, to zastanawiam się, dlaczego w rozmowach studenci mówią, że najważniejsze są dla nich pieniądze, a w ankietach anonimowych mówią o życiu rodzinnym i o szczęściu jako o wartościach najwyższych. Jesteśmy „dziwnym”, ale wspaniałym narodem, nie potrafimy się jeszcze pięknie różnić, lecz wszystko przed nami. W badaniach przedsiębiorczości Polki zajmują ponoć pierwsze miejsce w Europie, a pośród innych państw – chyba ósme na świecie, więc w tej dziedzinie nie jest tak źle. Wydaje się, że w rozwoju najbardziej przeszkadzają nam instytucje. Warto zatem doskonalenie państwa prawa zacząć od tworzenia dobrego prawa, w miarę klarownego, i podjąć działania zmierzające do tego, aby w instytucjach publicznych było jak najmniej złej polityki, a więcej profesjonalizmu. Niestety przyczyną wielu zaniechań zasługujących na krytykę są politycy. Dlaczego nadal nie udaje się przeprowadzić do końca procesu komercjalizacji, dlaczego służba zdrowia nie została zreformowana? Wydaje się, że przyczyny opóźnień w tym zakresie mają charakter polityczny, a społeczeństwo, wprowadzane w błąd przez środki masowego przekazu, nie zdaje sobie sprawy, że na przykład świadczenia medyczne finansowane ze środków publicznych i tak będą za darmo, niezależnie od tego, czy świadczący te usługi szpital będzie prywatny czy publiczny. Mniej polityki w gospodarce, lepsze prawo, edukacja społeczeństwa pozwalająca nadrobić zaległości wynikające z poprzedniego ustroju wydają się gwarancjami systematycznego doskonalenia państwa prawa. Dziękuję.

Odpowiedź na pytania

Dziękuję bardzo, dyskusja była wielowątkowa i oczywiście odniesienie się do wszystkich

poruszonych problemów jest niemożliwe, przedstawię zatem kilka refleksji ogólnych, a do niektórych pytań uda mi się być może odnieść bardziej szczegółowo.

Rozpocznę od tego, co towarzyszy cały czas myśleniu o państwie prawa, a mianowicie jak pogodzić, całkowicie zrozumiałe, dążenie do prawa doskonałego, do efektywnych mechanizmów prawnych, z odpowiednim standardem politycznym kultury prawnej przestrzeganych w praktyce. Chcielibyśmy, żeby i jedno, i drugie założenie było respektowane. W rzeczywistości jest jednak tak, że ani jedno, ani drugie nie bywa doskonałe. Czasem niedoskonałe prawo może być poprawiane przez lepszą kulturę prawną i polityczną, lepszy standard urzeczywistniany w praktyce. Uwaga ta dotyczy wszystkich szczebli funkcjonowania państwa. Nie zapominajmy, że w istocie rzeczy nawet bardzo złe prawo może być mądrze stosowane przez mądrych sędziów, a więc w sposób, który pozwala uniknąć w praktyce oczywistych wad rozwiązań prawnych. Znane powiedzenie „nie ma złych praw, są tylko źli sędziowie” odpowiada w jakimś sensie rzeczywistości, bo każde prawo można „poprawić” przez racjonalne i sensowne jego stosowanie. Na poziomie rozwiązań ustrojowych jest to postulat szczególnie ważny: jego spełnienie wymaga, aby zawsze przestrzegać aksjologii, którą wyraża paradygmat państwa prawa. W nawiązaniu do wypowiedzi pana profesora Hausnera trzeba więc zauważyć, że rzeczywista konstytucjonalizacja życia publicznego jest związana nie tylko z ustanowieniem transparentnych reguł tworzenia prawa oraz jego egzekucji i konsekwentnym przestrzeganiem procedur formalnoprawnych, lecz także z tym, w jakim stopniu towarzyszy temu aksjologia państwa, myślenie o wartościach i wspólnych założeniach. Na każdym etapie życia publicznego, funkcjonowania instytucji pamiętać należy o tym, co tak naprawdę jest funkcją i intencją określonych rozwiązań prawnych. Nie są one przecież celem samym w sobie, ale tworzone są po to, by zaspokoić konkretne potrzeby społeczeństwa. Prawo nie jest tworzone po to, aby ograniczać wolność ludzi, ale po to, żeby ją umacniać, a jeżeli zgodzimy się z tą tezą, to konsekwentnie trzeba ją uznać zarazem za kryterium interpretacji prawa decydujące o racjonalnym jego stosowaniu. Urzeczywistnienie tego postulatu wymaga jednak

radikalnej zmiany podejścia do problemów funkcjonowania mechanizmów prawnych.

Zapewne nie mała odpowiedzialność spoczywa pod tym względem na wszystkich, którzy są zaangażowani w edukację prawniczą. Być może nasza wina jako prawników-profesorów uczących młodych ludzi, polega na tym, że nie potrafimy przekazać tego, co jest nieodłącznym składnikiem wiedzy prawniczej wymagającej przy stosowaniu prawa głównie dużej wyobraźni oraz odpowiedniej wrażliwości rozumienia celów i założeń prawa, w większym nawet stopniu niż dobrej znajomości tekstów przepisów prawa. Dziś mamy liczne bazy informatyczne, takie jak systemy LEX, które zastępują czysto pamięciowe opanowanie prawa, stanowiące od pokoleń niepodważalny element prawniczego wykształcenia. Współczesna wiedza prawnicza zakłada głównie umiejętność operowania złożonymi technikami interpretacyjnymi, rekonstruowania obowiązującej normy jednocześnie na bazie różnych metod wykładni, wśród których wykładnia funkcjonalna zajmuje coraz bardziej znaczącą pozycję, nie mniejszą niż wykładnia semantyczna. Jest to z pewnością trudniejsze zadanie niż stosowanie prawa 100, 50 czy nawet 20 lat temu. Musi uwzględniać współlistnienie równoległych porządków prawnych w układzie wertykalnym i horyzontalnym, a prawidłowa rekonstrukcja normy wymaga sięgnięcia jednocześnie na przykład do prawa europejskiego, konstytucji i przepisów określonej gałęzi czy dyscypliny prawniczej. Powtórzyć warto raz jeszcze tezę, że dopiero mądre i uczciwe stosowanie prawa zapewnia rzeczywiste funkcjonowanie państwa prawa. To jest także odpowiedź na pytanie postawione w dyskusji o tym, czy tworząc dobre prawo, nie można by zapobiec tym samym licznym patologiom i deformacjom. Mam przekonanie, że możliwość stworzenia idealnych mechanizmów i rozwiązań jako panaceum na bolączki i deformacje życia publicznego jest czystym złudzeniem, ponieważ zawsze będzie pozostawała szeroka sfera uzależniona od standardów kultury demokratycznej, której nic nie może zastąpić. Oczywiście proporcje pomiędzy tym, co zależy bezpośrednio od treści prawa, a tym, co zależy od standardu jego stosowania, mogą być różne. Zapewne bezpieczniejsze jest posiadanie w miarę dobrego prawa i nieliczenie zbyt niu na charakter i osobowości

jego wykonawców. Ale dbając wyłącznie o dobre prawo, a nie o standard jego stosowania, przyjmujemy założenia idealistyczne i przez to nieskuteczne w osiągnięciu zamierzonych celów.

W moim przekonaniu mamy dzisiaj znacznie większe kłopoty z przyzwoitym standardem kultury prawnej i politycznej niż z prawem jako takim. Niepokojące zjawisko łamania takiego standardu, o czym słusznie mówił profesor Zoll, obserwujemy na wszystkich poziomach życia publicznego. Nie potrafimy ze sobą dyskutować, nie potrafimy znajdować kompromisu, uznawać odmienności własnych wizji rozwoju społeczeństwa i własnych poglądów. Spór polityczny jest czymś normalnym w społeczeństwie demokratycznym, ale upolitycznienie wszelkich sfer funkcjonowania państwa może się okazać zjawiskiem niebezpiecznym. Nawet małe odstępstwa na rzecz odejścia od polityki stają się dzisiaj trudne, o czym świadczy fakt niezrealizowania od lat postulatu wybierania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przy udziale (choć nie wyłącznym!) środowisk naukowych oraz prawników-praktyków.

Rację mają moi koledzy, twierdząc, że problem polskiej wolności jest jednocześnie problemem polskiej odpowiedzialności, lęku społeczeństwa. I to jest rzeczywiście trafna diagnoza Tischnerowska, całkiem aktualna dzisiaj. Lęk przed wolnością (przed odpowiedzialnością?) przejawia się w wynikach badań socjologicznych, które wykazują tak wiele niespójności, czy wręcz sprzeczności w postawach społeczeństwa, w tym także jego elit, wtedy gdy konieczne jest dokonywanie podstawowych wyborów pomiędzy różnymi modelami rozwoju społecznego, pomiędzy modelem liberalnym a socjalnym i egalitarnym. Uwikłanie w sprzeczność występuje na poziomie „każdej z Polsk”, o których była mowa w dyskusji.

Nie można wykluczyć, że nie potrafimy dokonywać samodzielnie wyborów, tak jak to czynią wolne jednostki w liberalnym państwie, o utrwalonej tradycji demokratycznej. Być może tych wyborów się boimy, ujawniając w ten sposób lęk przed odpowiedzialnością. A być może politycy nie dają społeczeństwu szans na to, by mogło uzmysłwić sobie, na czym polega sens i cena dokonywanych wyborów. Czyż nie potwierdza tego fakt, że w momentach istotnych

i strategicznych, kiedy ważą się losy podstawowych reform w państwie, sygnały ze strony polityków nie są nigdy konkluzywne i nie pokazują rzeczywistych konsekwencji obrania tej lub innej drogi? Społeczeństwo jest w ten sposób pozbawiane możliwości zrozumienia tego, jaką cenę trzeba za dokonywany wybór zapłacić. Mam wrażenie, że na przykład spory o reformę służby zdrowia utknęły w martwym punkcie m.in. dlatego, że nikt nie miał odwagi ostatecznie wyjaśnić, jakie są warunki progowe reform, jakie są możliwości państwa, jakie są realne parametry wyboru i ich konsekwencje. Tkwimy w świecie niedomówień i półprawd, eufemizmów, gdzie niczego nie nazywa się wprost, bo może mieć to zbyt wysoką cenę polityczną. Dotyczy to także wielu innych dyskusji nad ważnymi reformami w państwie, chociażby w zakresie edukacji, zabezpieczeń społecznych czy systemu podatkowego itd.

Chciałbym się odnieść do problemów konstytucyjnych poruszonych w dyskusji. Całkowicie zgadzam się z panem prezesem Stępnem, że jest niedobrze, kiedy tworzy się na poziomie konstytucji prawo „za kims” lub „przeciwko komuś”. To jest rzeczywiście zjawisko niepokojące, przypomina nieco, choć odległa to analogia, słynne artykuły henrykowskie, jakkolwiek są one zarazem fantastycznym przecież przykładem negocjacji, które były toczone z władzą publiczną przez obywateli. Zgadzam się, że konstytucjonalizacja życia w Polsce może polegać na poszukiwaniu i odtwarzaniu najlepszych tradycji prawnych wynikających z naszej bogatej historii. Problem polega jednak na tym, że po okresie rozwoju w XVI w. polskiej demokracji, kiedy Polskę można było określić najbardziej demokratycznym w tamtym czasie systemem Europy, te fantastyczne tradycje uległy przerwaniu. W późniejszych wiekach, również w stuleciu XX, zbyt krótkie były okresy wolności i demokracji, by mogły się utrwalić pozytywne standardy demokratyczne jako autentyczne wartości społeczne. Nic zatem dziwnego, że preferencje przejawiane przez społeczeństwo polskie w odniesieniu do wartości demokratycznych w pewnym stopniu przypominają preferencje społeczne w Rosji ujawniane w badaniach profesora Pipesa. Pewną część historii XIX i XX w. mamy wspólną. To się

odbija dzisiaj na naszej mentalności i na naszym sposobie patrzenia na rzeczywistość.

Elementem konstytucjonalizacji państwa jest funkcjonowanie sądu konstytucyjnego. Postawiono w dyskusji pytanie, czy sąd konstytucyjny traci swoją ostrość i nie staje się asekuracyjny. Myślę, że musimy spoglądać nań w sposób realistyczny, jako na instytucję złożoną z różnych osobowości, które mają swoje poglądy i wizje świata, odmienne wrażliwości prawnicze. Nie można zakłamywać rzeczywistości, twierdząc, że sędziowie konstytucyjni – jako osoby całkowicie niepolityczne i niezależne – nie mają żadnych poglądów, przekonań, systemów wartości. Niezależność i apolityczność nie polega na braku poglądów, a symbol „ślepej Temidy”, rozumianej jako bezduszna wykonawczyni prawa, jest nieporozumieniem. Wartość sądu konstytucyjnego, jego jakości działania (a dotyczy to sądu na każdym poziomie, także tego, w którym w tej chwili jestem) polega na absolutnej niezależności myślenia sędziów, umiejętności i odwadze podejmowania decyzji, a jednocześnie na umiejętności zachowania powściągliwości. Sędziowie konstytucyjni powinni pamiętać, że nie jest ich zadaniem zastępowanie innych instytucji życia demokratycznego, bez względu na ogromną i wciąż wzrastającą rolę, jaką odgrywają w demokratycznym społeczeństwie. Twierdzenie, że żyjemy w systemie *judicial government* jest miarodajne dla oceny rzeczywistości. Zmienia się prawdopodobnie koncepcja państwa prawa, o czym mówiła pani profesor Skąpska. Chyba rzeczywiście musimy redefiniować pewne instytucje, ale też na poziomie samego rozumienia prawa, jego odniesień, wizji i multicentryczności. Na to ma wpływ, o czym mówiła też pani profesor, globalizacja, jest to więc sprawa innego usytuowania relacji pomiędzy prawami jednostki i wspólnoty. Nie dlatego, że my zmieniamy istotę problemu jednostka–wspólnota, ale dlatego, że zmieniamy proporcje, w jakich obecnie „ważone są” prawa jednostki i prawa wspólnoty.

W kwestii samorządu zgodzę się z głosem jednego z panów profesorów, że samorząd to nie tylko samorząd terytorialny, a także, rzecz jasna, organizacje pozarządowe – struktura społeczna ma przecież ogromne znaczenie. Polska pod tym względem chyba nie plasuje się najgorzej, tych organizacji jest bowiem sporo. Ale mam

wrażenie, że w działaniach organizacji pozarządowych bierze udział tylko jakaś niewielka część społeczeństwa. Proszę zwrócić uwagę, że w tym nie uczestniczą ludzie starszego i średniego pokolenia, a prawie wyłącznie ludzie młodzi. Jest to także przyczynek do tezy o pasywności naszego społeczeństwa.

Zgadzam się, że struktury prawne samorządu terytorialnego są petryfikowane, być może nadmiernie, są włożone w system, który z trudem poddaje się regulacji. Problem polega na tym, by określić większe pole samodzielności i autonomii samorządu. To jest ten problem, o którym mówił też pan profesor Hausner: decentralizacja nie może być podstawą fragmentaryzowania państwa, jego funkcji i misji. Musimy jednocześnie zadbać o to, żeby linia demarkacyjna pomiędzy samorządem terytorialnym a centrum była wyraźniej przeprowadzona; na przykład w dziedzinie podziału budżetu, podatków lokalnych ta linia moim zdaniem nie jest dobrze ustalona, co w konsekwencji ogranicza bardzo pole działań samorządu.

Czas się skończył, więc przepraszam, że nie mogę się odnieść do wielu innych wątków. Kilka słów jedynie w odpowiedzi na pytanie pana profesora Sosenko o to, czy Polska nie staje się państwem klerykalnym, w którym zostały zwichnięte ważne mechanizmy demokratyczne właściwe dla państwa świeckiego.

Moim zdaniem Polska jest państwem, które respektuje na poziomie zasad konstytucyjnych i reguł ustawowych założenia państwa świeckiego, ale nie jest wolne w sferze praktyki życia publicznego od sytuacji, w których pojawiają się niekiedy zjawiska niepokojące. Jednym z nich jest nieumiejętność rozdzielenia w debacie prawnej racji prawnych i światopoglądowych, co dostrzegamy m.in. w dyskusji nad ustawami biotechnicznymi, w tym nad zapłodnieniem *in vitro*. Mój niepokój budzi także destrukcyjny wpływ na życie publiczne niektórych ośrodków, takich jak Radio Maryja, i brak reakcji na ich działania ze strony odpowiednich struktur państwa, ale też samego Kościoła. Myślę tu m.in. o reakcji na

emitowanie w przestrzeni publicznej treści, które mają wyraźny ksenofobiczny czy wręcz rasistowski charakter. Uważam, że jest zjawiskiem pozytywnym rozpoczęcie w Polsce autentycznej debaty o znaczeniu zasady państwa świeckiego, jakkolwiek o wiele lat spóźnionej. Nie przesadzałbym jednak ze swoistością sytuacji w Polsce. Dzisiaj w każdym niemal państwie europejskim konflikty na tle religijnym, stosunku do innych (niż chrześcijaństwo) wyznań, się zaostrzają. We Francji jest to konflikt w odniesieniu do chust, w Szwajcarii – meczetów, we Włoszech – obecności krzyża w szkole publicznej.

I może jeszcze ostatnia uwaga w odpowiedzi na pytania pana Chrabąszcza, który porusza istotny problem, czy nie jest przypadkiem tak, że zła konstytucja jest powodem tworzenia złego prawa.

Stwierdzenie, że zła konstytucja determinuje złe prawo, jest moim zdaniem absolutnie nieprawidłowe. Złe prawo może niszczyć mechanizmy konstytucyjne, utrudniając w praktyce ich funkcjonowanie. Złe prawo powstaje z zupełnie z innych powodów. Myślę, że kluczowa jest tu kwestia poprawienia jakości procedur legislacyjnych, o których można by debatować, ale to nie jest problem mechanizmów konstytucyjnych. Natomiast co do upolitycznienia niektórych instytucji w Polsce – muszę powiedzieć, że w odróżnieniu od innych podobnych instytucji w państwach demokratycznych nie przekonuje mnie podany przykład Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Poziom zaufania do Sądu Najwyższego nie jest tak wysoki, jak się wielu wydaje. Nie jest tak, że 90% amerykańskich obywateli wierzy, iż Sąd Najwyższy jest prawdziwym symbolem amerykańskiej suwerenności i demokracji. Poziom zaufania do Sądu Najwyższego USA nie przekracza obecnie 40%, czyli nie jest nadmiernie wysoki, a jeśli sięgamy do wypowiedzi pana sędziego Scalii, to może nie powinniśmy mieć nadmiernych kompleksów, oceniając jakość polskiej demokracji.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Zbigniew Mogiła, Janusz Zaleski

Jakość informacji przekazywanych przez administrację publiczną i ich znaczenie dla procesu ewaluacji wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju

Ważnym elementem oceny efektów i oddziaływania polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju¹ są analizy makroekonomiczne. Istotny wpływ na ich wyniki mają dane o wielkości transferów unijnych implementowanych do gospodarki krajowej. Celem niniejszego artykułu jest analiza jakości tych danych. Dokonano w nim porównania wartości transferów w ramach NPR/NSRO, prezentowanych przez Dyрекcyję Generalną Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO), z wartościami udostępnianymi przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Ponadto (w wypadku danych MRR) przeprowadzono analizę porównawczą wielkości rzeczywistych z wcześniejszymi prognozami. Rozbieżności pomiędzy unijną i krajową administracją w zakresie wielkości rozpatrywanych transferów wskazują na konieczność ściślejszej ich współpracy oraz na usprawnienie stosowanych przez nie metod prognostycznych.

Słowa kluczowe: polityka spójności, ewaluacja wpływu funduszy strukturalnych, NPR, NSRO, modelowanie makroekonomiczne.

1. Wprowadzenie

Polityka spójności Unii Europejskiej stanowi niezwykle istotny instrument służący w dużej mierze realizacji jednego z fundamentalnych celów tej organizacji, jakim jest wyrównywanie poziomu społeczno-gospodarczego oraz szans rozwojowych regionów wchodzących w skład państw członkowskich UE. Wyrazem wspomnianej polityki w Polsce są: Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004–2006 oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) dla okresu 2007–2013² – dokumenty strategiczne wskazujące priorytety w zakresie

Z. Mogiła – Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
J. Zaleski – Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego,
Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

¹ Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju/regionu ograniczony jest w niniejszym tekście do oddziaływania transferów w ramach funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności.

² Ze względu na stosowanie zasady $n + 2$ rzeczywistym okresem finansowania w wypadku NPR są lata 2004–2008 (fundusze strukturalne) oraz 2004–2010 (fundusz spójności), w wypadku NSRO lata 2007–2015.

wykorzystania środków finansowych alokowanych w ramach polityki spójności. Należy podkreślić, że Polska jest głównym unijnym beneficjentem wsparcia w zakresie rzeczonych środków. Łączna kwota transferów w ramach NPR i NSRO wynosi 80,4 mld EUR³. Fakt ten pozwala stwierdzić, iż polityka spójności ma niebagatelny potencjał w zakresie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno całego kraju, jak i poszczególnych regionów.

Fakt, iż finansowanie w ramach NPR i NSRO ma miejsce już siódmy rok, daje asumpt do debaty o efektywności polityki spójności w naszym kraju, a konkluzje będą z całą pewnością rzutowały na przyszłość tejże polityki w latach 2014–2020. W tym kontekście badania efektów transferów realizowanych w ramach NPR i NSRO mają istotny wpływ na przebieg wspomnianej debaty, wspierając sojuszników bądź też przeciwników polityki spójności UE. Nie ulega wątpliwości, że w interesie krajów będących głównymi beneficjentami wsparcia finansowego ze

³ Finansowanie z UE na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

strony UE (w tym Polski) jest zaprezentowanie argumentów potwierdzających efektywność polityki spójności

Klasyczną płaszczyzną badań ewaluacyjnych jest analiza (*ex ante*, *on-going* oraz *ex post*) oddziaływania płatności⁴ w ramach NPR i NSRO na szereg parametrów odzwierciedlających poziom i dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz jej regionów. Tego typu analizy prowadzone są w naszym kraju od 2002 r. Pierwsze badania były realizowane przez zespół Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (WARR) na bazie makroekonomicznego modelu HERMIN⁵. Metodologia HERMIN była i jest wykorzystywana przez Komisję Europejską w raportach ewaluacyjnych (w tym w IV i V Raporcie Kohezyjnym)⁶. Z biegiem lat także inne ośrodki badawcze podejmowały próbę oceny wpływu polityki spójności na konwergencję społeczno-ekonomiczną zachodzącą pomiędzy Polską i jej regionami a średnią UE (Kaczor et al. 2009, t. I).

Standardowe badania ewaluacyjne polegają na przeprowadzeniu dwóch symulacji. Pierwsza zakłada rozwój społeczno-gospodarczy z uwzględnieniem oddziaływania polityki spójności, druga prezentuje hipotetyczny scenariusz rozwoju kraju, tudzież regionów, nieuwzględniający wpływu płatności w ramach NPR i NSRO. Różnica pomiędzy wspomnianymi symulacjami pozwala na określenie oddziaływania polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju bądź regionu.

Przeprowadzanie ewaluacji leży w gestii administracji publicznej, która organizuje ten proces głównie na drodze zlecenia badań zewnętrznym wyspecjalizowanym ośrodkom analitycznym. Taki sposób działania ma gwarantować bezstronność i wysoki poziom kwalifikacji badawczych. Od pewnego czasu można zauważyć w Polsce – w tym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR), instytucji

odpowiedzialnej za badania ewaluacyjne w zakresie polityki spójności – wątpliwości co do stosowania metod makroekonomicznej ewaluacji ze względu na rozbieżności pomiędzy wynikami prezentowanymi przez poszczególne, zarówno polskie, jak i zagraniczne, ośrodki badawcze. Należy zauważyć, że rozbieżności w rezultatach analiz ewaluacyjnych wynikają w dużej mierze z:

- różnic metodologicznych pomiędzy modelami stosowanymi przez poszczególne ośrodki badawcze;
- różnic w przyjętych założeniach scenariusza rozwoju społeczno-gospodarczego;
- różnic pomiędzy danymi prezentowanymi przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dotyczącymi wielkości oraz rozkładu w czasie środków finansowych asygnowanych w ramach polityki spójności, a także udziału współfinansowania kraju beneficjenta.

Przy analizowaniu wyników badań ewaluacyjnych główną, być może nawet nadmierną, uwagę MRR skupia kwestia założeń scenariusza rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Dążenie do ich ujednoczenia, a wręcz narzucenia, wywiera bardzo niewielki wpływ na wyniki symulacji oddziaływania funduszy UE na gospodarkę. Dużo większe znaczenie mają dokładne dane oraz trafne prognozy dotyczące wielkości płatności w ramach polityki spójności, a także zasilanie przez nie gospodarki narodowej bezpośrednio (poprzez keynesowski mechanizm mnożnikowy) oraz długookresowo (poprzez efekty o charakterze podażowym).

Celem niniejszego artykułu jest analiza jakości danych o płatnościach w ramach polityki spójności udostępnianych przez administrację publiczną dla oceny wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Udział administracji publicznej w badaniu wspomnianego oddziaływania winien przejawiać się przede wszystkim w dostarczaniu wiarygodnych informacji o historycznym wykorzystaniu środków finansowych, a także formułowaniu spójnych i zasadnych prognoz w tym zakresie. Jakość udostępnianego materiału o płatnościach determinuje ocenę działania administracji publicznej w obszarze badań ewaluacyjnych. W związku z powyższym, dążąc do określenia wiarygodności danych o środkach w ramach NPR i NSRO, dokonano

⁴ W niniejszym opracowaniu zakłada się, że płatności (transfery) w ramach NPR i NSRO odnoszą się do środków finansowych implementowanych do gospodarki krajowej.

⁵ Ich wyniki były zamieszczone m.in. w: Bradley, Zaleski 2003a, 2003b oraz Bradley et al. 2008.

⁶ *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa...* 2007; *Investing in Europe's future...*, 2010, także m.in. Bradley, Morgenroth, Untiedt 2000; Bradley 2002.

porównania wykorzystywanych w 2009 r. przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) informacji o wielkości płatności (Gáková, Grigonytė, Monfort 2009) z analogicznymi informacjami udostępnionymi w tymże roku przez Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Bradley et al. 2009; Kaczor et al. 2009, s. 23). Ze względu na fakt, że Komisja Europejska przedstawiła dane dotyczące wyłącznie finansowania ze środków UE, w zawartej w niniejszym opracowaniu analizie skoncentrowano się tylko na środkach unijnych (bez publicznego współfinansowania krajowego). Ponadto w wypadku danych MRR przeprowadzono analizę porównawczą wielkości rzeczywistych z wcześniejszymi prognozami, co pozwoliło na ocenę jakości szacunków dokonywanych przez polską administrację publiczną. Należy podkreślić, że zaprezentowana w niniejszym opracowaniu analiza koncentruje się wyłącznie na środkach finansowych wiążących się z realizacją NPR oraz NSRO (nie dotyczy całości transferów finansowych z UE zawierających m.in. środki związane ze Wspólną Polityką Rolną czy też Wspólną Polityką Rybacką).

2. Analiza porównawcza danych dotyczących płatności w ramach NPR i NSRO prezentowanych przez Komisję Europejską⁷ oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Kwestia rozbieżności rezultatów dotyczących oddziaływania polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju lub regionów zwraca szczególną uwagę, gdy realizujące badanie ewaluacyjne ośrodki posługują się tym samym narzędziem badawczym. Przykładem takiej sytuacji są wyniki zamieszczone w raporcie DG REGIO (Gáková, Grigonytė, Monfort 2009, s. 5–6) oraz rezultaty uzyskane przez Wrocławską Agencję Rozwoju Regionalnego⁸ (tab. 1). W obydwu

⁷ Komisja Europejska rozumiana jest tu jako DG REGIO.

⁸ Badanie zostało przeprowadzone na podstawie danych MRR (środki w ramach NPR i NSRO pochodzące z UE), które posłużyły także do opracowania raportu: Bradley et al. 2009, s. 15–21.

wspomnianych wyżej badaniach jako narzędzie do przeprowadzania symulacji zastosowano makroekonomiczny model HERMIN HPL5⁹. Jest on elementem jednolitego systemu modeli HERMIN (CSHM) służących do ewaluacji programów wsparcia m.in. we wszystkich nowych państwach członkowskich objętych rozszerzeniem UE w latach 2004 i 2007. Został zbudowany pod kierownictwem J. Bradleya przez międzynarodowe konsorcjum badawcze z udziałem GEFRA i WARR¹⁰, w związku z zapotrzebowaniem Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej na posiadanie własnego narzędzia ewaluacji makroekonomicznej.

W związku z faktem, iż w swoim badaniu WARR oparł się na danych dotyczących płatności w ramach NPR i NSRO pochodzących z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, natomiast DG REGIO wykorzystało własne dane, analiza porównawcza wspomnianych danych zyskuje jeszcze bardziej na znaczeniu w kontekście tłumaczenia rozbieżności w uzyskanych rezultatach badań ewaluacyjnych. Należy bowiem podkreślić, iż podstawowym warunkiem umożliwiającym porównywalność wyników symulacji przeprowadzonych przez różne ośrodki badawcze, w tym rezultatów przywołanych już WARR

Tab. 1. Wpływ polityki spójności (NPR i NSRO – finansowanie z UE) na poziom PKB i liczbę pracujących na podstawie rezultatów badań ewaluacyjnych WARR oraz DG REGIO* (w procentach)

	PKB (średnia dla okresu 2004–2020)	Liczba pracujących (średnia dla okresu 2004–2020)
WARR	2,5	1,1
DG REGIO	3,6	1,8

* Zaprezentowane w tabeli 1 rezultaty pokazują, o ile procent (średnio co roku) wymienione wskaźniki były wyższe dzięki oddziaływaniu NPR i NSRO w porównaniu do ich wartości w hipotetycznym scenariuszu rozwoju społeczno-gospodarczego nieuwzględniającym tego oddziaływania.

Źródło: WARR oraz Gáková, Grigonytė, Monfort 2009.

⁹ Szczegółowy opis modelu HERMIN HPL5 można znaleźć w: Bradley, Untiedt 2008.

¹⁰ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) wyraziła zgodę na wykorzystywanie modelu HPL5 przez WARR.

oraz DG REGIO, jest zgodność danych dotyczących transferów finansowych w ramach NPR oraz NSRO. Należałoby oczekiwać, iż dane historyczne powinny być identyczne. Potencjalne różnice mogłyby zaś pojawić się w wypadku prognoz. Ze względu na fakt, iż analizowane w niniejszym artykule dane pochodzą z 2009 r., za okres historyczny należy uznać lata 2004–2008, prognozy zaś dotyczą lat 2009–2015.

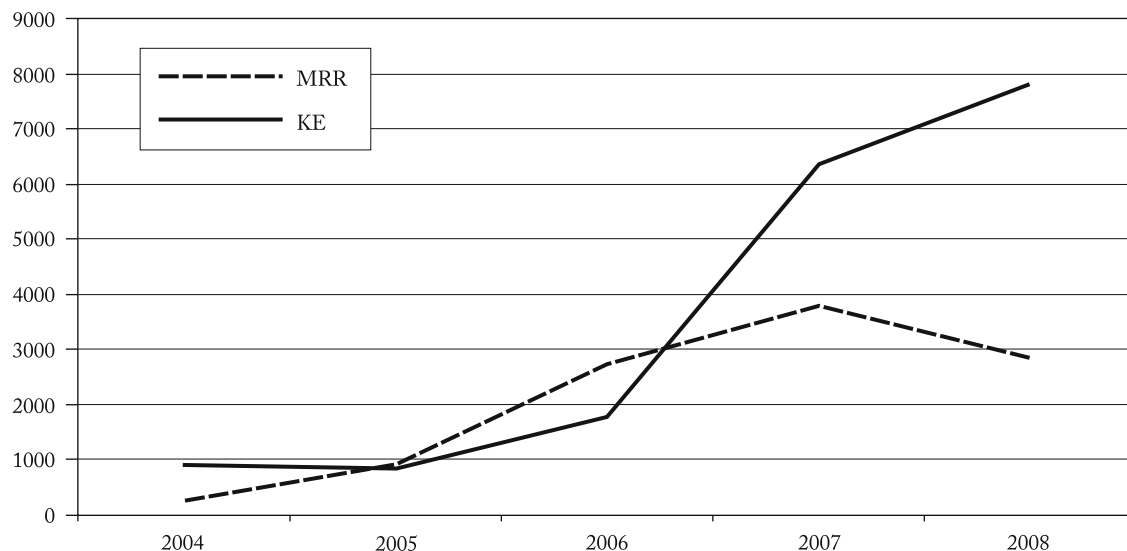
2.1. Różnice pomiędzy Komisją Europejską i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w ocenie wykorzystania środków w ramach NPR i NSRO (2004–2008) – okres historyczny

W celu uwidocznienia różnic pomiędzy wartościami transferów w ramach NPR i NSRO prezentowanymi przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dla lat przeszłych, w tabeli 2 przedstawione zostały dane o napływie tych środków w okresie 2004–2008 według wspomnianych wyżej instytucji.

Tab. 2. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO w latach 2004–2008 według KE oraz MRR (mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2004–2008
MRR	274	912	2703	3784	2870	10 543
KE	924,6	825,9	1795,8	6330,6	7773,6	17 650,5
Różnica (KE–MRR)	650,6	–86,1	–907,2	2546,6	4903,6	7 107,5
Relacja KE/MRR (%)	337,4	90,6	66,4	167,3	270,9	167,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.



Ryc. 1. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO w latach 2004–2008 według KE oraz MRR (mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

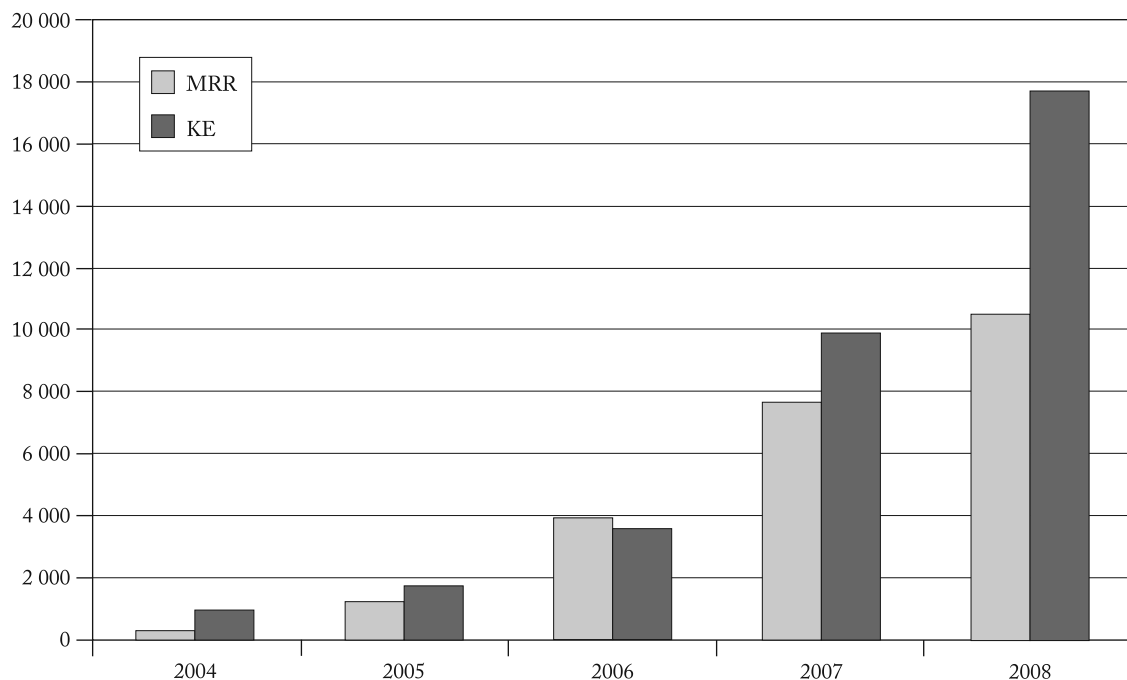
Na podstawie tabeli 2 można stwierdzić, iż w wypadku danych KE suma transferów (finansowanie z UE) dla całego analizowanego okresu (2004–2008) jest wyższa o 7,11 mld EUR niż w wypadku danych MRR (67,4% całości środków finansowych według MRR dla lat 2004–2008). W latach 2005–2006 transfery finansowe według MRR przewyższają analogiczne środki według KE (najwyższa różnica, w 2006 r., wynosi 0,91 mld EUR). W okresie 2007–2008 tendencja ta ulega odwróceniu (najwyższa różnica, w 2008 r., wynosi 4,9 mld EUR). Rozbieżności pomiędzy transferami w latach 2004–2008 według KE oraz MRR w sposób czytelny obrazuje rycina 1.

W celu pełniejszego zaprezentowania różnic pomiędzy KE oraz MRR w zakresie płatności w ramach NPR i NSRO warto przedstawić

rozpatrywane transfery (finansowanie z UE) narastająco w poszczególnych latach (rycina 2).

Jak pokazuje rycina 2, wartości transferów finansowych w ramach NPR i NSRO narastająco według KE przewyższają skumulowane płatności według MRR w całym analizowanym okresie z wyjątkiem roku 2006, aczkolwiek trzeba zauważyć, że narastające wartości w ujęciu względnym (w odniesieniu do całości transferów dla lat 2004–2008) przewyższają w przypadku MRR, z wyjątkiem 2004 r., wartości obliczone na podstawie danych KE¹¹.

Niezwykle istotną płaszczyzną badania transferów finansowych asygnowanych w ramach polityki spójności jest ich analiza dokonywana w odniesieniu do PKB oraz liczby ludności (tabela 3).



Ryc. 2. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO narastająco w latach 2004–2008 według KE oraz MRR (mln EUR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹¹ MRR: 2,6% (2004); 11,2% (2005); 36,9% (2006); 72,8% (2007). KE: 5,2% (2004); 9,9% (2005); 20,1% (2006); 56,0% (2007).

Tab. 3. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO według KE oraz MRR w odniesieniu do PKB z 2004 r.¹² (w cenach bieżących) oraz w ujęciu *per capita*¹³ (2004–2008)

	2004	2005	2006	2007	2008	2004–2008
	w stosunku do PKB z 2004 r. (%)					
MRR	0,13	0,45	1,32	1,85	1,41	5,16
KE	0,45	0,40	0,88	3,10	3,81	8,64
Różnica KE–MRR	0,32	-0,05	-0,44	1,25	2,40	3,48
	<i>per capita</i> (EUR)					
MRR	7,18	23,90	70,90	99,28	75,26	276,46 ¹⁴
KE	24,22	21,64	47,10	166,09	203,84	462,83
Różnica KE–MRR	17,04	-2,26	-23,80	66,81	128,58	186,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Analiza wartości zestawionych w tabeli 3 pozwala stwierdzić, że w wypadku danych KE relacja skumulowanych (2004–2008) transferów w ramach NPR i NSRO do PKB z 2004 r. jest wyższa (o 3,48 pkt. proc.) od wartości uzyskanej na bazie danych MRR. Dla całego okresu 2004–2008 ogół transferów *per capita* w ramach NPR i NSRO według KE przekracza (o 186,37 EUR) wartość obliczoną na podstawie danych MRR.

2.2. Różnice pomiędzy Komisją Europejską i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w prognozach wykorzystania środków w ramach NPR i NSRO (2009–2015)

Analogicznie jak w wypadku analizy danych dla okresu historycznego 2004–2008, w tabeli 4 przedstawione zostały prognozy wykorzystania środków w ramach NPR i NSRO, a także bezwzględne i relatywne różnice pomiędzy wartościami uzyskanymi od KE i MRR.

Analizując wartości ujęte w tabeli 4, trzeba dostrzec, iż w wypadku prognozy MRR suma

Tab. 4. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO w latach 2009–2015 według KE oraz MRR (mln EUR) – prognozy

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009–2015
MRR	5625	7437	9051	11 051	13 551	12 551	10 551	69 817
KE	2980,5	4740	6499,4	8 660,1	10 820,8	14 245,3	10 820,8	58 766,9
Różnica (KE–MRR)	-2644,5	-2697	-2551,6	-2 390,9	-2 730,2	1 694,3	269,8	-11 050,1
Relacja KE/MRR (%)	53,0	63,7	71,8	78,4	79,9	113,5	102,6	84,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

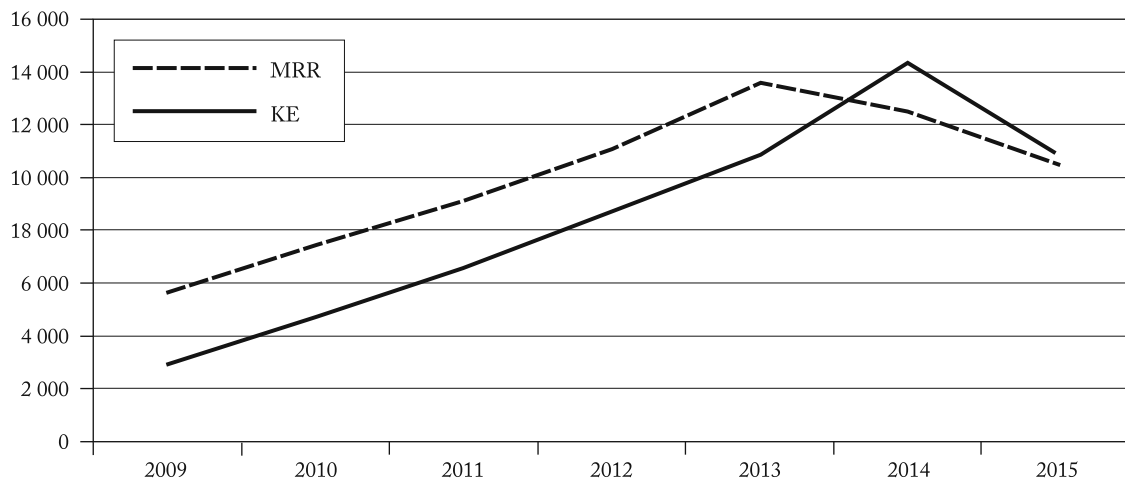
¹² Pierwszy rok członkowski Polski w UE.

¹³ Do obliczenia płatności w odniesieniu do liczby ludności wykorzystano odnośne dane GUS.

¹⁴ Wartość skumulowanych (2004–2008) transferów *per capita* została obliczona na podstawie danych o liczbie ludności z 2008 r.

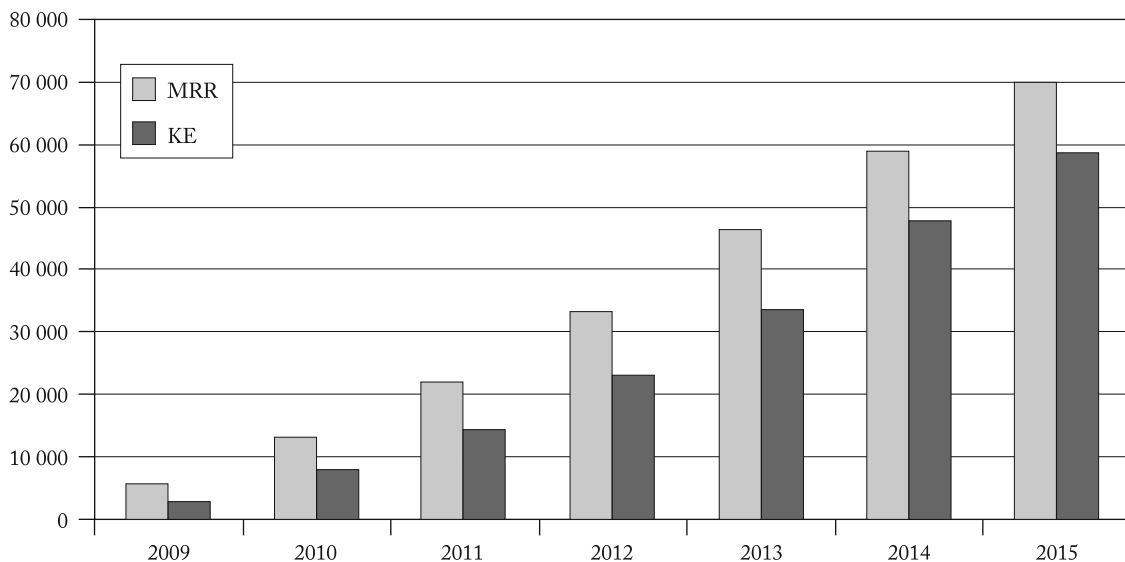
wszystkich transferów (finansowanie z UE) dla całego badanego okresu (2009–2015) jest wyższa o 11,1 mld EUR od prognozy KE (15,8% całości środków finansowych według MRR dla lat 2009–2015). W okresie 2009–2013 transfery

finansowe według MRR przewyższają płatności według KE (najwyższa różnica, w 2013 r., wynosi 2,7 mld EUR). Tendencja ta ulega odwróceniu w latach 2014–2015 (najwyższa różnica występuje w 2014 r. i wynosi 1,7 mld EUR). W celu



Ryc. 3. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO ogółem w latach 2009–2015 według KE oraz MRR (mln EUR) – prognozy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.



Ryc. 4. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO ogółem narastająco w latach 2009–2015 według KE oraz MRR (mln EUR) – prognozy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tab. 5. Płatności (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO według KE oraz MRR w odniesieniu do PKB z 2004 r.¹⁵ (w cenach bieżących) oraz w ujęciu *per capita*¹⁶ (2009–2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009–2015
	w stosunku do PKB z 2004 r. (%)							
MRR	2,75	3,64	4,43	5,41	6,63	6,15	5,17	34,18
KE	1,46	2,32	3,18	4,24	5,30	6,97	5,30	28,77
Różnica KE–MRR	-1,29	-1,32	-1,25	-1,17	-1,33	0,82	0,13	-5,41
	<i>per capita</i> (EUR)							
MRR	147,38	195,24	237,67	290,29	356,08	329,97	277,54	1829,23 ¹⁷
KE	78,09	124,44	170,67	227,48	284,34	374,51	284,64	1539,72
Różnica KE–MRR	-69,29	-70,80	-67,00	-62,81	-71,74	44,54	7,10	-289,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

uzyskania większej czytelności analizy, rozbieżności pomiędzy ogółem transferów w latach 2009–2015 (finansowanie z UE) według prognozy KE oraz MRR zobrazowano na rycinie 3.

Dla uzupełnienia powyższej analizy warto zaprezentować także płatności w ramach NPR i NSRO (finansowanie z UE) narastająco w latach 2009–2015 obliczone na bazie prognoz przekazanych przez KE oraz MRR (rycina 4).

Analiza wykresu 4 pozwala stwierdzić, że w całym rozpatrywanym okresie narastające wartości transferów finansowych według MRR przewyższają skumulowane płatności według KE. Tak samo kształtuje się sytuacja w wypadku narastających wartości w ujęciu względnym (w odniesieniu do całości transferów dla lat 2009–2015)¹⁸.

Analogicznie jak w wypadku analizy danych dla lat 2004–2008 warto przedstawić transfery finansowe w ramach NPR oraz NSRO w relacji do PKB oraz liczby ludności (tabela 5).

Mając na uwadze wartości ujęte w tabeli 5, trzeba stwierdzić, że w wypadku obliczeń opartych na prognozach KE relacja skumulowanych (2009–2015) transferów w ramach NPR i NSRO do PKB z 2004 r. jest niższa (o 5,41 pkt.

proc.) od wartości uzyskanych na bazie prognoz MRR. W latach 2009–2015 ogół transferów *per capita* w ramach NPR i NSRO według KE jest niższy (o 289,51 EUR) od wartości obliczonej na podstawie prognoz MRR.

2.3. Różnice pomiędzy Komisją Europejską i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w zakresie struktury płatności w ramach NPR i NSRO (2004–2015)

Bardzo istotną płaszczyzną oceny płatności dokonywanych w ramach polityki spójności jest struktura ich podziału na główne kategorie ekonomiczne. W związku z powyższym, celem uzupełnienia dotychczasowej analizy porównawczej danych uzyskanych od Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w tabeli 6 przedstawione zostały udziały poszczególnych kategorii ekonomicznych (IP – infrastruktura podstawowa, RZL – rozwój zasobów ludzkich, BSP – bezpośrednie wsparcie sektora przedsiębiorstw) w transferach finansowych w ramach NPR i NSRO (2004–2015).

Analiza wartości zawartych w tabeli 6 pozwala dostrzec, że zarówno w wypadku danych MRR,

¹⁵ Pierwszy rok członkowski Polski w UE.

¹⁶ Do obliczenia płatności w odniesieniu do liczby ludności wykorzystano odnośne dane i prognozy GUS.

¹⁷ Wartość skumulowanych (2009–2015) transferów *per capita* została obliczona na podstawie danych o liczbie ludności z 2009 r.

¹⁸ MRR: 8,1% (2009); 18,7% (2010); 31,7% (2011); 47,5% (2012); 66,9% (2013); 84,9% (2014). KE: 5,1% (2009); 13,1% (2010); 24,2% (2011); 38,9% (2012); 57,3% (2013); 81,6% (2014).

Tab. 6. Udziały poszczególnych kategorii ekonomicznych w transferach (finansowanie z UE) w ramach NPR i NSRO (2004–2015) na podstawie danych KE oraz MRR (%)

Kategoria ekonomiczna	MRR	KE
BSP	17,2	21,3
RZL	22,3	17,1
IP	60,5	61,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych DG REGIO oraz Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

jak i KE infrastruktura podstawowa (IP) odgrywa dominującą rolę jako sektor wsparcia (60,5% – MRR; 61,6% – KE). Rozbieżności w zakresie struktury rozpatrywanych środków pojawiają się w wypadku kategorii rozwoju zasobów ludzkich (RZL) oraz bezpośredniego wsparcia sektora przedsiębiorstw (BSP). Dane MRR wskazują, że płatności w zakresie RZL odgrywają większą rolę niż w wypadku KE (22,3% – MRR; 17,1% – KE).

2.4. Analiza porównawcza płatności w ramach NPR i NSRO na podstawie materiałów MRR z 2008, 2009 i 2010 roku

W kontekście zaprezentowanej wyżej analizy należy wskazać na kolejny istotny problem związany z płatnościami w ramach NPR i NSRO, jakim są rozbieżności pomiędzy informacjami uzyskanymi od jednej instytucji publicznej w różnych okresach. Rozbieżności te uniemożliwiają porównywanie wyników badań ewaluacyjnych przeprowadzanych w kolejnych latach, a także stawiają pod znakiem zapytania jakość uzyskanego materiału statystyczno-prognostycznego w zakresie płatności w ramach NPR i NSRO. Egzemplifikacją wyżej zarysowanego problemu są różnice pomiędzy informacjami dotyczącymi wykorzystania i prognoz środków finansowych w ramach polityki spójności, prezentowanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Analiza danych i prognoz dotyczących płatności w ramach NPR i NSRO uzyskanych od MRR w latach 2008

(Bradley et al. 2008, s. 17–20) oraz 2009¹⁹ pozwala stwierdzić, iż występują tu duże rozbieżności (tabela 7). Uwagę zwraca w szczególności rok 2008, w którym różnica w finansowaniu z UE wynosi prawie 4 mld EUR (relacja środków według MRR 2009 do transferów według MRR 2008 dla tego roku kształtuje się na poziomie 42%). W zakresie publicznego współfinansowania krajowego rozbieżność w analizowanym 2008 r. wynosi ponad 800 mln EUR (relacja środków według MRR 2009 do transferów według MRR 2008 dla tego roku kształtuje się na poziomie 63%). Należy przy tym wspomnieć, że wartości dla 2008 r. w wypadku danych przekazanych w 2009 r. mają charakter historyczny, co pokazuje skalę przeszacowania rozpatrywanych płatności na etapie prognozowania.

Duże rozbieżności dla kolejnych lat (2009–2015) wskazują natomiast na brak stabilności dokonywanych szacunków, sugerujący niekonsekwencję metodologiczną lub w ogóle brak jakiegokolwiek metodologii prognozowania (tabela 7). Warto podkreślić fakt, iż różnice między prognozowanymi wartościami ogółu transferów wahają się w przedziale od –2,6 mld EUR w 2010 r. do 4,5 mld EUR w 2015 r. W ujęciu relatywnym wspomniane rozbieżności oscylują pomiędzy 78 a 157% (relacja środków według MRR 2009 do transferów według MRR 2008). Ponadto należy dostrzec, iż informacje o płatnościach w ramach NPR i NSRO przekazane przez MRR w 2010 r. (Kudełko et al. 2010, s. 17–23) pokrywają się, z wyjątkiem 2008 r., z wartościami prezentowanymi przez tę instytucję w 2009 r. (tabela 8). W celu lepszego uwydatnienia różnic pomiędzy wielkościami transferów udostępnionymi przez MRR w latach 2008–2010 posłużono się ryciną 5.

Porównując dane o rzeczywistych płatnościach w ramach NSRO dla 2009 r. otrzymanych od MRR w 2010 r. (Kudełko et al. 2010, s. 17–23) z wartościami zakładanymi w materiale przekazanym w 2009 r. (Bradley et al. 2009,

¹⁹ Są to dane i prognozy tylko dla kraju jako całości wykorzystane w: Bradley et al. 2009, s. 15–21. W 2009 r. MRR udostępniał ponadto wartości transferów zdezagregowane do poziomu poszczególnych województw (tabela 10).

Tab. 7. Płatności w ramach NPR i NSRO w podziale na źródła finansowania – według materiałów MRR z 2008 oraz 2009 r. (mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004–2015
UE* (2008)	274	912	2703	3784	6821	4663	9 639	9 487	11 506	15 004	9 756	6 728	81 277
UE (2009)	274	912	2703	3784	2870	5625	7 437	9 051	11 051	13 551	12 551	10 551	80 360
Różnica (2009–2008)	0	0	0	0	-3951	962	-2 202	-436	-455	-1 453	2 795	3 823	-917
Relacja 2009/2008 (%)	100	100	100	100	42	121	77	95	96	90	129	157	99
PL** (2008)	116	383	1132	1632	2197	990	2 018	1 674	2 030	2 648	1 722	1 187	17 729
PL (2009)	116	383	1132	1632	1378	1341	1 601	1 597	1 950	2 391	2 215	1 862	17 598
Różnica (2009–2008)	0	0	0	0	-819	351	-417	-77	-80	-257	493	675	-131
Relacja 2009/2008 (%)	100	100	100	100	63	135	79	95	96	90	129	157	99
OGÓŁEM (2008)	390	1295	3835	5416	9018	5653	11 657	11 161	13 536	17 652	11 478	7 915	99 006
OGÓŁEM (2009)	390	1295	3835	5416	4248	6966	9 038	10 648	13 001	15 942	14 766	12 413	97 958
Różnica (2009–2008)	0	0	0	0	-4770	1313	-2 619	-513	-535	-1710	3 288	4 498	-1048
Relacja 2009/2008 (%)	100	100	100	100	47	123	78	95	96	90	129	157	99

* Transfery finansowe z Unii Europejskiej.

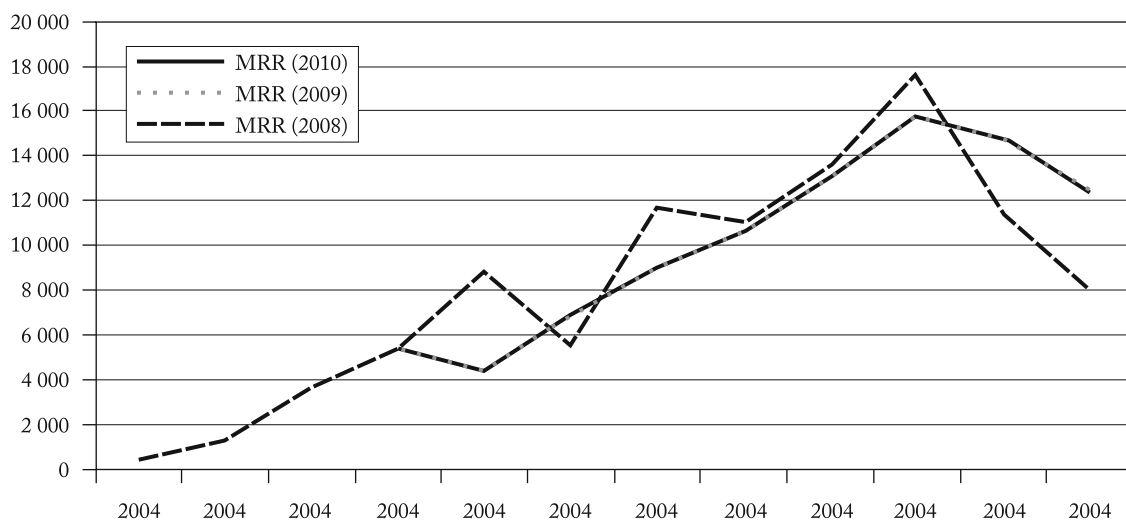
** Krajowe środki publiczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tab. 8. Płatności w ramach NPR i NSRO w podziale na źródła finansowania – według materiałów MRR z 2009 oraz 2010 r. (mln EUR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2004–2015
UE (2009)	274	912	2703	3784	2870	5625	7437	9 051	11 051	13 551	12 551	10 551	80 360
UE (2010)	274	912	2703	3784	2987	5625	7437	9 051	11 051	13 551	12 551	10 551	80 477
Różnica (2010–2009)	0	0	0	0	117	0	0	0	0	0	0	0	117
Relacja 2010/2009 (%)	100	100	100	100	104	100	100	100	100	100	100	100	100
PL (2009)	116	383	1132	1632	1378	1341	1601	1 597	1 950	2 391	2 215	1 862	17 598
PL (2010)	116	383	1132	1632	1394	1341	1601	1 597	1 950	2 391	2 215	1 862	17 614
Różnica (2010–2009)	0	0	0	0	16	0	0	0	0	0	0	0	16
Relacja 2010/2009 (%)	100	100	100	100	101	100	100	100	100	100	100	100	100
OGÓŁEM (2009)	390	1295	3835	5416	4248	6966	9038	10 648	13 001	15 942	14 766	12 413	97 958
OGÓŁEM (2010)	390	1295	3835	5416	4381	6966	9038	10 648	13 001	15 942	14 766	12 413	98 091
Różnica (2010–2009)	0	0	0	0	133	0	0	0	0	0	0	0	133
Relacja 2010/2009 (%)	100	100	100	100	103	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.



Ryc. 5. Płatności w ramach NPR i NSRO ogółem (finansowanie z UE + publiczne współfinansowanie krajowe) według materiałów MRR z 2008, 2009 oraz 2010 r. (mln EUR)²⁰

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

s. 15–21; tabela 9), trzeba zauważyć, że prognozy miały zbyt optymistyczny charakter, aczkolwiek rozbieżność na poziomie krajowym była

Tab. 9. Płatności w ramach NSRO w 2009 r. w podziale na źródła finansowania według materiałów MRR z 2009 r. (prognoza) oraz materiałów MRR z 2010 r. (wykorzystanie rzeczywiste; mln EUR)

UE (2009)	4000
UE (2010)	3833
Różnica (2010–2009)	–167
Relacja 2010/2009 (%)	96
PL (2009)	706
PL (2010)	676
Różnica (2010–2009)	–30
Relacja 2010/2009 (%)	96
OGÓŁEM (2009)	4706
OGÓŁEM (2010)	4509
Różnica (2010–2009)	–197
Relacja 2010/2009 (%)	96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

relatywnie niewielka (dla środków UE wynosiła 167 mln EUR)²¹.

Ponadto warto zauważyć, że analiza porównawcza dwóch materiałów MRR z danymi historycznymi i prognozami dotyczącymi płatności w ramach NPR i NSRO (według regionów²² oraz dla Polski jako całości²³), udostępnianymi przez MRR w 2009 r., pozwala stwierdzić, iż w 2008 r. występują różnice zarówno w wypadku

²⁰ Profile dla MRR 2009 i MRR 2010 pokrywają się z wyjątkiem 2008 r. W związku z powyższym, co zastanawiające, wartości dla 2009 r., w wypadku danych przekazanych przez MRR w 2010 r. mają charakter prognoz, a nie odnoszą się do rzeczywistego wykonania. Jedynymi wartościami historycznymi dla tego roku, jakie przekazało MRR, były wielkości płatności w ramach NSRO (tabela 9). Dlatego zastanawia fakt, iż dla 2009 r. dla obliczeń ewaluacyjnych wykorzystuje się rzeczywiste informacje dotyczące realizacji NSRO i prognozy co do realizacji NPR, choć powinny być już dostępne dane o rzeczywistym wykorzystaniu tych środków.

²¹ Bardzo duże rozbieżności pomiędzy faktycznym i prognozowanym wykorzystaniem środków finansowych w ramach NSRO odnotowano natomiast na poziomie poszczególnych województw.

²² *Investing in Europe's future...* 2010, s. 248–254; Kudelko, Mogiła, Zaleski 2010.

²³ Bradley et al. 2009, s. 15–21.

Tab. 10. Płatności w ramach NPR i NSRO w 2008 r. w podziale na źródła finansowania na podstawie materiałów MRR z 2009 r. według regionów (R) oraz Polski jako całości (K; mln EUR)

UE (K)	2870
UE (R)	2987
Różnica (R–K)	117
Relacja R/K (%)	104
PL (K)	1378
PL (R)	1394
Różnica (R–K)	16
Relacja R/K (%)	101
OGÓŁEM (K)	4248
OGÓŁEM (R)	4381
Różnica (R–K)	133
Relacja R/K (%)	103

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

środków finansowych pochodzących z UE, jak i wkładu krajowego (tabela 10). Dla płatności ogółem wartość według danych regionalnych jest o ponad 133 mln EUR wyższa od wartości uzyskanej na podstawie danych dla Polski jako całości. Mając na uwadze fakt, iż dane dla 2008 r. wskazują na rzeczywiste (historyczne) wykorzystanie środków w ramach polityki spójności, występowanie wspomnianej rozbieżności budzi wątpliwość co do jakości przekazywanych danych.

3. Konkluzje

Rezultaty badań ewaluacyjnych oddziaływania funduszy UE na rozwój społeczno-gospodarczy kraju tudzież regionów mogą w istotny sposób wpływać na debatę o przyszłości europejskiej polityki spójności, której konsekwencje będą z całą pewnością decydowały o dynamice rozwoju Polski w latach 2014–2020. Mając na uwadze powyższe, za niezwykle istotną kwestię należy uznać dążenie do poprawy jakości makroekonomicznych analiz ewaluacyjnych. Niebagatelną rolę powinny odgrywać tu ujednoczenie (przynajmniej na poziomie wartości

historycznych) i poprawa przez DG REGIO i MRR jakości danych dotyczących wielkości oraz rozkładu w czasie środków finansowych asygnowanych w ramach polityki spójności. Informacje dotyczące wielkości płatności w bardzo istotny sposób oddziałują na wyniki przeprowadzanych symulacji, determinując jednocześnie efektywność badań ewaluacyjnych. Dlatego też jednostki administracji publicznej zobligowane do prezentacji danych o rzeczywistym wykorzystaniu środków oraz do prognozowania płatności dokonywanych w ramach polityki spójności winny mieć to na uwadze, biorąc jednocześnie odpowiedzialność za brak zgodności pomiędzy wcześniejszymi prognozami a rzeczywistą wartością transferów. Jakość działań administracji publicznej podejmowanych w powyższym zakresie powinna determinować ocenę sprawności jej funkcjonowania w dziedzinie ewaluacji wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju i regionów.

Dążąc do oceny jakości danych o środkach w ramach NPR i NSRO, w niniejszym opracowaniu dokonano porównania wielkości płatności finansowanych przez UE i prezentowanych przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2009 r. (dla okresu historycznego 2004–2008 oraz lat późniejszych 2009–2015). Ponadto zestawiono dane o płatnościach przedstawiane przez MRR w różnych latach. Analiza porównawcza skłania do sformułowania następujących konkluzji:

1. Wartości dla okresu historycznego (2004–2008) prezentowane przez KE oraz MRR różnią się znacząco, co nie powinno mieć miejsca i musi zostać jak najszybciej wyjaśnione dla dobra i jakości prowadzonych badań ewaluacyjnych.
2. Rozbieżności pomiędzy KE i MRR dotyczące skumulowanej wielkości prognozowanych transferów w ramach NPR i NSRO (2009–2015) determinowane są w dużej mierze przez różnice w wartościach płatności dla lat 2004–2008. Z informacji uzyskanych z DG REGIO wynika, że w okresie, który można uznać za historyczny, symulacje DG REGIO bazowały na rzeczywistych transferach 2004–2008 dla NPR oraz prognozach 2007–2008 dla transferów NSRO. Zastanawiająca jest ta niespójność metodolo-

giczna w sytuacji, gdy dane historyczne w obu wypadkach są dostępne. W efekcie dane wykorzystane przez DG REGIO do badań ewaluacyjnych w latach 2007–2008 składają się ze składowej historycznej (NPR) i prognozy (NSRO). Nie stanowi to jednak wyjaśnienia dla rozbieżności w danych historycznych dla lat 2004–2006 pomiędzy KE i MRR, a także tylko częściowo uzasadnia różnice występujące w okresie 2007–2008.

3. W wypadku dwóch rozpatrywanych instytucji prognozy odnoszące się do wielkości transferów finansowych opierają się na różnych założeniach. Prognozy MRR mają charakter bardziej optymistyczny niż założenia przyjęte przez KE, wskazując na szybszy napływ środków w ramach NPR i NSRO w latach 2009–2013. Konsekwencją tego optymizmu jest zakładane spowolnienie wspomnianych transferów w okresie 2014–2015.
4. W wypadku danych MRR skumulowane (2004–2015) transfery finansowe w ramach NPR i NSRO są wyższe o prawie 4 mld EUR od danych KE (stanowi to 5% całości środków finansowych według MRR dla lat 2004–2015).
5. Struktura płatności prezentowana przez MRR, odzwierciedlona w podziale środków na kategorie ekonomiczne (infrastrukturę podstawową, rozwój kapitału ludzkiego oraz bezpośrednią pomoc sektorowi przedsiębiorstw), wykazuje rozbieżności względem analogicznej struktury przedstawianej w danych DG REGIO.
6. Zarówno w wypadku KE, jak i MRR zakłada się stuprocentowe wykorzystanie środków finansowych w ramach NPR i NSRO, co należy uznać za bardzo optymistyczny scenariusz, którego negatywna weryfikacja wydaje się wysoce prawdopodobna.
7. Istotne rozbieżności odnotowuje się w wypadku danych dotyczących płatności w ramach NPR i NSRO prezentowanych przez MRR w latach 2008, 2009 i 2010. Różnice można dostrzec także w odniesieniu do materiałów MRR z tego samego roku (2009).

Rekapitulując, należy stwierdzić, iż brak zbieżności pomiędzy wartościami dotyczącymi wykorzystania środków finansowych w ramach NPR i NSRO, prezentowanymi przez Komisję

Europejską oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dla okresu historycznego, a także relatywnie duże rozbieżności w zakresie prognoz płatności zarówno pomiędzy dwiema przywołanymi instytucjami, jak i na poziomie samego MRR, wskazują na konieczność usprawnienia dotychczasowego funkcjonowania unijnej oraz krajowej administracji publicznej, a w szczególności ściślejszej współpracy i uzgodnień w zakresie informacji historycznych. Utrzymywanie *status quo* nie tylko będzie negatywnie świadczyło o sprawności wspomnianych instytucji, lecz także wydatnie przyczyni się do obniżenia jakości rezultatów badań ewaluacyjnych, co z kolei będzie ujemnie rzutować na prowadzone dyskusje o efektywności europejskiej polityki spójności.

Bibliografia

Bachtler J., Wren C. (2006). „The Evaluation of EU Cohesion Policy: Research Questions and Policy Challenges”, *Regional Studies*, nr 40(2), numer specjalny: „The Evaluation of EU Cohesion Policy”, s. 143–153.

Barca F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

Bradley J. (2002). *An Examination of the Ex-post Macroeconomic Impacts of CSF 1994–99 on the Objective 1 Countries and Regions: Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland*. Final Report to DG-Regional Policy, European Commission, Brussels.

Bradley J., Herce J.A., Modesto L. (1995). „Modelling in the EU Periphery. The Hermin Project”, *Economic Modelling*, nr 12, numer specjalny, s. 219–220.

Bradley J., Malara M., Mogiła Z., Tomaszewski P., Zaleski J., Zembaty M. (2009). *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych: Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym za pomocą modelu Hermin*. Wrocław: WARR.

Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G. (2000). *HERMIN HGE4: A macro-sectoral model of East Germany – structure and properties*, Report submitted

to the Commission of the European Communities, DG REGIO, EFRE No. 98.02.17002, Brussels.

Bradley J., Untiedt G. (2008). *The COHESION system of HERMIN country and regional models: Description and operating manual*, Version 3. Muenster: GEFRA, EMDS.

Bradley J., Zaleski J. (2003a). „Modelling EU Accession and Structural Fund Impacts Using the New Polish HERMIN Model”, w: W. Welfe (red.), *Modelling Economies in Transition*, Proceedings of the 7th Conference of the International Association, Łódź: AMFET.

Bradley J., Zaleski J. (2003b). „Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN”, *Gospodarka Narodowa*, nr 7–8.

Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Wojtasiak-Terech A. (2008). *Wpływ realizacji inwestycji finansowanych z funduszy unijnych na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych – Narodowego Planu Rozwoju i Narodowej Strategii Spójności oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu krajowego i modeli regionalnych*. Wrocław: WARR.

Gáková Z., Grigonytė D., Monfort P. (2009). „A Cross-Country Impact Assessment of EU Cohesion Policy. Applying the Cohesion System of HERMIN Models”, *A series of short papers on regional*

research and indicators produced by the Directorate-General for Regional Policy, nr 01.

Investing in Europe's future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion. (2010). Bruksela: Komisja Europejska.

Kaczor T., Mackiewicz-Łyziak J., Michniewicz M., Socha R., Soczyński K. (2009). *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych NPR 2004–2006 i NSS 2007–2013*. Gdańsk–Warszawa: IBnGR.

Kudełko J., Malara M., Mogiła Z., Tomaszewski P., Zaleski J., Zembaty M. (2010). *Wpływ realizacji polityki spójności na kształtowanie się głównych wskaźników dokumentów strategicznych: Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 i Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 oraz innych wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym za pomocą modelu Hermin*. Wrocław: WARR.

Kudełko J., Mogiła Z., Zaleski J. (2010). *Raport – analiza płatności w ramach NPR i NSRO na poziomie regionalnym*. Wrocław: WARR.

Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej (2007). Bruksela: Komisja Europejska.

The New Programming Period, 2007–2013: Methodological Working Papers. Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation (2005). Draft: October 2005, European Commission, Directorate-General Regional Policy.

The Quality of Information Disclosed by the Public Administration and Its Importance for the Evaluation of the Impact of Cohesion Policy on the Socio-economic Development of Poland

The main aim of this paper was to analyze the quality of the above-mentioned data. The authors carried out a comparative analysis of the National Development Plan/National Cohesion Strategy transfers presented by both the Directorate General for Regional Policy and the Department of Structural Policy Coordination of the Polish Ministry of Regional Development. Furthermore, in the case of the Ministry of Regional Development, they compared the actual transfers with earlier forecasts. The discrepancies between the data gathered by the Polish authorities and by the European administration showed that it was necessary for them to start to cooperate in this field and to improve their forecasting methods.

Key words: Cohesion Policy, evaluation of the EU funds impact, National Development Plan, National Cohesion Strategy, macroeconomic modeling.

Karol Olejniczak, Łukasz Widła-Domaradzki

Mechanizmy uczenia się polskich ministerstw – wyniki badania empirycznego MUS (Ministerstw Uczących Sie)

Artykuł prezentuje wyniki empirycznego, eksploracyjnego badania mechanizmów uczenia się w czterech polskich ministerstwach. Stosując podejście systemowe, analizowano zarówno stan zasobów, procesów, jak i efektów uczenia się instytucji. Wyniki pokazują, że polskie instytucje dysponują w miarę dobrymi, lecz silnie sfragmentaryzowanymi zasobami wiedzy oraz bardzo słabymi procesami uczenia się, ograniczonymi głównie do operacyjnego wykorzystania wiedzy. Nie udało się zidentyfikować funkcji porządkującej system ani też trwałych połączeń i struktur między jego elementami. Tym samym należy uznać, że w badanych instytucjach nie istnieje system uczenia się sensu stricto. Można raczej mówić o luźnych elementach, interakcjach i relacjach, które – przy założeniu osiągnięcia pewnej masy krytycznej i zaistnienia czynnika krystalizującego strukturę – doprowadzić mogłyby do powstania systemu uczenia się z prawdziwego zdarzenia.

Słowa kluczowe: system organizacyjnego uczenia się, wykorzystanie wiedzy.

1. Wprowadzenie

Sukces i rozwój we współczesnym świecie opierają się na kluczowym zasobie – wiedzy (Kukliński, Orłowski 2000). Jest to jedyny zasób, który w miarę wykorzystywania nie tylko się nie zużywa, ale wręcz przeciwnie – przyrasta (Jemielnik 2008, s. 25). Wiedza nie pojawia się jednak znikąd. Tym, co prowadzi do jej akumulacji, jest uczenie się, a więc cykl eksperymentowania, refleksyjnej obserwacji i wyciągania wniosków. Cykl ten zachodzi zarówno u pojedynczych ludzi, jak też na poziomie organizacji i instytucji.

Uczenie się organizacji stało się dynamicznym kierunkiem zarówno badań, jak i działań preskryptywnych rozwijanych w odniesieniu do przedsiębiorstw prywatnych od ponad 30 lat (szerzej zob. Roth 2008)¹. Postulaty uczenia się

organizacji pojawiają się również w administracji publicznej – jako jeden z kluczowych elementów (obok sieci i współpracy) kształtującego się nowego paradygmatu zarządzania publicznego, tzw. zarządzania partycypacyjnego (ang. *new public governance*; Hausner 2008, s. 25–33; Osborne 2010). Terminy takie, jak reaktywność (Yang 2007) czy sprawność rządu (Bartlett 2008), eksponują właśnie konieczność rozwijania w administracji publicznej krytycznej refleksji oraz adaptacji, a często i wyprzedzania dynamicznie zmieniających się warunków. Wagę uczenia się i zarządzania wiedzą w organizacjach jako podstawy skutecznego zarządzania współczesnym sektorem publicznym potwierdzają także praktyczne doświadczenia międzynarodowe (OECD 2001, 2003b, 2005).

W Polsce temat uczenia się organizacji publicznych i zarządzania wiedzą był podejmowany rzadko, prace miały zaś charakter głównie koncepcyjny i przeglądowy (Mazur 2008; Pawluczuk 2008)². Nieliczne wyniki badań wskazują niskie

Karol Olejniczak – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski

Łukasz Widła-Domaradzki – Tandem Analityczny s.c.

¹ Nurt badań eksploracyjnych zorientowanych na poznanie mechanizmów i czynników determinujących uczenie się organizacji jest określany mianem *Organizational learning*. Dla odróżnienia, nurt doradczy zorientowany na

budowanie tych mechanizmów i organizacyjną zmianę nazywany jest *Learning organization* (Easterby-Smith, Araujo, Burgoyne 1999; Senge 2006).

² Badania empiryczne uczenia się organizacji dotychczas przeprowadził ośrodek wrocławski, ale tylko w odniesie-

zdolności do wykorzystania wiedzy administracji centralnej – szczególnie na tle innych administracji państw OECD (OECD 2003a). Dotychczasowy materiał empiryczny był jednak wciąż zbyt wąski do stawiania jednoznacznych diagnoz na temat procesów uczenia się polskiej administracji rządowej.

Niniejszy artykuł przedstawia wyniki badania empirycznego, które było próbą wypełnienia powyższej luki poznawczej – podjęcia refleksji nad stanem procesów uczenia się polskiej administracji rządowej. Badanie nosiło tytuł *Ministerstwa Uczące Się*³.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej zaprezentowano główne pytania badawcze i metodologię badania. W drugiej przedstawiono przyjęte definicje kluczowych terminów oraz model badawczy. W trzeciej omówiono wyniki badania, zaś w zakończeniu, oprócz podsumowania, zarysowano także wstępne hipotezy wyjaśniające.

2. Cel, przedmiot i metodologia badania

2.1. Cele i przedmiot badania

Głównym celem poznawczym badania była odpowiedź na pytanie: „Jak uczą się polskie ministerstwa?”. Jest to pytanie eksploracyjne – opisujące zdolności refleksyjne i adaptacyjne polskich instytucji centralnych. Celem operacyjnym był natomiast test narzędzia analizy procesów uczenia się w polskich instytucjach publicznych (model MUS).

niu do sektora prywatnego (Zgrzywa-Ziemak, Kamiński 2009).

³ Projekt został zrealizowany dzięki współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013, w ramach II edycji Konkursu Dotacji Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Fundusze Europejskie na poziomie Narodowej Strategii Spójności”. W skład zespołu badawczego weszli: dr Karol Olejniczak (kierownik zespołu), dr Anna Domaradzka, Andrzej Krzewski, Bartosz Ledzion, Łukasz Widła-Domaradzki oraz współpracownicy zagraniczni: profesor Hallie Preskill z Claremont School of Behavioral Science i profesor David Reingold z Indiana University.

Pełny raport z badania jest dostępny w wersji elektronicznej na stronie EUROREG – Uniwersytet Warszawski: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/index.php/pl/publikacje/opracowania-robocze.html>.

Główne pytanie zostało doprecyzowane przez dwa pomocnicze pytania badawcze:

1. Jaki jest w polskich ministerstwach stan czynników ważnych dla uczenia się?
2. Czym można wyjaśnić zaobserwowany stan rzeczy?

Przedmiotem badania były systemy uczenia się w czterech ministerstwach (Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwie Środowiska) i ich 95 departamentach. Artykuł prezentuje całościowe wyniki dla tych instytucji.

W badaniu zastosowano przekrojowy plan badawczy. Umożliwia on analizę stanu oraz zróżnicowań badanych czynników pomiędzy badanymi jednostkami (w tym wypadku organizacjami), a także identyfikowanie współwystępowania i relacji między czynnikami (Bryman 2004, s. 41).

W tym miejscu należy poczynić wyraźne zastrzeżenie – prezentowane badanie ma charakter eksploracyjny. Przyjęta metodologia oraz fakt, że badanie wykonano po raz pierwszy, umożliwiają jedynie opis rzeczywistości (odpowiedź na pierwsze pytanie pomocnicze). Natomiast odpowiedź na pytanie o przyczyny zaobserwowanego stanu rzeczy (drugie pytanie) ma charakter wyłącznie spekulatywny i otwiera pole do przyszłych analiz.

Proces badawczy oparto na podejściu hipotetyczno-dedukcyjnym (Jupp 2006, s. 138). Oznacza to, że założenia (w tym wypadku w formie modelu badawczego MUS) budowane są na wynikach wcześniejszych badań (tu badań międzynarodowych), po czym tak stworzona teoria (tu model MUS) jest testowana i weryfikowana (w polskiej rzeczywistości) w badaniu empirycznym.

2.2. Metodologia

Powyższemu ciągowi logicznemu odpowiadały trzy etapy badania: zbudowanie koncepcji, zebranie danych oraz ich analiza i interpretacja.

Na etapie pierwszym zbudowano definicje i model badawczy, posługując się kwerendą biblioteczną i analizą międzynarodowej literatury z zakresu procesów uczenia się organizacji

publicznych i prywatnych⁴. Wstępne rozwiązania koncepcyjne konsultowano merytorycznie z zagranicznymi członkami zespołu. Powstały w ten sposób model badawczy został omówiony w kolejnej części artykułu. Elementom modelu badawczego (kategoriom analitycznym) przypisano konkretne pytania ankietowe, pytania scenariuszy wywiadów oraz dane wtórne.

Na drugim etapie procedury badawczej zebrano dane na temat czterech polskich ministerstw, stosując trzy metody:

- badanie ankietowe,
- ustrukturalizowane wywiady,
- pozyskanie istniejących danych wtórnych.

Głównym źródłem danych była anonimowa ankieta przeprowadzona w dniach 3–24 listopada 2009 r. na populacji pracowników czterech ministerstw (3217 osób). W badaniu wykorzystano stworzoną specjalnie na te potrzeby ankietę internetową⁵. Obejmowała ona 120 pytań, w większości zamkniętych, opartych na klasycznej pięciostopniowej skali Likerta (Bernstein

⁴ Przegląd literatury oprócz książek, encyklopedii tematycznych i publikacji OECD (ponad 200 pozycji) objął również periodyki naukowe. Analizie poddano następujące trzy kategorie periodyków naukowych: 1) SPECJALISTYCZNE – *The Learning Organization, Management Learning, International Journal of Organizational Analysis, Journal of Management Information Systems, Organization Science, Journal of Applied Behavioral Science*; 2) BIZNESOWE: *Journal of Management Studies, Journal of Management Studies, Harvard Business Review, Journal of Business Research*; 3) z zakresu ZARZĄDZANIA I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ: *Public Policy & Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Public Productivity and Management Review, Public Administration & Management, Human Resource Development Quarterly, Public Administration, Public Administration Quarterly, Management Learning*.

⁵ Spójność ankiety była zagwarantowana na cztery sposoby. Po pierwsze, ankietę skonstruowano na podstawie wcześniejszych tego typu narzędzi stosowanych w USA. Po drugie, stworzona struktura i treść pytań były komentowane przez uczestników grupy sterującej badaniem (12 pracowników służby cywilnej z KPRM, czterech badanych ministerstw, a także Ministerstwa Finansów i PARY). Po trzecie, został przeprowadzony pilotaż na 38 osobach (pracownikach polskich urzędów centralnych, ale spoza badanej czwórki instytucji). Wreszcie po czwarte, na bazie pilotażu przeprowadzono szereg testów statystycznych (np. test alfa-Cronbacha), które potwierdziły wysoką spójność narzędzia.

2005). Uzyskano stopę zwrotu na poziomie 42% (w sumie 1343 odpowiedzi). Stopa zwrotu znacząco różni się zarówno pomiędzy ministerstwami, jak i departamentami, co z całą pewnością nie wpływało pozytywnie na reprezentatywność wyników, toteż autorzy nigdzie się do takowej nie odwoływali. Podstawową jednostką analizy były jednak departamenty. Dokonując analiz na ich poziomie, dbano o to, by dany departament został oceniony przez odpowiednio liczną grupę pracowników. Uzyskana próba nie pretenduje również do miana próby losowej – niemniej jednak przy populacji 3217 osób próba rzędu 1343 ukończonych wywiadów charakteryzuje się około dwuprocentowym błędem oszacowania, co uprawnia do przedstawienia wyników zbiorczych.

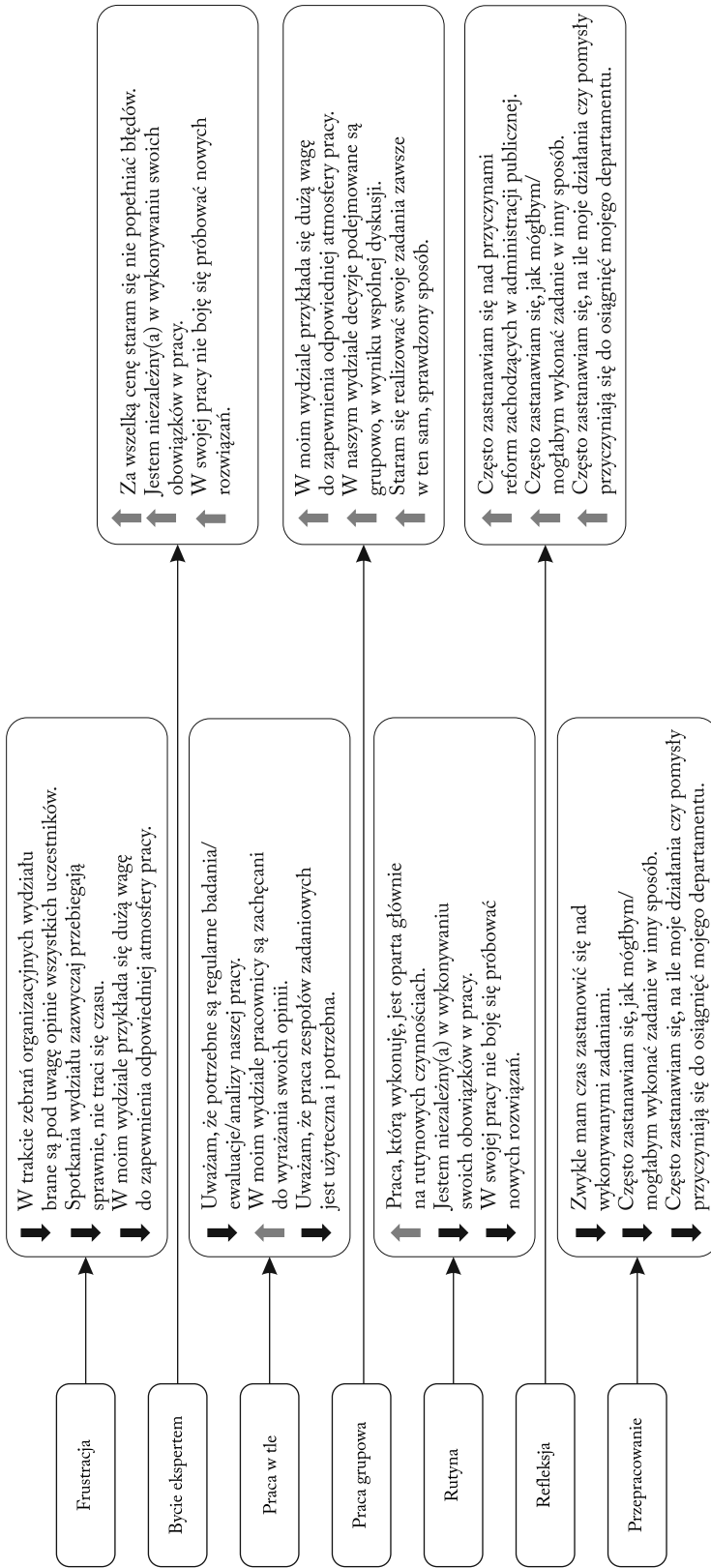
Drugą metodą zbierania danych było 25 wywiadów indywidualnych z kierownictwem wybranych departamentów (tych, w których poziom zwrotu ankiet był najwyższy) oraz cztery spotkania w poszczególnych ministerstwach i wstępne wywiady z ich dyrektorami generalnymi.

Trzecia metoda polegała na pozyskaniu danych wtórnych – wskaźników budżetów zadaniowych i rotacji kadr. Okazało się, że ten element ma mieć bardzo ograniczone zastosowanie w modelu MUS.

Na ostatnim etapie badania analizowano i interpretowano dane w pięciu kolejnych krokach.

Pierwszym krokiem była analiza danych ilościowych obejmująca analizę według metody *Net Promoters Score* (NPS) oraz segmentację postaw pracowników.

Metoda *Net Promoters Score* po raz pierwszy została opisana przez Freda Reichhelda w 2003 r. i dotyczyła prawdopodobieństwa ponownego wyboru danej marki przez klienta. Konstrukcja wskaźnika NPS opierała się na założeniu, że osoby skłonne polecić markę mają dużo mniejszy wpływ na jej przyszłe losy niż te, które będą do niej zniechęcać. W konstrukcji wskaźnika NPS brano więc pod uwagę z jednej strony osoby, które zdecydowanie optowały za daną marką (odpowiedź 5 na skali pięciopunktowej), oraz z drugiej – osoby, które ją krytykowały lub przynajmniej były obojętne (odpowiedzi 1, 2 lub 3). Osoby zdecydowanie popierające daną markę zostały nazwane *Promoters*, te z drugiej opisanej grupy – *Detractors*. Różnicę między



Ryc. 1. Segmentacja postaw pracowników – pytania składowe

Źródło: opracowanie własne.

Promoters i *Detractors* stanowi omawiany wskaźnik NPS.

Przy konceptualizacji analiz do opisywanego w tym artykule badania postanowiono wykorzystać ten schemat, rozszerzając go poza polecenie bądź niepolecanie marki. Zespół badawczy doszedł do wniosku, że konstrukcja wskaźnika NPS dobrze oddaje badany fenomen, pokazując różnicę pomiędzy tymi respondentami, którzy dany wymiar (pytanie ankietowe składające się na daną kategorię analityczną modelu) oceniają bardzo wysoko, a tymi, którzy oceniają go średnio bądź nisko. Dany wymiar był przedstawiany jako pozytywny, jeśli liczba respondentów nastawionych zdecydowanie na „tak” (odpowiedź 5) była wyższa niż liczba respondentów nastawionych na „nie” lub obojętnych (odpowiedzi 1, 2 lub 3). Zastosowanie opisanego modelu pozwoliło na wyłonienie tych kategorii analitycznych, w których dana jednostka (ministerstwo lub departament) rzeczywiście dobrze/źle sobie radzi, zdaniem jej pracowników.

Metodę uzupełniono o analizę segmentacyjną, mającą na celu wyłonienie typów idealnych postaw pracowników badanych jednostek względem swojej pracy. Analiza ta polegała na wyłonieniu kilkunastu zmiennych⁶, które obrazowały subiektywne podejście respondenta do różnych aspektów jego pracy, oraz pogrupowaniu ich w kilka typów. Analiza segmentacyjna została poprzedzona analizą czynnikową, celem redukcji liczby zmiennych wchodzących do modelu segmentacyjnego. Otrzymana segmentacja dotyczyła więc *de facto* postaw pracowników względem ich własnej pracy. Ostatecznie wyłoniono siedem segmentów. Ich charakterystykę przedstawia rycina 1 (strzałki w dół oznaczają wartości niższe niż w badanej populacji; strzałki w górę – wyższe).

Krokiem drugim procedury analitycznej było naniesienie uzyskanych wyników analizy ilościowej (NPS) na schemat prezentujący mapę

⁶ Dokładnie rzecz biorąc, wybrano 24 zmienne, które poddano analizie czynnikowej (*principal components*, rotacja varimax). Wyłoniła ona siedem czynników, które następnie poddano działaniu hierarchicznej analizy segmentacyjnej. Na jej podstawie wybrano rozwiązanie zawierające również siedem segmentów (choć rozważane były też warianty cztero-, pięcio-, sześć- i ośmioelementowe).

systemu uczenia się ministerstw – ich kapitałów i procesów. Mapa ta została zaprezentowana w części artykułu dotyczącej wyników (rycina 4).

Krok trzeci polegał na analizie schematu i wykresów wykonanej przez zespół badawczy i wspartej materiałem z badania jakościowego.

Krokiem czwartym w analizie i interpretacji wyników było wdrożenie podejścia uczestniczącego (Jupp 2006, s. 216–217; Torres, Preskill 2001), oznaczającego włączenie interesariuszy badania w interpretację wyników. Zespół badawczy przeprowadził szereg spotkań i warsztatów z pracownikami badanych ministerstw, podczas których wspólnie dyskutowano wyniki badania i stawiano hipotezy wyjaśniające.

Ostatni, piąty krok obejmował podsumowanie przez zespół badawczy obserwacji z badania i dyskusję w formie całościowych wniosków i wstępnych hipotez wyjaśniających.

3. Przyjęte definicje i model badawczy

Na wstępie warto poczynić kluczową uwagę natury semantyczno-filozoficznej. „Organizacja ucząca się” to zgodnie z interpretacją Weicka i Westleya (1996) oksymoron. Termin „organizowanie” oznacza tworzenie struktur i procedur narzucających porządek, stabilność i trwałość. Organizowanie to udoskonalanie przez zmniejszanie różnicowania między założonym a osiąganym (co stawia w centrum pytanie: „Czy robimy rzeczy dobrze, właściwie?”). Tymczasem „uczenie się” oznacza poddawanie krytyce istniejących rozwiązań, eksperymentowanie, zmiany i wprowadzanie nowego porządku. Uczenie się to poszukiwanie alternatywy i weryfikowanie sensu wykonywanych działań (pytanie: „Czy robimy właściwe rzeczy?”). Tym samym uczenie się organizacji to ciągłe napięcie pomiędzy dążeniem do stabilizacji i prostej wydajności procesów a twórczą destrukcją, zmianą i weryfikowaniem skuteczności instytucji. Nadmierne wychylenie na którymkolwiek z tych biegunów jest dla niej szkodliwe. Zbyt silne dążenie do organizowania grozi skostnieniem, proceduralizmem i trwaniem bez celu. Zbyt silne wychylenie w stronę uczenia się grozi natomiast chaosem i destabilizacją. Uczenie się organizacji jest więc dynamicznym procesem ciągłego poszukiwania

złotego środka między koniecznymi zmianami a stabilnością.

3.1. Definicje

Centralnym i wyjściowym punktem dla prezentowanego badania było sprecyzowanie pojęcia systemu uczenia się organizacji.

Uczenie się organizacji zdefiniowano, za Argyrisem i Schonem (1995), a także Lipsitzem, Friedmanem i Popperem (2007, s. 15), jako „identyfikowanie, korygowanie nieścisłości oraz poszukiwanie i odkrywanie szans”. „Nieścisłość” to każda różnica między intencjami a rzeczywistymi konsekwencjami działania danej organizacji (czy to nadmiernie negatywnymi, czy pozytywnymi).

Za **system**, zgodnie z klasyczną literaturą tematu, uznano zbiór elementów i procesów spójnie zorganizowanych i połączonych we wzór lub strukturę, która ma za zadanie realizację konkretnych celów (nazywanych też funkcjami; Meadows 2008).

Przyjęto, że **system uczenia się organizacji** składa się z dwóch zbiorów elementów: kapitałów (zasobów) oraz procesów. Dzięki sprawnemu systemowi uczenia się organizacja podnosi swoją efektywność, adaptuje się do środowiska i trwa (funkcje systemu).

Kapitały zdefiniowano jako cechy osób, a także cechy, procedury, struktury i infrastrukturę zespołów oraz departamentów, które ułatwiają bądź blokują proces uczenia się.

Procesy uczenia się zostały zdefiniowane jako działania i interakcje, które zachodzą wewnątrz organizacji oraz w jej relacjach z otoczeniem. Obejmują one pozyskiwanie i tworzenie wiedzy, jej magazynowanie i dystrybucję w ramach organizacji, a także wykorzystanie wiedzy – wprowadzanie zmian na poziomie operacyjnym bądź strategicznym.

Organizację zdefiniowano jako departament w danym ministerstwie. Poszczególne departamenty były więc podstawowymi jednostkami analizy. Ich agregacja pozwalała na analizę zarówno poszczególnych ministerstw, jak i czterech ministerstw łącznie – jako emanacji stanu krajowej administracji rządowej.

W analizie systemowej kluczowym pojęciem są **sprzężenia zwrotne**. W prezentowanym badaniu

analizowano cztery typy sprzężeń zwrotnych: wewnętrzne i zewnętrzne oraz pojedyncze i podwójne. Pierwsza para pojęć dotyczy podmiotu, który podejmuje refleksję, druga zaś – przedmiotu refleksji i działań będących jej wynikiem.

Wewnętrzne sprzężenie zwrotne oznacza, że refleksję nad daną sytuacją, impulsem zewnętrznym podejmuje sama organizacja – w tym wypadku dany departament. Wiedza powstaje więc w procesie autorefleksji. Przykładem wewnętrznego sprzężenia zwrotnego są działania monitoringowe albo zwykłe dyskusje podejmowane w departamencie na temat zaistniałej sytuacji, problemów czy własnych wyników.

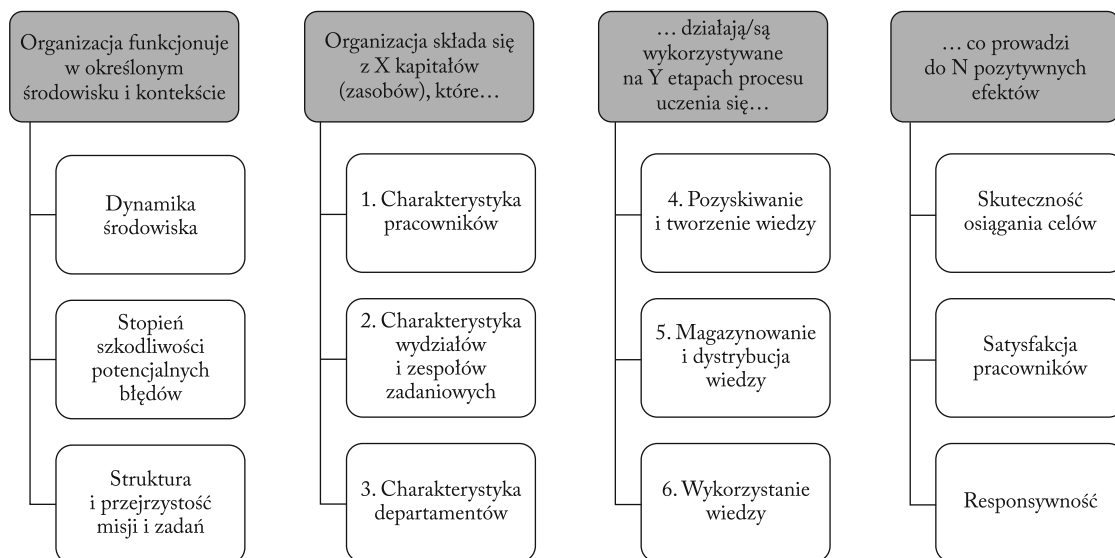
Zewnętrzne sprzężenie zwrotne oznacza, że refleksja nad danym stanem czy zaistniałym problemem jest prowadzona przez podmioty zewnętrzne dla organizacji. Ta refleksja może być podejmowana z własnej inicjatywy aktorów zewnętrznych lub też na zlecenie samej organizacji. Faktem jest, że wiedza w tym wypadku pochodzi z zewnątrz. Przykładami zewnętrznego sprzężenia zwrotnego są audyty zewnętrzne, badania ewaluacyjne i analizy polityk wykonywane przez firmy badawcze lub instytucje naukowe.

Pojedyncze sprzężenie zwrotne to refleksja dotycząca widocznych skutków sytuacji i sposobów ich skorygowania. Pociąga ona za sobą działania korygujące w polu procedur i procesów, mające naprawić popełniony błąd lub zminimalizować jego widoczne skutki (Klincewicz 2008, s. 98).

Podwójne sprzężenie zwrotne oznacza refleksję nad przyczynami powstałych błędów i problemów, w tym sensem obranej strategii, kierunków, założeń przyjętych przez instytucję (Argyris 1977; 2008, s. 67–71). Podwójne sprzężenie zwrotne pociąga za sobą działania doskonalące i zmiany o charakterze strukturalnym (np. zmianę strategii, korektę kluczowych przesłanek czy wartości, którymi się kierowano).

3.2. Model badawczy

Powyższe definicje posłużyły do budowy modelu badawczego i zostały zapisane w ciągu logicznym w jego formie. Nazwano go modelem Ministerstw Uczących Się – MUS. Uproszczony schemat przedstawia rycina 2.



Ryc. 2. Model badania systemu uczenia się ministerstw – MUS

Źródło: opracowanie własne.

Model Ministerstw Uczących Się (MUS) stworzono na podstawie szerokiego przeglądu literatury, kierując się wcześniejszymi badaniami tego typu⁷.

Model składa się z czterech głównych bloków analitycznych z szeregiem segmentów:

1. Blok pierwszy jest blokiem kontekstowym, informacje do niego zbierano podczas przeglądu dokumentów i wywiadów z kierownictwem, a posłużyły one do wyjaśnienia stanu kolejnych bloków modelu.
2. Eksploracja bloku drugiego (zasoby – kapitały) i trzeciego (procesy) była rdzeniem prezentowanego badania. Te dwa bloki badano ankietą internetową (omawianą w poprzedniej części artykułu) prowadzoną z pracownikami ministerstw.

⁷ Model opiera się na pięciu głównych przesłankach. Impulsem dla całego badania oraz źródłem wielu kategorii analitycznych i pytań ankietowych był model ROLE (Preskill, Torres 1999). Koncepcja modelu uczenia się organizacji jako ciągu logicznego została zaczerpnięta z artykułu Perez et al. 2004. Pomysł zastosowania terminologii analiz dynamiki systemowej, a więc rozgraniczenia między kapitałami a procesami przyjęto za: Bontis et al. 2002. Tworząc etapy procesu uczenia się, posilkowano się pracą Hubera (1991), zaś trzy kategorie pomiaru efektywności organizacji zaczerpnięto od Rotha (2008).

3. Blok czwarty miał w założeniu stworzyć punkt odniesienia do oceny użyteczności systemów uczenia się, zaś jego analiza opierała się na danych wtórnych.

Ciąg logiczny przedstawiony na rycinie 2 był więc kregosłupem całego badania. Model został pomyślany jako systemowa „mapa drogowa” procesów uczenia się. Systemowość ta ma dwa wymiary.

Po pierwsze, oznacza całościowe opisanie szeregu determinant uczenia się identyfikowanych w światowych badaniach tematu. Model ma wyraźną budowę szkatułkową. Każdy z jego czterech głównych bloków zawiera w sobie segmenty, które szczegółowo definiują jego zawartość. Są to tzw. kategorie analityczne. Każdej z nich przypisano konkretne pytania ankietowe lub dane wtórne⁸. Przykład takiego przypisania pytań

⁸ Kluczowym źródłem inspiracji do pytań ankietowych była ankietę The Readiness for Organizational Learning and Evaluation Instrument (ROLE) przygotowana przez prof. Preskill. Podczas konstrukcji kategorii badawczych i pytań ankietowych sięgnięto także po inne schematy badań kwestionariuszowych z zakresu zarządzania wiedzą. Były to: Dimensions of Learning Organization Questionnaire (DLOQ; Marsick, Watkins 1999), Leading Workplace Collaboration Self-Questionnaire for Leaders (Leigh 2004), The Learning

Tab. 1. Przykład przypisania pytań ankietowych do kategorii analitycznych modelu

Segment modelu 4: Proces uczenia się – Pozyskiwanie i tworzenie wiedzy

Kategoria analityczna 4.2: Wewnętrzne sprzężenie zwrotne – autorefleksja

Pyt. 79. Jestem regularnie informowany o wynikach mojej pracy.

Pyt. 80. Regularnie omawiamy stopień osiągnięcia celów i postęp prac naszego wydziału.

Pyt. 81. Regularnie podejmujemy dyskusje nad kwestiami strategicznymi dla departamentu.

Pyt. 82. Zwykle, gdy pojawia się jakiś problem lub coś się nie udało, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się, jak rozwiązać tę sytuację.

Pyt. 83. Gdy w naszym departamencie wprowadzamy jakąś zmianę, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmujemy dyskusję nad jego funkcjonowaniem.

Pyt. 84. Pracownicy szczerze i otwarcie oceniają nawzajem swoje działania.

Pyt. 93. W moim departamencie mierzy się skuteczność pracy poszczególnych wydziałów.

Źródło: opracowanie własne.

dla jednej z kategorii analitycznych modelu przedstawiono w tabeli 1⁹.

Po drugie, systemowość modelu oznacza całościowe prezentowanie wyników na jednej mapie dla danej organizacji. Poziomy poszczególnych czynników uczenia się instytucji zostały zasygnalizowane różnymi odcieniami szarości. Tym samym widoczne są zarówno silne, jak i słabe elementy systemu uczenia się organizacji. Co więcej, przyjęta wielopoziomowa struktura umożliwia schodzenie do szczegółowych podkategorii w ramach każdego z czterech bloków (a nawet wyników odpowiedzi na pojedyncze pytania ankietowe, które opisują daną kategorię) lub też powrót na wyższy poziom analizy.

4. Wyniki badania

Wyniki badania zostały omówione według trzech bloków modelu MUS: kapitałów ważnych dla uczenia się, procesów ważnych dla

uczenia się oraz efektów uczenia się. Całościową mapę stanu kapitałów i procesów przedstawiono na rycinie 4.

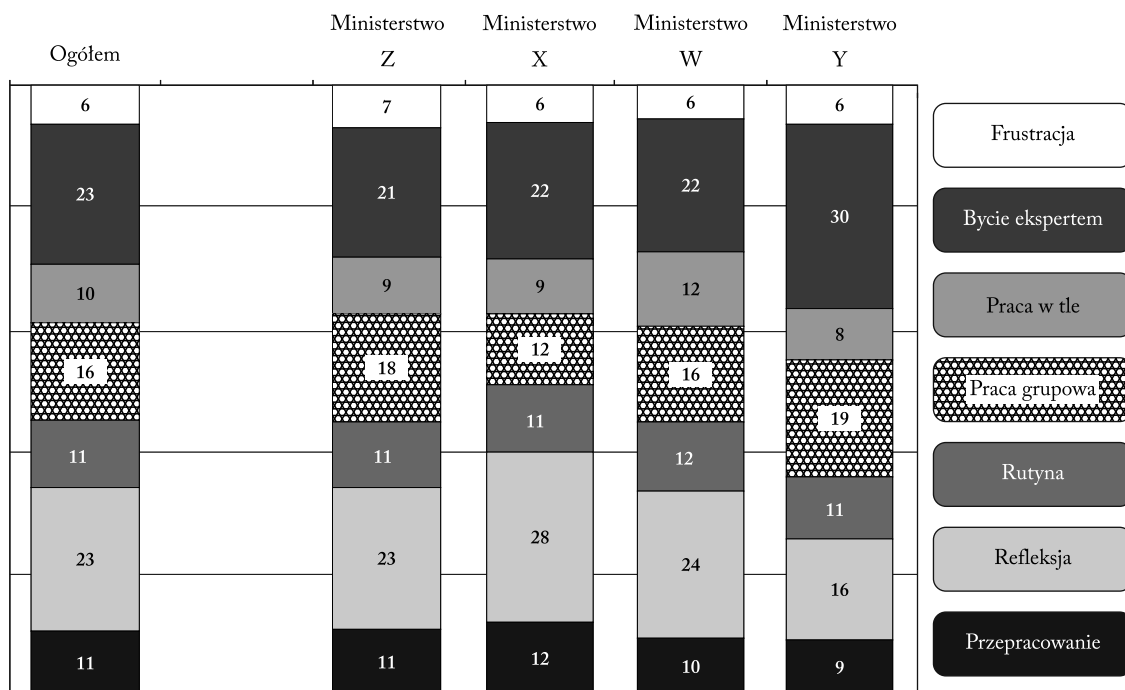
4.1. Kapitały

Pierwszym kapitałem, któremu poświęcono uwagę, była charakterystyka pracowników, a konkretnie analiza ich postaw – wyłoniło się z niej siedem segmentów postaw polskich urzędników wobec ich pracy. Poniższy wykres przedstawia rozkład segmentów w całej badanej populacji oraz w poszczególnych (tu zakodowanych) czterech ministerstwach.

W potocznych opiniach o polskiej administracji pojawia się sugestia, że głównym czynnikiem hamującym procesy uczenia się pracowników ministerstw są „ujemnie” nacechowane motywacje, takie jak frustracja czy przepracowanie. Ponadto można było zakładać, że wyłonione motywacje pomogą zróżnicować badane ministerstwa pod względem profilu pracowników. Obie te tezy zostały zweryfikowane. Po pierwsze, okazało się, że z urzędnikami (przynajmniej jeśli chodzi o badane ministerstwa) nie jest tak źle, jak można by sądzić po lekturze choćby codziennej prasy. Frustracja z wykonywanej pracy jest motywacją wiodącą tylko dla 6% badanych, przepracowanych jest 1/10 respondentów. Co więcej, nie występują znaczące różnice (co oczywiście nie znaczy, że nie ma ich wcale) w profilu pracowników w wypadku poszczególnych

Organization Diagnostic Diamond (Moilanen 2001), The Organizational Climate Questionnaire (OCQ; Furnham, Goodstein 2004), Strategic Learning Assessment Map Questionnaire (SLAM; Bontis, Crossand, Hulland 2002), Learning Environment Survey Questionnaire (Tannenbaum 1997), Measure for the Organizational Learning Construct (Templeton, Lewis, Snyder 2002), Knowledge Management Questionnaire (OECD 2003), LO Process Approach (Huber 1991).

⁹ Szczegółowa informacja o dystrybucji wszystkich pytań ankietowych pomiędzy kategoriami analitycznymi modelu MUS znajduje się w pełnej wersji raportu z badania.



Ryc. 3. Dominujące postawy pracowników czterech ministerstw (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.

ministerstw – istotne zmiany obserwujemy dopiero na poziomie departamentów.

Charakterystyka postaw pracowników jest jednak tylko jednym z elementów systemu uczenia się. Aby zrozumieć system, trzeba spojrzeć nań całościowo. Takie ujęcie przedstawia rycina 4.

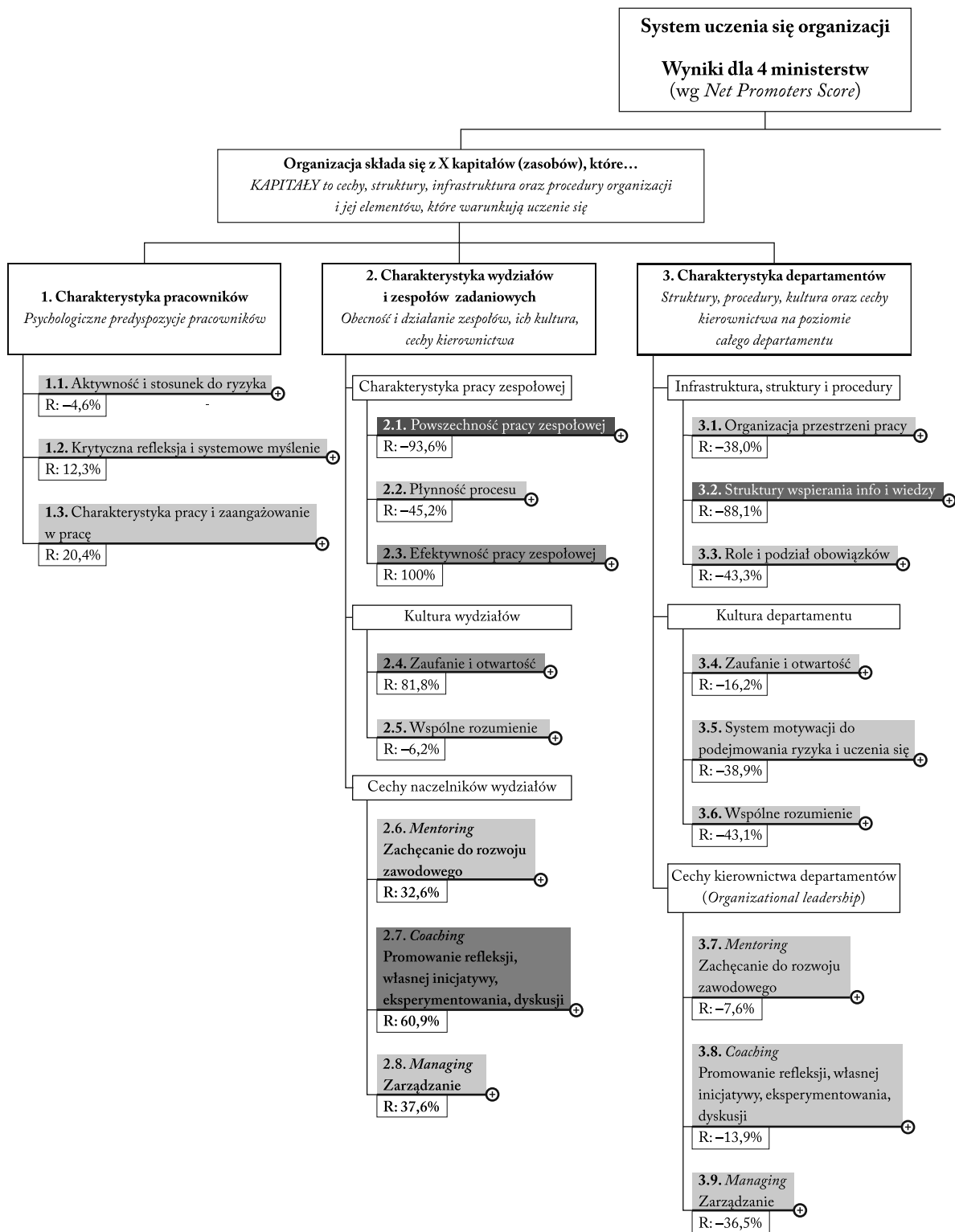
Po stronie kapitałów–zasobów analiza wskaźników NPS dla czterech polskich ministerstw prowadzi do następujących pięciu głównych obserwacji.

Po pierwsze, pracownicy starają się przyjmować rolę ostrożnych specjalistów. Czują się niezależni w swej pracy, ale jednocześnie świadomi rutyny działań, które podejmują. Zważywszy na charakter badanych instytucji, należy uznać, że takie postawy są pozytywne, ponieważ zapewniają stabilność i ciągłość. Niepokojąca jest jednak deklarowana obawa przed popełnieniem błędów (rycina 5). Wydaje się, że obecna kultura administracji narzuca prymat sztywnej poprawności proceduralnej nad skutecznością wykonania zadań i mocno demotywuje do podejmowania inicjatywy. Takie sprofilowanie systemu

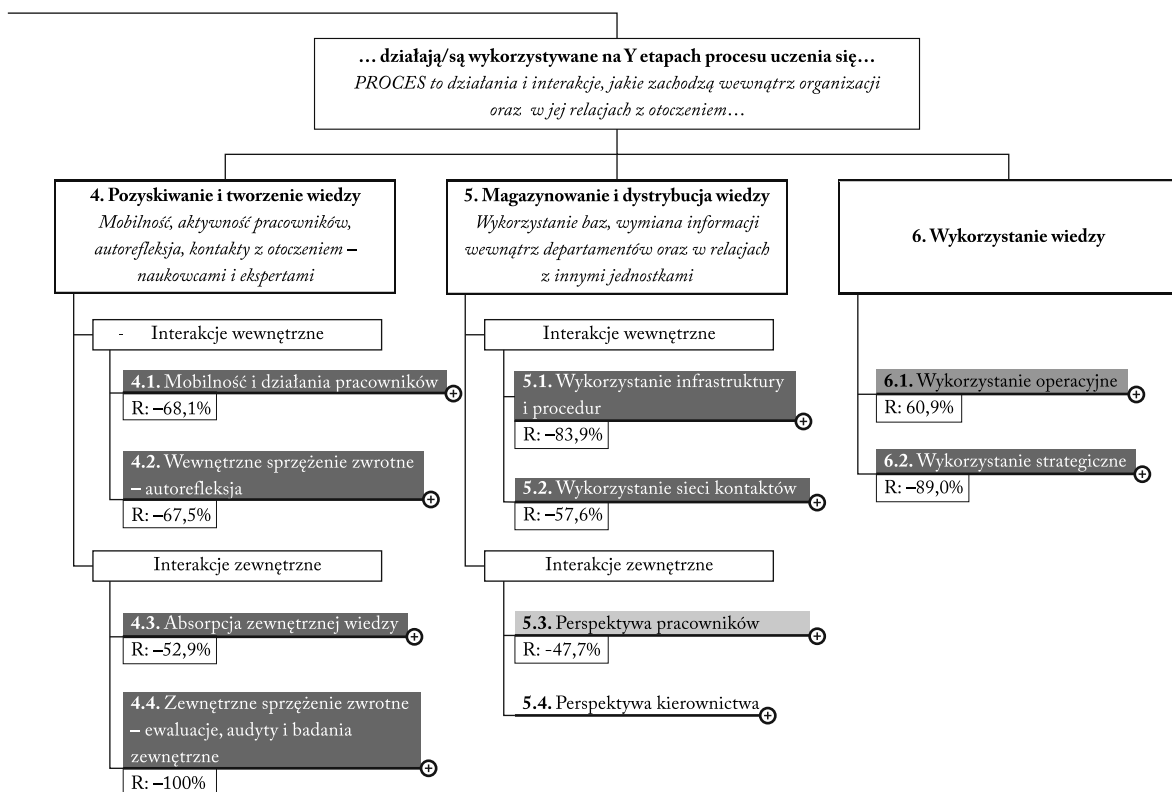
niekorzystnie zmienia równowagę między organizowaniem a uczeniem się. Zamiast na poszukiwanie najlepszych sposobów uzyskania dobrych efektów końcowych kładzie się nacisk na rutynowość procesu i znajdowanie bezpiecznych uzasadnień do działań.

Po drugie, praca zespołowa w polskich ministerstwach zdarza się rzadko, choć jej efektywność – jeśli już następuje – jest oceniana bardzo wysoko (zob. rycina 4 – kategorie 2.1. i 2.3. modelu). Tymczasem działania w zespołach, zwłaszcza zadaniowych, są kluczowe dla uczenia się zarówno osób (konfrontowanie opinii), jak i całej organizacji (obieg informacji, łączenie potencjałów poszczególnych ludzi do rozwiązania wspólnych problemów). Najwyraźniej istnieje tu wciąż silna bariera kulturowa, wzmacniana tradycyjnym wyobrażeniem o sposobach pracy w administracji.

Po trzecie, rysuje się wyraźna różnica między poziomem wydziałów a departamentów (zob. rycina 4 – segmenty 2 i 3), na niekorzyść tych ostatnich. Zaufanie, ocena przełożonych,



Ryc. 4. Stan kapitałów i procesów ważnych dla uczenia się



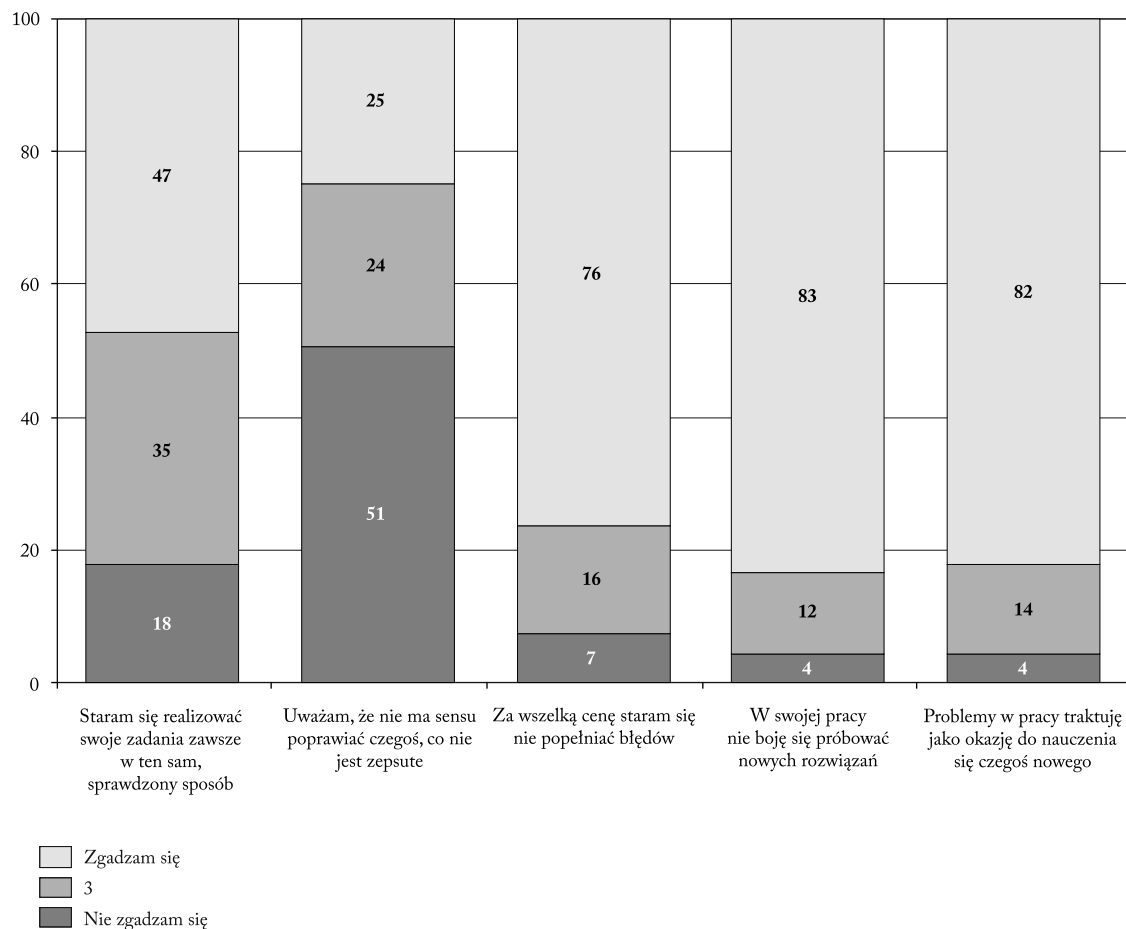
Legenda

Oznakowanie wyników dla głównych kategorii analitycznych modelu

Wyniki dla danej kategorii są dobre

Wyniki dla danej kategorii są średnie

Wyniki dla danej kategorii są słabe



Ryc. 5. Aktywność i stosunek do ryzyka (w procentach)¹⁰

Źródło: opracowanie własne.

świadomość własnego miejsca są wyższe na poziomie poszczególnych wydziałów niż ich departamentów. Takie „pęknięcie” może rodzić

¹⁰ Większość pytań w ankiecie została skonstruowana na podstawie Likertowskiej skali przymijającej wartości od 1 do 5. W celu lepszej kwantyfikowalności wyników zdecydowaliśmy się użyć skal w ankiecie, opisując tylko krańce, tak że wartość 1 opisano jako „zdecydowanie się nie zgadzam”, zaś 5 jako „zdecydowanie się zgadzam”. Pomiędzy wartościami 1 i 5 były trzy nieopisane słownie wartości 2, 3 i 4. Na etapie konstruowania wykresów połączono wartości 1 i 2, nadając im nazwę „Nie zgadzam się”, oraz wartości 4 i 5, nadając im nazwę „Zgadzam się” (metoda Net Promoters Score, którą omawiamy szerzej na s. 49–51). Do pokazania na wykresach pełnej skali brakowało tylko wartości 3, stanowiącej w naszej ankiecie środek skali. Ponieważ wartość ta nie została opisana w ankiecie, nie opisywaliśmy jej również na etapie raportowania.

atomizację struktur i prowadzić do wyalienowania ludzi oraz zespołów. Uzyskane wyniki badań jakościowych dodatkowo sugerują, iż dystans pojawiający się na poziomie departamentów często przeradza się we współzawodnictwo i konflikty między wydziałami.

Po czwarte, struktury wspierania informacji i wiedzy są ułomne – departamenty nie posiadają prostych rozwiązań gwarantujących pamięć instytucjonalną – baz adresowych, baz prezentacji, dokumentów zrealizowanych projektów (rycina 6).

Wreszcie, po piąte, uwagę zwraca rola przełożonych. Z jednej strony są oni wzorem postępowania i oceniani są bardzo pozytywnie oraz obdarzani zaufaniem (szczególnie na poziomie wydziałów), z drugiej – wyniki sygnalizują pew-

ne luki kompetencyjne w przekazywaniu wizji, sugerowaniu kierunku rozwoju zawodowego czy nawet wprowadzaniu pracowników w zadania służbowe.

4.2. Procesy

Po stronie procesów analiza wskaźników NPS dla czterech polskich ministerstw skłania do dużo bardziej niepokojących konstatacji.

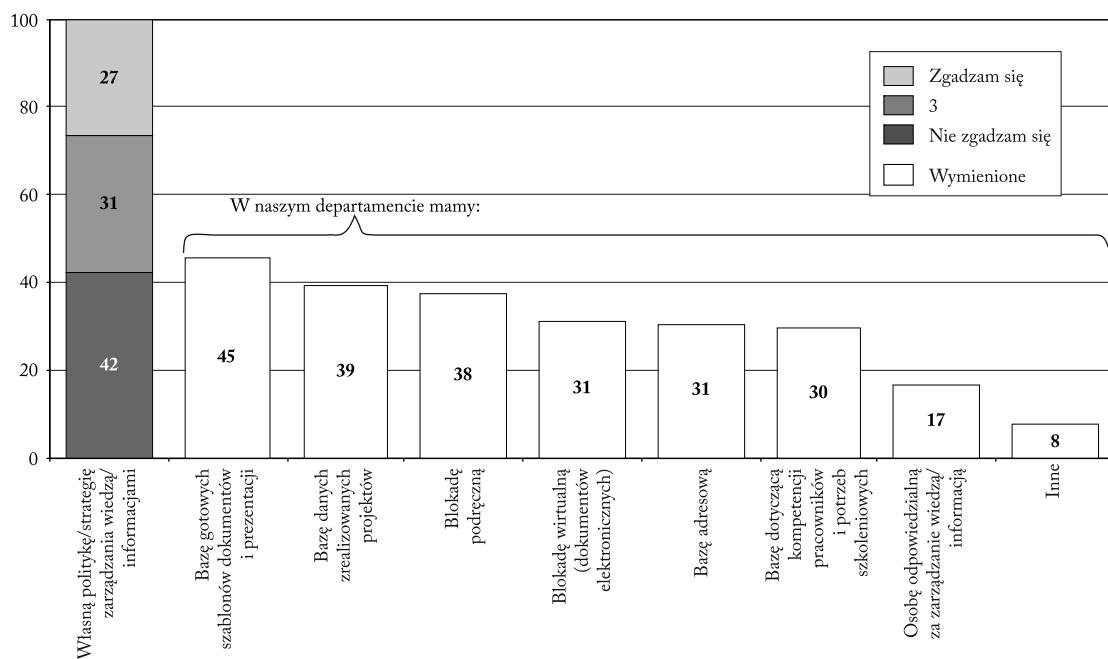
Przede wszystkim zwracają uwagę bardzo ograniczone kontakty zewnętrzne, które wychodziłyby poza formułę bezpośredniego kontaktu urzędników-specjalistów z pojedynczymi ekspertami zewnętrznymi. Nie ma ustrukturalizowanych powszechnych interakcji z otoczeniem, czyli z instytucjami naukowymi i badawczymi. Dominuje uczenie się na własnych błędach i samokształcenie (ryciny 7 i 8).

Drugim elementem jest brak sprzężeń zwrotnych – wewnętrznych i zewnętrznych. Chodzi zarówno o własną refleksję nad podejmowanymi działaniami w formie autooceny, grupowej dyskusji nad biegiem spraw i efektami własnych działań czy podjętych zmian (rycina 9), jak

i o wykorzystywanie refleksji podmiotów zewnętrznych – wyników audytów zewnętrznych i ewaluacji (rycina 10). Nieobecność tych procesów w polskiej administracji jest dlatego niepokojąca, że w literaturze światowej są one uważane za fundament efektywnych procesów uczenia się.

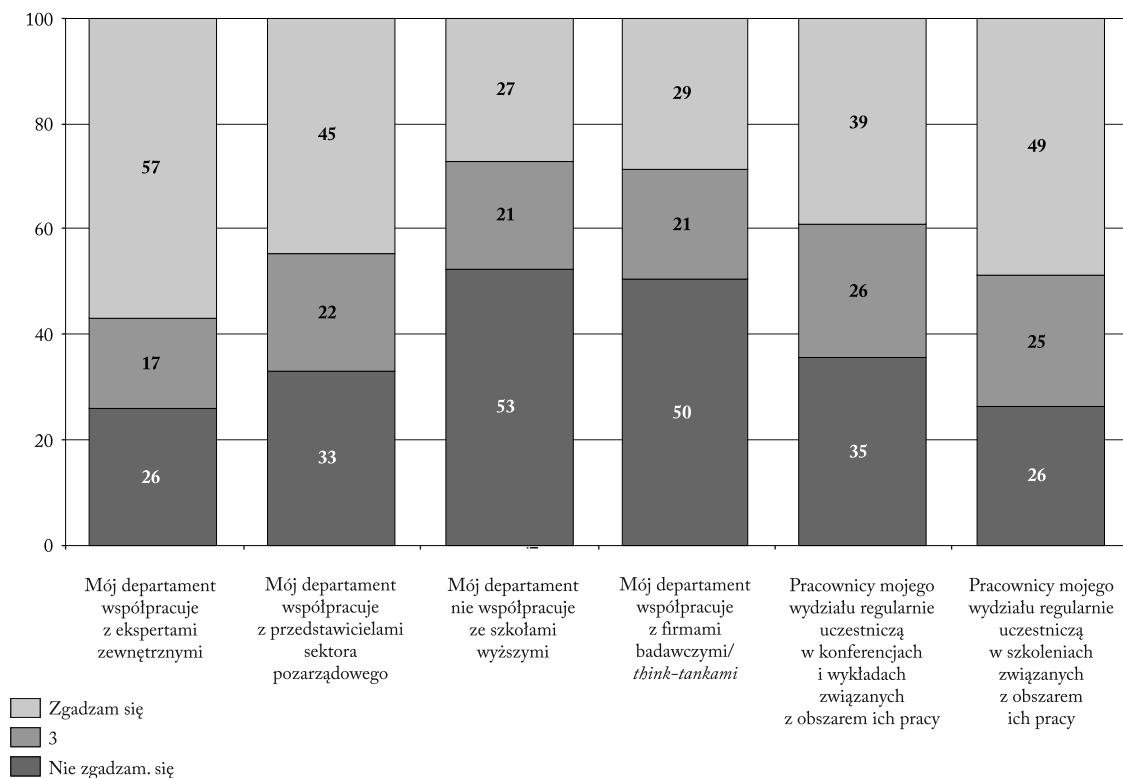
Czwarta obserwacja dotyczy pamięci instytucjonalnej i wynika z omawianej wcześniej słabości struktur wspierania informacji i wiedzy. Na poziomie procesów znajdują one odzwierciedlenie w słabym wykorzystaniu infrastruktury i procedur oraz sieci kontaktów. Udoskonalenia tworzone przez pojedynczych specjalistów nie zawsze docierają do ich koleżanek i kolegów. Umiejętności i wiedza nie trafiają do trwałych dostępnych dla ogółu zbiorów, lecz są przekazywane nieformalnymi kanałami narażonymi na szybkie przerwanie (wraz z odejściem osoby czy zmianą struktury departamentu). Przez to cała organizacja jest narażona na ryzyko zarówno ciągłego powtarzania błędów, jak i kosztownego dublowania działań z przeszłości.

Ostatnia obserwacja dotyczy wykorzystania wiedzy (zob. rycina 4 – kategorie 6.1. i 6.2.). Zidentyfikowana w poprzednich akapitach słabość



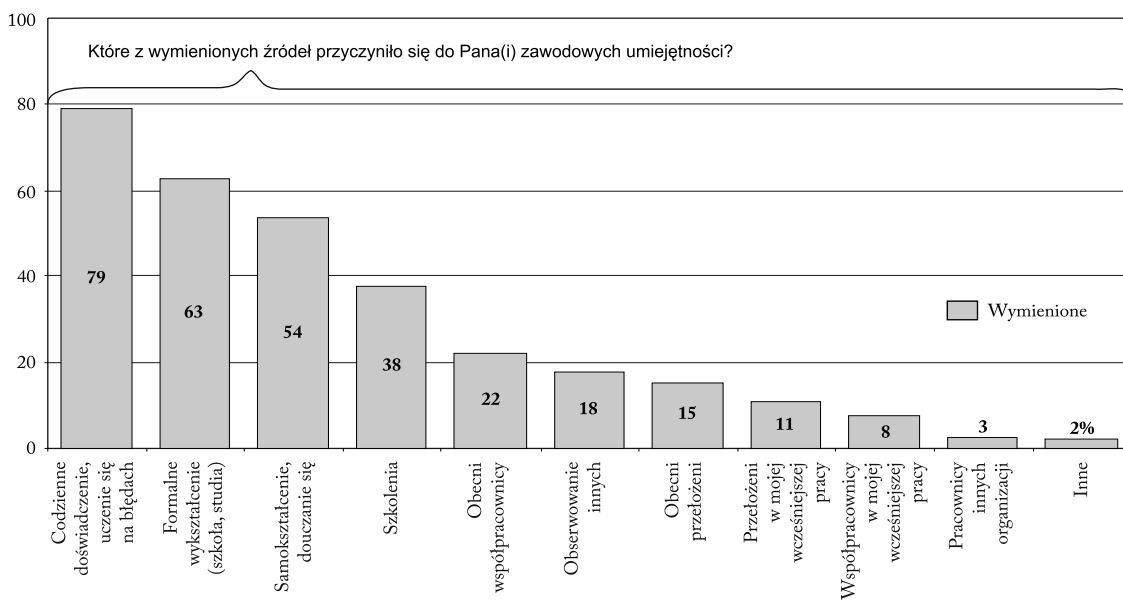
Ryc. 6. Struktury wspierania informacji i wiedzy (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



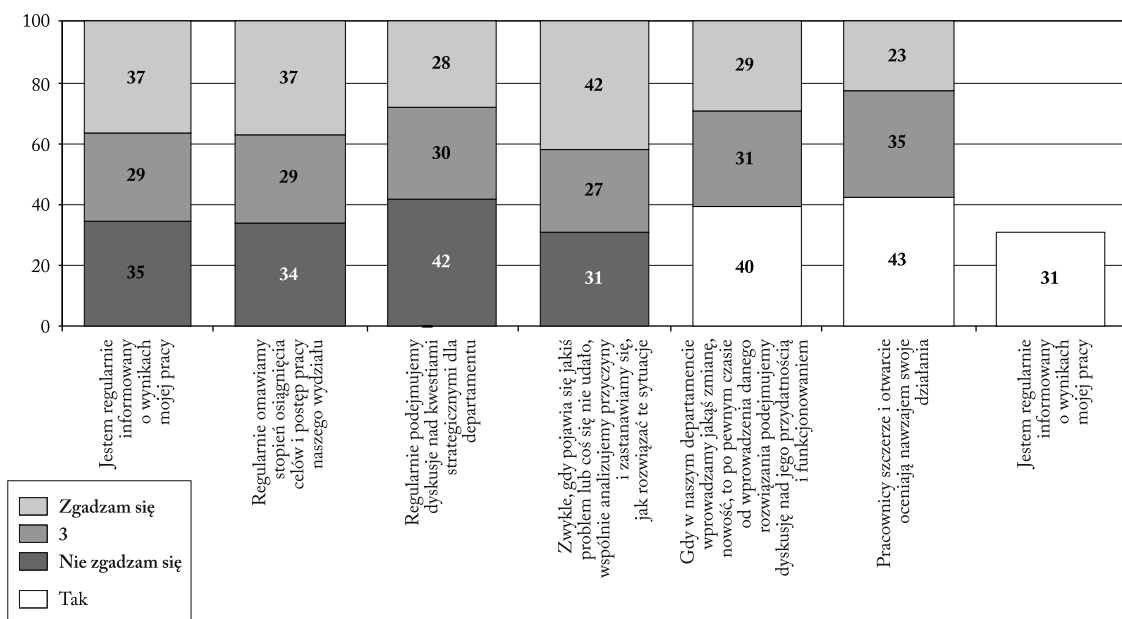
Ryc. 7. Interakcje zewnętrzne – absorpcja zewnętrznej wiedzy (1) (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



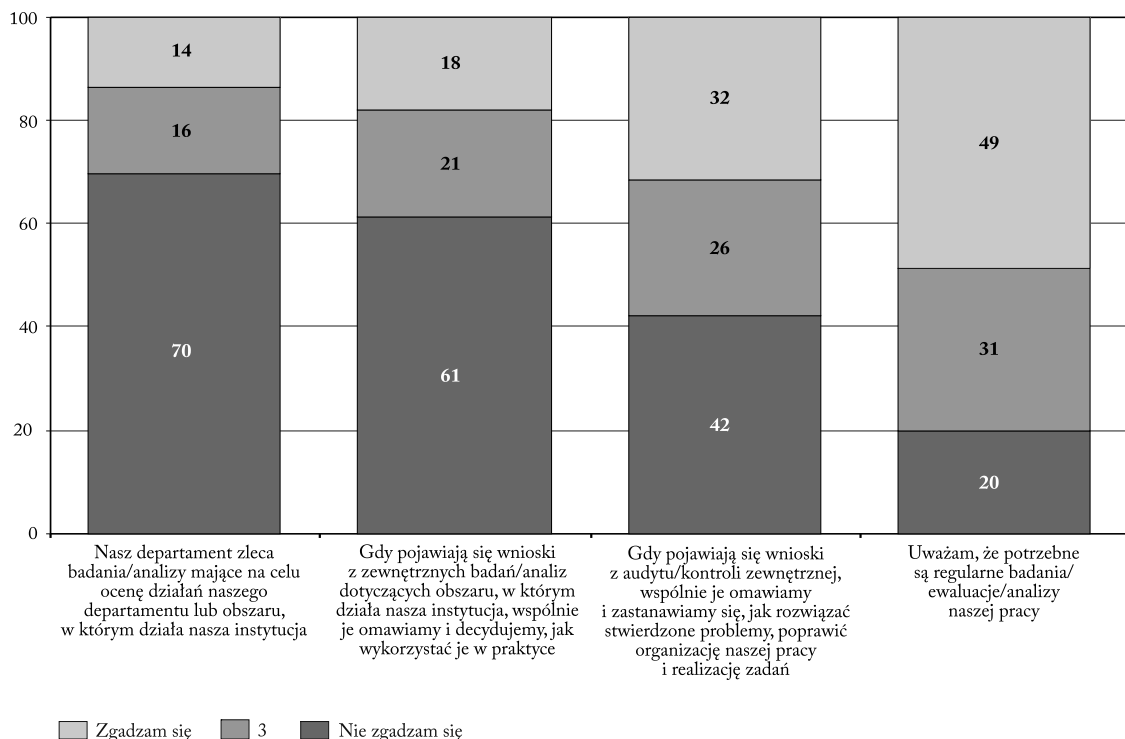
Ryc. 8. Interakcje zewnętrzne – absorpcja zewnętrznej wiedzy (2) (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 9. Wewnętrzne sprzężenia zwrotne (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 10. Zewnętrzne sprzężenia zwrotne (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.

zbiorowej refleksji (wewnętrznych i zewnętrznych sprzężeń zwrotnych) prowadzi do koncentrowania się na działaniach korekcyjnych i reakcyjnych (pojedynczego sprzężenia zwrotnego), a więc do uczenia się *stricte* operacyjnego – kolokwialnie określanego mianem „gaszenie pożarów”. Podwójne sprzężenia zwrotne, czyli działania doskonalące oraz wzmacniające skuteczność i racjonalność działań (co oznacza strategiczne wykorzystanie wiedzy), w opiniach pracowników potwierdzonych dyskusją na warsztatach, praktycznie nie mają miejsca.

Ten ostatni element jest dodatkowo niepokojący w zestawieniu z odpowiedziami pracowników na pytanie o dynamikę zmian ich departamentów (rycina 11 – środkowa kolumna). Okazuje się, że w departamentach w ostatnich trzech latach częściej zmieniano cele, zadania i sposoby pracy niż jej narzędzia i metody. Przeważały więc zmiany strukturalne nad ostrożnymi udoskonaleniami.

Z odpowiedzi na wcześniejsze pytania (rycina 9 – kolumna 5) oraz opinii przedstawianych w wywiadach wynika, że te strukturalne eksperymenty rzadko są podejmowane świadomie i rzadko towarzyszy im refleksja w trakcie i po ich przeprowadzeniu. Wyłania się z tego obraz

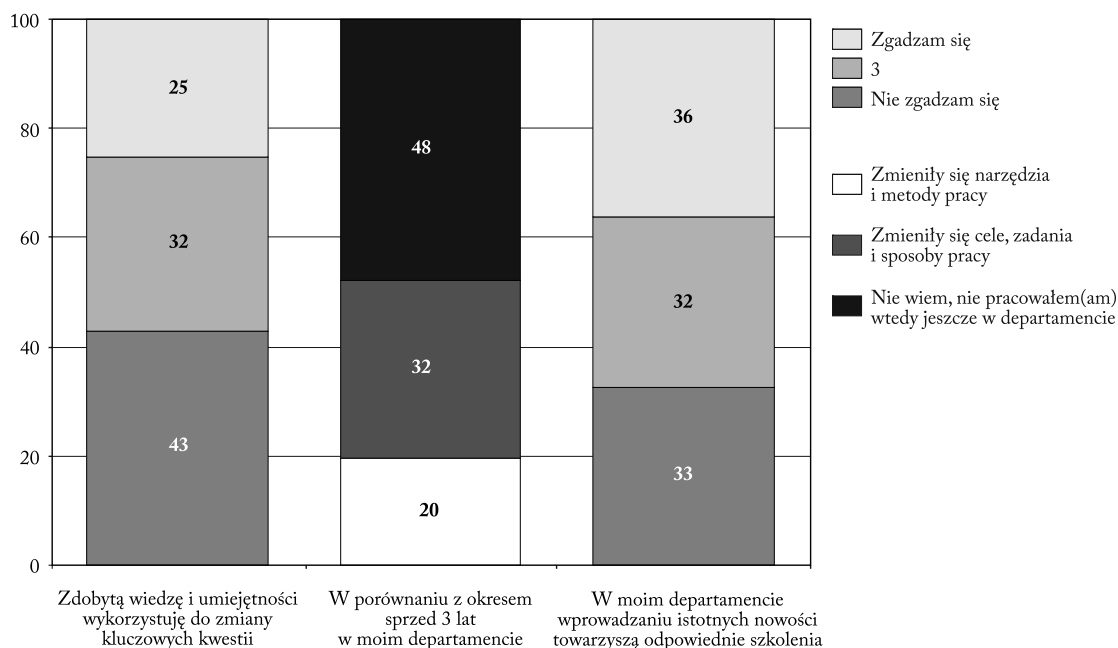
polskich ministerstw jako organizacji operujących w stanie permanentnej reorganizacji, bez wiedzy o kierunku i ewentualnych efektach kolejnych reform.

4.3. Efekty uczenia się

W odróżnieniu od ludzi organizacje nie uczą się dla czystej przyjemności poznania. Uczenie się ma w ich wypadku zawsze jasny cel – przetrwanie i wzmocnienie się w realizowaniu swoich funkcji. Innymi słowy, uczą się one po to, by poprawiać swoje wyniki (Sinclair, Mischen 2008).

W badaniu podjęto próbę uchwycenia efektów uczenia się polskich ministerstw. Ten ostatni segment modelu jest o tyle kluczowy, że tworzy punkt odniesienia do oceny – system uczenia się powinniśmy oceniać po efektach, które osiąga organizacja.

Idąc za pracą Rotha (2008), uznano, że dzięki sprawnie działającemu systemowi uczenia się organizacja powinna być lepszym środowiskiem pracy, adaptować się do otoczenia i skuteczniej osiągać swoje cele. Te trzy pola przełożono na następujące mierniki:



Ryc. 11. Strategiczne wykorzystanie wiedzy (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.

- skuteczność organizacji w osiąganiu jej celów mierzona stopniem osiągnięcia wskaźników budżetów zadaniowych oraz ocenami własnymi pracowników;
- satysfakcja pracowników świadcząca o jakości pracy w danej organizacji mierzona rotacją i fluktuacją kadr;
- reaktywność, czyli szybkość reakcji na impulsy zewnętrzne, mierzona stopą zwrotu ankiety badania MUS.

W praktyce okazało się jednak, że analiza efektów uczenia się jest bardzo ograniczona – szczególnie w odniesieniu do aspektu skuteczności działań, a więc *raison d'être* procesu uczenia się. Wynika to z kilku kwestii.

Pierwszym głównym problemem jest brak relatywnie uniwersalnych wskaźników mogących uchwycić proste efekty działań na poziomie ministerstw oraz departamentów. Przydatność wskaźników z budżetów zadaniowych w aspekcie identyfikacji efektów uczenia się okazała się bardzo niska¹¹.

Problem ograniczonej zdolności definiowania celów działań organizacji zdają się potwierdzać wyniki odpowiedzi w badaniu ankietowym. Aż 645 respondentów – z 1343 uczestniczących w badaniu – nie udzieliło w ogóle odpowiedzi na

¹¹ Struktura budżetu zadaniowego powoduje, że mierniki stworzone do oceny efektywności funkcji państwa nie sprawdzają się w ocenie sprawności i skuteczności działania pojedynczych departamentów w ministerstwach. Słabości jest kilka. Po pierwsze, mierniki dla danych ministerstw w praktyce nie zawsze odzwierciedlają zakres działań wszystkich departamentów (np. często wykluczone są departamenty „wspierające”, administracyjne). Po drugie, większość mierników wpisanych w budżetach zadaniowych są to wskaźniki efektów działania departamentów ministerstw, a nie produkty bezpośrednich zadań przez nie wykonywanych (np. ilość towarów eksportowanych drogą morską – miernik Ministerstwa Infrastruktury). Z punktu widzenia modelu MUS bardziej istotne są mierniki produktu, na które dana jednostka ma duży wpływ, niż mierniki rezultatu, które mogą być poddane działaniu wielu niezależnych czynników. Po trzecie, po analizie mierników dla badanych ministerstw okazało się, że departamenty często planują zaniżone wartości docelowe wskaźników. W praktyce więc osiągają je w 90% albo ponad 100%. Po czwarte, część mierników z budżetu zadaniowego nie spełnia kryteriów metodyki SMART (to znaczy najczęściej nie są policzalne lub nie odpowiadają postawionym celom).

pytanie otwarte dotyczące wskaźnika skuteczności ich własnej pracy. Ponadto 30% z tych, którzy na nie odpowiedzieli, przedstawiło bardzo nieprecyzyjne propozycje wskaźników. Nader często przytaczano cechy własne, takie jak: samodzielnność, wszechstronność, wiara w swoje umiejętności, zamiast po prostu podać efekt własnej pracy. Jeśli już pojawiały się wskaźniki namacalnych produktów, to dotyczyły one głównie kwestii technicznych i procesowych (np. liczba wysłanych pism czy zweryfikowanych stron wniosków o płatność), a rzadko odzwierciedlały głębszy sens i cel wykonywanej pracy.

Drugim problemem okazała się dostępność i fragmentaryczność danych o fluktuacji i rotacji kadr na poziomie departamentów w ministerstwach. Dostępne dane dotyczyły tylko fluktuacji kadr na poziomie ministerstw, natomiast w wypadku departamentów, podstawowej jednostki niniejszej analizy, nie dla wszystkich jednostek. Co więcej, reorganizacje na poziomie niektórych departamentów powodowały, że dane te nie były wiarygodne do dalszej analizy. Ostatecznie więc próba zastosowania tego miernika efektów uczenia się zakończyła się fiaskiem.

Jedynie ostatni miernik, odnoszący się do poziomu zwrotu ankiet, okazał się poznawczo nośny. Pokazał, na ile pracownicy poszczególnych resortów reagują na pojawiające się impulsy z zewnątrz – w tym wypadku chodziło o chęć uczestnictwa w badaniu.

Poziom reakcji na ankiety wynoszący 42% należy uznać za średni wynik, zważywszy na fakt, że w trzech ministerstwach została ona wysłana z adresów mailowych dyrektorów generalnych. Oczywiście brak odpowiedzi ze strony wszystkich pracowników mógł wynikać z nieobecności w pracy, obaw przed zidentyfikowaniem lub po prostu braku chęci wzięcia udziału w badaniu. Właśnie ten ostatni powód stawia w nie najlepszym świetle część pracowników ministerstw, w których zaobserwowano najniższy poziom zwrotu ankiet. Warto przy tym dodać, że administracja rządowa jest bardzo rzadko poddawana badaniom zewnętrznym, stąd czynnik „znużenia” pracowników dużą liczbą badań raczej nie stanowił powodu pasywnej postawy niektórych urzędników. Niska stopa zwrotu mogła wynikać z obawy przed identyfikacją, co również nie jest najlepszym znakiem – lęk tego rodzaju

występuje wszak u osób, których opinie nie są najbardziej optymistyczne.

Poziom zwrotu ankiet znacząco różnił się między ministerstwami uczestniczącymi w badaniu. W wypadku Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Środowiska był bardzo wysoki (odpowiednio 56 i 73%). Znacznie gorzej wypadły Ministerstwo Infrastruktury (35%) i Ministerstwo Gospodarki (19%).

5. Konkluzje

Z przeprowadzonego badania wyłania się obraz instytucji dysponujących w miarę dobrymi, choć silnie sfragmentaryzowanymi zasobami na poziomie jednostek i zespołów oraz bardzo słabymi procesami uczenia się, ograniczonymi głównie do operacyjnego wykorzystania wiedzy, a więc korekty bieżących, drobnych kwestii związanych bezpośrednio z pracą specjalistów.

Należy przypomnieć, że uczenie się wymaga pamięci o sytuacji sprzed zmiany i po jej wprowadzeniu oraz konsekwentnej refleksji po zakończeniu eksperymentu. Tymczasem w badanych instytucjach dominują fragmentaryczność, doraźność działań, tymczasowość i brak ciągłości. Czynniki te wydają się w praktyce uniemożliwiać efektywne uczenie się.

Zarówno kapitały, jak i procesy uczenia się mogą być w pełni ocenione po efektach, które osiąga organizacja. Niestety brak mierników efektów pracy ministerstw odbiera punkt odniesienia i uniemożliwia taką ocenę systemu uczenia się.

Odnosząc wyniki badania do przyjętej na wstępie klasycznej definicji systemu (*zbiór elementów spójnie zorganizowanych i połączonych we wzór lub strukturę, który realizuje określone funkcje*), trzeba stwierdzić, że wyniki nie pozwalają na zidentyfikowanie funkcji porządkującej system ani też trwałych połączeń i struktur między jego elementami. Tym samym należy uznać, że w czterech badanych ministerstwach nie istnieje system uczenia się *sensu stricto*. Na obecnym etapie można raczej mówić o luźnych elementach, interakcjach i relacjach, które – przy założeniu osiągnięcia pewnej masy krytycznej i zaistnienia czynnika krystalizującego strukturę – mogłyby doprowadzić do powstania systemu uczenia się z prawdziwego zdarzenia.

Oczywiste pytanie, które się nasuwa po przeglądzie wyników badania, dotyczy przyczyny zaobserwowanego stanu rzeczy, innymi słowy, czynników powodujących zidentyfikowane słabości.

Odnosząc się do tego pytania, należy zaznaczyć dwie rzeczy. Po pierwsze, co już podkreślano we wstępie, przeprowadzone badanie miało charakter eksploracyjny. Z tego względu rozważania o przyczynach na podstawie zebranego materiału empirycznego mogą mieć charakter wyłącznie spekulatywny, a nie rozstrzygający. Po drugie, w skomplikowanych układach organizacyjnych, a do takich niewątpliwie można zaliczyć badane ministerstwa, trudno mówić o jednej przyczynie stanu rzeczy. Bardziej uprawnione jest identyfikowanie układu czynników, który doprowadził do danej sytuacji. Takie rozważania umożliwia analiza dynamiki systemu. Wymaga ona jednak dodatkowych danych – w tym jakościowych – i kolejnego pomiaru ilościowego.

Odwołując się do obecnych danych, m.in. opinii zebranych podczas warsztatów interpretacyjnych, można postawić pięć wstępnych hipotez o wiodących czynnikach wyjaśniających zaobserwowany stan rzeczy.

Hipoteza pierwsza dotyczy niejasnego kierunku strategicznego. Główną przyczyną słabości systemu uczenia się może być słabo zdefiniowany funkcjonalny cel istnienia analizowanych organizacji. Gdy długookresowe cele są niejasne, znika punkt odniesienia konieczny do uruchamiania procesów uczenia się – identyfikowania potrzebnych źródeł informacji, kategorii analizy oraz zasad identyfikacji i korekty błędów czy definiowania alternatywnych rozwiązań. Ten problem może mieć podłoże strukturalne wychodzące daleko poza system uczenia się, a ściślej powiązane z organizacją państwa. Dopiero od niedawna możemy mówić o powolnym przedstawianiu się polskiej administracji na myślenie strategiczne i zarządzanie w systemie zadaniowym. Ta strukturalna zmiana musi jednak dotknąć nie tylko urzędników, lecz także decydentów, ponieważ w ramach demokratycznego państwa prawa to wybrani w wyborach przedstawiciele społeczeństwa są odpowiedzialni za nakreślenie wizji kraju, polityki i działań publicznych. Hipotezę o braku strategicznej busoli jako czynnika osłabiającego efektywność polskiej

administracji zdają się potwierdzać wcześniejsze badania (Bober et al. 2008).

Hipoteza druga koncentruje się na słabości otoczenia ministerstw. Brak potencjału zewnętrznego, który dostarczałby im impulsów do krytycznej analizy własnej sytuacji i działań, może być wyjaśnieniem słabości po stronie procesów. Hipotezę tę sugerują wcześniejsze badania literatury przedmiotu (Olejniczak 2009) pokazujące, że administracja rządowa rzadko jest przedmiotem zainteresowania naukowców krajowych. Wyniki jakościowej części badania MUS również zdają się potwierdzać słabość krajowych *think-tanków* i instytutów naukowych w dostarczaniu ministerstwom informacji i impulsów do krytycznej analizy sytuacji, szczególnie w specyficznych sektorach. Relacje ministerstw i środowiska naukowego pozostają jednak poza dotychczasowym polem eksploracji empirycznej, nieznana jest więc skala ewentualnego problemu.

Hipoteza trzecia kieruje uwagę na potencjalny brak stosownych wewnętrznych narzędzi i procedur jako przyczynę słabości systemu. W polskich ministerstwach wciąż nie są rozpowszechnione, głównie z przyczyn kulturowych, proste narzędzia i procedury sprzężeń zwrotnych. Chodzi zarówno o autorefleksję w zespołach zadaniowych – podejmowaną w formie regularnych dyskusji nad efektami działań i przyczynami sukcesów lub problemów, jak i systematyczne wykorzystanie zewnętrznych badań oraz analiz. Potwierdzeniem tej hipotezy jest, oprócz wyników bieżącego badania, także wskazywana we wcześniejszych analizach ograniczona obecność w krajowej administracji procedur ewaluacji i monitoringu (stosowane praktycznie tylko w polu funduszy strukturalnych).

Hipoteza czwarta odnosi się do deficytów umiejętności kierowniczych. Przyczyną słabości procesów uczenia się mogą być ograniczone umiejętności kierownictwa w stwarzaniu impulsów i trwałych mechanizmów refleksji. Chodzi o animowanie dyskusji w zespole czy zarządzanie zmianą. Tę hipotezę wspierają komentarze uzyskane podczas warsztatów nt. interpretacji wyników, a także wcześniejsze badania empiryczne dotyczące luk kompetencyjnych z zakresu umiejętności menedżerskich pracowników Korpusu Służby Cywilnej (Pieklus et al. 2008).

Wreszcie ostatnia hipoteza eksponuje brak systemowych motywatorów do organizacyjnego uczenia się. Być może założenia systemu awansów kadrowych, brak oceny skuteczności działań departamentów, ciągła zmienność reguł funkcjonowania i relacji z politycznym kierownictwem tworzą zestaw impulsów demotywujących do uczenia się. Innymi słowy, odstręczają od podejmowania ryzyka organizacyjnego uczenia się, a zachęcają do wytwarzania mechanizmów obronnych nastawionych na utrzymanie *status quo*.

Zarysowane powyżej hipotezy otwierają pole do dalszych badań. Zebrany w badaniu MUS bogaty materiał empiryczny może służyć jako punkt odniesienia do dalszych analiz procesów uczenia się polskiej administracji publicznej. Powtórzenie w przyszłości analogicznych pomiarów pozwoli wyjaśnić współzależności między poszczególnymi zmiennymi, zrozumieć kierunek i dynamikę zmian oraz formułować solidne wnioski dotyczące przyczyn stanu rzeczy, na tej podstawie zaś możliwe będzie proponowanie rozwiązań zaradczych podnoszących skuteczność instytucji rządowych.

Bibliografia

- Argyris C. (1977). „Double-loop Learning in Organizations”, *Harvard Business Review*, nr 55(5), s. 115–125.
- Argyris C. (2008). „Learning in Organizations”, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*. Los Angeles–London: Sage Publications Inc., s. 53–67.
- Argyris C., Schon D.A. (1995). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Bartlett J. (2008). *Towards Agile Government*. London: DEMOS.
- Bernstein I.H. (2005). „Likert Scale Analysis”, w: K. Kempf-Leonard (red.), *Encyclopedia of Social Measurement*. Amsterdam–Boston–Tokyo: Elsevier Academic Press, s. 497–504.
- Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M. (2008). *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*. Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Bontis N., Crossan M., Hulland J. (2002). „Managing and Organizational Learning System by

Aligning Stocks and Flows”, *Journal of Management Studies*, nr 39(4), s. 437–469.

Bryman A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Easterby-Smith M., Araujo L., Burgoyne J.G. (1999). *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*. London: Sage Publications Ltd.

Furnham A., Goodstein L. (2004). „The Organizational Climate Questionnaire (OCQ)”, w: J. Gordon (red.), *Pfeiffer's Classic Inventories, Questionnaires, and Surveys for Training and Development: The Most Enduring, Effective, and Valuable Assessments for Developing Managers and Leaders*. San Francisco: Pfeiffer, s. 369–385.

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

Huber G. (1991). „Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures”, *Organization Science*, nr 2(1), s. 88–115.

Jemielniak D. (2008). „Zarządzanie wiedzą – pojęcia podstawowe”, w: D. Jemielniak, A. Koźmiński (red.), *Zarządzanie wiedzą. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 21–43.

Johnson T., Owens L. (2003). *Survey Response Rate Reporting in the Professional Literature*. American Association for Public Opinion Research.

Jupp V. (red.) (2006). *The SAGE Dictionary of Social Research Methods*. London: Sage Publications Ltd.

Klincewicz K. (2008). „Cele zarządzania wiedzą”, w: D. Jemielniak, A. Koźmiński (red.), *Zarządzanie wiedzą. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 79–114.

Kukliński A., Orłowski W. (red.) (2000). *The Knowledge-based Economy. The Global Challenges of the 21st Century*. Warszawa: Komitet Badań Naukowych.

Leigh D. (2004). „Leading Workplace Collaboration. A Literature-based Model and Self-Assessment Inventory”, w: J. Gordon (red.), *Pfeiffer's Classic Inventories, Questionnaires, and Surveys for Training and Development: The Most Enduring, Effective, and Valuable Assessments for Developing Managers and Leaders*. San Francisco: Pfeiffer, s. 167–177.

Lipshitz R., Friedman V.J., Popper M. (2007). *Demystifying Organizational Learning*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Marsick V.J., Watkins K.E. (1999). *Facilitating Learning Organizations: Making Learning Count*. Aldershot: Gower Publishing Company.

Mazur S. (2008). „Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej”, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 51–70.

Meadows D.H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing.

Moilanen R. (2001). „Diagnostic Tools for Learning Organizations”, *The Learning Organization*, nr 8(1), s. 6–20.

OECD (2001). *Knowledge management: Learning by comparing experiences from private firms and public organisations*. Paris: OECD–PUMA.

OECD (2003). *Conclusions from the results of the survey of knowledge management practices for Ministries/Departments/Agencies of central government in OECD member countries*. Paris: OECD–PUMA.

OECD (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD

Olejniczak K. (2009). „Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(7), s. 89–103.

Osborne S.P. (red.) (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Pawluczuk A. (2008). „Administracja publiczna jako organizacja ucząca się”, w: A. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*. Warszawa: Wydawnictwo SGH.

Perez-Lopez S., Peon J., Ordas J. (2004). „Managing Knowledge: The Link between Culture and Organizational Learning”, *Journal of Knowledge Management*, nr 8(6), s. 93–104.

Piekłus I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A. (2008). *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.* Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Preskill H., Torres D.R.T. (1999). *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. Thousands Oaks: Sage Publications, Inc.

Roth G. (2008). „The Order and Chaos of the Learning Organization”, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*. Los Angeles–London: Sage Publications Inc., s. 475–497.

Senge P.M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.

Sinclair T., Mischen P. (2008). „Budżetowanie wynikowe. Reformowanie złożonych systemów adaptacyjnych”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(3).

Tannenbaum S. (1997). „Enhancing Continuous Learning: Diagnostic Findings from Multiple Companies”, *Human Resource Management*, nr 36(4), s. 437–452.

Templeton G., Lewis B., Snyder C. (2002). „Development of a Measure for the Organizational Learning Construct”, *Journal of Management Information Systems*, nr 19(2), s. 175–218.

Torres R.T., Preskill H. (2001). „Evaluation and organizational learning: Past, present, and future”, *The American Journal of Evaluation*, nr 22(3), s. 387–395.

Weick K., Westley F. (1996). „Organizational Learning: Affirming an Oxymoron”, w: S. Clegg,

C. Hardy, W. Nord (red.), *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, s. 440–458.

Yang K. (2007). „Responsiveness in Network Governance: Revisiting a Fundamental Concept. Symposium Introduction”, *Public Performance & Management Review*, nr 31(2), s. 131–143.

Zgrzywa-Ziemak A., Kamiński R. (2009). *Rozwój zdolności uczenia się przedsiębiorstwa*. Warszawa: Difin.

Learning Mechanisms in Polish Ministries – the Results of an Empirical Study on the Learning Ministry (Ministerstwa Uczące Sie, MUS)

The article presents the results of an empirical, exploratory study of organizational learning mechanisms in four Polish ministries. In the analysis the authors applied a logic model of a system consisted to resources, processes and effects of learning. The results showed that Polish institutions had relatively good if highly fragmented resources, but their learning processes were weak and limited to operational use of knowledge. The main function of the system was not fulfilled and stable connections between elements were absent.

Thus, it has to be concluded that there is no learning system in Polish ministries. All we could observe was a collection of discrete elements, interactions and relations that could, in future, form an actual system. However, to make it happen, a critical mass and a binding factor would have to appear.

Key words: system of organizational learning, knowledge use.

Jacek Purchla

W stronę systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce

Transformacja postawiła przed dziedzictwem kulturowym w Polsce nowe wyzwania i nowe zagrożenia. Szerokiej i kompleksowej analizie systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989 został poświęcony raport przygotowany na Kongres Kultury Polskiej, który odbył się w Krakowie we wrześniu 2009 r. Wskazano w nim trzy zjawiska, które znacząco wpłyną na stan zabytków w przyszłości. Są to: narastający z dużym przyspieszeniem proces przekształceń całego zasobu budowlanego, powodujący zwiększanie presji funkcji ekonomicznych na kształt krajobrazu kulturowego; rosnący popyt na dziedzictwo jako konsekwencję ujednociających skutków globalizacji i ogromnego wzrostu znaczenia gospodarczego turystyki; przeniesienie punktu ciężkości z wartości dziedzictwa na potrzeby społeczeństwa. Tę zmianę sposobu traktowania dziedzictwa można by określić jako zmianę statusu ontologicznego dziedzictwa.

Dotychczasowe narzędzia prawne i finansowe przystosowane do „obsługi” systemu statycznego realizowanego w warunkach centralnego sterowania i ekonomii nakazowo-rozdzielczej tworzyły system ochrony zabytków. Dzisiaj stajemy przed pilną koniecznością stworzenia w Polsce systemu efektywnego zarządzania dziedzictwem, który byłby przekonujący dla społeczności lokalnych, stanowiących – wraz z właścicielami i użytkownikami zabytków – podstawowe ogniwa opieki nad dziedzictwem.

Słowa kluczowe: kultura a transformacja, dziedzictwo a rozwój, polityka kulturalna, ochrona zabytków.

1. Kultura a transformacja

Kultura po komunizmie przeżywa klasyczny syndrom okresu przejściowego. Szczególnie ostro widać to w Polsce. Wraz z upadkiem komunizmu i zapoczątkowaniem transformacji rozpoczął się proces politycznej marginalizacji sektora kultury. Jej charakterystycznym znakiem była słabnąca pozycja kolejnych ministrów kultury w rządzie i brak spójnej strategii w polityce kulturalnej państwa (w latach 1990–2010 resortem kierowało 18 jego konstytucyjnych szefów!). Powiększało to asymetrię pomiędzy transformacją państwa i jego decentralizacją z jednej strony a coraz bardziej anachronicznym modelem realizowania kultury narodowej w Polsce – z drugiej, zwłaszcza że dotychczasowy model i zakres mecenatu państwa wobec kultury w coraz mniejszym stopniu przystaje do cywilizacyjnej zmiany, jaką dziś przeżywamy (Purchla 2002, s. 13–18). Wyraźna asymetria pomiędzy polityką i ekonomią a tracącą swoją tradycyjnie wysoką pozycję

sferą kultury prowadzi do nieuchronnych konfliktów¹. Równocześnie polityka państwa wobec kultury i dziedzictwa kulturowego nie nadąża za tempem ekonomicznej transformacji, pogłębiając kryzys kultury w Polsce i osłabiając potencjał naszego dziedzictwa w wymiarze zarówno materialnym, jak i niematerialnym.

Jest przy tym niezwykle charakterystyczne to, iż dokonywane po roku 1989 w Polsce zmiany w sektorze kultury nie były rezultatem wewnętrznej jego ewolucji, ale przede wszystkim reform „zewnętrznych”, w tym tak fundamentalnych, jak: demokratyzacja państwa, reforma samorządowa, decentralizacja, prywatyzacja, zmiany systemu podatkowego czy wreszcie integracja europejska. Równocześnie w większości krajów naszego regionu przechodzących po roku 1989 trudne procesy transformacji kultura postrzegana była przede wszystkim jako balast, jako tradycyjne obciążenie budżetu, a nie jako katalizator zmiany. Zainteresowanie nią klasy politycznej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Zjawisko to obszernie przeanalizował jeszcze w latach 70. XX w. amerykański badacz Daniel Bell (1998).

miało związek przede wszystkim z kolejnymi próbami instrumentalizacji kultury, na przykład na potrzeby nowej ideologii państwowej. Głównie dla partii prawicowych kultura – w wielu krajach Europy postkomunistycznej – stała się wygodnym narzędziem prowadzenia gry na narodowych emocjach. Petryfikuje to w istocie stary model mecenatu państwowego wyrastający z poprzedniej epoki (Purchla, Palmer 2010). Tymczasem transformacja w kulturze, zwłaszcza wobec globalizacji i integracji, jest zjawiskiem szczególnie złożonym i wielowarstwowym. Dotyczy również spóźnionych w naszej części Europy procesów modernizacyjnych, sfery świadomości społecznej oraz szybkich zmian otoczenia kultury, przeobrażeń modelu konsumpcji i gwałtownej komercjalizacji, wreszcie rewolucji informacyjnej (Mikułowski-Pomorski 2005).

2. Dziedzictwo a rozwój

Czy wobec powyższych zjawisk można mówić o zmianie w polskim myśleniu o dziedzictwie i jego ochronie? Jaka jest relacja pomiędzy dziedzictwem a polską transformacją? Ostatnie lata przyniosły w Polsce w tej kwestii wyraźne zderzenie przeciwstawnych tendencji. Z jednej strony znacząco poszerzył się „obszar” dziedzictwa, a także możliwości jego ochrony. Z drugiej trudno nie dostrzec jego marginalizacji i instrumentalizacji, a zwłaszcza kryzysu systemu ochrony dziedzictwa kulturowego. Transformacja postawiła dziedzictwo w Polsce wobec nowych wyzwań i zagrożeń. Te ostatnie jest szczególnie łatwo dostrzec w centrach wielkich miast. Szybkie przeobrażenia ich krajobrazu kulturowego, a nierzadko jego degradacja, to rezultat transformacji systemowej, prywatyzacji, triumfu żywołów rynku i równoczesnej słabości „miękkiego państwa”. Jest to nie tylko znak zmiany stosunków własnościowych i przywrócenia mechanizmów renty gruntowej, lecz także dowód załamania się dotychczasowych zasad i instrumentów ochrony².

Trzeba przy tym koniecznie zaznaczyć, że o ile zabytek należy do przeszłości, o tyle dziedzictwo służy współczesnym celom. Dlatego dziedzictwo kulturowe stanowi dziś z jednej strony przedmiot ochrony, z drugiej zaś potencjał, który winien zostać wykorzystany dla przyszłego rozwoju. Przejście od pasywnego i statycznego myślenia o dziedzictwie rozumianym w wymiarze *sacrum* do jego ochrony w realiach żywołowych procesów prywatyzacji i komercjalizacji przestrzeni publicznej wymaga dziś zasadniczych zmian w systemie zarządzania potencjałem dziedzictwa.

Dziedzictwo to przy tym nie tylko materialne dobra kultury, lecz także nasza pamięć i tożsamość. Dziedzictwo kulturowe to kategoria mająca własną dynamikę. Pojęcie to odzwierciedla zarówno stosunek społeczeństwa do świata wartości, jak i sam proces ich reinterpretacji. W tym tkwi również rosnące znaczenie dziedzictwa kulturowego, które należy wszak do nas wszystkich, a dostęp do niego to jedno z podstawowych praw człowieka. Z tego faktu wynika też kluczowa rola kapitału społecznego zarówno w dynamicznym procesie nieustającego kreowania i reinterpretacji dziedzictwa, jak i dla jego skutecznej ochrony. Raport Komisji Europejskiej wyraźnie wskazuje na przewagę konkurencyjne wypływające nie tylko z lepszej rozpoznawalności miejsc dziedzictwa, ale z atrakcyjności turystycznej miast historycznych i wpływu dziedzictwa kulturowego na jakość życia. Rozpatrując kwestie dziedzictwa w kontekście polityki przestrzennej, za każdym razem musimy umieć zidentyfikować jego szczególne wartości i zdefiniować reguły zrównoważonego rozwoju, w który winny być wpisane zabytkowe zasoby³.

O ile nie ma potrzeby przywoływania racji ekonomicznych dla uzasadnienia obowiązku ochrony dziedzictwa kulturowego, o tyle dzisiaj można mówić o różnych aspektach relacji pomiędzy dziedzictwem a ekonomią. Najczęściej przywoływana jest turystyka, oparta na unikalności miejsca, o której z reguły przesądza dziedzictwo naturalne lub kulturowe. Z wyjątkiem ekonomicznych relacji dziedzictwa i turystyki nie ma badań ani danych statystycznych do-

² Na postępujący kryzys dotychczasowego systemu ochrony zabytków w Polsce zwracam uwagę od wielu lat. Zob. m.in. Purchla 2005.

³ Powyższą problematykę szeroko omówił ostatnio Peter Howard (2003).

tyczących wpływu dziedzictwa na rozwój gospodarczy, ale we współczesnej literaturze wyróżnia się wiele jego aspektów. Można wśród nich wymienić dziedzictwo kulturowe jako:

- produkt turystyczny;
- zasób prorozwojowy;
- zasób podnoszący jakość życia;
- komodyfikację miejsca;
- rynek pracy;
- narzędzie walki z ubóstwem;
- narzędzie budowania marki;
- narzędzie promowania spójności społecznej;
- przedmiot tezauryzacji;
- ekonomiczną alternatywę wobec tworzenia nowych zasobów budowlanych.

Dziedzictwo podlega też szczególnym zjawiskom będącym przedmiotem zainteresowania ekonomii⁴. Przykładowo tzw. *contingent analysis* oparta jest na pytaniu: „Ile ludzie są gotowi zapłacić za dobra, dla których nie istnieje rynek?”, a teoria *option value* bada granice zdolności człowieka do płacenia za dobra, których nigdy nie będzie w stanie skonsumować. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej tzw. *Development Rights Transfer* daje właścicielom zabytkowych obiektów możliwość „sprzedaży” prawa do dodatkowej wysokości właścicielom budowlanych sąsiednich (Costonis 1974). Dziedzictwo może być więc przedmiotem gry rynkowej w różnych formach i aspektach. Zwiększa się też różnorodność aktorów na „rynku dziedzictwa”. Charakterystycznym trendem ostatnich lat jest ponadto szybki wzrost znaczenia dziedzictwa niematerialnego, w tym jego udział w tworzeniu PKB. Łączy się to z wyraźnym zjawiskiem przechodzenia społeczeństw od potrzeby zwiedzania nowych miejsc do potrzeby poszukiwania tożsamości własnego miejsca. Innymi słowy, im więcej ludzie dzisiaj podróżują, tym silniejsza jest w nich potrzeba poszukiwania korzeni.

Sednem nowej filozofii polityki państwa wobec dziedzictwa winno być więc harmonijne wykorzystanie go jako potencjału prorozwojowego. Dziś bowiem nie ulega wątpliwości, iż nie tylko istotą kultury jest rozwój, lecz także kultura jest czynnikiem rozwoju.

Nowa sytuacja wymaga zintegrowanego podejścia do otaczającego nas krajobrazu kulturowego, jako niezwykle złożonego układu naczyni połączonych. Nie sama forma więc – do czego przyzwyczaiło nas dotychczasowe myślenie o ochronie dziedzictwa – ale też funkcja zabytkowych obiektów i układów decyduje dzisiaj o skuteczności ich zachowania. Dziedzictwo nie jest wyłącznie sumą zachowanych na danym obszarze obiektów zabytkowych. To z jednej strony warstwa symboliczna, związana z interpretacją dziedzictwa jako *sacrum*, a z drugiej – produkt rynkowy, co jest faktem wciąż szokującym dla wielu. W tym sensie skuteczne zarządzanie zasobami dziedzictwa oznacza trafną odpowiedź na pytania o jego dostępność i konsumentów (Purchla 2005, s. 22).

W czym więc tkwi istota zmiany po roku 1989? W zmianie reguł gry, również tej w dziedzictwo. Zabytek to dziś już nie tylko *sacrum*, lecz także *towarum*, stające się coraz częściej przedmiotem gry rynkowej, w której uczestniczą nowi aktorzy, w tym przede wszystkim prywatni właściciele i samorządy. Trzeba też koniecznie pamiętać, że dziedzictwo to zasób o szczególnych właściwościach. Zarządzanie nim winno być więc oparte na ekonomii społecznej, a nie na gospodarce rabunkowej. Systemowe podłoże konfliktów w obszarze ochrony dziedzictwa kulturowego jest dziś z jednej strony wynikiem narastającej żywołości procesów zmiany, z drugiej zaś skutkiem nieadekwatności i niespójności obecnego systemu polityki prowadzonej przez państwo w tym zakresie.

3. System ochrony zabytków w procesie zmiany – próba diagnozy

Szerokiej i kompleksowej analizie systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989 został poświęcony *Raport* przygotowany na Kongres Kultury Polskiej, który odbył się w Krakowie we wrześniu 2009 r. (Purchla 2009)⁵. Autorzy *Raportu* wyszli z założenia, iż system ochrony dziedzictwa kształtują nie tylko elementy bezpośrednio z nią związane, takie jak:

⁴ Najpełniej kwestię specyficznych relacji pomiędzy dziedzictwem a ekonomią omawia australijski ekonomista David Throsby (2001). Zob. też Heilbrun, Gray 2001.

⁵ Zespół autorów *Raportu* pracował w składzie: Aleksander Böhm, Piotr Dobosz, Paweł Jaskanis, Jacek Purchla, Bogusław Szymgin.

służby konserwatorskie, finansowanie ochrony dziedzictwa, akty prawne regulujące ochronę dziedzictwa, teoria konserwatorska, szkolnictwo konserwatorskie, lecz także takie, jak: polityka, gospodarka, życie społeczne, kultura, edukacja, media. Ochrona dziedzictwa jest więc istotnie uwarunkowana ogólną sytuacją panującą w kraju i z nią powiązana. Tym samym system ochrony dziedzictwa nie jest autonomiczny, a jego reformowanie pozostaje ograniczone.

Na wstępie zdefiniowano również najważniejsze elementy składające się na ocenę systemu ochrony dziedzictwa. Uznano, że są to:

- dominująca forma własności obiektów zabytkowych;
- odpowiedzialność za ochronę zabytków;
- finansowanie ochrony zabytków;
- status obiektu zabytkowego;
- pozycja służb konserwatorskich;
- rola służb konserwatorskich⁶.

Analiza zmienności powyższych elementów pozwala uchwycić zarówno skalę przeobrażeń dokonujących się w Polsce po roku 1989, jak i kierunek ewolucji systemu ochrony zabytków. Wyraźnie widoczna jest też jego zależność od fundamentalnych zmian ustrojowych. Na przykład nieuchronna prywatyzacja zasobów zabytkowych i przeniesienie w ślad za nią odpowiedzialności za opiekę nad nimi, a także finansowanie ich konserwacji, na nowych właścicieli, to prawdziwa rewolucja w systemie ochrony, która prowadzi wprost do urynkowienia i komercjalizacji zabytków. Prywatyzacja, której towarzyszy programowe ograniczanie odpowiedzialności i roli państwa w ochronie zabytków, musi skutkować utratą kontroli nad zasobem. Służby konserwatorskie stopniowo tracą wpływ na określanie formy zachowania zabytków. Ich rola, coraz bardziej bierna, sprowadza się do opiniowania pomysłów właścicieli zabytków.

Na początku wspomnianego wyżej *Raportu* podkreślono, że przemiany poszczególnych elementów składających się na nowy system ochrony dziedzictwa nie przebiegają w takim samym

tempie. Najpierw dokonują się zmiany „wymuszone”, wynikające z przyjęcia nowych zasad ustrojowych i pozostające poza kontrolą środowiska konserwatorskiego. Z czasem wszystkie elementy tworzące profesjonalny system ochrony muszą stać się zgodne z fundamentami nowego ustroju. Innymi słowy, nowy ustrój wywiera wpływ na wszelkie obszary, a więc tworzy także swoisty szkielet nowego systemu ochrony dziedzictwa. Istotę zmian przedstawia poniższe zestawienie (tabela 1; Purchla 2009, s. 15–16). Prowadzi ono do zasadniczego wniosku, który stał się kanwą do sformułowania przez autorów *Raportu* nie tylko diagnozy, lecz także rekomendacji dotyczących koniecznych zmian w polityce państwa wobec dziedzictwa kulturowego. O ile bowiem w PRL ukształtował się system ochrony zabytków, o tyle obecnie potrzebny jest system ochrony dziedzictwa.

W *Raporcie* wskazano na trzy zjawiska, które znacząco wpłyną na stan zabytkowego zasobu w przyszłości. Są to:

- narastający z dużym przyspieszeniem proces przekształceń całego zasobu budowlanego; oznacza to rosnącą presję funkcji ekonomicznych na kształt krajobrazu kulturowego;
- coraz większy popyt na dziedzictwo jako konsekwencja ujednociających skutków globalizacji i ogromnego wzrostu znaczenia gospodarczego turystyki;
- przeniesienie punktu ciężkości z wartości dziedzictwa na potrzeby społeczeństwa; tę zmianę sposobu traktowania dziedzictwa można by nawet określić jako zmianę jego statusu ontologicznego.

Do tej pory dziedzictwo miało specjalny status. Było uważane za element przeszłości, który znalazł się w teraźniejszości, ale w związku z tym wymaga odrębnego traktowania. Dzisiaj dziedzictwo należy do nas wszystkich, a dostęp doń stanowi jedno z podstawowych praw człowieka. Dziedzictwo to przy tym nie jedynie materialne dobra kultury, ale nasza pamięć i tożsamość. Tak znaczące przewartościowanie w traktowaniu dziedzictwa prowadzi do przeformułowania podstawowych pytań, przed którymi stają konserwatorzy. Dotychczasowe pytanie: „Jak chronić zabytki?”, przybrało postać: „Jak należy zabytki przekształcać?”; cel, którym kiedyś była ochrona wartości zabytkowych, zmienia się

⁶ Z uwagi na syntetyczny charakter raportu autorzy świadomie pominęli w nim m.in. problematykę archeologiczną i muzealniczą. Obszary te – ze względu na ich specyfikę – wymagają odrębnych, bardziej szczegółowych analiz.

Tab. 1. Kryteria porównania systemów ochrony dziedzictwa

Cechy systemu (kryteria porównania)	System obecny (po 1989 r.)	System poprzedni (do 1989 r.)
Forma własności (dominująca i preferowana)	prywatna własność zabytków	państwowa własność zabytków
Odpowiedzialność za zabytki	odpowiedzialność za zabytki została przypisana (ustawowo) właścicielowi i użytkownikowi	odpowiedzialność za zachowanie zabytkowego zasobu deklaruje państwo
Finansowanie zabytków	obowiązek finansowania zabytków (wraz z badaniami) spoczywa na właścicielu (prywatnym)	finansowanie ochrony zabytków i badań obciąża państwo
Status obiektu zabytkowego	zabytki są traktowane w sposób komercyjny – ich finansowanie uważane jest za inwestycję	zabytki nie są traktowane w sposób komercyjny – ich finansowanie nie jest uważane za inwestycję
Pozycja urzędu konserwatorskiego	urząd konserwatorski jest zależny (działa w strukturach urzędu wojewódzkiego)	urząd konserwatorski realizuje centralną politykę państwa
Rola urzędu konserwatorskiego	urząd konserwatorski jest pasywny – inicjatywa należy do właścicieli, inwestorów	urząd konserwatorski jest aktywny – określa formę trwania zabytków

w inny – wykorzystanie wartości zabytkowych (Purchla 2009, s. 18–20)⁷.

4. Kryzys planowania przestrzennego a pozycja służb konserwatorskich

Nieadekwatność dotychczasowego systemu ochrony zabytków w Polsce wobec zarysowanych powyżej zmian pogłębia dodatkowo postępujący kryzys planowania przestrzennego. Wpływa on bezpośrednio na coraz niższą sprawność systemu ochrony zabytków. Kryzys ten polega nie tylko na precedensowym przerwaniu ciągłości planistycznej w Polsce (1 stycznia 2003 r. z mocy ustawy straciły ważność wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed rokiem 1995, a opracowanie nowych zależy od woli gmin), lecz także na coraz większej bezradności władzy publicznej w kwestii ładu przestrzennego. Choć krajobraz kulturowy

jest dobrem publicznym i należy do wszystkich obywateli, to o jego kondycji przesądza dziś nierzadko dyktat kancelarii adwokackich i deweloperów. Interes publiczny zbyt często przegrywa z interesem prywatnym. Stawia to służby konserwatorskie w roli ostatniego bastionu państwa. Ich liczebność jest u nas w porównaniu z innymi krajami stosunkowo niewielka. Jest to przy tym administracja specjalna o najwyższym w Polsce wskaźniku ludzi z wyższym wykształceniem, która winna być dobrze opłacaną i odpolitycznioną administracją niezespoloną.

Mimo tych szczególnych wyzwań pozycja służb konserwatorskich w ostatnim czasie wyraźnie osłabła, one same zaś przeżywają ewidentny kryzys. Wydaje się, że jesteśmy już tak przyzwyczajeni do tego chronicznego stanu dysfunkcji, że dopiero sięgnięcie po wzorce niemieckie czy francuskie uprzytamnia, jak wysoką pozycję społeczną powinien zajmować i jakim prestiżem społecznym powinien się cieszyć wojewódzki czy generalny konserwator zabytków. Mimo podejmowania jednostkowych czy okresowych (głównie w latach 1990–1993 i 1995–2001) prób naprawy sytuacji, polityka kulturalna po 1989 r. wyznaczała służbom konserwatorskim jak najniższą pozycję merytoryczną i przesądzała o ich niesamodzielności decyzyjnej wobec wojewodów, czyli o uzależnieniu od *stricte*

⁷ O ile niemal cały kraj jest objęty studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, o tyle terytorium, dla którego gminy opracowały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, stanowi około 15% powierzchni Polski. Oznacza to także, że znakomita większość decyzji o pozwoleniach na budowę wydawana jest w Polsce bez planu – na podstawie ułomnych procedur doraźnych.

politycznych przełożonych (ibidem, s. 23–30, 51–55).

1 lipca 2002 r. Generalny Konserwator Zabytków utracił status centralnego organu administracji. Wyznaczono mu pozycję sekretarza lub podsekretarza stanu w ministerstwie. Zlikwidowano Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków, wcielając do ministerstwa jako Departament Ochrony Zabytków⁸. Zmianie tej towarzyszył argument, iż nowe umocowanie Generalnego Konserwatora Zabytków oznacza podniesienie jego rangi, ponieważ wcześniej miał status kierownika urzędu centralnego. Nastąpiło przy tym ewidentne upolitycznienie tego kluczowego stanowiska, ponieważ nie określono wymogów, jakie spełniać powinna piastująca je osoba (Soldani, Jankowski 2004, s. 114–115).

Minister Kultury i Generalny Konserwator Zabytków po 2002 r. niemal całkowicie oddali Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (lub dali sobie zabrać) wpływ poprzez wojewodów na stan wojewódzkich służb konserwatorskich (płace, środki na działalność administracyjną, w tym szkolenia, delegacje, komputeryzację i dostęp do informacji o zabytkach, samochody do inspekcji i środki na zakup benzyny oraz papieru, a także lokalowe warunki pracy). Pogłębiło to zły stan funkcjonalny służby, miejscami stawiając ją na granicy zasadności jej działania.

Znamiennym objawem konfliktu racji merytorycznych, czyli kwestii koniecznego „odzespolenia” służby konserwatorskiej ze struktur administracji zespolonej, i doktrynalnego stanowiska kolejnych rządów w tej sprawie, jest brak zatwierdzonego i wdrożonego krajowego programu ochrony zabytków⁹.

⁸ Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 25, poz. 253, z późn. zm.).

⁹ Art. 86, ust. 1 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa kompetencje Rady Ministrów do uchwalenia na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”. Przepis ten nie wskazuje żadnego terminu, w którym Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do spowodowania podjęcia uchwały w tej sprawie. Niewypowiedzenie się w powyższej kwestii

Analizując pogłębiający się kryzys służb ochrony zabytków w Polsce, należy więc mówić o jego różnych wymiarach, takich jak:

- kryzys modelu ustrojowego;
- kryzys przywództwa;
- kryzys wzorcowych autorytetów czytelnie usytuowanych w systemie ochrony;
- słabość zarządzania.

Kryzysowi służb konserwatorskich towarzyszy klientelizm korporacyjny przejawiający się w niezdolności do współpracy, w tym do przekonującej obrony idei zabezpieczania zabytków przez tzw. środowiska ochrony zabytków, a w zasadzie zatimizowane środowiska branżowe, konkurujące ze sobą o dostęp do publicznych środków finansowych przeznaczonych na prace konserwatorskie.

5. Niewydolność systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków

Opisany powyżej fenomen ma po 1989 r. charakter permanentny. Towarzyszy mu pogłębiająca się niewydolność systemu finansowania ochrony i konserwacji zabytków. Niskie nakłady na ich renowację w Polsce są zjawiskiem chronicznym. Jego główne konsekwencje to zły stan techniczny i stale malejący poziom zachowania oryginalnej substancji zabytkowej. Trzeba więc postawić

przez ministrów na żądanie premiera w sytuacji, gdy zostali zobowiązani do zajęcia stanowiska w ramach działów administracji rządowej, którymi kierują, skutkuje ich odpowiedzialnością wobec Prezesa Rady Ministrów. Niezajęcie się sprawą przez Prezesa Rady Ministrów może spowodować odpowiedzialność polityczną premiera wobec Sejmu, a w sytuacji, gdy wskutek jego inercji nastąpi pogorszenie stanu dziedzictwa narodowego lub jego zniszczenie, spowodowane brakiem programu krajowego, może także skutkować odpowiedzialnością o charakterze prawnokarnym. W myśl art. 146 przywoływanej ustawy minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego został zobowiązany do opracowania krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej regulacji ustawowej. Przepis ten należy interpretować w powiązaniu z treścią art. 86, ust. 1 wskazanej ustawy, że opracowanie programu jest dokonane w celu przedłożenia go następnie Radzie Ministrów. Niedopełnienie tego obowiązku skutkować może odpowiedzialnością polityczną i prawnokarną, analogicznie jak w przypadku związanym z interpretacją art. 86, ust. 1 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

następujące pytania: Jak ocenić skalę niezbędnych nakładów, przynajmniej szacunkowo? Jak formułować politykę konserwatorską kraju, regionów czy gmin, skoro nie potrafimy mierzyć i przewidywać zjawisk degradacji zabytków w skali makroekonomicznej? Według jakich kryteriów dokonywać wyborów, skoro nie stać nas na utrzymanie i renowację wszystkich zabytków?

Próbę odpowiedzi na te pytania podjął w *Rapocie* Paweł Jaskanis. Istotą obliczeń przeprowadzonych przez jego zespół było zbudowanie odpowiedniego algorytmu, który pozwoliłby na oszacowanie finansowej skali problemu. Podstawę

szacunków (tabela 2) ustalenia sumarycznej wartości odtworzeniowej wszystkich zabytków stanowiły następujące teoretyczne założenia:

- wszystkie wydatki należy ponieść w jednym roku;
- każdy zabytek wymaga całkowitego odtworzenia, czyli – po konserwatorsku – przeprowadzenia całkowitej restauracji lub rekonstrukcji.

Całkowita wartość odtworzenia zabytków objętych prawną ochroną konserwatorską została oszacowana na kwotę nie mniejszą niż 171,655 mld złotych¹⁰.

Tab. 2. Szacunkowa wartość odtworzeniowa zabytków według liczby wpisów do rejestru zabytków na koniec 2007 r. – konserwacja, restauracja, rekonstrukcja, amortyzacja

Zabytki w rejestrze	Przybliżona liczba zabytków	Średnia powierzchnia (w m ²)	Średnie nakłady ratownicze (w zł/m ²)	Ogólny koszt (w mld zł)
Architektura				
Świątynie i klasztory	11 760	1000	5000	58,800
Architektura obronna	877	3000	500	0,088
Budowle użyteczności publicznej	3 972	1000	5000	19,860
Zamki	416	1500	5000	3,120
Pałace	2 014	600	5000	6,042
Dwory	2 755	500	5000	4,133
Parki i ogrody	6 893	5 ha	50 000 zł/ha	1,723
Folwarki	5 190	1000	1000	5,190
Budynki gospodarcze	2 025	300	1000	0,608
Kamienice, domy	17 140	500	5000	42,850
Budynki przemysłowe	1 993	3000	3000	17,937
Cmentarze	3 909	1 ha	5000 zł/ha	0,020
Inne	2 930	200	5000	2,930
Ogółem				163,299
Zabytki ruchome poza muzeami				
Wyposażenie świątyń	139 411	1 obiekt	50 000 zł/obiekt	6,971
Kolekcje	48 285	1 kolekcja	25 000 zł/kolekcję	1,207
Inne	14 244	1 obiekt	12 500 zł/obiekt	0,178
Zespoły urbanistyczno-ruralistyczne	1 004	brak miarodajnych parametrów do obliczeń: dotyczy m.in. ulic, placów, ogrodzeń, szaty roślinnej, latarni, linii kolejowych, założeń rekreacyjnych itp.		
Ogółem				171,655

Źródło: Purchla 2009, s. 32–33.

¹⁰ Warto pamiętać, że niniejsze obliczenia nie obejmują nieoszacowanej tu wartości zbiorów muzealnych, bibliotecznych i archiwalnych, zbiorów dóbr kultury w galeriach sztuki, teatrach, filharmoniach itd., a także w kolekcjach pry-

Wychodząc od kwoty 158,626 mld zł całkowitej wartości odtworzeniowej zabytkowych obiektów budowlanych, bez parków, cmentarzy i kategorii („inne”), przyjęto, że:

- ok. 25% budowli wymaga pilnej konserwacji lub remontu, a ich koszt wynosi ok. 80% wartości odtworzeniowej, czyli w sumie ok. 31,726 mld zł; kwotę tę można rozłożyć na 5 lat, co daje 6,345 mld zł rocznie (z pozoru 25% ogółu obiektów budowlanych to duża grupa, jednak gdyby porównać liczbę zabytków objętych wpisami do rejestru zabytków i rzeczywistą liczbę istniejących zabytków oraz aktualny stan zachowania ich oryginalnej substancji historycznej, to najprawdopodobniej okazałoby się, iż wiele zabytków jest zachowanych szczątkowo, np. fundamenty, archeologiczne warstwy kulturowe i historyczny kontekst przestrzenny. Wniosek: grupa ta jest najpewniej skazana na niebyt, nie można być jednak nieświadomym utraty wartości, którą daje się określić kwotowo);
- ok. 5% budowli każdego roku wymaga bieżących konserwacji i napraw zabezpieczających substancję zabytkową (każda budowla raz na ok. 25–30 lat), których koszt kształtuje się na poziomie ok. 25% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę ok. 1,983 mld zł rocznie;
- ok. 40% budowli wymaga doraźnych napraw (każda budowla raz na ok. 5 lat), których koszt kształtuje się na poziomie ok. 10% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę ok. 6,346 mld zł rocznie;
- ok. 30% budowli nie wymaga przeprowadzenia prac konserwatorskich, lecz na ich utrzymanie w stanie niepogorszonym potrzeba rocznie 2,5% wartości odtworzeniowej, co daje kwotę 1,190 mld zł rocznie.

Ponadto ok. 5% zabytków ruchomych wymaga co roku konserwacji, co daje kwotę ok. 0,418 mld zł.

watnych, nieobjętych ochroną konserwatorską, ale również wymagających niemałych nakładów finansowych. Pominęto osobne kategorie dóbr kultury, takie jak stanowiska archeologiczne, pozyskane w toku ich badań ruchome zabytki poza kolekcjami muzealnymi (znajdujące się u badaczy prywatnych i instytucjonalnych, inwestorów itd.), obiekty ujęte w ewidencji zabytków, zespoły urbanistyczne i ruralistyczne itd.

W sumie niezbędne wydatki powinny wynosić co roku ok. 16,283 mld zł. Gdyby zrezygnować z pierwszej kategorii zabytków (wydatki roczne w wysokości 6,345 mld zł), to byłoby to ok. 10 mld zł. Dodajmy, że w ostatnich latach Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego dysponował na ochronę wszystkich zabytków w Polsce kwotą rzędu 100 mln zł rocznie. Przeprowadzone obliczenia wskazują, że tylko co czwarty lub co trzeci obiekt budowlany wpisany do rejestru zabytków przetrwa (zob. Purchla 2009, s. 30–35)¹¹.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w nowoczesny sposób porządkuje na gruncie polskim problematykę współczesnej doktryny konserwatorskiej, jednak nie rozstrzyga zasadniczej kwestii związanej z konieczną zmianą prawno-finansowych aspektów ochrony zabytków w Polsce, w tym nowych mechanizmów jej finansowania¹². Co charakterystyczne, takie mechanizmy proponowano w pierwotnym projekcie Ustawy z dnia 11 stycznia 1999 r. przygotowanym przez Urząd Generalnego Konserwatora Zabytków¹³.

W szczególności w Polsce nie istnieje żaden system ulg podatkowych determinujących rzeczywistą ochronę dóbr kultury. Jednocześnie w ostatnich latach w zasadzie załamał się (co potwierdził *Raport*) system budżetowego finansowania ochrony zabytków w Polsce. W dalszym ciągu pozostaje więc rażąca asymetria między systemem ochrony zasobów przyrodniczych opartym na mechanizmie Funduszu Ochrony Środowiska a obszarem ochrony zabytków, w którym brak takiego mechanizmu. Proponowany w projekcie ustawy z roku 1999 Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków miał w zasadniczy sposób zwiększyć skuteczność i siłę Generalnego Konserwatora Zabytków. Przez

¹¹ Dane o rodzajach, liczbie i położeniu zabytków w podziale na województwa zaczerpnięto z internetowej publikacji Krajowego Ośrodka Badań i Konserwacji Zabytków w Warszawie *Stan krajowej ewidencji i rejestru zabytków na 31 grudnia 2007 r.* Operacje liczbowe przeprowadziła Iwona Łopaciuk.

¹² Dz.U. z 2003 r., nr 162 poz. 1568, z późn. zm.

¹³ Zob. J. Purchla, P. Dobosz, Opinia na temat projektu Ustawy z dnia 11 I 1999 r. „Prawo ochrony dóbr Kultury”. Opinia sporządzona na zlecenie Rady Legislacyjnej.

wprowadzenie odpisu podatkowego od usług turystycznych mógł się stać instrumentem nowej filozofii ochrony dziedzictwa w Polsce, opartej na aktywnym zarządzaniu potencjałem dziedzictwa. Kwestia ta pozostaje więc dzisiaj jednym z pierwszoplanowych celów polityki państwa czekających na realizację.

6. Ustawowe formy ochrony zabytków nieruchomości

Ustawa z 2003 r. przewiduje kilka form instytucjonalnej ochrony zabytków. Oprócz „klasycznej” decyzji o wpisie do rejestru zabytków należy zasygnalizować potrzebę optymalizacji rozwiązań normatywnych dotyczących uznawania za pomnik historii i tworzenia parków kulturowych. Kwalifikowane zabytki nieruchomości, czyli te o wartości szczególnej z punktu widzenia ogólnonarodowego i ogólnopaństwowego, mogą zostać uznane w formie rozporządzenia przez Prezydenta RP za pomniki historii. Niestety, poza skutkiem prawnym w płaszczyźnie międzynarodowej (potencjalny wpis na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Przyrodniczego UNESCO) nie wynikają z tego niemal żadne skutki zapisane w prawie wewnątrzpaństwowym. Właściciele obiektów historycznych, zabytkowych, stanowiących dziedzictwo kulturowe, nie nabywają z tytułu uznania za pomnik historii żadnych uprawnień publicznoprawnych. Dyskusyjne jest wywodzenie wobec nich także jakichkolwiek ograniczeń, czy to w formie nakazów, czy zakazów, gdyż te muszą wyraźnie wynikać z obowiązujących norm ustawowych. Organ administracyjny może posługiwać się tylko takimi formami działania, które wynikają z wyraźnie sprecyzowanych norm kompetencyjnych. Obszar uznany za pomnik historii dla państwowych służb konserwatorskich powinien jednak być terenem szczególnego monitoringu konserwatorskiego, wpisów do rejestru zabytków i ograniczeń inwestycyjnych. Przede wszystkim należałoby jednak uznanie obszaru za pomnik historii powiązać z obowiązkiem sporządzenia dla niego przez gminę obligatoryjnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jego koszty obciążałoby gminę, a w wypadku inercji jej władz w tym zakresie mogłyby

zostać uruchomione istniejące mechanizmy dyscyplinujące i przewidujące derogację kompetencji gminy¹⁴.

Tworzenie parków kulturowych zostało powierzone samorządowi gminnemu jako jego zadanie własne. Założenie takie wynika z faktu, że ciężar utworzenia i utrzymania administracyjnej struktury zarządu parkiem kulturowym spoczywa na gminie, a nie na państwie. Obecny model zadaniowy samorządu terytorialnego (zadania własne i zlecone) uniemożliwia zobligowanie przez wojewódzkiego konserwatora zabytków gminnego samorządu terytorialnego do założenia parku kulturowego, przy jednoczesnym obciążeniu gminy wszystkim kosztami jego utworzenia i utrzymania. Samorząd gminny ma całkowitą swobodę podejmowania decyzji w tym zakresie. Sfera oddziaływania wojewódzkiego konserwatora zabytków należy tutaj do płaszczyzny niewładczej, będąc obszarem prowadzenia konserwatorskiej polityki administracyjnej administracji rządowej. Mechanizmy takiej współpracy i inspiracji konserwatorskiej nie są obecnie należycie rozwinięte (zob. Purchla 2009, s. 67–68).

7. Ustrojowe dylematy ochrony dziedzictwa kulturowego

Uchwalona w roku 2003 Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która normuje problematykę ochrony dziedzictwa kulturowego, nie jest jedyną regulacją ustawową z tego zakresu. *Raport* zawiera nie tylko analizę obowiązujących norm prawnych, lecz także syntezę dysfunkcji systemu ochrony dziedzictwa kulturowego (Purchla 2009, s. 39–46). Objęła ona trzy płaszczyzny:

- wewnętrzny system prawa ochrony zabytków;
- korelację prawa ochrony zabytków z istniejącym prawem regulującym inne dziedziny stosunków społecznych (zwłaszcza z prawem budowlanym, prawem zagospodarowania przestrzennego, prawem cmentarnym);

¹⁴ Najnowsze omówienie zagadnień prawnej ochrony zabytków nieruchomości w Polsce zamieściła w swej książce Katarzyna Zalasieńska (2010, s. 266–271). Tam zob. też komentarz na temat pomnika historii jako formy ochrony zabytków nieruchomości.

- brak rozwiązań systemowych mogących stymulować szerszą niż obecna partycypację obywatelską w finansowaniu ochrony dziedzictwa kulturowego i zarządzaniu¹⁵.

Kwestią kluczową dla skutecznej ochrony zabytków w demokratycznym państwie prawa jest zasada ograniczonego prawa własności ze względu na interes społeczny. Podporządkowując interes prywatny publicznemu, państwo tworzy jednocześnie system pomocy kompensujący dodatkowe obowiązki nałożone na właścicieli zabytków. Praktyka krajów europejskich jest w tym zakresie zróżnicowana. Często oznacza jednak sięganie do mechanizmów podatkowych (ulgi dla właścicieli zabytków) oraz tworzenie czytelnego systemu subsydiowania ze środków publicznych prac konserwatorskich w obiektach zabytkowych.

Fundamentem skutecznej polityki państwa w kwestii ochrony zabytków winien być również merytoryczny charakter służb konserwatorskich i ich apolityczność. Ochrony zabytków nie można przy tym oderwać od szerokiego kontekstu – chodzi nie tylko o mecenat państwa wobec kultury, lecz także o reguły polityki przestrzennej, edukacji społecznej na rzecz ochrony dziedzictwa, wreszcie zagadnienia ustrojowe.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi naturalny fundament tworzenia państwowej strategii ochrony zabytków w Polsce. Ze sformułowań odnoszących się do sfery ochrony dóbr kultury, zawartych w art. 5 i 6, wynika, że „Rzeczpospolita Polska (...) strzeże dziedzictwa narodowego”, a także „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Przy konstruowaniu ustawowego modelu ochrony dóbr kultury nie można pominąć również innych zasad konstytucyjnych, w szczególności takich jak:

- zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2);
- zasada państwa zapewniającego ochronę środowiska, opartą na zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 5);
- zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15, ust. 1) oraz zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16, ust. 2);
- zasada ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21, ust. 1), od którego ustawodawca konstytucyjny wprowadza odstępstwo w instytucjonalnej formie wywłaszczenia, dopuszczalnego „jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” (art. 21, ust. 2).

Istotne jest bowiem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy instytucjonalne formy ochrony dóbr kultury, wyrażone w ustawie, a zawierające ograniczenia prawa własności co do zakresu i formy korzystania z dóbr kultury, są zgodne z treścią konstytucyjnych norm formułujących wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela (Purchla 2009, s. 57).

Kwestią otwartą pozostaje problematyka organizacyjna ochrony dóbr kultury w Polsce. Jest to zasadnicze zagadnienie ustrojowe dotyczące podmiotowego określenia i usytuowania „administracji konserwatorskiej” w systemie administracji publicznej. Ma ono istotne znaczenie, albowiem miarą skuteczności działań wojewódzkiego konserwatora zabytków jest, oprócz wyposażenia go w określone kategorie uprawnień władczych, przede wszystkim zakres jego niezależności i samodzielności organizacyjnej. W sile niezależności, a nie tylko w kompetencjach, urzeczywistnia się skuteczność konserwatorska. Można nawet stwierdzić, iż stanowi ona wypadkową niezależności i kompetencyjności. Sfera ochrony dóbr kultury, w myśl optymalnych założeń, nie powinna pozostawać w gestii wojewody, gdyż takie rozwiązanie systemowe determinuje całkowitą zależność wojewódzkiego konserwatora zabytków (podwładnego wojewody) od jego bezpośredniego przełożonego. Modelowym usytuowaniem wojewódzkiego konserwatora zabytków – postulowanym w *Raporcie* – jest zatem zasada niezespołenia (specjalizacji), zamiast przyjętej w regulacjach ustawowych

¹⁵ Jeśli chodzi o brak rozwiązań systemowych mogących stymulować szerszą partycypację obywatelską w finansowaniu ochrony dziedzictwa kulturowego i zarządzaniu nią, to należy wymienić m.in. brak regulacji ustawodawstwa repywatyzacyjnego dotyczącego dziedzictwa kultury oraz brak możliwości tworzenia fundacji prywatnoprawnych i formalnoprawnych o celach wyłącznie prywatnych, lecz użytecznych publicznie w zakresie ochrony zabytków (istniały w okresie międzywojennym).

(a także w nowej ustawie) zasady zespolenia z wojewodą¹⁶.

W zakresie gospodarki przestrzennej nieodzowne dla rzeczywistej skutecznej ochrony dóbr kultury jest wprowadzenie takiego rozwiązania, które zapewni czynny bezpośredni udział wojewódzkiego konserwatora zabytków w kreowaniu ochrony dóbr kultury w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a zatem planów opracowywanych na poziomie gminy. Skala skuteczności konserwatorskiej jest tutaj uzależniona od czynnego udziału wojewódzkiego konserwatora zabytków na wielu etapach procedury opracowywania i uchwalania planów przestrzennych, a także od zakresu władczych uprawnień co do formułowania ich treści. Niezbędne jest więc wprowadzenie systemowego modelu skutecznych konserwatorskich argumentów prawnych w zakresie gospodarki przestrzennej.

Funkcjonujący dotychczas system ochrony zabytków w Polsce stanowi typowy przykład administracji reglamentacyjnej, działającej przede wszystkim za pomocą nakazów i zakazów. Nie jest on wzbogacony systemem mechanizmów ekonomicznych wzmacniających skuteczność ochrony dóbr kultury, opartym także m.in. na instytucjach cywilnoprawnych.

Tylko umiejętne i harmonijne włączenie dziedzictwa do wielkiej zmiany cywilizacyjnej, jakiej jesteśmy dziś świadkami, daje gwarancję jego skutecznej ochrony. Trzeba przy tym podkreślić szerokość, złożoność i interdyscyplinarność problematyki ochrony zabytków w warunkach gospodarki rynkowej oraz postępującej globalizacji. Ta nowa sytuacja zmusza do zmiany dotychczasowej – pasywnej – filozofii ochrony.

Nowoczesna ochrona dziedzictwa musi w istocie oznaczać skuteczne zarządzanie potencjałem dziedzictwa i ciągłe poszukiwanie kompromisu między doktryną konserwatorską a nieuchronną zmianą. Wymaga to od służb konserwatorskich coraz większej wiedzy w zakresie ekonomii, teorii zarządzania, marketingu, a także prawa i administracji publicznej.

Dziedzictwo to zasób stanowiący znaczący potencjał rozwojowy. W krajach wysoko rozwiniętych ochronę dziedzictwa często traktuje się więc jako ważny instrument rozwoju regionalnego, upatrując w niej stale rosnący rynek pracy. Jednocześnie nowa filozofia ochrony winna być pozbawiona nacjonalizmu kulturalnego, kładąc silny nacisk na kwestie tożsamości, indywidualnej tradycji i rodzimości poszczególnych kultur.

8. Nowe otwarcie?

Dotychczasowe doświadczenie polskiej transformacji w kwestii dziedzictwa i jego ochrony wymusza pilną potrzebę nowego otwarcia. Dziedzictwo kulturowe to nie balast, lecz szansa – jednak pod warunkiem, iż spojrzymy na nie wielowymiarowo i bez wstępnych ograniczających założeń. Koniecznością chwili staje się przełamanie syndromu obłęzonej twierdzy, jaką stała się na naszych oczach ochrona zabytków w Polsce.

Balastem pozostaje ciągle marksowski dogmat o nieproduktywności kultury. Szansą staje się upowszechnianie nowego myślenia o dziedzictwie jako o czynniku rozwoju. Pomaga nam w tym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, fundusze unijne i umacnianie samorządu terytorialnego jako „strażnika dobra wspólnego”.

Dotychczasowe narzędzia prawne i finansowe przystosowane do „obsługi” systemu statycznego realizowanego w warunkach centralnego sterowania i ekonomii nakazowo-rozdzielczej tworzyły system ochrony zabytków. Dzisiaj stajemy przed pilną koniecznością stworzenia w Polsce systemu efektywnego zarządzania dziedzictwem, który byłby przekonujący dla społeczności lokalnych oraz – wraz z właścicielami i użytkownikami zabytków – stanowiłby podstawowe ogniwo opieki nad dziedzictwem. Ta zasadnicza różnica i trudność wynika z faktu, że o ile zabytek należy do przeszłości, o tyle dziedzictwo służy celom współczesnym. Bariery są również w tej kwestii ignorancja klasy politycznej. Żadne zmiany światopoglądowe i polityczne w Polsce nie spowodowały jak dotychczas przełomu w podejściu do zagadnień ochrony przez zarządzanie dziedzictwem. Nie ulega dziś wątpliwości, że obecny system nie ochroni bardzo dużej części zasobu zabytkowego, zwłaszcza że nie ma w nim

¹⁶ Podobne stanowisko zajmuje w kwestii powierzenia spraw ochrony zabytków organom administracji niezespolonej Katarzyna Zalaszińska (2010, s. 203–205).

mechanizmów umożliwiających adaptację do zmieniających się warunków.

Skoro państwo polskie nie radzi sobie ze skutecznym systemem ochrony dziedzictwa kulturowego, skoro istniejący system jest niewydolny zarówno w aspekcie prawnym, organizacyjnym, jak i finansowym, to uspołecznienie procesu ochrony dziedzictwa staje się dzisiaj wyzwaniem chwili. Kapitał społeczny winien stać się przy tym szansą zarówno dla ochrony dziedzictwa kulturowego, jak i wykorzystania go jako zasobu prorozwojowego. Dotyczy to dziedzictwa i materialnego, i niematerialnego, którego znaczenie szybko rośnie.

Strategia rozwoju kapitału społecznego na rzecz dziedzictwa kulturowego winna obejmować bardzo różne problemy. Można je przykładowo podzielić na następujące obszary:

1. Wykorzystanie kapitału społecznego w procesie kreacji i identyfikacji dziedzictwa kulturowego. Procesy te oparte są bowiem na więziach społecznych i pamięci zbiorowej. Ich „produktem” są m.in. miejsca pamięci i umacnianie poczucia wspólnotowości.
2. Podjęcie prac nad kompleksowym systemem edukacji na rzecz dziedzictwa, pojmowanej przede wszystkim jako wychowanie w poszanowaniu tradycji i wartości jej świadectw. Równocześnie edukację na rzecz dziedzictwa należy rozumieć nie tylko jako „rozmowę” o przeszłości, lecz także refleksję o teraźniejszości i przyszłości. Chodzi więc również o wyzwalanie indywidualnej kreatywności i innowacyjności w kulturze poprzez „rozmowę” o dziedzictwie. Ten model edukacji winien uczyć oprócz odpowiedzialności za dziedzictwo również szacunku dla kulturowej różnorodności i umiejętności dialogu. Najważniejszą przestrzenią dla tworzenia kapitału społecznego w tym zakresie jest szkoła!
3. Politykę budowania szerokiej społecznej świadomości wobec dziedzictwa (*heritage awareness*). Winien to być nie tylko warunek konieczny skutecznej ochrony dziedzictwa kulturowego, ale fundament tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Wymaga to m.in. właściwej współpracy ze światem mediów.
4. Wspieranie przez państwo aktywnej partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie ochrony zabytków i opieki nad nimi,

a zwłaszcza właściwe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych. Wzrastającej aktywności społeczeństwa w procesach ochrony i opieki nad zabytkami nie towarzyszy skuteczna polityka państwa dla wzmacniania tego kapitału społecznego. Liczne organizacje pozarządowe aktywnie działające w „obszarze dziedzictwa” nie uzyskują właściwego wsparcia ze strony państwa. Wynika to m.in. z ciągle anachronicznego traktowania w Polsce problematyki sektora pożytku publicznego.

5. Tworzenie mechanizmów dla wykorzystania synergii we współpracy samorządów gminnych, organizacji pozarządowych i sektora prywatnego dla efektywnego zarządzania dziedzictwem na poziomie lokalnym. Może to być zarówno ważne narzędzie rozwoju lokalnego, jak i instrument decentralizacji państwa.
6. Wykorzystanie dziedzictwa kulturowego jako zasobu dla zrównoważonego rozwoju regionalnego i ochrony krajobrazu kulturowego. Obszary wymagające w tej kwestii skoordynowanej polityki na poziomie regionalnym to m.in.:
 - środowisko;
 - rozwój społeczny;
 - kultura;
 - edukacja;
 - turystyka i rozwój gospodarczy;
 - planowanie przestrzenne.
7. Wzmacnianie i stymulowanie współpracy między różnymi podmiotami: instytucjami państwa, systemem edukacyjnym, instytucjami kultury, organizacjami pozarządowymi, przemysłem i prywatnymi firmami oraz spontanicznymi sieciami opartymi na technologiach cyfrowych.

Na podstawie obserwacji dojrzałych demokracji i ich niejako naturalnej, wynikającej z tradycji, dbałości o dziedzictwo można zaryzykować tezę, iż społeczeństwo polskie wchodzi dopiero w fazę publicznej dyskusji o rzeczywistej roli zabytków w życiu współczesnym. Dyskusja ta przede wszystkim winna prowadzić do społecznej waloryzacji dziedzictwa lokalnego – uwidocznionej w samorządowych planach ochrony zabytków, planach rozwoju społeczno-gospodarczego i innych aktach prawa miejscowego. Samorząd terytorialny i społeczeństwo

obywatelskie są bowiem warunkiem koniecznym stworzenia nowoczesnego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce.

Do najważniejszych i najpilniejszych zadań, jakie stają dziś przed władzą państwową odpowiedzialną za ochronę i opiekę nad zabytkami w Polsce, zaliczyć trzeba:

- ponowne scentralizowanie („odzespolenie”) służb konserwatorskich i ich reintegrację;
- przywrócenie autonomicznego (odpolitycznionego) statusu urzędu Generalnego Konserwatora Zabytków i kadrowe wzmocnienie służb konserwatorskich;
- stworzenie alternatywnych, pozabudżetowych mechanizmów finansowania ochrony zabytków w analogii do istniejącego w Polsce systemu ochrony środowiska naturalnego;
- oparcie systemu zarządzania zasobami dziedzictwa kulturowego przede wszystkim na zasadach ekonomii społecznej, a nie na komercjalizacji zabytków;
- przełamanie syndromu Polski resortowej – zwłaszcza w obszarze gospodarki przestrzennej;
- lepsze wykorzystanie istniejących rozwiązań prawnych, takich jak park kulturowy (jego ustanowienie winno być kompetencją wojewódzkiego konserwatora zabytków), dla prowadzenia skutecznej ochrony krajobrazu kulturowego;
- zrewidowanie polityki wpisu do rejestru (nawet za cenę powrotu do kategoryzacji zabytków) poprzez stosowanie statusu Pomnika Historii jako formy ochrony szczególnie wspieranej przez państwo;
- podjęcie prac nad kompleksowym systemem edukacji na rzecz dziedzictwa, pojmowanej przede wszystkim jako wychowanie w poszanowaniu tradycji i wartości jej świadectw oraz naukę o skutecznym zarządzaniu zasobami dziedzictwa;
- wspieranie przez państwo aktywnej partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie ochrony zabytków i opieki nad nimi, a zwłaszcza właściwe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych;
- ratyfikację międzynarodowych konwencji w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i ścisłe przestrzeganie przez Polskę ich ducha i litery.

Brak koncepcji wykorzystania ogromnego potencjału sektora kultury jako czynnika rozwojowego w najszerszym tego słowa znaczeniu jest coraz bardziej szkodliwy nie tylko dla samej kultury, lecz także dla Polski. Dotyczy to zwłaszcza obszaru dziedzictwa kulturowego!

Powstaje zatem konieczność szybkiego sformułowania aksjologicznego modelu współczesnej ochrony dóbr kultury, odmiennego od dotychczasowego.

Bibliografia

Bell D. (1998). *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Costonis J.J. (1974). *Space Adrift. Landmark Preservation and the Marketplace*. Chicago–London: University of Illinois Press.

Heilbrun J., Gray Ch.M. (2001). *The Economics of Art and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.

Howard P. (2003). *Heritage. Management, Interpretation, Identity*. London–New York: Continuum.

Mikułowski-Pomorski J. (2005). *Kultura wobec społecznej transformacji*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Purchla J. (2002). „Kultura a transformacja Polski”, w: J. Szomburg (red.), *Kultura i przemysły kultury szansą rozwojową dla Polski*. Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Purchla J. (2005). *Dziedzictwo a transformacja*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.

Purchla J. (red.) (2009). *Raport o systemie ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce po roku 1989*. Warszawa.

Purchla J., Palmer R. (red.) (2010). *Kultura a rozwój 20 lat po upadku komunizmu w Europie*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.

Soldani A., Jankowski D. (2004). *Zabytki. Ochrona i opieka. Praktyczny komentarz do nowej ustawy. Tekst ustawy z dnia 23 lipca 2003 r.* Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.

Throsby D. (2001). *Economics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zalasińska K. (2010). *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Building a Cultural Heritage Preservation System in Poland

After its political transformation, Poland had to face new challenges and threats concerning its cultural heritage. The Congress of Polish Culture, organised in Cracow in September 2009, prepared a comprehensive report on the cultural heritage preservation system in Poland after 1989. The authors of the report indicate three phenomena that can have a significant impact on the future of Polish historical monuments: an accelerating process of transformation of building stock, leading to stronger pressures of economic factors on the cultural landscape; a growing demand for heritage as a backlash against the homogenising effects of globalisation and a result of the increasingly important economic role of tourism; a shift in focus from the value of heritage to the needs of society. This new approach to heritage can be described as a change in its ontological status.

The existing legal and financial tools of monument protection were adapted to a static situation typical of a centrally-planned economy and a command-and-quota system. Today, we need to create a new effective programme of heritage management that would satisfy local communities who, together with the owners and users of monuments, are crucial for heritage protection.

Key words: culture and political transformation, heritage and development, cultural policy, monument protection.

Jacek Raciborski

Obywatel i państwo

Podstawowa teza artykułu brzmi: państwo współczesne jest potężne jak nigdy w historii. Ta potęga wyrasta ze znacznych oczekiwań obywateli co do ilości i jakości dóbr dostarczanych przez państwo. Państwa, niezależnie od licznych trudności, te wysokie oczekiwania spełniają. Szczególną siłę państwo ukazało w początkach ekonomicznego kryzysu, który wybuchł w 2008 r. Potęga państwa nie współwystępuje z aktywnym obywatelstwem i nie towarzyszy jej rozwinięta infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Autor eksponuje dualistyczny charakter społeczeństwa obywatelskiego, gdyż obywatele stowarzyszą się w istotnie odmiennych celach: a) aby wywierać wpływ na państwo i w ten sposób uzyskiwać także indywidualne korzyści; b) aby samodzielnie realizować swoje potrzeby w obrębie stowarzyszeń. W Polsce obserwujemy istotne deficyty w wymiarze zarówno indywidualnego obywatelstwa, jak i społeczeństwa obywatelskiego w obu formach.

Słowa kluczowe: państwo współczesne, obywatelstwo, oczekiwania obywateli wobec państwa, społeczeństwo obywatelskie, kryzys państwa opiekuńczego.

1. Wprowadzenie¹

Arystotelesowska formuła, iż „człowiek jest istotą stworzoną do życia w państwie”, pozostaje w mocy; po dziś dzień wskazuje podstawowy mechanizm uspołeczniania jednostek. Działanie tego mechanizmu rozpoczyna się od precyzyjnego rozdzielania jednostek pomiędzy państwa, co czyni ludzi obywatelami, czyli osobami przynależnymi państwowo. Właśnie przynależność państwowa jest rdzeniem prawnego rozumienia obywatelstwa (Jagielski 1998) i na podziale ludzi pomiędzy państwa ufundowany jest współczesny ład międzynarodowy.

Ogół obywateli składa się na lud. Takie rozumienie nawiązuje bardziej do rzymskiego *populus* niż greckiego *demos*. Ateński *demos* nie był źródłem władzy: on władzę sprawował. Idea suwerennego ludu, który jest źródłem władzy państwowej, została sformułowana w średniowieczu jako konkurencyjna wobec zasady „cała władza pochodzi od Boga” i wykorzystana w sporze o supremację pomiędzy cesarstwem

a papieżem (Canovan 2008, s. 26–33; Sartori 1994, s. 46–49). Lud jako źródło prawowitej władzy, sprawowanej dla jego dobra, to typowy społeczny konstrukt, w którego wytworzeniu dominująca jest właśnie rola władzy państwowej i aparatów ideologicznych państwa. Dobrze ten mechanizm pokazuje przykład PRL, w której za suwerena uznano lud pracujący miast i wsi, a jądro owego ludu stanowiła klasa robotnicza. Jej bunty były tymi momentami, kiedy lud przedstawiał być „ludem w rezerwie” i stawał się republikańskim ludem w działaniu. Lud tutaj to politycznie zmobilizowani społeczni aktorzy – indywidualni i zbiorowi². Takie rozumienie ludu niezupełnie jest zgodne z założeniami

Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.

¹ W artykule tym wykorzystuję obszernie fragmenty mojego referatu z sesji plenarnej XIV Ogólnopolskiego Zjazdu Socjologicznego, Kraków, wrzesień 2010 r.

² Warto w tym kontekście przytoczyć opinię Margaret Canovan (2008, s. 160–161): „Ze wszystkich najnowszych przypadków ujawnienia się «siły ludu» najsilniejsze roszczenie do autentyczności jako oddolny ruch ludu ma polska Solidarność, która niespodziewanie pojawiła się w 1980 r. Żaden czarownik nie wyczarował ani nie kontrolował tych wydarzeń, które wydają się być źródłem zdziwienia nawet dla tych, którzy byli w to zaangażowani. Jedną z najbardziej uderzających cech tego ruchu była jego wzbudzająca respekt skala: w swoim punkcie szczytowym, nie zważając na oficjalną wrogość, zmobilizował on dziesięć milionów ludzi z populacji liczącej niecałe czterdzieści milionów”.

demokracji. Demokracja odrzuca roszczenia nawet najbardziej zmobilizowanej, wykształconej, obdarzonej wszelkimi cnotami mniejszości do konstytuowania ludu. W demokracji przedstawicielskiej lud tworzą wszyscy obywatele i to uzasadnia roszczenie ludu do sprawowania suwerennej władzy. Podstawowy jednak problem empirycznie ujmowanych współczesnych demokracji polega na tym, iż lud jest rzadko obecny, a wszyscy jego członkowie nie są obecni nigdy. Lud w praktyce manifestuje się więc w formie działających mniejszości, a jego wolę wyraża za zwyczaj największa mniejszość. Tym samym lud pozostaje jakby na zewnątrz państwa. W dodatku zdaje się nie być zainteresowany codziennym tworzeniem i podtrzymywaniem tegoż.

Z tego poziomu ogólności pora przejść do pytań praktycznie ważnych. Indywidualistyczne ujęcie ludu oznacza, iż jakość ludu to w gruncie rzeczy jakość poszczególnych obywateli. Jakość państwa zależy od jakości obywateli i odwrotnie: jakość obywateli jest konsekwencją jakości państwa. Te byty wzajemnie się ustanawiają. Drugie to pytanie o wolę ludu, czyli o to – pozostając przy jego indywidualistycznym rozumieniu – czego właściwie obywatele chcą od państwa.

2. Koniec państwa?

Nie ma chyba bardziej wyświechtanej frazy w naukach społecznych, jak „Koniec...”, ewentualnie „Zmierzch...”: *Koniec historii* (Fukuyama), *Zmierzch Zachodu* (Spengler), *Koniec człowieka* (Derrida). Bledną przy tym idee takie, jak: *Koniec pracy* (Riffkin), *Koniec ideologii* (Bell), koniec kapitalizmu, koniec religii, koniec polityki, koniec rodziny itp. Trochę to wszystko równoważą „narodziny” i „świty”, ale w sumie zmierzch, koniec dominują, gdy idzie o obraz zjawisk społecznych. W tej sytuacji nie zaskakuje idea końca państwa obecna już w klasycznym marksizmie, ale teraz wracająca w całkowicie innym kontekście. Lepiej jednak porzucić ten język, jakkolwiek pytanie pozostaje: co się dzieje z państwem w ogólności i państwem narodowym w szczególności.

Wyjść trzeba od tradycyjnego rozumienia państwa – w duchu Jellinka i Webera, aby później zapytać, co się zmienia. Państwo jest polityczną organizacją obywateli żyjących na terytorium

ściśle określonymi granicami, posiadającą monopol legalnego przymusu i cechującą się suwerennością wewnętrzną oraz w stosunkach z innymi państwami. W nowszym języku, ale dalej w myśl weberowskiej tradycji, traktujemy państwo jako korporacyjnego agenta, co oznacza, że możemy mu przypisać tożsamość (wystarczy, iż istnieją ludzie przekonani o swojej przynależności do konkretnego państwa), interesy, zdolność do intencjonalnego działania zgodnie z tymi interesami, wymagającą z kolei istnienia zinstytucjonalizowanej struktury decyzyjnej (Wendt 2008, s. 188–224; Wnuk-Lipiński 2005, s. 79–100). Państwo cechuje tu więc podmiotowość sprawcza i jest ono wyraźnie wyodrębnione od społeczeństwa: jest państwo i jest społeczeństwo.

Istnienie tak rozumianego państwa zostało zakwestionowane już w latach 80. minionego wieku. Ulrich Beck w *Spółczeństwie ryzyka* (1986/2002) pisał, iż państwo nie jest już w stanie kontrolować najważniejszych procesów ekonomicznych, społecznych i politycznych, za które nominalnie odpowiada. A Helmut Willke, inspirowany się Luhmannem, precyzował: „Podstawy obdarzenia państwa szczególnym statusem rozpadły się. Jest ono częścią zróżnicowanej całości – społeczeństwa, jednym spośród wielu społecznych aktorów, w najlepszym wypadku – *primus inter pares*” (Willke 2007, s. 138). Doszło do rozproszenia władzy i zmiany architektury współczesnych społeczeństw. Wydaje się, że następuje proces wchłaniania państwa przez społeczeństwo, a sama opozycja państwa i społeczeństwa – niegdyś fundament sfery politycznej – traci poznawczą użyteczność.

Najważniejszy wymiar upadku tradycyjnego państwa to utrata przez nie monopolu stanowienia prawa, wręcz rozerwanie tego definicyjnego związku między państwem a prawem. Tworzy się ono współcześnie w wyniku bardzo skomplikowanych zdecentralizowanych i depersonalizowanych procesów, w których nie widać suwerennego ludu w jakiegokolwiek postaci. Jak pisze Grażyna Skąpska (2008, s. 60), „porządek prawny współczesnych społeczeństw staje się w coraz większym stopniu dynamicznym efektem spontanicznych, oddolnych procesów samoregulacji oraz procesów negocjacji”. Zgoda. Widać to szczególnie dobrze na przykładzie Unii Europejskiej. Prawo UE stanowione jest

w bardzo skomplikowanym procesie, w którym – obok rządów państw członkowskich – olbrzymia jest rola Komisji Europejskiej, a zwłaszcza brukselskiej biurokracji, korporacji przemysłowych i zawodowych, ponadpaństwowych grup interesów, a także organizacji międzynarodowych i transnarodowych. Ogromna przy tym jest praktyczna rola orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, albowiem normy *expressis verbis* zawarte w traktatach z natury rzeczy są ogólnikowe i deklaratywne. Dla kompletności obrazu trzeba jeszcze odnotować, że istnieje prawo międzynarodowe publiczne i ostatnio karne, międzynarodowy arbitraż gospodarczy, prawo lokalne, różnego rodzaju prawa korporacyjne i, przede wszystkim, istnieją międzynarodowe standardy praw człowieka. Nakładanie się tych porządków prawnych powoduje wielką niepewność co do tego, jakie właściwie jest prawo i jak będzie stosowane. Sprzyja wytwarzaniu się stanu, który Skąpska (ibidem, s. 61) określiła mianem semantycznej niepewności prawa. W świetle powyższych uwag teza o wypłukaniu państwa współczesnego z prawodawczych kompetencji wydaje się potwierdzona.

A jednak wątpliwości pozostają. Po pierwsze, prawo międzynarodowe nadal stanowione jest przede wszystkim w trybie uzgodnień międzyrządowych i jego obowiązywanie wymaga procedury ratyfikacji. Co ważniejsze, procesy globalizacji i integracji nie zawsze osłabiają państwo: mogą zmniejszać siłę jego oddziaływania w przestrzeni narodowej, ale powiększać ją w przestrzeni transnarodowej. W szczególności, w tym pozornie żywołowym stanowieniu reguł gry na poziomie globalnym wyróżniona jest rola państw dużych. Zasada interdependencji dotyczy wszystkich aktorów globalnej gry – w tym państw dużych – ale nie ma tu żadnej symetrii. Największe państwa uzyskują coś w rodzaju metawładzy: zdolność do wpływania na reguły ustanawiania reguł oraz decydowanie o tym, co w ogóle podlega regulacji. Wreszcie, przy głębszym wejrzeniu w pewne prawa, które rodzą się i są stosowane, jakby bez udziału państwa (np. arbitraż gospodarczy, prawo lokalne, prawo samorządów zawodowych), dostrzeżemy państwo jako ich ostatecznego gwaranta i egzekutora. Samoregulacja i autoreferencyjność (w sensie luhmannowskim) niektórych tych subsystemów

jest pozorna bądź dotyczy tylko sytuacji zwykłych, a nie kryzysowych.

3. Siła państwa w kryzysie

Drugi podstawowy wymiar kryzysu państwa współczesnego miałby polegać na całkowitej utracie przez nie mocy w sferze ekonomicznej. Narodził się globalny rynek finansowy, rynek towarów i usług, którego nikt nie jest w stanie kontrolować, a jedyna forma regulacji to samoregulacja poprzez kryzysy. „Kapitał nie ma narodowości”, „Rynki mają zawsze rację”, „Pieniądz nie zna granic” – te i dziesiątki podobnych haseł i opinii, wsparte setkami prac o liniowo przyspieszającej globalizacji, uformowały przekonanie, że przynajmniej gdy idzie o ekonomikę, państwo stało się „wydmuszką” i może jedynie pozorować kontrolę.

Doświadczenie kryzysu zapoczątkowanego upadkiem w 2008 r. banku Lehmann Brothers, którego głębi i skutków kryzysu jeszcze nie znamy, nakazuje sceptycyzm wobec tego rodzaju tez. Oto w kilka dni po tym wydarzeniu rząd Stanów Zjednoczonych przygotowuje pakiet ratunkowy dla banków wart 700 mld USD. Banki dostały wsparcie w różnych formach: gwarancji, pożyczek bądź też po prostu rząd przejmował akcje, co oznaczało częściową lub całkowitą ich nacjonalizację. Firmy korzystające ze wsparcia musiały przyjąć narzucone przez administrację ograniczenia, zwłaszcza dotyczące płac kadry zarządzającej. Bardzo pouczająca jest historia General Motors – do niedawna największego koncernu motoryzacyjnego świata z przychodami blisko 200 mld USD rocznie. Na progu kryzysu otrzymał on 19 mld USD rządowego wsparcia. To nie wystarczyło i rząd, posługując się procedurą bankructwa, przejął 72% akcji koncernu za 50 mld USD. Była to oczywista nacjonalizacja z dnia na dzień. Uwzględniając także inne programy, rząd amerykański w krótkim czasie wyasygnował na przeciwdziałanie kryzysowi ponad 1,5 biliona USD³. Rządy państw europejskich przeznaczyły łącznie podobną kwotę, tyle że w euro. Są to pieniądze niewyobrażalne: nie ma ich w żadnych skarbcach. Ta swobodna kreacja pieniądza przez państwa (choćby

³ Wszystkie dane za: Małkiewicz 2010 (s. 134–173).

tylko potencjalna) właściwie czyni z rynku fikcję i ukazuje kruchość, w porównaniu z państwem, nawet największych firm. Mówiono kiedyś, iż to, co jest dobre dla General Electric, jest dobre dla Stanów Zjednoczonych, wskazując tym samym na podporządkowanie państwa interesom wielkiego kapitału. Po ostatnich doświadczeniach można w usta Baracka Obamy włożyć następujące słowa kierowane do prezesów General Motors: „Odbieram wam wasze zabawki, bo to, co się dzieje, nie podoba się moim wyborcom”.

Jednak z tego kryzysu płynie również drugi wniosek: jego gwałtowność i skala świadczą o tym, iż bardzo zaawansowana jest erozja porządku opartego na państwach narodowych i w to miejsce nie wyłonił się w porę nowy globalny porządek polityczny, w ramach którego możliwa byłaby kontrola zglobalizowanych finansów i gospodarki. Reakcja na kryzys na pierwszym etapie dokonała się w logice narodowo-państwowej, kapitał i przedsiębiorstwa odzyskały narodowe barwy, nasiliły się praktyki protekcyjnistyczne i wzmocniły państwowe granice. Na drugim etapie podjęte kroki też były tradycyjne: państwa G-20 uzgodniły na szczycie w kwietniu 2009 r. wzmocnienie Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz powiększenie pomocy rozwojowej dla państw najbardziej ubogich i obiecały koordynację innych środków stosowanych w walce z kryzysem. Podkreślmy – to jest działanie w logice międzynarodowej, a nie transnarodowej, działanie tradycyjne, bo podejmują je rządy państw narodowych, a nie jakies inne, nowe siły światowej metagry.

Nie sposób dziś przesądzić, czy opisana reakcja na kryzys za pomocą instrumentów będących w dyspozycji państwa narodowego i organizacji międzynarodowych okaże się wystarczająca. Jeżeli tak, to trzeba będzie zaakceptować inne od dotychczas dominującego spojrzenie na globalizację i rolę państwa i przyznać, iż pogłoski o jego śmierci były zdecydowanie przedwcześnie. Byłoby to w duchu Harolda Jamesa (2010), który ujmuje globalizację jako historyczny proces o charakterze cyklicznym: po okresie jej przyspieszenia następuje kryzys i gwałtowne zatrzymanie tempa tego procesu, a nawet odwrót. W okresach deglobalizacji wzrasta rola państwa, społeczeństwa wymuszają politykę antymigracyjną,

protekcjonistyczną, rozlega się powszechne wołanie o ingerencję państwa i o silny rząd, który położy kres spekulacjom i wywożeniu kapitału. Ostatni poważny odwrót od globalizacji to Wielki Kryzys lat 30. XX w. Aby jednak ukazać stabilność społecznych reakcji na globalizację i uniwersalizację świata, James przywołuje sytuację początku XVI w., będącego czasem globalizacji wywołanej wielkimi odkryciami geograficznymi, i cytuje Marcina Lutera, głoszącego wówczas: „Handel zagraniczny, który z Kalkuty, Indii i innych podobnych miejsc ściągają produkty, takie jak kosztowny jedwab, przedmioty ze złota i przyprawy – które służą jedynie ostentacji, a nie użytecznemu celowi, oraz drenują pieniądze z kraju i ludzi – zostałyby zabronione, gdybyśmy mieli odpowiedni rząd i władców... Bóg nas, Niemców, opuścił i teraz musimy rozrzucić nasze złoto i srebro po obcych krainach, wzbogacając cały świat, podczas gdy my sami nadal jesteśmy żebrakami” (cyt. za James 2010, s. 25). Wołanie o silny, mądry rząd, służący konkretnemu ludowi, a nie obcym, jest więc pieśnią znaną od wieków. I lud nagradza takie rządy, w szczególności w czasach kryzysu.

4. Siła państwa w czasie zwykłym

Ostatnie stulecie w dziejach instytucji państwa to bezprecedensowy wzrost jego zadań, zwłaszcza jeśli myślimy o państwie europejskim. Obok tradycyjnych funkcji, takich jak obrona terytorium przed wrogiem nastawionymi obcymi, ustanawianie i egzekwowanie prawa, w szczególności praw własności, czy dbanie o elementarną infrastrukturę komunikacyjną, państwo zaczęło być odpowiedzialne za wzrost gospodarczy i bardzo szeroko rozumianą jakość życia obywateli, we wszystkich jego fazach. Odpowiedzialność – na razie pominiemy kwestię, z jakiego nadania – oznacza ekspansję regulacji na wszystkie ważne sfery życia społecznego. Zaczyna się od regulacji warunków biologicznej reprodukcji człowieka, później państwo nadzoruje wychowywanie dzieci, ściśle reglamentuje cały proces edukacji, reguluje warunki pracy i, szerzej, rynek pracy, zapewnia emerytury na starość, dba o zdrowie i codzienne bezpieczeństwo, pomaga w sytuacji biedy, organizuje czas wolny i troszczy się o pochówek. Inna grupa zadań

państwa to przeciwdziałanie dysfunkcjom rynku, co w praktyce oznacza bezpośrednio zaangażowanie państwa w sferę produkcji dóbr i redystrybucji dochodów. W szczególności inwestuje ono w sektory wybitnie ryzykowne (np. naukę) lub z innych powodów zaniechane przez rynek (np. wielkie inwestycje infrastrukturalne). Keynes wykazał, że ta aktywność państwa może być efektywna ekonomicznie, przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i podtrzymywać pokój społeczny. Ostatnie dziesięciolecie przyniosło pewien nawrót wiary w rynek i krytykę ekonomii keynesowskiej, ale państwo, wycofując się z własności przedsiębiorstw, rozwinęło na niebywałą skalę mechanizmy regulacji i nadzoru nad gospodarką, a w konsekwencji nad konsumentami i obywatelami. Nadzorowane w ramach ustawodawstwa antymonopolowego są fuzje przedsiębiorstw i ceny transakcyjne, komunikacja tradycyjna i elektroniczna w imię dbałości o szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa i obywateli, nadzorowane są banki i ubezpieczenia, media elektroniczne i produkcja towarów akcyzowych, zwłaszcza alkoholu i papierosów. Państwowa jest przestrzeń powietrzna i to, co pod ziemią – surowce mineralne, a nawet skarby zakopane przez przodków. Setki rodzajów aktywności wymagają koncesji i licencji państwa. Państwowe są morza (z wyjątkiem wód międzynarodowych) i rzeki, drogi i tory kolejowe (zazwyczaj).

Najczęściej używanym miernikiem rozległości państwa jest udział wydatków publicznych w jednorocznym PKB. Szacuje się, iż w 1913 r. w 10 wówczas najbardziej rozwiniętych państwach świata wynosiły one średnio 12,5% PKB, w 1937 r. wzrosły do 24% PKB (12 państw), przez ponad 20 lat do 1960 r. zwiększyły się nieznacznie do 29%, aby później w ciągu nieco ponad 30 lat osiągnąć przeciętny poziom 45% PKB. Od drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku wydatki publiczne w stosunku do PKB ustabilizowały się i w krajach Europy Zachodniej oscylują wokół 45%, ale we Francji, Szwecji i Danii przekraczają 50% PKB (dane dla 2008 r. za: Hausner 2008, s. 73; Tarchalski 2009, s. 28–29). Wydatki publiczne w Polsce po kilku latach wprowadzania gospodarki rynkowej (1996 r.) wyniosły 51%, ale po kolejnych 12 latach obniżyły się do niecałych 42% (Tarchalski, op. cit.), co było konsekwencją

wzrostu PKB i jednak pewnej racjonalizacji wydatków publicznych. Finansowanie tak wielkich wydatków odbywa się z podatków, ale te zazwyczaj nie wystarczają i państwa systematycznie się zadłużają. Dług publiczny USA zbliża się do 15 bilionów USD – oscyluje wokół wielkości rocznego PKB, a łączne zadłużenie państw Europy Zachodniej jest jeszcze wyższe. To znowu pokazuje pewną wirtualność tych pieniędzy, abstrakcyjność długów i niestosowność myślenia o finansach państwa w logice finansów gospodarstwa domowego czy przedsiębiorstwa.

Oczywiście, zasadne jest pytanie, czy państwo rzeczywiście kontroluje określone sfery, czy tylko kontrolę pozoruje. Trudno rozstrzygnąć to abstrakcyjnie. Bywa, że jego wpływ jest decydujący i oczywisty, jak na przykład w Polsce, na stan głównych dróg w kraju, i bywa, że stanowione przez nie reguły są fasadowe, jak na przykład ustawodawstwo antyaborcyjne. Trudność rozpoznania, jaki jest rzeczywisty zakres kontroli państwa nad określoną sferą, stanowi poniekąd immanentną cechę współczesnego państwa, jego nieprzejrzystości i autonomizacji podsystemów systemu politycznego. Ale nieraz obwieszcza się kurczenie państwa tam, gdzie następuje jedynie jego reorganizacja. Przykładem częstego nieporozumienia w widzeniu roli państwa w Polsce jest ujmowanie samorządu terytorialnego jako odrębnego od państwa, nawet mu przeciwnego. Tymczasem samorząd terytorialny jest tylko jednym ze sposobów działania państwa. Tendencja do postrzegania systemu samorządu terytorialnego jako odrębnego od państwa, zauważalna nie tylko w myśleniu potocznym, świadczy skądinąd o sukcesie tej reformy.

Potęę państwa widać też, gdy patrzymy, jak wielką armię pracowników zatrudnia ono bezpośrednio i pośrednio, i jak szybko powiększa się ten sektor. A to, skąd ludzie czerpią środki do życia, funduje najważniejsze socjologiczne podziały. Zaproponowany kiedyś przez Mirosławę Marody podział na „Polskę prywatną/sprywatyzowaną”, „Polskę państwową” i „Polskę na zasiłku” zachowuje moc eksplanacyjną (Marody 2002). Tytułem ilustracji warto podać, iż w wąsko rozumianej sferze budżetowej, tj. w administracji publicznej, armii, policji, oświacie, nauce i służbie zdrowia, pracowało w 2009 r. 3620 tys. osób, tj. 26% ogółu zatrudnionych (na podstawie

danych z rocznika GUS). A gdy uwzględnimy zatrudnionych w przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo oraz emerytów i rencistów, także utrzymujących się ze świadczeń opieki społecznej, to dostrzeżemy, że liczba osób „żywionych” przez państwo znacznie przewyższa liczbę utrzymujących się z rynku.

Wiele jest powodów tak gwałtownego rozwoju sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej. Najważniejszy z nich i zarazem ogólny to funkcjonalność państwa opiekuńczego, zwłaszcza w socjaldemokratycznym i korporatystycznym wydaniu dla kapitalizmu i demokracji. Pojawienie się socjalnego obywatelstwa ocaliło rynek, który w innym przypadku mógłby zostać zniesiony i to za pomocą metody demokratycznej, a nie bolszewickiej (Mann 1987; Barbalett 1993). Drugi, obok osłabienia redystrybucyjnych konfliktów, powód funkcjonalności państwa opiekuńczego to fakt, iż państwo wzięło na siebie ciężar przygotowania wykwalifikowanej siły roboczej, utrzymywania jej w dobrym zdrowiu, a także zachowywania w dobrej kondycji rezerwowej armii pracowników.

Bardzo wielu teoretyków wieści kres państwa opiekuńczego, z różnych wszakże powodów. Zygmunt Bauman uważa, że państwo opiekuńcze upada lub wręcz upadło, gdyż przestało być potrzebne z punktu widzenia kapitału, który zerwał państwowo-narodowe ograniczenia i przenosi się tam, gdzie może minimalizować koszty produkcji, w szczególności koszty siły roboczej. Upada – ponadto – bo stało się ofiarą własnego sukcesu. Rezygnuje z niego zadowolona większość, ukształtowana w warunkach powojennego dobrobytu, która uwierzyła w swoją zdolność do prywatnego uzyskiwania dóbr, dotychczas dostarczanych przez państwo na uśrednionym poziomie (Bauman 2006, s. 87–116). Na szeroką skalę wraca kryterium dochodowe jako warunek partycypacji w świadczeniach oferowanych przez państwo. Są one adresowane do najbiedniejszych, niezdolnych do zapewnienia sobie koniecznych dóbr przez rynek. A to jest minimalne (liberalne) państwo opiekuńcze i ma ono niewiele wspólnego z prawdziwym państwem opiekuńczym.

Pogląd o załamaniu się narodowego państwa opiekuńczego, wprawdzie nieco inaczej niż u Baumana ujmowanego, podziela też Jerzy Hausner, który tak komentuje ten proces: „Za

sprawą wielu przyczyn taki porządek został zachwiany, a w dalszej konsekwencji załamał się i uległ głębokiemu przeobrażeniu. Kryzys KNWS [keynesowskie narodowe opiekuńcze – wyjaśnienie J.R.] dotknął wszystkich jego wymiarów – społecznego, gospodarczego i politycznego. Przede wszystkim zaś podważeniu uległa hegemonia państwa narodowego i dominacja krajowej skali prowadzenia polityki i rozwiązywania problemów. Państwo narodo- we nie było już w stanie zapewnić pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego i znalazło się w głębokim kryzysie finansowym, który podważył jego możliwości i zdolności opiekuńcze. Próba ochrony starego porządku przez narodowy protekcyjizm prowadziła jedynie do zaostżenia objawów kryzysu. Systemowa zmiana stała się nieunikniona” (Hausner 2008, s. 124).

Trudno przewidzieć, na ile, jeśli w ogóle, ostatni kryzys wpłynie na modyfikację wyżej przedstawionych poglądów. Trzeba jednak odnotować, iż w reakcji na rozwój państwa opiekuńczego już w końcu lat 70. minionego wieku pojawiła się koncepcja przeciążonego państwa (m.in. Huntington 1975; Rose, Peters 1977), która eksponowała, że dokonująca się w warunkach demokracji oraz wzrostu gospodarczego rywalizacja grup interesów doprowadza z czasem do sytuacji, iż początkowo skuteczne roszczenia generują następne, często sprzeczne ze sobą, których próby realizacji hamują wzrost gospodarczy, wywołują inflację i przerost regulacji. W konsekwencji państwo tłumi prywatną przedsiębiorczość i traci zdolność do efektywnego zarządzania. Stwierdzenie wielkiego wzrostu zadań państwa w okresie późnego kapitalizmu było też punktem wyjścia słynnej tezy Jürgena Habermasa o nieuchronnym deficycie legitymizacyjnym tego państwa za sprawą kulturowo warunkowanych rosnących oczekiwań, nigdy więc niemożliwych do zaspokojenia w pełni. Państwo straciło, z wielu powodów, możliwość uprawnocnienia tego stanu rzeczy: sens nie może być wytworzony administracyjnie – wywodził Habermas (1983, s. 464).

Odnosząc się do tych tez, David Held (2010, s. 255) słusznie zauważa, iż obie „zdają się traktować nowoczesne państwo jak «puste pudełko», przez które przepływają różne treści, dopuszczając się w ten sposób głębokiego lekceważenia

własnego potencjału państwa oraz aktywów pochodzących, przykładowo, z jego aparatu biurokratycznego, administracyjnego czy środków przymusu”. Od czasu, gdy tezy te były formułowane, państwo wielokrotnie pokazało się jako silny i sprawny aktor, w dodatku nieprzeżywający jakichś zasadniczych kłopotów z uprawomocnieniem swego działania. Do sprawy legitymizacji jeszcze wróć, ale już w tym miejscu warto odnotować, że kiedy zjawisko legitymizacji systemu politycznego ujmujemy empirycznie, to wszelkie tezy o kryzysie uprawomocnienia późnokapitalistycznego państwa należy odrzucić. Skrupulatna analiza Domańskiego i Słomczyńskiego przeprowadzona na danych zebranych w toku kilku edycji *Europejskiego Sondażu Społecznego* wskazuje na coś wręcz przeciwnego. Piszą oni: „W latach 2002–2006 rysowała się tendencja wzrostu legitymizacji. Rzecz jasna, analizując w tak krótkim przedziale czasowym, trudno wnioskować o zmianach. Faktem jest, że w latach 2002–2006 zjawisko to wystąpiło w większości społeczeństw europejskich. Największy wzrost legitymizacji wystąpił w Irlandii (z $-0,103$ do $0,471$) i Holandii (z $0,131$ do $0,501$). W przypadku Norwegii zwiększyła się ona z $0,313$ do $0,635$, w Szwajcarii z $0,406$ do $0,772$, i w Danii z $0,881$ do $1,016$. Pewien wzrost (z $-0,729$ do $-0,523$) dokonał się również w Polsce” (Domański, Słomczyński 2010, s. 72)⁴.

5. Oczekiwania obywateli wobec państwa

Przyjmijmy, w ślad za Sartorem, iż tym razem będziemy rozumieli przez pojęcie ludu demokratycznego państwa ograniczoną (prawami mniejszości) większość obywateli. Dzięki temu możemy po prostu zapytać lud o jego wolę. Wola ludu to wola większości obywateli, a nie formułowana przez jego reprezentantów czy tym bardziej duchowych przywódców. Zdecydowanie rozstajemy się tu z romantyczną tradycją ujmowania ludu jako bytu wręcz organicznego.

⁴ Podane wskaźniki cyfrowe to wartości indeksu legitymizacji skonstruowanego przez przywołanych autorów. Wartości indeksu zawierają się w przedziale $-2,38$ do $2,30$ i im wyższa wartość indeksu, tym wyższy poziom legitymizacji.

Z systematycznie prowadzonych w Polsce badań empirycznych wyłania się obraz olbrzymich oczekiwań obywateli wobec państwa i to w dodatku zdumiewająco stabilnych mimo zmiany ustrojowej. Właściwie to trudno wymyślić postulat wobec państwa, który nie uzyskałby większościowej akceptacji. W przeprowadzonych w 2009 r. przez mój zespół badaniach nawet dbanie o moralność obywateli zyskiwało większościowe poparcie. Oczekiwania wobec państwa dają się podzielić na cztery grupy. Pierwsza zawiera postulaty zagwarantowania wszystkim opieki zdrowotnej, mieszkań dla biednych, zasiłków dla bezrobotnych. Każdy z nich akceptuje ponad 90% Polaków. Przekonania te mają więc siłę społecznych oczywistości. O trwałości tego rodzaju przekonań najlepiej świadczy stosunek Polaków do tezy „rząd powinien zapewnić pracę każdemu, kto chce pracować”. W 1988 r. zdecydowanie zgadzało się z nią 70% badanych, w 1991 r. 65%, po kilku kolejnych latach nastąpił spadek do 47% (w 1997 r.), ale w latach późniejszych akceptacja wzrosła do ponad 50%. A jeżeli uwzględnimy nieco mniej zdecydowane poparcie dla tego postulat („zgadzam się”), to okazuje się, że transformacja nie zmieniła przekonania ponad 80% Polaków o ciężącym na rządzie obowiązku zapewniania pracy.

Druga grupa oczekiwań, cieszących się tylko nieco mniejszym poparciem niż pierwsza, tworzona jest przez postulaty rozległego zaangażowania państwa w gospodarkę i kontrolę rynku. Postulat pomocy dla przemysłu akceptowało w 1996 r. 80% badanych, a w 2009 r. wskaźnik ten wzrósł do 90% (prawdopodobnie w reakcji na kryzys). Jeszcze bardziej spektakularny wskaźnik siły postaw etatystycznych to postulat kontroli cen przez państwo. W 1990 r. akceptowało go 66% obywateli, a w 2009 r. – 76%. Trzecia wreszcie grupa oczekiwań wobec państwa tworzona jest przez postulaty działania na rzecz siły i zwartości państwa jako wspólnoty obywateli. W tej grupie znacznym poparciem cieszy się postulat prowadzenia polityki pronatalistycznej, a także dbania o moralność publiczną, ale już inwestowanie w armię spotyka się z umiarkowanym poparciem. Widoczna jest wyraźnie mniejsza intensywność akceptacji postulatów trzeciej grupy, chociaż z różnym zdecydowaniem popiera je ponad 70% Polaków. Podobnym stopniem

akceptacji cieszą się postulaty czwartej grupy – związane z partycypacyjną wizją państwa, które ma konsultować swoje decyzje z obywatelami i popierać stowarzyszenia. Jeden wskaźnik jest pocieszający. Wysoko wśród oczekiwań wobec państwa znalazł się postulat gwarancji dla wolności słowa i prawa do protestu⁵. Nasze badania ukazały też klasowe zróżnicowania oczekiwań wobec państwa. Przedstawiciele klasy wyższej, niezależnie od sektora zatrudnienia, zdecydowanie częściej wykazywali niechęć do ingerencji państwa w gospodarkę oraz znacznie skromniej widzieli jego zobowiązania socjalne. Osoby zaliczające się do klasy niższej, znów niezależnie od sektora zatrudnienia, miały daleko większe socjalne oczekiwania (Sadura 2010). Wobec ekonomicznej, a zwłaszcza ideologicznej dominacji klas wyższych może się pojawić wątpliwość, czy lud zdoła obronić swoje państwo opiekuńcze.

Witold Morawski, analizując znacznie bardziej rozległe badania PGSS z 1997 r. (na temat roli rządu), stwierdzał szczególną popularność w Polsce zasady „każdemu według potrzeb”, uzasadniającej wysokie transfery socjalne i interwencyjne funkcje państwa. Natomiast konkurencyjna zasada alokacji dóbr „każdemu według wysiłku” czy „ciężkiej pracy” uzyskiwała w Polsce dwu-, trzykrotnie mniejszą akceptację niż w USA i krajach zachodnioeuropejskich, chociaż poparcie dla niej powoli rosło (Morawski 2001, s. 149). Transformacja nie zmieniła jednak tego, co kiedyś nazywano roszczeniowością, a co z perspektywy socjaldemokratycznego państwa opiekuńczego stanowi zestaw całkiem rozsądnych oczekiwań wobec państwa. Na pewien paradoks wskazał właśnie Morawski (1998, s. 79): „Państwo – pisał o Polsce lat dziewięćdziesiątych – staje się coraz bardziej przeciążone, choć (...) jego aktywność w sferze oświaty, ochrony zdrowia, ekologii czy nauki ciągle jest zbyt mała”. Przeciążenie państwa jednakże to nie tylko kwestia wysokich społecznych oczekiwań i dużego zakresu rzeczywistej aktywności państwa. To po części konsekwencja jego niesprawności.

Istnieją jednak jeszcze ważniejsze oczekiwania ludu wobec państwa niż przedstawione

wyżej. Lud chce ładu, porządku, bezpieczeństwa. To są zresztą praobietnice państwa. Wielokrotnie w historii wystarczyły tylko te hasła, aby rządy zyskiwały znaczną popularność. Tak też otrzymywano przyzwolenie na dyktatorskie rozstrzygnięcia. W konstytucji każdego demokratycznego państwa przewidziana jest możliwość zawieszenia demokratycznych procedur w imię właśnie porządku i szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Także tego rodzaju oczekiwania wobec państwa są dobrze artykułowane w badaniach empirycznych. W przywołanych badaniach PGSS z 1997 r., w sytuacji gdy respondenci musieli dokonać wyboru spośród czterech celów politycznych, „utrzymanie porządku w kraju” znalazło się zdecydowanie na pierwszym miejscu (50%), wyprzedzając „hamowanie wzrostu cen” (30%), „zwiększanie wpływu ludzi na decyzje rządu” (17%) i „ochronę wolności słowa” (4%). Nastawienie w tych kwestiach nie zmienia się szybko i prawdopodobnie dane te są aktualne.

Beck i Grande (2009, s. 102) piszą: „Państwa bez względu na swoją przemożną siłę nie są już w stanie dotrzymać swej praobietnicy, a mianowicie zagwarantować bezpieczeństwa obywateli”. Otóż jest to pogląd kontrowersyjny. Po pierwsze, są państwa upadłe i te nie mogą nic, są państwa bardzo słabe i te tylko w niewielkim stopniu gwarantują obywatelom bezpieczeństwo. Ale jest bardzo wiele państw, które dały swoim obywatelom historycznie bezprecedensowy poziom bezpieczeństwa i nawet doświadczane ryzyko globalne, katastrofy techniczne i akty terroryzmu nie zmieniają tej oto statystyki, że ludzie żyją coraz dłużej (mimo że podejmują bardzo dużo zachowań ryzykownych), rzadziej są bici i okradani, mieszkają i jedzą coraz lepiej oraz otrzymują pomoc państwa w trakcie klęsk żywiołowych. Państwa, w ogólnym oglądzie, są coraz sprawniejsze w gwarantowaniu swoim obywatelom bezpieczeństwa, a współczesne państwa europejskie – z drobnymi wyjątkami – osiągnęły pod tym względem doskonałość. Jeszcze przecież nieco ponad 60 lat temu ludzie w Europie mordowali się milionami. Teraz zaś ustanowiono Unię Europejską i wraz z nią tabu przemocy.

A więc: lud chce ładu, porządku, bezpieczeństwa, a państwa narodowe te jego oczekiwania

⁵ Pogłębiona analiza oczekiwań wobec państwa sporządzona na podstawie badań mojego zespołu: zob. Bartkowski 2010, tam też źródła danych porównawczych.

spełniają. I nie jest to pogląd europocentryczny. Chiny w ostatnich kilkunastu latach radykalnie poprawiły tak rozumiane bezpieczeństwo swoich obywateli. Imperatyw bezpieczeństwa to potężny czynnik podtrzymywania struktur państwa narodowego. Oczywiście nie wynika stąd ostateczna gwarancja dla jego istnienia, wszak funkcje policyjne mogą być wypełniane przez jakieś inne ponadnarodowe struktury. Wówczas jednak trudniej o uprawomocnienie, gdyż idzie o funkcje polegające na stosowaniu przemocy.

6. Obywatel w społeczeństwie obywatelskim

Obywatel oddziałuje na państwo bezpośrednio oraz pośrednio poprzez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie to bardzo potrzebny konstrukt również wtedy, gdy przyjmuje się indywidualistyczną perspektywę i wychodzi od jednostki w roli obywatela. Trzeba jednak dostrzec, że społeczeństwo obywatelskie ma dualistyczny charakter, jest wręcz pęknięte. Modelowo proponuję odróżnić dwa jego typy.

Typ A to polityczne społeczeństwo obywatelskie konstituowane przez obywateli porozumiewających się i stowarzyszających po to, aby skłonić państwo do korzystnej dla nich alokacji jakichś dóbr, którymi państwo dysponuje lub których wytworzenie możliwe jest jedynie na poziomie państwa lub też, przeciwnie, broniących przed państwem jakichś swoich wolności czy dóbr.

Typ B to autonomiczne, cywilne społeczeństwo obywatelskie jako sfera prywatnych interesów z natury egoistycznych i konfliktowych, interesów bardzo szeroko rozumianych – w tym ekonomicznych. W tej sferze jednostki dobrowolnie stowarzyszają się, kooperują, aby efektywnie zaspokajać we współdziałaniu z innymi swoje różnorodne potrzeby.

Przedstawione rozróżnienie typów społeczeństwa obywatelskiego czerpie z długiej historii tej idei. Także z jej niedawnej wschodnioeuropejskiej postaci – tak jak ją zrekonstruowali Szacki (1994, s. 90–145) czy też Walzer (1997, s. 99–103) – w której społeczeństwo obywatelskie ujmowano jako alternatywną, a nawet

przeciwstawną wobec państwa postać ładu społecznego. Typ A ma swe główne źródło inspiracji u Locke'a, a współcześnie społeczeństwo obywatelskie ujmują tak pluraliści i neopluraliści. Typ B nawiązuje do tradycji Hobbesa, Hegla i Marksa i bliski jest temu, co najczęściej rozumie się przez pojęcie *bürgerliche Gesellschaft*.

Te typy można ująć jako twarze społeczeństwa obywatelskiego. Raz wyraźniejsza jest jedna jego twarz, innym razem druga. Te twarze, typy są jak awers i rewers monety. Nie byłoby jednak dezinterpretacją zaproponowanego rozumienia mówienie o typie A jako po prostu o społeczeństwie politycznym, gdyby nie istniały w literaturze koncepcje, iż społeczeństwo polityczne to sfera egzystencji aktorów zbiorowych zlokalizowanych pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem, których typowym przykładem są partie polityczne (Bobbio 1997, s. 65–67). Identyczne problemy zrodziłoby porzucenie akronimu B i pozostanie tylko przy określeniu „społeczeństwo cywilne”. Przykładowo Habermas (2005, s. 386) pisze: „Wyrażenie «społeczeństwo cywilne» wiąże się tymczasem z innym znaczeniem niż «społeczeństwo obywatelskie» (*bürgerliche Gesellschaft*) tradycji liberalnej” i podkreśla dalej, że esencją społeczeństwa cywilnego jest więź stowarzyszeniowa, która instytucjonalizuje kwestie powszechnego zainteresowania w formie zorganizowanych sfer publicznych. W nieco wcześniejszej „Przedmowie” z 1990 r. do nowego wydania pracy, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej* ta kwestia postawiona jest jaśniej: „W każdym razie instytucjonalne jądro «społeczeństwa cywilnego» tworzą nie-państwowe i nie-gospodarcze związki dobrowolne jednoczących się ludzi” (Habermas 2007, s. 45). Habermasowskie społeczeństwo cywilne zawiera oczywisty komponent polityczny i ma niewiele wspólnego z proponowanym tutaj typem B.

Ekspozowanie Janusowego oblicza społeczeństwa obywatelskiego jest szczególnie przydatne dla deklarowanego wcześniej indywidualistycznego ujęcia obywatelstwa. W społeczeństwie obywatelskim typu B stowarzyszające się jednostki występują w roli ułomnych obywateli, gdyż – trzymając się Marshallowskiej typologii praw obywatelskich – realizują jedynie swoje prawa cywilne (osobiste). Sfera ich wolności została określona przez państwo, a normy prawa

stanowią zestaw zewnętrznych ograniczeń nałożonych na ich działania. Tak mniej więcej prawo traktuje klasyczny instytucjonalizm. Inaczej jest w wypadku społeczeństwa obywatelskiego typu A – politycznego. Tu stowarzyszony obywatel korzysta z pełni swoich praw, a więc oprócz praw cywilnych/osobistych – także z praw politycznych i socjalnych, których używa, w szczególności tych pierwszych, do wpływu na państwo i do egzekwowania swoich roszczeń. Stowarzysza się, by wzmocnić swoją siłę nacisku na państwo.

Tylko zorganizowani obywatele, w innym języku: ustrukturalizowany lud, mogą wziąć udział w szczególnym przetargu – w którym stanowione jest prawo. Normy prawa w państwie prawnym – jak wywodzą autorzy książki *Demokracja i rządy prawa* (Maravall, Przeworski, red. 2010) – są wyrazem instytucjonalizacji stanów *equilibrium* w grze zorganizowanych sił społecznych. W przetargu z innymi zorganizowanymi obywatelami obywatel współtworzy prawo i wpływa na to, czy i jak jest ono stosowane. W społeczeństwie typu A prawo jest też zbiorem egzogenicznych ograniczeń, ale jego normy są traktowane jako, po pierwsze, podlegające przetargowi, a po drugie, stabilne tylko przejściowo. Niemniej gdy już normy zaistnieją, to same stają się elementem tego stanu społecznego *equilibrium*. W sytuacji dobrze zorganizowanych wszelakich interesów państwo jest jedynie polem, na którym toczy się gra sił społecznych. Ta wizja czerpie z amerykańskiego pluralizmu. W gruncie rzeczy też jest wymagająca wobec obywateli, chociaż mniej niż republikańskie koncepcje altruistycznego obywatela i moralnej wspólnoty.

Niezależnie od akceptowanej wizji państwa i społeczeństwa obywatelskiego istnieje pewien standardowy zestaw oczekiwań wobec obywateli zawarty w samej instytucji demokratycznego obywatelstwa. Pierwsze z nich dotyczy ich udziału w wolnych wyborach, w konsekwencji których ustanawiane są rządy. Z tym musi się łączyć elementarne zainteresowanie obywateli sferą polityki, a także posiadanie minimalnych kompetencji i zdolności do określenia swojej preferencji. Obraz ogólny społeczeństwa polskiego pod tym względem jest dość ponury: a) najniższa w Europie przeciętna frekwencja w wyborach parlamentarnych; b) nikłe zainteresowanie polityką; c) bardzo słabo skryształizowane

preferencje wyborcze; d) zupełny brak zainteresowania kampaniami wyborczymi i śladowe jedynie uczestnictwo w nich. Nadto rysem grupy aktywnych wyborczo Polaków jest rytualizm, w tym sensie, że ich uczestnictwo w głosowaniu nie wynika z akceptacji wartości i postulatów demokracji. Podobnie ci, którzy w wyborach nie biorą udziału, rzadko dysponują jakimś „ideowym” uzasadnieniem takiego zachowania.

Badania własne oraz przegląd bardzo wielu innych badań prowadzą do wniosku, iż nie więcej niż 30% dorosłych Polaków spełnia w stopniu zadowalającym standardowe postulaty związane z wyborami – podstawową procedurą demokracji, a obywatele prawdziwie dobrej jakości jest nie więcej niż 20%. Obywatele dobrej jakości to ci, którzy nie tylko w wyborach uczestniczą, ale rozumieją ich sens oraz rolę partii politycznych i zdecydowanie odrzucają sugestie zawarte w tezach typu: „dobry przywódca może zrobić dla kraju więcej niż rząd i parlament”, a zwłaszcza tezę, iż „Polsce wystarczyłaby jedna dobra i sprawna partia polityczna” (w badaniach PGSW 2007 zaakceptowało ją 44% badanych, a zdecydowanie odrzuciło jedynie 17%).

A jednak demokracja może trwać przy obserwowanym poziomie wyborczego zaangażowania obywateli. W dodatku, i to jest pocieszające, aktywność wyborcza Polaków nie spada, wbrew europejskiemu trendowi. Ponadto obserwujemy nieraz dość masowe zachowania świadczące o bardzo poważnym traktowaniu swoich praw wyborczych. Przykład: w toku ostatnich wyborów prezydenckich (w 2010 r.) wydano ok. 800 tys. zaświadczeń upoważniających do głosowania poza miejscem zamieszkania. Ich uzyskanie wymagało sporej fatygi.

Nie jest lepiej z obywatelstwem manifestującym się aktywnością w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego. W większości państw Zachodu następuje zmniejszanie się obywatelskiego zaangażowania, w szczególności przejawiające się spadkiem uczestnictwa w stowarzyszeniach (Putnam 2008). W Polsce jest zupełnie fatalnie. Wskaźniki zaangażowania we wszelkiego typu stowarzyszenia lokują Polaków na końcowych miejscach wśród narodów europejskich (Jasińska-Kania, Marody 2002; Domański 2009). W szczególności Polacy nie lubią stowarzyszeń politycznych, a dominujące nastawienia

do partii politycznych to obojętność i niechęć. Powstaje jednak pytanie, czy nie rodzą się nowe formy stowarzyszania ludzi do zbiorowego działania, które zastępują dotychczasowe dobrze zinstytucjonalizowane stowarzyszenia. Idzie mi zwłaszcza o nowe formy organizowania się ludzi w celu oddziaływania na państwo.

Nadziei upatruje się w Internecie. Oto w ciągu kilku dni za sprawą mobilizacji przez Internet dochodzi do wielotysięcznej politycznej demonstracji w Warszawie na Krakowskim Przedmieściu, którą zainicjował nieznanymi szerszej młody człowiek. Przykładów tego rodzaju mobilizacji do realnego politycznego działania jest więcej. W tym kontekście przemyslenia wymaga problem: skoro koszty kolektywnego działania mogą być tak niewielkie jak w podanym przykładzie, to dlaczego świat polityki jest taki stabilny, zaludniony starymi, małymi partiami i starymi politykami? Zdawałoby się, iż w obliczu niewielkich kosztów tracą znaczenie dotychczasowe bariery samoorganizacji związane z pasożytnictwem na dobrach kolektywnych. Obserwować więc winniśmy dosłownie eksplozję społecznych i politycznych inicjatyw, demonstracji, mnogość internetowych politycznych społeczności itp. Nic takiego na szerszą skalę się nie dzieje. Wiele może być powodów takiego stanu rzeczy: a) niewykluczone, że koszty zbiorowego działania, mimo Internetu, nie są tak małe, jak się wydaje; b) incydentalna mobilizacja nie przynosi żadnych rezultatów; c) ludzie powszechnie mają poczucie, że ich poglądy czy preferencje polityczne są reprezentowane w sferze publicznej przez starych aktorów; d) Internet jest środowiskiem ludzi młodych i zadowolonych, których poruszają i mobilizują tylko wybrane kwestie polityczne itp. Długo można dyskutować o ewentualnych przyczynach tego, że póki co Internet nie jest jakimś narzędziem politycznej strukturalizacji społeczeństwa.

Różne przykłady działań zbiorowych pokazują, że ludzie spontanicznie, szybko i autonomicznie organizują się tylko wokół niektórych kwestii – dobrze społecznie widocznych, „łatwych” i budzących emocje, ale niekoniecznie społecznie ważnych. Zwykły mechanizm demokratyczny też jednak nie zabezpiecza tego, że prawdziwie istotne sprawy będą poddawane osądowi publicznemu. Rozwiązanie demokratycznych

elitarystów, iż wystarczy, by lud wybierał swoich reprezentantów, a później nie wtrącał się w ich decyzje (zwłaszcza Schumpeter), jest trudne do zaakceptowania, w sytuacji gdy obserwujemy degradację politycznego znaczenia ciał wybieralnych. „Ci, których wybieraliśmy, nie mają władzy. Tych, którzy mają władzę, nie wybieraliśmy” – to hasło z demonstracji studenckiej przywołane przez Becka (2005, s. 14) zdaje się dobrze odzwierciedlać położenie współczesnych państw demokratycznych. Stąd zdolność do wtrącania się ludu w bieżącą politykę musi pozostać ważnym postulatem demokracji.

Oto dowód z Polski, że obywatele potrafią nieraz sprostać nawet wymagającym postulatom demokracji deliberatywnej. Wcale nieincydentalnie umieją oni wnieść w trybie inicjatywy ludowej projekt ustawy i doprowadzić do jej uchwalenia czy też odwołać w trybie referendum nieudolnych prezydentów miast. Od czasu, gdy wprowadzono do polskiego ustroju instytucję tzw. inicjatywy ludowej (1999 r.), do Sejmu złożono 24 projekty ustaw popartych przez grupy minimum 100 tys. obywateli. Najczęściej były to zabiegi nieskuteczne. Dwukrotnie Sejm odrzucił projekt obywatelski ustanowienia święta Trzech Króli dniem wolnym od pracy. Za drugim razem pod projektem podpisało się 900 tys. obywateli. Imponująca liczba. W ostateczności ustawę uchwalono w trybie „zwykłym”, ale wcześniejsza presja była dla rządzącej partii ważnym argumentem za akceptacją ustawy, raczej szkodliwej z ekonomicznego punktu widzenia. Niemniej dziewięć ustaw z inicjatywy ludowej uchwalono, w tym tę o przywróceniu Funduszu Alimentacyjnego, na rzecz której uformował się autentyczny ruch społeczny. Jeszcze bardziej spektakularne bywają przejawy demokracji lokalnej. Poczynając od 2002 r., odbyło się blisko 200 referendów w sprawie odwołania władz samorządowych przed upływem kadencji. Aby doprowadzić do rozpisania referendum, trzeba w gminie, mieście lub powiecie uzyskać poparcie minimum 10% mieszkańców. To nie jest mało, zważywszy na to, że władze lokalne z oczywistych powodów przeciwdziałają takim inicjatywom. Najczęściej referenda okazują się po ich przeprowadzeniu nieważne z powodu niespełnienia ustawowego warunku dotyczącego frekwencji. Jednak 27 referendów było

ważnych, a w 26 wypadkach zdołano odwołać urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta. Udało się to nawet w dużym mieście: w tym trybie odwołano prezydenta Łodzi. Nawet referenda nieważne z powodu frekwencji skutecznie regulują konflikt polityczny, bo one w istocie też są konkluzywne. Fakt, iż za każdą udaną inicjatywą stały zorganizowane społeczne interesy, różnego rodzaju stowarzyszenia, a nawet partie polityczne, nie powinien być argumentem przeciw tym elementom demokracji bezpośredniej, która również musi się wspierać na zinstytucjonalizowanych aktorach społecznych oraz znanych i zrozumiałych procedurach. Demokracja spontaniczna to dopiero zły pomysł, gdyż nie nakłada ograniczeń na emocje obywateli.

7. Konkluzje

Przedstawiłem niemal apoteozę współczesnego państwa narodowego i diagnozę wskazującą na wzrost jego siły i wszechobecność. Podkreślam jednak, że nie jest to równoznaczne ze zwiększeniem znaczenia rządów ani jakichkolwiek innych hierarchicznych i jasno określonych struktur władzy. Władza państwowa się rozprasza, jest policentryczna w sensie przedmiotowym. Nie na tyle jednak, by zagrożona była jej tożsamość i integracja systemu politycznego. Zmienny jest też jej przedmiot. Pewne sfery zostają poddane deregulacji, a inne są regulowane coraz intensywniej. Dotyczyć to może nawet zadań, zdawałoby się, centralnych dla państwa. Przykładowo, wraz z zarzuceniem w Polsce republikańskiego modelu armii (powszechny pobór) państwo rezygnuje ze specjalnego nadzoru nad setkami tysięcy młodych mężczyzn.

Państwa współczesne nauczyły się też zarządzać deficytami legitymizacyjnymi, które rodzą się nieuchronnie w obliczu tak rozległych zadań oraz demokracji pozwalającej rozszczenia artykułować i agregować. Obywatele chcą, aby istniało państwo narodowe i będą przeciwstawiać się potężnemu skądinąd procesowi globalizacji i rozmywania się państw narodowych. Oczywiście owe pragnienia nie przesądzają o wieczności państwa narodowego, ale z pewnością są na razie źródłem jego witalności.

Bibliografia

- Arystoteles (1964). *Polityka* (przekł. L. Piotrowicz). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Barbalet J.M. (1993). „Citizenship, Class Inequality and Resentment”, w: B.J. Turner (red.), *Citizenship and Social Theory*. London–Thousand Oaks–New Delhi: Sage Publications.
- Bartkowski J. (2010). „Państwo, prawa i obowiązki obywatelskie w świadomości społecznej”, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Bauman Z. (2006). *Praca, konsumpcjonizm i nowi ubodzy* (przekł. S. Obirek), Kraków: Wydawnictwo WAM.
- Beck U. (2002). *Spółczesność ryzyka* (przekł. S. Cieśla). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Beck U. (2005). *Władza i przeciwładza w epoce globalnej* (przekł. J. Łoziński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Beck U., Grande E. (2009). *Europa kosmopolityczna. Społeczność i polityka w drugiej nowoczesności* (przekł. A. Ochocki). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bobbio N. (1997). „Społeczność obywatelskie”, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków – Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Bokszański Z. (2008). *Tożsamości zbiorowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Canovan M. (2008). *Lud* (przekł. M. Fronia, S. Szymański). Warszawa: Wydawnictwo Sic.
- Domański H. (2009). *Spółczesności europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Domański H., Słomczyński K.M. (2010). „Pozycja społeczna a poparcie dla systemu polityczno-ekonomicznego: kontekst europejski”, w: A. Rycharz, H. Domański (red.), *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?* Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Habermas J. (1983). „Na czym polega dziś kryzys? Problemy uprawomocnienia w późnym kapitalizmie”, w: J. Habermas, *Teoria i praktyka, wybór pism* (przekł. M. Łukasiewicz, Z. Krasnodębski). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Habermas J. (2005). *Faktyczność i obowiązki* (przekł. A. Romaniuk, R. Marszałek). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Habermas J. (2007). *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Habermas J. (2009). *Uwzględniając Innego. Studia do teorii politycznej* (przekł. A. Romaniuk, J. Kloc-Konkołowicz). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Held D. (2010). *Modele demokracji*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Huntington S. (1975). „Post-industrial Politics: How Benign Will It Be?”, *Comparative Politics*, nr 6.
- Jagielski J. (1998). *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- James H. (2010). *Koniec globalizacji. Czego nauczył nas wielki kryzys?* (przekł. R. Włoch). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jasińska-Kania A., Marody M. (red.) (2002). *Polacy wśród Europejczyków. Wartości społeczeństwa polskiego na tle innych krajów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Małkiewicz A. (2010). *Kryzys. Polityczne, ekologiczne i ekonomiczne uwarunkowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mann M. (1987). „Ruling Class Strategies and Citizenship”, *Sociology*, nr 21 (3).
- Maravall J.M., Przeworski A. (red.) (2010). *Demokracja i rządy prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marody M. (2002). „Trzy Polski – instytucjonalny kontekst strategii dostosowawczych”, w: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Morawski W. (1998). *Zmiana instytucjonalna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morawski W. (2001). „Rynek i państwo jako instytucje sprawiedliwości rynkowej i sprawiedliwości politycznej, czyli o Polsce jako społeczeństwie półotwartym”, w: B. Cichomski, W. Kozek, P. Morawski, W. Morawski. *Sprawiedliwość społeczna. Polska lat dziewięćdziesiątych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ossowski S. (1967). *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła*, t. III. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Peters B.G. (1993). „Overload in American Government”, w: R. Maidment (red.), *Democracy in America*. Milton Keynes: Open University Press.
- Putnam R.D. (2008). *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych* (przekł. P. Sadura, S. Szymański). Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Rose R., Peters G. (1977). *The Political Consequences of Economic Overload*. Glasgow: University of Strathclyde Centre for the Study of Public Policy.
- Sadura P. (2010). „Państwo, rynek i klasy średnie w Polsce”, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Sartori G. (1994). *Teoria demokracji* (przekł. P. Amsterdamski, D. Grinberg). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sitek W. (1995). „Przyczynek do teorii upodmiotowionego obywatela racjonalnego. Przewidywanie wyników wyborów w perspektywie metodologicznej”, w: W. Sitek (red.), *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Skąpska G. (2008). „Prawo w ponowoczesnym społeczeństwie”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4 (6).
- Sułek A. (2001). *Sondaż polski*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Szacki J. (1994). *Liberalizm po komunizmie*. Kraków–Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szawiel T. (2009). „Democratic Consolidation in Poland”, *Polish Sociological Review*, nr 4.
- Tarchalski K.W. (2009). *Fiskalizm w dobrych czasach albo ekspansja gospodarcza, czyli jak prześcignąć tłustego żółwia i dołączyć do tygrysów*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Walzer M. (1997). „Spór o społeczeństwo obywatelskie”, w: J. Szacki (red.), *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*. Kraków – Warszawa: SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego.
- Wendt A. (2008). *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych* (przekł. W. Derczyński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Willke H. (2007). „Tragedia państwa. Prolegomena do teorii państwa i policentrycznego społeczeństwa”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Wnuk-Lipiński E. (2005). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

The State and the Citizen

The main point of the article is that the contemporary state is more powerful than ever in history, and that it derives its strength from its citizens' high expectations regarding the quantity and quality of goods it provides. Despite many difficulties, states satisfy the needs of their citizens – it was particularly evident at the beginning of the economic crisis in 2008. However, the strength of the state is not balanced by active citizenship or a well developed civil society. The author exposes a twofold character of civil society whose citizens associate for fundamentally different reasons: a) to have an influence on the state's actions and therefore to ensure its decisions are beneficial for them, b) to fulfill their own needs through the association. In Poland, we can observe a serious deficit of citizenship both on an individual level and on the level of civil society in both its forms.

Key words: contemporary state, citizenship, citizen expectations towards the state, civil society, welfare state crisis.

Zaplecze eksperckie jako warunek dobrego rządzenia i gwarancja rozwoju społeczno-gospodarczego

Wywiad z prof. dr hab. Stanisławą Golinowską

Marek Benio: Czytelnicy kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* chcieliby poznać Pani zdanie o roli państwa w gospodarce. Pretekstem do takich rozważań niech będą trzy motywy przewodnie tej rozmowy. Po pierwsze, ocena koncepcji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju Polski, prezentowanej przez zespół doradców premiera pod kierunkiem ministra Michała Boniego. Po drugie, kwestia, na czym polegają trudności w formułowaniu celów rozwojowych Polski. Na zakończenie wywiadu, po trzecie, pozwolę sobie zapytać o ocenę kierunku zmian w systemie emerytalnym oraz o związany ze starzeniem się społeczeństwa potencjał rozwoju srebrnej gospodarki. Proszę jednocześnie, by omawiając te zagadnienia, zechciała Pani wskazywać na rolę państwa.

Stanisława Golinowska: Gdy niedawno przeczytałam w kwartalniku *Zarządzanie Publiczne* tekst profesora Jerzego Wilkina na temat roli państwa w teorii i praktyce [Jerzy Wilkin, „Słabość państwa w jego relacji do gospodarki i słabość ekonomicznej teorii państwa”, *Zarządzanie Publiczne* 2010, nr 1(11), s. 25–36 – przyp. M.B.], to pomyślałam, że ten tekst powinien pociągnąć za sobą kolejne teksty, które nie tylko wyjaśniają rolę i zakres państwa, lecz także podejmują problem metod i jakości wykonywania funkcji państwa – jakości rządzenia. Spór na temat roli państwa zmienia się w swej treści. Z jednej strony debatuje się o zasadności i rodzajach ponadnarodowych struktur rządów i to nie tylko w Unii Europejskiej. Całkiem poważnie rozważa się jakąś formę rządu globalnego w związku z problemami całej planety i globalizacją procesów społeczno-ekonomicznych. Z drugiej strony intensywnie pracuje się nad zagadnieniami efektywnego wykonywania funkcji państwa, bardzo często na szczeblach zdecentralizowanych. Po angielsku nazywamy to

governance. To tylko ogólny komentarz do lektury kwartalnika, ale zacznijmy od pytań.

M.B.: Przez wiele lat Unia Europejska realizowała politykę spójności w rozwoju regionalnym przez wspieranie ze środków publicznych regionów słabiej rozwiniętych. Krytycy tego podejścia nazywają to „zasypywaniem dziur”. Tymczasem w raporcie zespołu doradców premiera pod kierunkiem ministra Michała Boniego *Polska 2030* przedstawiono koncepcję rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, która jest znacznie szersza i nie dotyczy wyłącznie rozwoju regionalnego, ale wywołać ma także efekt międzysektorowy. Wspomagany ma być rozwój silniejszych, innowacyjnych, lepiej sobie radzących, dobrze rokujących regionów i sektorów gospodarki (polaryzacja), co pociągnie za sobą rozwój słabszych regionów czy sektorów (dyfuzja). Jak Pani ocenia tę koncepcję?

S.G.: Alternatywa polegająca na tym, że albo wspiera się tylko słabszych, albo wspomaga głównie „lokomotywy” rozwoju (podejście polaryzacyjno-dyfuzyjne) jest niedobrym uproszczeniem problemu, zresztą jak każde zero-jedynkowe stawianie sprawy, tak lubiane przez polityków i media. Na temat różnych koncepcji polityki spójności przez wiele lat toczyła się w Unii Europejskiej dyskusja zmieniająca politykę regionalną. Był to też wynik wyciągania wniosków z doświadczeń. Powstało wiele ciekawych opracowań analizujących europejskie podejście do redystrybucji środków. Jedno z nich – autorstwa grupy ekspertów Banku Światowego pod kierownictwem Thomasa Farole’a – analizuje, jakie efekty w wyrównywaniu rozwoju regionów w Europie przyniosła dotychczasowa polityka podziału funduszy strukturalnych. Autorzy dostrzegają postępujący proces konwergencji, chociaż jednocześnie zauważają, że w głębszych przekrojach terytorialnych nadal występują

znaczne nierówności. Obecnie w polityce UE przeważa koncepcja bardziej kompromisowa: wspierania zarówno wybranych silniejszych, jak i najsłabszych, ale nieco inaczej, niż to czyniono wcześniej. Wspieranie silniejszych znajduje odzwierciedlenie na przykład we wspieraniu tzw. ośrodków metropolitalnych (miasta o liczbie mieszkańców wynoszącej 250–300 tys.) w przeświadczeniu, że one pociągną za sobą rozwój przestrzeni wokół nich. Jednocześnie lansuje się podejście nazywane *place-based*. Polega ono na dokładnej analizie sytuacji lokalnej po to, aby trafniej wspierać te elementy, które miejscowej gospodarce gwarantują największą szansę rozwoju. Celem jest znalezienie endogenicznych czynników rozwoju i następnie ich uruchomienie przez silne wsparcie. To podejście wydaje się w dłuższym okresie zarówno bardziej efektywne, jak i sprawiedliwe, bo niewykluczające. Rozwój metropolii ma bowiem swoje granice. Analizy pokazały, że wspieranie miast jest niewskazane ponad ich pewną optymalną skalę. Koszty funkcjonowania, ograniczone bezpieczeństwo ekologiczne i pogorszona jakość życia mogą się później okazać zbyt dotkliwe. Ponadto nie wszystkie miasta korzystnie działają na otoczenie. Gdy wokół nie ma odpowiedniej infrastruktury i usług publicznych, to „wysysają” ośrodki zlokalizowane w promieniu 100–200 km. W Europie znaleziono dźwignie rozwoju dla wielu regionów, ale pozostały białe plamy, często nieopodal tych dynamicznie rozwijających się miejsc – swoiste „wyspy niedorozwoju”. Jego przyczyny są głębsze i mogą obejmować brak czynników własnego rozwoju i brak wsparcia, migracje, utrzymywanie niskiego poziomu kapitału ludzkiego czy wyludnianie się. Odpowiedź na te problemy okazała się trudniejsza. Nadal potrzebne jest poszukiwanie i wspieranie endogenicznych czynników rozwoju oraz kształcenie lokalnych elit, aby możliwe było wdrożenie tej własnej drogi rozwoju. Powielanie gotowych wzorców przez wymuszanie ich realizacji może się okazać rozwojowo nieefektywne. Ich internalizacja jest bowiem długim procesem, uwarunkowanym zmianami kapitału ludzkiego oraz kosztownymi „interwencjami” z zewnątrz.

M.B.: Czy to bezrefleksyjne kopiowanie wzorców nie jest bolączką krajów post transformacyjnych? Czy one nie są bardziej podatne na

wpływy zewnętrzne i gotowe dość bezkrytycznie przenosić sprawdzone rozwiązania z krajów rozwiniętych?

S.G.: To początkowe kopiowanie rozwiązań wynikało z niedostatecznej wiedzy o tym, co i jak budować i rozwijać w ujęciu, nazwijmy je tak, rzeczowym. Tylko systemowo kierunek wydawał się jasny: wprowadzać gospodarkę rynkową. Dopiero dzisiaj istnieje większa świadomość potrzeby posiadania uzgodnionej społecznie długookresowej koncepcji rozwoju i monitorowania jej wdrażania, chociaż nadal jest to świadomość niedostateczna. Brakuje odpowiedniego zaplecza eksperckiego w ośrodkach władzy zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblach regionalnych. W odniesieniu do polityki spójności szczególne znaczenie ma tworzenie takiego zaplecza wokół ośrodków regionalnych. Buduje się je sporadycznie i *ad hoc*, do opracowania jakiegoś dokumentu wymaganego przez procedury UE w dzieleniu i przyznawaniu funduszy i zwykle w regionach z dużymi ośrodkami akademickimi. Tymczasem do opracowania i strategii potrzebne są lokalne badania, analizy i wizja rozwoju. Pamiętam dyskusję na ten temat, która toczyła się w Szwecji na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku, gdy kraj ten zdecydował się na dość głęboką decentralizację władzy. Poziom tej decentralizacji nie był jednak tak głęboki, jak później zaprojektowano to w Polsce, ale i tak znaczny. Aby uczynić zdecentralizowane funkcjonowanie efektywnym w zarządzaniu rozwojem, rząd szwedzki przeznaczył znaczne środki na stworzenie regionalnych ośrodków badawczych, by pomóc zdecentralizowanym strukturom w ukierunkowaniu endogenicznej drogi rozwoju. Przynajmniej połowę funduszy kierowano na interwencje, które mogą dać impuls rozwojowy w danym regionie. W procesie reformowania naszego kraju generalnie nie doceniłszy zaplecza eksperckiego z umiejętnościami prognostyczno-projekcyjnymi oraz dotyczącymi sporządzania analiz strategicznych. W 2006 r. zlikwidowano Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Było to w czasie, gdy dobre wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych wymagało badań, analiz, koordynacji i wizji.

Wracając do przykładu szwedzkiego, chcę zwrócić uwagę, że odwiedzając ten kraj po latach, można na prowincji odkryć inicjatywy z nurtu

poszukiwania własnej drogi rozwoju. W upadłej fabryce odtworzono wygasłe rękodzieło na bazie historycznych przekazów. Osoby zaangażowane w haftowanie i szycie starą metodą robiły to początkowo z pasji i ciekawości, co jednak po zastosowaniu odpowiedniego marketingu przeobraziło się w lokalny sukces gospodarczy. Także tego typu działalność może być impulsem do rozwoju. Nie zawsze muszą to być wysokie technologie. To uświadamia, że może szybciej i efektywniej „ruszymy” z tym, co mamy u siebie. W tym nurcie mieści się też koncepcja srebrnej gospodarki dla Małopolski, w której pokazujemy potencjał regionu w postaci turystyki zdrowotnej i usług zdrowotnych dla osób starszych na bazie walorów uzdrowiskowych oraz kapitału kwalifikacji medycznych małopolskich uczelni.

M.B.: Przykład Szwecji pozwala zrewidować pojęcie innowacyjności. Innowacją może być rewalizacja ginącego rzemiosła czy produkcja żywności tradycyjnymi metodami na małą skalę. Mówiło się, że dla Polski tym innowacyjnym wkładem w gospodarkę europejską może być na przykład ekologicznie produkowana żywność. Tymczasem uczestniczymy we wspólnej polityce rolnej, która skupia się na innych działaniach, właśnie uniwersalnych i łatwych do skopiowania. Czy możemy jeszcze powrócić do produkcji ekologicznej żywności i uczynić z tego nasz atut?

S.G.: Ja bym tak nie powiedziała. W Unii Europejskiej jest sporo instrumentów popierających rozwój proekologiczny i zdrowotny. Skorzystanie z nich wymaga zarówno rozpoznania, jak i poparcia ze strony podmiotów krajowych. Potrzebny jest krajowy wkład finansowy na bazie krajowych strategii i planów. Lokalni i drobni producenci żywności są rozproszeni i przegrywają z koncernami żywnościowymi, które szybciej wykorzystują te instrumenty, dostosowując swoją działalność do kryteriów projektowych. Ponadto na zdrową żywność trzeba stworzyć popyt. Edukować społeczeństwo w tej dziedzinie. Nie robi się tego nawet w programach finansowanych przez rząd. Na przykład rządowy program dożywiania dzieci ani nie uwzględnia kryteriów zdrowotnych, ani nie preferuje tych lokalnych producentów, którzy potrafią zapewnić różnorodność diety i ciepłe posiłki. Aby stwierdzić, czy w Polsce są dzieci niedożywione i w jakiej liczbie, z czego ten

problem wynika i za pomocą jakich działań mu zaradzić w sposób trwały, potrzebna jest niezależna ekspertyza. Tej ekspertyzy brakuje i rząd niejednokrotnie opiera się na opinii koncernów żywnościowych, które są zainteresowane tym, by diagnoza brzmiała: dzieci w szkołach są niedożywione.

M.B.: Co zrobić, aby wymusić powstawanie zaplecza eksperckiego dla regionalnych ośrodków decyzyjnych?

S.G.: To funkcja rządu, który w ramach regulacji dotyczących procesu decentralizacji powinien określić tzw. *capacity* dla efektywnego funkcjonowania kraju w zdecentralizowanych strukturach. Wydaje się, że politycy często nie rozumieją funkcji strategicznej i regulacyjnej rządu. Fakt, że partie polityczne dopiero teraz rozważają tworzenie *think-tanków* dla budowy swoich programów politycznych, a nie tylko dla marketingu politycznego, jak było dotychczas, daje pewną nadzieję, że również na poziomie rządu centralnego i polityków w regionach to zaplecze, tak bezrefleksyjnie odrzucane, utworzy się czy odtworzy i rozwinie. Nie zrobimy wyraźnego kroku naprzód w rozwoju, jeśli nie uświadomimy sobie tych braków i nie zrozumiemy, że większość niepowodzeń koordynacyjnych oraz nieskuteczności regionalnej polityki rozwojowej z dłuższym horyzontem jest tego skutkiem.

M.B.: Czy zatem podejmowanie decyzji o kierunkach rozwoju jest działaniem po omacku?

S.G.: Jest działaniem technokratycznym. Nawet zespół pod kierownictwem tak znakomitego polityka i eksperta, jak minister Boni, choć przygotowuje (z gronem wykonawców) rozwiązania i poddaje je konsultacjom, pozbawiony jest stałego długofalowego zaplecza instytucjonalnego ośrodków naukowych, które dostarczyłyby pogłębionej diagnozy tendencji i współzależności czynników rozwoju. Niepokojący jest też brak koordynacji w przygotowywaniu strategicznych dokumentów w przekroju zarówno terytorialnym, jak i sektorowym. Wprawdzie w ostatnim okresie utworzone zostały rady doradców, na przykład Rada Gospodarcza przy Premierze RP czy rady powołane przez niektórych ministrów, ale dobór doradców nie jest jasny, opinie nie są publikowane, a i sposób działania nie wydaje się wystarczająco transparentny. Rady te mają bardziej charakter ciała konsultacyjnego

dla szefa niż gremium rzeczoznawców wszechstronnie, otwarcie i na piśmie opiniującego projekty ważkich decyzji.

M.B.: A jak to wygląda w innych krajach?

S.G.: O sposobach doradzania decyduje instytucjonalna tradycja. W jednych krajach są to formalne struktury niezależnych ekspertów. Na przykład w Niemczech takim gremium jest tradycyjne Sachverstaednigenraat, do którego na określony czas oddelegowywani są do pracy najlepsi eksperci w danej dziedzinie. W innych są to organizacje pozarządowe typu *think-tank* i/lub prywatne instytuty zorientowane na studia i doradztwo polityczne. Jeszcze w innych – jak we Francji – rządowe instytucje analityczno-doradcze przy niemal każdej agencji państwa pełniące funkcje decyzyjne. My mieliśmy całkiem niezłe doświadczenie w postaci rozwiązanej w 2005 r. Rady Społeczno-Gospodarczej, chociaż jej wpływ na końcowe decyzje rządu był raczej ograniczony.

M.B.: Właśnie, bo nawet jeżeli mamy obecnie zaczyn takiego zaplecza w postaci Zespołu Doradców Premiera i zespołu ekspertów w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, to nie ma w systemie demokratycznym mechanizmu wymuszającego na politykach branie pod uwagę głosu ekspertów przy dokonywaniu wyborów politycznych.

S.G.: Może chodziłoby raczej o uwzględnianie, chociażby przez ustosunkowanie się do sporządzonej ekspertyzy, a niekoniecznie wymuszanie. Taka procedura systematycznej i merytorycznej reakcji polityków na opinie ekspertów może być wdrożona jedynie w drodze ustawy. W 2006 r. Sejm uchwalił wprawdzie ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która reguluje zasady tworzenia strategii krajowej, regionalnych i lokalnych, ale jej treść jest wysoce „techniczna”. Ustawa ta nie gwarantuje nawet mechanizmu koordynacji pomiędzy poszczególnymi strategiami. Wprowadza jedynie trudny do wyegzekwowania obowiązek tworzenia najpierw strategii krajowej i dostosowania do jej postanowień i celów strategii regionalnych, a następnie lokalnych. W praktyce powoduje to, że w wielu dokumentach strategicznych niższego szczebla „przepisuje się” zapisy ze strategii krajowej, często bez dostatecznego ich

rozumienia, co wskazywałoby na elementy koordynacji i współdziałania.

M.B.: Pod koniec lat 90. nastąpiła fala tworzenia strategii rozwoju gmin, które służyć miały ułatwieniu dostępu do środków przedakcesyjnych. Czy to znaczy, że cele strategicznie w strategiach regionalnych i lokalnych są formułowane według oczekiwań krajowych czy nawet uniijnych, by brzmiały tożsamo z celami krajowymi i uniijnymi, a nie według lokalnych potrzeb i możliwości?

S.G.: Tak, choć zdarzają się wyjątki. Tamte strategie były często tworzone przez zespoły takich lotnych ekspertów specjalizujących się w pisaniu tego typu dokumentów i to również powodowało ich powielanie. Jeśli eksperci zapewniali pewną ciągłość, uczestniczyli w monitorowaniu kolejnych strategii, to przekształcały się one w coraz lepsze dokumenty zarządzania rozwojem, ale nie są to przypadki powszechne. W ramach projektu „Polska Bieda III” Instytut Pracy i Spraw Socjalnych przeprowadził badanie wpływu strategii rozwoju lokalnego na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Urzędnicy zajmujący się tym zagadnieniem w wielu wypadkach nie wiedzieli, że istnieje taki dokument, jak strategia rozwoju ich gminy. Strategia musiała być, ale potem samorządy lokalne z niej nie korzystały, a jeśli tak – to w ograniczonym zakresie bądź przypadkowo. Zabrakło właśnie tej internalizacji celów i proponowanych sposobów realizacji. Z drugiej strony może to dobrze, że nie realizowano „cudzej” strategii, skoro brakowało w niej rozpoznania miejscowych kwestii społecznych. Przy braku zaplecza eksperckiego-analitycznego nie jest możliwe zdiagnozowanie lokalnych problemów, a bez tego stworzenie dobrego lokalnego dokumentu planistycznego było zbyt często nierealne.

M.B.: Strategia ze swej natury musi mieć dużo dłuższy horyzont czasowy niż kadencja wybranej grupy politycznej. Czy w związku z kadencyjnością władzy samorządowej i rządowej da się w ogóle stworzyć strategię, która po zmianie władzy nie trafi „na półkę”?

S.G.: Metodą ustrzeżenia się przed kadencyjnością także strategii jest właśnie zbudowanie trwałego zaplecza eksperckiego, związanego z ośrodkami naukowymi. Osoby tam zasiadające powinny być bezwzględnie dobierane według

kompetencji i rodzaju ekspertyzy, a nie według zapewnienia reprezentatywności partyjnej. Budowanie takiego zaplecza wymaga najpierw uświadomienia politykom jego niezbędności i użyteczności, a następnie ustalenia relacji między władzą a tym zapleczem. Utrzymanie niezależności ekspertów jest trudne ze względu na problem wynagradzania ich pracy. Zarazem jednak służbowe relacje prowadzą do braku swobody w komunikacji między ekspertami i władzą. Zasady takiej współpracy muszą być zatem narysowane z góry. Nie tylko w Szwecji, lecz także w Wielkiej Brytanii gwarancją niezależności i trwałości zaplecza eksperckiego jest współpraca z instytutami badawczymi i uczelniami oraz otwartość władzy na opinie *think-tanków*.

M.B.: Na szczelnie centralnym funkcję zapewnienia ciągłości rządów mimo zmieniających się ekip rządzących pełni służba cywilna. Nie jest wprawdzie zapleczem eksperckim, ale czymś w rodzaju trwałej pamięci organizacyjnej, gwarantującej jednak możliwość realizacji celów długofalowych. Czy to nie wystarczy?

S.G.: To, niestety, zbyt optymistyczny obraz służby cywilnej. Mechanizm ten działa za słabo; nawet jeśli formalnie służba cywilna jest apolityczna, to gdy nastaje nowa ekipa, urzędnicy często podświadomie dostosowują się do niej. W końcu występuje tam podległość służbowa. Deklarowana apolityczność urzędników nie gwarantuje takiego poziomu niezależności, jakiego oczekujemy od zaplecza eksperckiego.

M.B.: Porozmawiajmy o takim projekcie strategicznym – rozpisanim na wiele lat, a nawet pokoleń! Reforma systemu emerytalnego z 1999 r. Otwarty dziesięć lat wcześniej z powodów politycznych szeroki dostęp do wcześniejszych emerytur, istnienie wielu przywilejów branżowych, widmo starzenia się społeczeństwa wymagały reform chroniących ówczesny system przed katastrofą finansową. Liczba emerytów i rencistów gwałtownie rosła, a baza do pobierania składek również gwałtownie się kurczyła. Po kolejnych dziesięciu latach okazuje się, że z powodu podziału składki na dwa filary i wobec konieczności wypłat świadczeń na niezmiennym poziomie rośnie deficyt FUS, którego pokrycie na wypłaty emerytur generuje dług publiczny. Deficyt ten miał być finansowany ze środków pochodzących z prywatyzacji przedsiębiorstw

państwowych. Nie chcę jednak pytać o bieżącą debatę na temat propozycji zatrzymania części składki do OFE w ZUS-ie. Ta debata skłania do głębszej refleksji: czy nie zaniedbano przy tak ważnej i pionierskiej reformie mechanizmu stałego monitorowania jej skutków, reagowania na zmieniające się prognozy demograficzne, migracje, stan finansów publicznych?

S.G.: W tym pytaniu zawierają się dwa bardzo poważne wątki: cele, dla których skonstruowano nowy system emerytalny, oraz monitorowanie reformy. Zaczniemy od celów reformy.

Grupy polityków zainteresowanych reformą systemu emerytalnego były różne i miały odmienne cele. Główny cel miał charakter gospodarczy. Uruchomienie filara kapitałowego dawało nadzieję na to, że powstanie w Polsce rodzimy kapitał inwestycyjny. Poparcie całej lewicy dla projektu reformy wynikało z tych aspiracji rozwojowych, które znane były wcześniej, gdy forsowano w Polsce przyspieszoną industrializację, aby dogonić uprzemysłowione wcześniej kraje. Także w latach 90. potrzebny był kapitał – na modernizację kraju – już bardziej poprzemysłową. OFE miały dostarczać kapitału inwestycyjnego, aby rozwój nie zależał tylko od inwestycji zagranicznych. Drugi cel wynikał ze zmian demograficznych. System repartycyjny uznaje się za bardziej podatny na nierównowagę demograficzną, a filar kapitałowy miał być na to odporniejszy. Jeśli chodzi o problemy finansów publicznych, to trzeba sobie uzmysłowić, dlaczego w systemie zabezpieczenia społecznego równowaga została w latach 90. mocno nadwreżona. Restrukturyzacja gospodarki i zmiany systemowe okupione zostały dramatycznie pogorszoną sytuacją na rynku pracy. Aby zapewnić pokój społeczny i akceptację dla reform gospodarczych, utrzymywano przywileje branżowe i wprowadzono wcześniejsze emerytury (*nota bene* z tych samych powodów w 1990 r. utworzono KRUS). W konsekwencji wydatki na renty i emerytury bardzo wzrosły. Pod koniec tej dekady prawnicy opracowali tzw. parametryczny model reformy, który w drodze likwidacji przywilejów branżowych i wcześniejszych emerytur, miał doprowadzić do aktuarialnej równowagi. Ta koncepcja przegrała jednak z propozycją tych ekspertów i polityków, którzy połączyli oba cele, nazywając to „ucieczką do przodu”. Zamiast odbierać

przywileje, stworzono system o zdefiniowanej składce, przez co stają się one automatycznie niekorzystne i uczestnikom zależy na wydłużeniu aktywności zawodowej. Przy okazji drugi filar dostarcza rodzimego kapitału inwestycyjnego na rozwój. W tej koncepcji cele społeczne uległy ograniczeniu. Wiadomo było, że system o zdefiniowanej składce przyniesie niższą stopę zastąpienia. Wobec indywidualnej ekwiwalentności składki i świadczenia ginie solidaryzm społeczny, który jest podstawą klasycznego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie ma miejsca na redystrybucję dochodów pomiędzy uczestnikami systemu ani w przekroju wewnątrz-, ani międzypokoleniowym. Ekspozowano bezpieczeństwo systemu, które miało zostać zapewnione dzięki rozdzieleniu składki między system repartycyjny i kapitałowy. Przy wprowadzaniu reformy pojawiło się mnóstwo fałszywej retoryki, na przykład groźba bankructwa ZUS-u, któremu mimo to powierzono więcej zadań związanych z nowym systemem. Zmiana kalkulowania emerytury: z formuły o zdefiniowanym świadczeniu na formułę o zdefiniowanej składce, oraz rozwój rodzimego rynku kapitałowego – to były dwa bardzo radykalne, a nawet przestrelone cele reformy. Gdy jako członek Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej, razem z finansistą prof. Andrzejem Wernikiem, próbowałam wykazać, że składka do OFE jest zbyt wysoka i wcześniej czy później nie będziemy w stanie sfinansować jej braku w FUS-ie, napotkaliśmy tak wielki entuzjazm reformatorów i polityków, że chyba nikt nie ocenił wykonanych wówczas symulacji jako zbyt optymistycznych lub wręcz naiwnych. Zakładano na przykład pięcioprocentowy wzrost gospodarczy, oceniano majątek skarbu państwa przeznaczony do prywatyzacji jako prawie całkowicie wystarczający na pokrycie deficytu wynikającego z podziału składki, oraz dostrzegano łatwość jego sprzedaży po założonych cenach. Argumentowano natomiast, że tylko znaczna składka do OFE zbuduje dostateczny kapitał inwestycyjny na rozwój.

M.B.: Pora przejść do drugiej części pytania – o monitorowanie reformy.

S.G.: Zaczniemy od procesu wdrażania. Mimo raportu niezależnej międzynarodowej organizacji, która przeprowadzając ewaluację w pierwszym roku, stwierdziła poważne trudności

wdrażania reformy, ich przewyciężanie nie odbywało się szybko. ZUS miał ogromne kłopoty z informatyzacją. Środki dla OFE nie od razu były przekazywane. Z kolei PTE inwestowały w kampanie reklamowe i ponosiły nadmierne koszty akwizycji. Wdrażanie reformy było drogie i zrodziła się obawa przed ujawnianiem tych kosztów. Odłożono też utworzenie urzędu aktuarusza krajowego. Eksperci i reformatorzy wyjechali za granicę propagować tam wielofilarowe modele emerytalne. Tymczasem w kraju nie było nadzoru nad całością zreformowanego systemu. Początkowo powołano odrębną instytucję nadzorującą Powszechne Towarzystwa Emerytalne – Urząd Nadzoru Funduszy Emerytalnych, którą szybko połączono z nadzorem ubezpieczeniowym (KNUiFE), a następnie bankowym (KNF). Równolegle powstała Izba Towarzystw Emerytalnych, która reprezentując interesy PTE, przejęła *de facto* kontrolę nad działaniami wobec funduszy emerytalnych. A co robili politycy? Nie respektowali założeń reformy, która wymagała dalszych kroków. Zamiast likwidacji czy wygaszania dotychczasowych przywilejów branżowych pojawiły się nowe (sędziowie i prokuratorzy, służby mundurowe, górniczy), odkładano w nieskończoność ustawę o emeryturach pomostowych, która miała zamknąć powszechny dostęp do wcześniejszych emerytur. Nie analizowano efektywności portfela inwestycyjnego OFE ani skutków jego ustawowych ograniczeń. Nie pracowano nad porządkowaniem dziedzin, w których mógłby powstać rynek dodatkowych instrumentów inwestycyjnych (np. w dziedzinie mieszkań i infrastruktury). Tutaj akurat warto byłoby się wzorować na Chile. Nie badano, czy i jak fundusze emerytalne wpływają na ład korporacyjny spółek giełdowych. Nie było w tej kwestii żadnych regulacji.

W sumie – ma Pan rację – wszystko to świadczy o zaniedbaniu całościowego nadzorowania procesu reformy emerytalnej i to zarówno przez kolejne rządy, jak i ekspertów-reformatorów.

M.B.: Czy teraz można to jeszcze naprawić? Nie pytam o system emerytalny, lecz o brak mechanizmu monitorującego reformę. Komu powierzyć funkcję monitorowania reformy emerytalnej?

S.G.: W projekcie rządowym zawarta jest propozycja wprowadzenia społecznej instytucji

nadzoru, ale w jej skład wejdą przedstawiciele partnerów dialogu społecznego i reprezentanci grup interesów. Kłopoty z niezależnością mają także eksperci. Wielu nawiązało współpracę z PTE czy włączyło się do polityki. Ich wiarygodność spadła, nawet jeśli pozostali rozsądnymi ludźmi. Dlatego budowanie zaplecza eksperckiego nie jest proste. Wymaga odpowiedniego doboru ludzi zarówno pod względem fachowości, jak i respektowania zasady niepopadania w sytuację sprzeczności interesów. Wymaga też odpowiedniego kształcenia: z jednej strony fachowości, a z drugiej – szerokich horyzontów i etyki. Takich ludzi nie mamy w nadmiarze, mimo bowiem w kształceniu wyższym. W rolę ekspertów coraz częściej wchodzi dziennikarze, a wtedy uzyskanie klarownego obrazu w jakiejś sprawie jest jeszcze trudniejsze. Cierpi na tym najbardziej autorytet państwa.

M.B.: Jaka jest rola państwa w informowaniu i wyjaśnianiu problemów oraz ukazywaniu wyzwań? Państwo powinno chyba przewidywać nadchodzące zmiany, choćby demograficzne, i wskazywać konsekwencje oraz możliwe rozwiązania?

S.G.: Dobre wypełnianie funkcji informacyjno-wyjaśniającej odpowiednich instytucji państwa jest bardzo istotnym warunkiem efektywnego rządzenia. W tej dziedzinie mamy wiele słabości. Rozpoznajemy to po niekończących się sporach o fakty. Dyskutanci częściej bowiem im zaprzeczają, niż proponują rozwiązania. Z jednej strony twierdzi się na przykład, że nie ma biedy, nie ma nierówności, nie brakuje pieniędzy, samorządy doskonale radzą sobie z polityką społeczną, a nawet że starzenie się czy zmiany klimatyczne – to wynik międzynarodowej propagandy. Z drugiej strony, gdy przygotowuje się regulacje związane z rozwiązaniem jakiegoś problemu, to podaje się całkiem inne powody, na przykład oszczędnościowe zmiany w ochronie zdrowia wyjaśnia się nieszczelnością systemu, „wyciekaniem” pieniędzy i niejednokrotnie korupcją, a nie dramatycznym brakiem środków publicznych. Przy okazji warto zwrócić uwagę

na niską kulturę w tej dziedzinie. Liczne konferencje naukowe, gdzie donosi się o wynikach badań istotnych dla rozpoznawania rzeczywistości, otwierają zwykle prominentni politycy, którzy po przywitaniu gości wychodzą do innych ważnych zajęć. Już następnego dnia wypowiadają się publicznie w sposób niezamącony przekazaną na konferencji informacją.

Co do funkcji planistycznej państwa, to chyba powoli pozbywamy się antyplanistycznej fobii. Planowanie jest funkcją silnie wspieraną przez Unię Europejską. Opracowywane obecnie strategie rozwoju kraju, regionalne i sektorowe są niejednokrotnie wspólnym dziełem polskich struktur rządowych i samorządowych oraz Komisji Europejskiej. Warto też wspomnieć o funkcji edukacyjnej państwa. Zdecydowanie bowiem za mało jest podpowiadania, kampanii społecznych i rzetelnych raportów. Znacznie więcej – reklamy, sensacji i kreacji politycznego wizerunku. Na zmianę polityki w tej dziedzinie jest teraz dobry czas, bo mamy dostęp do środków unijnych przeznaczonych na takie miękkie oddziaływanie na przedsiębiorców, konsumentów i działaczy społecznych. W sumie – aby móc tak oddziaływać, państwo musi mieć zaplecze badawcze i eksperckie, musi mieć ośrodki, w których będą prowadzone kompleksowe badania i prezentowane ich wyniki, dostarczane w szerokim zakresie społeczeństwu i politykom. Wracamy do motywu przewodniego naszej rozmowy: dobre rządzenie i rozwój wymagają solidnego zaplecza eksperckiego i umiejętności oraz motywacji polityków do korzystania z niego. Ponadto społeczeństwo ma prawo do informacji: rzetelnej i dającej podstawy do wyrobienia sobie opinii i dokonania wyboru. Tylko zespoły eksperckie są w stanie przygotowywać taką informację. *Nota bene* wykonywanie tzw. *social reporting* jest sztuką, do której nie ma u nas jeszcze pełnego przygotowania. Tymczasem tylko w warunkach kompletnej i zrozumiałej informacji oraz dobrej ekspertyzy możliwy jest rozwój prawdziwej demokracji.

M.B.: Dziękuję za rozmowę.

Recenzje

Robert Delorme (2010). *Deep Complexity and the Social Sciences. Experience, Modelling and Operationality*. Cheltenham, UK – Northampton, USA: Edward Elgar Publishing

Książka *Deep Complexity and the Social Sciences* Roberta Delorme'a jest ambitną, bogatą i rozbudowaną próbą zmierzenia się ze skomplikowanymi problemami rzeczywistości społecznej, przy uwzględnieniu dokonań nauki kompleksowości (*complexity*). Pierwocin pojęcia można poszukiwać w drugiej zasadzie termodynamiki i związanym z nią tzw. paradoksie nieodwracalności. W skrócie mówi on, że odwracalność procesów na poziomie jednostkowej cząsteczki nie musi prowadzić do możliwości ich odwracalności na poziomie makro, który charakteryzuje się stale niemalejącą w czasie entropią.

Bez wątplenia z kompleksowością świata naukowcy muszą się mierzyć nawet w ramach nauk „twardych”, które pierwotnie stawały przed relatywnie „miękkimi” problemami. Konieczność ta widoczna jest w jeszcze większym stopniu w obrębie nauk „miękkich”, które muszą się mierzyć z „twardymi” problemami. W związku z tym zasadne wydaje się stwierdzenie o trudnościach (graniczących z niemożliwością) z pozytywnym zredukowaniem nauk „miękkich” poprzez wykorzystanie metod nauk „twardych”.

Delorme w swojej próbie rozwiązania stojących przed nim wielokrotnie problemów, związanych z analizą kwestii bezpieczeństwa drogowego, ale także wielowymiarowej współzależności instytucji państwa i rynku w procesach gospodarczych, stara się znaleźć sposób myślenia, który pozwoliłby przekroczyć ramy klasycznego paradygmatu nauki. Paradygmatu opartego na logicznej zasadzie rozłączności i wynikających

z niej: konieczności stosowania niezorganizowanego podejścia eklektycznego, rozłączności między przedmiotami dyscyplin naukowych oraz rozłączności między podmiotem a przedmiotem poznania w podejściu naukowym. W zamian proponuje podejście zwane głęboką kompleksowością, oparte na logice koniunkcji, pozwalającej na interdyscyplinarność i dopuszczającej istnienie pozornych paradoksów, jeśli sytuacja (obiekt) ma charakter zmienny.

W swojej pozytywnej krytyce klasycznych metod naukowych autor odwołuje się do H. Simona, H. von Foerstera, J. von Neumana, J.M. Keynesa, F.A. Hayeka i wielu autorów związanych z szeroko pojętą nauką i koncepcją kompleksowości. Tworzy także alternatywne podejście, które obejmuje bardziej, niż wyklucza, szkielet klasyczny. Według Delorme'a jest to nowa gra w mieście (*another game in town*), co stanowi czytelne odwołanie do słów R. Solowa o słabościach neoklasycznego podejścia w ekonomii, jednak powiązanych z koniecznością jego stosowania wobec braku praktycznej alternatywy.

Z drugiej strony książka zawiera również krytykę klasycznego podejścia naukowego, w związku z przyjmowanym przez nie determinizmem (w osłabionej formie pozwalającym także na zależność natury stochastycznej) oraz zasadą redukcji niedopuszczającą istnienia emergentnych właściwości złożonych systemów; zakładającą, że całość jest ni mniej, ni więcej, tylko sumą części. Jak pisze E. Morin (2005, s. 1), „te zasady doprowadziły do ekstremalnie genialnych, istotnych i pozytywnych odkryć w ramach nauki, do momentu, w którym ograniczenia oferowanych przez nie możliwości poznawczych stały

Autor recenzji, Michał Moźdzeń, jest doktorantem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

się ważniejsze niż ich potencjał wyjaśniający”. Zarazem jednak Delorme stara się wyjść poza ramy podejścia systemowego, które ogranicza się do analizy systemów, bez wnikania w zależności między ich elementami a całością.

Z krytyką zasady determinizmu związany jest nacisk autora na stosowanie w procedurze naukowej tzw. racjonalności proceduralnej, uwzględniającej ludzką ignorancję co do efektów działań – oraz sprzężony zwrotnie wpływ – w rozumieniu zarówno fenomenologicznym, jak i praktycznym – podmiotu poznającego na badaną rzeczywistość. W ramach nauk „twardych”, na przykład w fizyce, odwołuje się do niego m.in. zasada nieoznaczoności Heisenberga, wskazująca na konieczność wyemitowania energii w stronę obiektu, by określić jego właściwości, które pod wpływem tej energii ulegają losowej modyfikacji.

Jednocześnie autor zwraca uwagę, że w naukach społecznych bardzo często mamy do czynienia z sytuacją, w której nieznany jest rozkład prawdopodobieństwa zdarzeń, ze względu na ich wielowymiarową, jednorazową, kompleksową naturę. Nawiązuje tutaj do Keynesowskiego rozróżnienia między ryzykiem a niepewnością, z którą mamy do czynienia wobec niemożności numerycznego zbadania prawdopodobieństwa. Najwyraźniej objawia się to w sytuacjach kryzysów, które powstają w konsekwencji istnienia serii pozytywnych sprzężeń zwrotnych w relacjach społeczno-gospodarczych. Jednak o wiele więcej fenomenów społecznych jest nieredukowalnych do ich podstawowych własności umożliwiających modelowanie w klasycznym, pozytywistycznym rozumieniu. Dlatego też stosowanie metod statystycznych jest w istocie nieprzydatne, jako że brak takiej redukcji uniemożliwia identyfikację najważniejszych cech danej sytuacji, w sposób pozwalający na grupowanie i wyciąganie wniosków ilościowych.

Krytyka zasady redukcji odnosi się także do konstatacji istnienia wielowymiarowej i rekursywnej zależności między podmiotem poznającym, częściami i całością problemu, uniemożliwiającej prawdziwe poznanie naukowe bez uwzględnienia w analizie wszystkich trzech poziomów, wraz z owymi zależnościami.

Dodatkowo odejście od pozytywistycznego paradygmatu naukowego można zaobserwować w postulatcie stosowania w badaniach metody

abdukcji (polegającej na próbie zrekonstruowania przyczyn na podstawie zaobserwowanych zjawisk) w miejsce metod indukcji oraz dedukcji. Konieczne jest także stosowanie podejścia heurystycznego, pozwalającego na kreatywność w procesie naukowym i dopuszczającego rozwiązania, których efektów nie jesteśmy w stanie do końca przewidzieć.

W celu zmierzenia się z problemami, które są zbyt trudne i skomplikowane dla nauki w jej klasycznych ramach, autor buduje własną teorię „głębokiej kompleksowości” opisaną na sześciu poziomach: założeń na temat istoty świata, epistemologii, metodologii i metodyki, poziomu teorii wyjaśniającej oraz poziomu praktycznego. Na każdym poziomie, jak argumentuje Delorme, koncepcja różni się od klasycznych teorii naukowych. Jest ona z natury dynamiczna, zakłada, że mechanizmy pozwalające osiągnąć ekwilibrium działają w mocno ograniczonym zakresie. Logika koniunkcji, jaką się charakteryzuje, pozwala jednak na korzystanie z metod oferowanych przez klasyczne podejścia naukowe w sytuacjach, które uda się zidentyfikować jako „nieskażone” kompleksowością.

Teoria stanowi ponadto podstawę metodologii nauki opartą na zarysowanych powyżej uwagach, które znajdują podsumowanie w ośmiu „zasadach operacyjnych” (*operating principles*). Obejmują one identyfikację problemu, ocenę stopnia skomplikowania sytuacji i, w razie uznania jej za kompleksową, zastosowanie szeregu kroków, zawierających: kompleksyfikację, na którą składa się kilka procesów, m.in. próba odmiennego sprecyzowania problemu i włączenie do analizy kontekstu badanego problemu; kompleksowa redukcja przy wykorzystaniu m.in. metod porównawczych i podejścia międzydyscyplinarnego; akcja wobec i w ramach problemu oraz wynikająca z niej dla podmiotu działającego nauka w ramach sprzężenia zwrotnego.

Metodologia zbudowana jest wokół serii operujących na trzech różnych poziomach poznawczych (metametapoziomu – myślenie na temat myślenia, metapoziomu – myślenie na temat rzeczywistości, oraz poziomu obiektowego, czyli poziomu świata zewnętrznego wobec podmiotu, ale także ten podmiot obejmującego) współzależności między tzw. zasadą generującą i produktem, które niejednokrotnie (ze względu na

silną współzależność) identyfikowane są arbitralnie.

Jak twierdzi autor, podejście takie stanowi opis skutecznej i dobrej praktyki postępowania w konsekwencji zderzenia się z głęboko nieustrukturyzowanym problemem (*deeply ill-structured problem-situation*). Sam stosuje ją przy rozwiązywaniu problemów z zakresu bezpieczeństwa drogowego i w ramach utworzonego przez siebie Reżimu Interakcji Między Państwem a Gospodarką (Regime of Interaction between the State and Economy – RISE).

Podsumowanie książki stanowi opis owego zastosowania, który pozwala ująć sposoby praktycznego wykorzystania teorii do oceny globalnych procesów gospodarczych. Na poziomie obiektu autor, jak już zostało powiedziane, dość arbitralnie (jednak zgodnie z argumentacją) jako zasadę generującą identyfikuje proces konkurencji, a jako produkt – organizację. Te dwa procesy występują na raz w sposób bardzo ściśle powiązany. Wzmacnianie konkurencji ogranicza stopień organizacji gospodarki, jednak wpływa na zainteresowanie ludzi odwróceniem tego procesu. Kiedy tendencje do organizowania zaczynają przeważać, zależność się odwraca. Jednak zdaniem autora (i zgodnie ze zdrowym rozsądkiem) obie logiki nie tylko są od siebie zależne, lecz także nawzajem w siebie „wbudowane”. Utrudnia to jednoznaczne rozplątanie tego „węzła gordyjskiego”, a rozcinanie go (czyli stosowanie klasycznych, rozłączających, metod naukowych) czyni zupełnie bezsensownym.

Bazując na tzw. politycznym trylemacie D. Rodriki (który z kolei opiera się na trójkącie niemożliwości sformułowanym dla ekonomii międzynarodowej jako konsekwencja tzw. modelu Mundella–Fleminga), mówiącym, że niemożliwe jest występowanie jednocześnie trzech elementów w polityce międzynarodowej: globalizacji rozumianej jako zwiększający się wpływ instytucji ponadnarodowych na politykę państwową, państwa narodowego oraz polityki masowej, Delorme tworzy własny „trylemat”. Oprócz trzech wymienionych elementów (przy czym państwo narodowe i masowa polityka trafiają do jednego „ramienia trójkąta”) pojawia się w nim sygnalizowana wcześniej zależność konkurencja–organizacja.

Książka jest ciekawą, choć trudną lekturą. Urzeczywistnia w moim rozumieniu postulat wprowadzenia do nauki większej porcji zdrowego rozsądku, który pozwoli przekroczyć tradycyjne, sztuczne podziały między dyscyplinami naukowymi, w celu rozwiązania, w istocie bardzo skomplikowanych czy też kompleksowych problemów społecznych.

Jest tym ciekawsza, że trafiła na półki księgarń w czasie trwania kryzysu gospodarczego, który po pierwsze, zwrócił uwagę obserwatorów na potężne niedostatki „jedyną gry w mieście”, a po drugie, dobrze wpasowuje się w definicję problemu kompleksowego, czyli nieredukowalnego do niewielkiej liczby własności i zbyt niepowtarzalnego, żeby stworzyć możliwość modelowania statystycznego, aby takie własności choć spróbować „wyłuskać”.

Jest tym trudniejsza, że wychodzi daleko poza klasyczne rozumienie metody naukowej, które można zdobyć na polskiej uczelni ekonomicznej. Z jednej strony, umożliwiając stosowanie dość eklektycznego i międzydyscyplinarnego podejścia, pozwala na stosunkowo dużą swobodę badawczą. Jednak z drugiej strony wymagania dotyczące oceny przez naukowca własnych procesów poznawczych na metametapoziomie analizy (oczywiście koncepcja myślenia na temat myślenia od razu rodzi pytanie, czy nie należałoby wprowadzić poziomu myślenia na temat myślenia na temat myślenia, czyli metametametapoziomu, ale autor zwraca uwagę, że aby uniknąć problemu nieskończonej regresji, należy podjąć decyzję, w którym miejscu przerwać analizę) oraz potrzeba nieustającej uważności dotyczącej zarówno badanych problemów, jak i wpływu na nie naszych akcji poprzedzonych namysłem stanowią dla badacza nie lada wyzwanie.

Za mało intuicyjny należy uznać krok kompleksyfikacji problemu, jednak uważam go za zgodny z ogólnym przesłaniem książki, które – jak myślę, bardzo upraszczająco – można nazwać przekonaniem o powiązaniu w świecie „wszystkiego ze wszystkim”.

Za ważny element należy uznać odrzucenie klasycznego, ekwilibryzującego mechanizmu, mającego prowadzić do jakiegoś „stanu końcowego”, sytuacji, w której równowaga zostaje osiągnięta. W zamian autor proponuje, by poznanie z jednej, a rzeczywistość poznawaną z drugiej

strony traktować jako nieustający proces, który nie charakteryzuje się łatwo identyfikowanymi stałymi własnościami, ale podlega ciągłym (a także nieciągłym, czyli skokowym) zmianom natury ilościowej oraz jakościowej. Prowadzi to do konieczności częstego redefiniowania problemów i oceny możliwości wpływania na nie przy użyciu posiadanych narzędzi. Uważam jednak, że mimo próby ukazania zastosowania teorii głębokiej kompleksowości do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych książka nie daje „przepisu” na korzystanie z niej w sytuacji mierzenia się z kompleksowymi problemami. Niezwykle istotna wszakże jest próba zwrócenia uwagi na konieczność zmiany sposobu myślenia naukowców na temat zagadnień, którymi się zajmują.

Krytyce warto poddać niedostateczne wyjaśnienie kryteriów, którymi winno się kierować przy decydowaniu, czy dany problem należy zakwalifikować do uniwersum kompleksowości, czy można się z nim rozprawić za pomocą klasycznych metod naukowych. Simonowska koncepcja „satysficyjnego” (*satisficing*, słowo stanowi zlepek angielskich terminów *satisfying* oraz *sufficient*) poziomu redukcji problemu, poprzedzającego decyzję o zastosowaniu metody naukowej, jest moim zdaniem niewystarczająco jasna ani ostra, by móc względnie łatwo zastosować ją przy podejmowaniu owej decyzji.

Podsumowując, należy docenić potężny wkład intelektualny oraz wiele lat namysłu i pracy,

które prof. Delorme włożył w przygotowanie tej książki – książki rzeczywiście uświadamiającej i dającej poczucie, że dotychczasowe metody naukowe, nawet jeśli nie zabrnęły w ślepią uliczkę, to ulegają do pewnego stopnia wyczerpaniu, ze względu na swój coraz bardziej słabnący potencjał rozwiązywania problemów społecznych. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na problemy z nawykami mentalnymi potencjalnych adeptów metody oraz trudności praktyczne we wdrażaniu zaleceń Delorme’a.

Michał Możdżeń

Bibliografia

Feynman R. (2007). *Feynmana wykłady z fizyki*, t. III: *Mechanika kwantowa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Keynes J.M. (1921). *A Treatise on Probability*. London: Macmillan.

Morin E., *Restricted Complexity, General Complexity*, wykład na konferencji „Intelligence de la complexité: Epistémologie et pragmatique”, Cerisy-La-Salle, Francja, 26 czerwca 2005 r.

Rodrik D. (2000). „How Far Will International Economic Integration Go?”, *Journal of Economic Perspective*, nr 14.

Skousen M. (2009). *The Making of Modern Economics: The Lives and Ideas of Great Thinkers*. New York: M.E. Sharpe.

Wybór tekstów klasycznych

Paul Pierson

Ograniczenia planowania: powstawanie instytucji i zmiany instytucjonalne

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Przetłumaczony poniżej artykuł różni się od innych z tej serii, gdyż nie dotyczy bezpośrednio (ani pośrednio) kwestii rządzenia. Został jednak wybrany ze względu na fakt, że Paul Pierson rozpatruje w nim szereg warunków wpływających na genezę instytucji i na zakres, w którym można je w sposób zamierzony projektować i zmieniać. W tym kontekście przedstawia wyważoną krytyczną analizę ograniczeń efektywnego wprowadzania innowacji i zmian instytucjonalnych. Analiza ta jest istotna dla kwestii rządzenia z trzech powodów: po pierwsze, system rządzenia często zależy od sposobu zaprojektowania instytucji, nie zawsze bywa udany, może także się zmieniać w odpowiedzi na proces instytucjonalnego uczenia się; po drugie, ukazuje szereg różnic między planowaniem instytucjonalnym a selekcją w gospodarce (a dokładniej w dziedzinach, w których mechanizmy rynku odgrywają kluczową rolę w procesie kształtowania złożonych współzależności) i w polityce, w której można – w świetle argumentacji Piersona – dostrzec hierarchie, sieci strategii politycznych, a w niektórych wypadkach nawet solidarność (zwłaszcza międzypokoleniową); i po trzecie, autor proponuje ogólny plan badań nad instytucjonalnym planowaniem i uczeniem się, który można dość łatwo przystosować do badań nad rządzeniem. Zanim rozwinę te uwagi, chciałbym przedstawić garść informacji na temat jego życia i działalności naukowej.

Paul Pierson jest obecnie profesorem politologii na Uniwersytecie Kalifornijskim w Berkeley, a także piastuje stanowisko Avice Saint Chair of Public Policy. W środowisku naukowym najlepiej znane są jego badania w dziedzinie porównawczej polityki publicznej, ekonomii politycznej, teorii społecznej, restrukturyzacji państwa opiekuńczego i zmiany systemu politycznego w USA. Jak można zauważyć, czytając zarówno komentowany artykuł, jak i pozostałe prace autora, jest on zdecydowanym zwolennikiem opinii, że instytucje i historia mają spore znaczenie, a aktorzy wywierają na nie wpływ poprzez planowanie instytucjonalne i kształtowanie ich torów działania. Jego twórczość można więc podsumować jako instytucjonalizm historyczny z naciskiem na rolę aktorów. W swoich badaniach zwraca też dużą uwagę na różnice między analizą ekonomiczną, socjologiczną i politologiczną, nawiązując do wszystkich, lecz podkreślając znaczenie tej ostatniej.

Paul Pierson urodził się w 1959 r. i dorastał w Eugene w stanie Oregon (USA). Jego rodzice byli nauczycielami akademickimi, a matka została pastorem. W 1981 r. ukończył Oberlin College w Ohio z tytułem BA (odpowiednik polskiego licencjatu), następnie zdobył na Uniwersytecie Yale tytuł magistra (1981), a potem stopień doktora (1989). Jego praca doktorska dotyczyła warunków, które umożliwiły skuteczną likwidację elementów państwa opiekuńczego w Wielkiej Brytanii (za rządów Margaret Thatcher) i w USA (za rządów Ronalda Reagana), mimo że kluczowe propozycje polityczne obozów rządzących były w zasadniczych kwestiach niepopularne wśród elektoratu (zob. niżej). Uzyskawszy doktorat, wykładał na Harvardzie, po czym w 2004 r. przeniósł się do Berkeley. Jego badania na obu uniwersytetach, tak jak poprzednio, koncentrowały się na kwestiach polityki porównawczej i publicznej, lecz w coraz większym stopniu były adresowane do szerszego grona odbiorców oraz do środowiska naukowców zajmujących się naukami społecznymi. Co więcej, Pierson często wypowiadał się na tematy związane ze sprawami publicznymi i obecnie z naukowego punktu widzenia komentuje niektóre kontrowersyjne kwestie polityczne w USA. Szczególnie głośno krytykuje coraz większe zróżnicowanie dochodowe i majątkowe w tym kraju, a także stara się wyjaśnić, jakie czynniki instytucjonalne doprowadziły do przesunięcia sceny politycznej w prawo, jednocześnie umożliwiając utrzymanie i umacnianie tej tendencji. Publiczną działalność naukową prowadzi, opierając się na realizowanych przez siebie badaniach (w szczególności tych podejmowanych wraz z Jacobem Hackerem), których wyniki publikuje w takich czasopiśmie, jak *The New York Times Magazine*, *The Washington Post*, *The New Republic* czy *Huffington Post*. Regularnie

prowadzi także blog (zapis wywiadu z Paulem Piersonem, w którym opowiada o swoim życiu i pracy, znajduje się na stronie: <http://globetrotter.berkeley.edu/people5/Pierson/pierson-con0.html>).

W 1994 r. opublikowano zmodyfikowaną wersję jego pracy doktorskiej pod tytułem *Dismantling the Welfare State* (Dekonstrukcja państwa opiekuńczego). Poza badaniem wysiłków zmierzających do ograniczenia wpływów państwa opiekuńczego podjętych przez rządy Margaret Thatcher i Ronalda Reagana Pierson omawia w niej również czynniki, które umożliwiły zablokowanie pewnych bardziej radykalnych zmian. Na podstawie szczegółowej analizy, bazującej na teorii i historii współczesnej, Piersonowi udało się ustalić, które elementy polityki wewnętrznej można zmieniać oraz jak skutecznie wdrażać oszczędności, a także określić czynniki wywołujące sprzeciw wobec zmian jeszcze przed ich wprowadzeniem i/lub te skutkujące utratą poparcia wśród wyborców.

Jak pokazuje niniejszy artykuł, oprócz polityki społecznej i publicznej Pierson zajmuje się także bardziej ogólnymi kwestiami teoretycznymi i metodologicznymi. Zdaniem autora politykę powinno się badać w różnych horyzontach czasowych, zwracając uwagę na jej zmienność w czasie (problem ten porusza również w monografii *Politics in Time* z roku 2001). Kolejnym zagadnieniem, które podejmuje jako naukowiec i intelektualista, jest erozja amerykańskiej demokracji. Badania na ten temat przedsięwziął wspólnie z Jacobem Hackerem. Razem starali się wyjaśnić pewien paradoks: a) Partia Republikańska w ciągu ostatnich 30 lat znacząco przesunęła się na prawą stronę sceny politycznej; b) opinia publiczna w tym okresie oscylowała między lewą a prawą stroną, lecz nigdy nie przesunęła się tak daleko na prawo, jak Partia Republikańska; c) Republikanie odnosili sukcesy wyborcze, dzięki czemu w dużej mierze udało im się zrealizować bardziej prawicowy program polityczny, niż wskazywałyby na to sympatie większości opinii publicznej. Paradoks ten tłumaczą instytucjonalną strukturą polityki amerykańskiej, coraz większym wpływem pieniądza na politykę i bardzo zręczną długofalową wojną pozycyjną, która łączy krótkoterminowe korzyści dla elektoratu lub kluczowych okręgów wyborczych z długofalowymi korzyściami dla zwolenników prawicowego programu politycznego (Hacker, Pierson 2005; 2010a; 2010b).

Podstawy niektórych wspomnianych koncepcji znaleźć można w prezentowanym artykule. Pierson przedstawia w nim trzy powiązane ze sobą grupy argumentów. Po pierwsze, stara się przesunąć centrum uwagi analizy instytucjonalnej z funkcjonalnych opisów działania instytucji na badanie ich genezy i zmian. Po drugie, podkreśla odrębność procesu planowania instytucji w dziedzinie polityki, która różni się znacząco od gospodarki (gdzie maksymalizacja zysków, zależność cen od rynku, łatwy dostęp do informacji i ponawiane interakcje w warunkach konkurencji przekładają się na inny rodzaj dynamiki instytucjonalnej). W ten sposób chce wskazać na ograniczenia analizy ekonomicznej, a w szczególności problemy wynikające ze stosowania charakterystycznych dla niej narzędzi analitycznych w naukach społecznych i politycznych, czyli tzw. imperializmu ekonomicznego. Analiza krytyczna obejmuje instytucjonalizm oparty na teorii racjonalnego wyboru i nową ekonomię instytucjonalną nawiązującą do koncepcji kosztów transakcyjnych. Po trzecie, Pierson stara się ustalić warunki, w których zamierzone planowanie i modyfikowanie instytucji na bazie uczenia się może stanowić realną alternatywę dla funkcjonalistycznych modeli wyjaśniających powstawanie i utrzymywanie się (lub upadek) instytucji. Każda z tych argumentacji niesie za sobą konsekwencje dla zjawiska rządzenia w różnych dziedzinach.

Krótko mówiąc, Pierson dowodzi, iż analiza ekonomiczna instytucji często odwołuje się do funkcjonalizmu, wnioski są nierządno wyciągane na podstawie spekulatywnego rozumowania typu *post hoc*, a na dodatek nie prezentuje się kompletnych i uzasadnionych modeli funkcjonalistycznych. W odpowiedzi na te zarzuty socjologia przedstawia szereg argumentów krytycznych. Wśród nich można wymienić: dominację nieinstrumentalnego zachowania aktorów, duże znaczenie krótkich horyzontów czasowych dla przebiegu procesu decyzyjnego i planowania strategii postępowania, ograniczoną efektywność uczenia się, w tym ograniczenia poznawcze w obliczu złożonych problemów, znaczenie piętrzących się w czasie i przestrzeni niezamierzonych konsekwencji, ich społeczne źródła, a także rolę konkurencji w usprawnianiu instytucji. Czynniki te sprawiają, że przy omawianiu początków i rozwoju instytucji należy brać pod uwagę wymiar czasowy polityki, a nie skupiać się wyłącznie na jej statycznym ujęciu.

Pierson wymienia cztery największe ograniczenia odnoszące się do planowania instytucjonalnego: a) gracze mogą kierować się tym, co właściwe, a nie tym, co najbardziej funkcjonalne; b) krótkie horyzonty czasowe, zwłaszcza w okresie wyborów, mogą powodować, że aktorzy nie zwracają uwagi na efekty długofalowe własnych działań, szczególnie w wypadku złożonych interwencji i/lub szerszych reform instytucjonalnych; c) efekty instytucjonalne mogą być nieprzewidywalne; d) trudniej ocenić sukces w polityce, ponieważ nie ma oczywistych kryteriów analogicznych do zysku i straty w ekonomii, a więc niewłaściwe kalkulacje polityczne mogą nie mieć charakteru samokorygującego. Omawiając ograniczenia, Pierson doprecyzowuje, w jakich warunkach i w kontekście jakich strategii politycznych można je przewidywać. Najwięcej uwagi zwraca na trzy czynniki, które mogą podważać istnienie drugiego ograniczenia: podejmowanie „wiarygodnych zobowiązań” (ang. *credible commitments*), „cień przyszłości” wywołany nakładaniem się pokoleń oraz ewentualna obecność kluczowych interesariuszy lub mocodawców o długich horyzontach czasowych. Wreszcie Pierson zauważa, że politolodzy zbyt przywiązani do modeli funkcjonalistycznych są skłonni ignorować lub lekceważyć wspomniane ograniczenia.

Dalej autor omawia warunki umożliwiające tzw. instytucjonalną lepkość (ang. *institutional „stickiness”*), czyli ich zdolność do przetrwania, mimo że nie są w pełni funkcjonalne, na przykład w wypadku efektów zależnych od ścieżek rozwoju, które trudno odwrócić. Wśród nich wymienia m.in. stałe koszty instytucji, które zniechęcają do prób porzucenia ich, wysokie koszty rozruchu i krzywe uczenia się nowych instytucji, generowanie ogromnych zysków/korzyści przez złożoną sieć współzależnych instytucji, co sprawia, że pojedynczym aktorom (lub ich grupom) trudno wyjść poza system, a także fakt, że perspektywa czasowa trwania instytucji powoduje, iż aktorzy dostosowują swoje oczekiwania, zwiększając akceptację, a nawet atrakcyjność *status quo*. Niektóre z tych czynników mogą być także włączane w projekt instytucji.

Na tej podstawie Pierson dochodzi do dwóch najważniejszych wniosków na temat programu badania instytucji: a) funkcjonalistyczne założenia dotyczące początków i zmian instytucji należy zastąpić hipotezami funkcjonalistycznymi; b) hipotezy funkcjonalistyczne należy uzupełniać i przeciwstawiać hipotezom podkreślającym możliwe niefunkcjonalistyczne korzenie instytucji. Nie można wykluczyć, że w warunkach granicznych modele funkcjonalistyczne i niefunkcjonalistyczne będą się uzupełniać. Interdyscyplinarne i historyczne podejście prawdopodobnie wykaże zasadność opisów zjawisk z punktu widzenia obu modeli w pewnych warunkach. Na tej podstawie Pierson wyciąga dwa końcowe wnioski. Modele funkcjonalistyczne mogą być zgodne z rzeczywistością, jeśli pierwotni twórcy instytucji działają z nastawieniem instrumentalnym, koncentrują się na wynikach długofalowych i potrafią je wystarczająco precyzyjnie przewidywać. W drugim scenariuszu muszą być spełnione następujące warunki: ograniczona liczba przeszkód na drodze do wprowadzania reform związanych z zależnością od ścieżki oraz ograniczone instytucjonalne możliwości (ang. *veto points*), a także istnienie wystarczających możliwości uczenia się i/lub konkurencji, co ułatwia selekcję innowacji instytucjonalnych, które okazują się funkcjonalne po fakcie (czyli po ich wprowadzeniu).

Jak już wspomniano w uwagach wstępnych, artykuł ten nie dotyczy bezpośrednio kwestii rządzenia, jednak rządzenie wiąże się z planowaniem instytucji w bardzo złożonych kontekstach, z problemami „stabilności” instytucji oraz ich porażkami, a także zmienia się w zależności od dziedzin polityki i porządku instytucjonalnego w społeczeństwie. Rodzi się więc pytanie o zasadność przywoływania koncepcji teoretycznych i narzędzi analitycznych zapożyczonych z jednej dyscypliny i odnoszących się do pewnej dziedziny aktywności społecznej w celu dokonywania analiz w innych dziedzinach. Pod tym względem Pierson wydaje się twierdzić, że rządzenia w sferze publicznej nie da się łatwo analizować w ramach analizy ekonomicznej, czy to w formie analizy kosztów transakcyjnych, nowej ekonomii instytucjonalnej, czy to instytucjonalizmu opartego na teorii racjonalnego wyboru. Osobiście uważam, że w tej kwestii przecenia on nauki ekonomiczne: zachowania rynków nie odpowiadają dokładnie opisom ekonomii neoklasycznej wraz z późniejszymi modyfikacjami. Niemniej jednak najważniejsza nauka płynąca z tego artykułu dotyczy złożoności planowania instytucji w związku z kwestią rządzenia.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia i lektury uzupełniające

- Hacker J., Pierson P. (2005). *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Hacker J., Pierson P. (2010a). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- Hacker J., Pierson P. (2010b). „Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States”, *Politics & Society*, nr 38, s. 152–204.
- Leibfried S., Pierson P. (red.) (1995). *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington DC: Brookings Institution.
- Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson P. (red.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson P., Skocpol T. (red.) (2007). *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*. Princeton: Princeton University Press.

Paul Pierson

Ograniczenia planowania: powstawanie instytucji i zmiany instytucjonalne

Jak dotąd politolodzy zwracali o wiele większą uwagę na efekty działania instytucji niż na kwestie związane z ich genezą i zachodzącymi w nich zmianami. W rezultacie można zaobserwować tendencję do opierania się na modelach otwarcie lub domyślnie nawiązujących do funkcjonalizmu, czyli takich, które uzasadniają obecność danych instytucji poprzez skutki ich działań. Efekty te rzeczywiście mogą stanowić część takiego wyjaśnienia, jednak to, w jakim stopniu podejście funkcjonalne odzwierciedla rzeczywistość, zależy od istnienia szeregu sprzyjających warunków na etapie planowania lub obecności środowisk wymuszających uczenie się bądź konkurencję. Analizując zmienność w odpowiednich kontekstach społecznych, można ograniczyć wachlarz dostępnych modeli funkcjonalnych, a także wytyczyć pewne obiecujące kierunki badań nad genezą instytucji i zmian, którym ulegały.

Słowa kluczowe: rządzenie, analiza instytucjonalna, planowanie instytucji, sieci polityczne.

Instytucje stały się ważnym obiektem rozważań teoretycznych i prób wyjaśnień podejmowanych na gruncie politologii. Naukowcy reprezentujący rozmaite podejścia analityczne opublikowali wiele istotnych prac opisujących wpływ rozwiązań instytucjonalnych na politykę i społeczeństwo (Hall, Taylor 1996). Zarazem jednak znacznie trudniej przychodzi nam traktować instytucje same w sobie jako ważny przedmiot badań. Zarówno początki instytucji, jak i źródła procesów zmian pozostają dość niejasne. Zdaniem Davida Krepsa w naukowej literaturze ekonomicznej poświęconej wynikom działania instytucji kwestię ich pochodzenia pozostawia się otwartą. „Teoria wyjaśniająca genezę i ewolucję instytucji mogłaby dostarczyć cenniejszych spostrzeżeń niż teorie równowagi w kontekście pewnego ich zbioru” (Kreps 1990, s. 530).

Najczęściej spotykana w politologii odpowiedź na to wyzwanie odwołuje się (otwarcie lub pośrednio) do rozumowania funkcjonalistycznego:

formy instytucji wynikają z funkcji, które mają one pełnić w zamierzeniu swoich twórców. Takie podejście do problemu ma jednak poważne wady. Celem niniejszego eseju jest omówienie niektórych ograniczeń funkcjonalistycznych mechanizmów rozwoju instytucji, a następnie wykorzystanie tej analizy krytycznej do wskazania kilku obiecujących kierunków teoretycznych rozważań na temat początków instytucji i zmian, jakim ulegają. Dyskusja ogranicza się do oficjalnych instytucji politycznych, które powstają w wyniku świadomych procesów planowania i modyfikacji.

Należy podkreślić, że zamiarem autora nie jest jednostronna krytyka podejścia funkcjonalistycznego. Wręcz przeciwnie, analiza istniejących instytucji, strategii działania oraz organizacji społecznych z perspektywy funkcjonalistycznej stanowi dobry punkt wyjścia do wysuwania hipotez przyczynowych na temat genezy instytucji i zmian instytucjonalnych. Wyjaśnień funkcjonalnych nie należy jednak uznawać za jedyne możliwe i wiarygodne. Główne zadanie polega na identyfikacji alternatywnych mechanizmów powstawania i ewolucji instytucji oraz wstępnym określeniu, jakie warunki sprawiają, że takie lub inne wyjaśnienie lepiej odzwierciedla rzeczywistość.

Harvard University.

Przełożył Rafał Śmietana. Tekst oryginalny opublikowano w *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 2000, vol. 13, nr 4, s. 475–499. Copyright © by Blackwell Publishers. Reproduced with permission of Blackwell Publishing Ltd.

Prezentowany esej składa się z trzech części. W pierwszej pokrótce opisują tendencje funkcjonalistyczne dominujące w dużej części prowadzonych przez politologów badań na temat instytucji. W drugiej analizują przyczyny, które powodują, że aktorzy polityczni są umiarkowanie skłonni do planowania instytucji o charakterze funkcjonalnym. W części trzeciej koncentrują się na bardziej szczegółowej analizie dwóch możliwych mechanizmów – uczenia się i ewolucji – które z czasem mogą tworzyć instytucje o charakterze funkcjonalnym, oraz wymieniam typowe dla nich ograniczenia. Esaj kończy się szerszym omówieniem niektórych implikacji i zawiera propozycje kierunków dalszych badań.

1. Instytucje z punktu widzenia funkcjonalizmu

Dotychczas politolodzy o wiele częściej zajmowali się wynikami działań instytucji niż procesami ich powstawania i zmian. Przyczyną, ale zarazem skutkiem takiego stanu rzeczy był zwrot ku rozumowaniu funkcjonalistycznemu. Mimo że autorzy zwykle nie odwołują się otwarcie do takich podstaw teoretycznych, funkcjonalistyczne podejście do instytucji jest szeroko rozpowszechnione w politologii. Spotyka się je na przykład u tych, którzy podkreślają, że podłoże aktywności politycznej stanowią racjonalne wybory dokonywane przez pojedynczych aktorów, a także dosyć sprawna zbiorowa reakcja na potrzeby społeczne. Można tu wspomnieć o kilku przykładach z różnych dziedzin tej dyscypliny: reżimy międzynarodowe ułatwiają osiągnięcie porozumień przez powiązanie zobowiązań i obniżanie kosztów nadzoru (ang. *monitoring costs*; Keohane 1984), a działania komisji Kongresu USA zapobiegające wahaniom koniunkturalnym (Shepsle 1986) pozwalają czerpać korzyści z „handlu” między członkami organów ustawodawczych realizujących różne priorytety (Weingast, Marshall 1988) lub racjonalizują przepływ trudno dostępnych informacji (Krehbiel 1991). Europejski Trybunał Praw Człowieka stanowi neutralną organizację nadzorującą i egzekwującą przestrzeganie prawa w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Garrett 1995). Publikacje te mniej lub bardziej bezpośrednio zajmują się zagadnieniami genezy

instytucji i zmian instytucjonalnych, lecz w każdym przypadku można odnieść wrażenie, że funkcjonowanie instytucji w dużym stopniu tłumaczy konkretne rozwiązania instytucjonalne.

Wiele z tych teorii opiera się na nowej ekonomii instytucjonalnej, a zwłaszcza na badaniach Olivera Williamsona nad kosztami transakcyjnymi (Williamson 1975; Moe 1984). Autor ten otwarcie twierdzi, że rozwój danej formy organizacyjnej można wyjaśnić przez pryzmat wysiłków racjonalnie działających aktorów mających na celu obniżenie kosztów transakcyjnych. Mówiąc bardziej ogólnie, modele funkcjonalistyczne przybierają następującą postać: rezultat X (np. instytucja, strategia lub organizacja) istnieje dlatego, że pełni funkcję Y. Dla specjalisty z zakresu nauk społecznych, zainteresowanego powstawaniem instytucji, nie jest to wcale zła pozycja wyjściowa. Jeżeli działania aktorów zorientowane są na osiągnięcie pewnego celu, efekty działań instytucji faktycznie tłumaczyć będą często ich powstawanie, trwanie oraz zmiany (Keohane 1984). Rzecz w tym, że rozumowanie funkcjonalistyczne w politologii często stanowi punkt końcowy, zamiast być punktem wyjścia do analiz. Funkcjonalizm pozwala łatwo unikać drażliwych kwestii powstawania i zmian instytucjonalnych. Zamiast zajmować się nimi bezpośrednio, można po prostu zacząć od istniejących instytucji, wychodząc z założenia, że istnieją one w takiej, a nie innej formie, ponieważ realizują funkcje zaprogramowane przez aktorów społecznych. Zadaniem analityka jest dociec, jaką konkretnie funkcję pełni dana instytucja (zwykle chodzi o rozwiązanie jakiegoś problemu dotyczącego kolektywnego wyboru).

Dysponując pewną dążą intelektualnej kreatywności i umiarkowanie elastycznym zestawem narzędzi analitycznych, można w większości wypadków dość łatwo ujawniać funkcje. Na przykład zwolennicy teorii racjonalnego wyboru dysponują zestawem, który umożliwia im dopasowanie praktycznie każdego zaobserwowanego rezultatu do wyjaśnień funkcjonalistycznych (Green, Shapiro 1994). W razie pojawienia się jakichś trudności można go wprowadzić przez uwzględnienie w nim opłat motywacyjno-kompensacyjnych (ang. *side payments*), czyli „zagnieżdżenie” jednej gry w drugiej (np. Tsebelis 1990; Lange 1993). Jednak co innego oznacza

dowiedzieć (a raczej – spekulować), że dana instytucja „pełni jakąś funkcję” dla aktorów społecznych, a co innego po prostu wyciągnąć wniosek, że właśnie ona tłumaczy jej istnienie. Takie funkcjonalistyczne rozumowanie opiera się na jednym z dwóch toków rozumowania: instytucje funkcjonalne powstają w wyniku racjonalnego planowania (ang. *rational design*) lub wyłaniają się z czasem dzięki działaniu mechanizmów usprawniających (ang. *institutional enhancement*).

2. Ograniczenia racjonalnego planowania

Prosty model racjonalnego planowania obejmuje celowe i perspektywiczne wybory dokonywane przez aktorów działających w sposób instrumentalny i zorientowanych na osiągnięcie pewnego celu. W tym wypadku efekty działań instytucji postrzegane są jako zamierzone konsekwencje działań ich twórców. Chociaż większość politologów prawdopodobnie odrzuciłaby najbardziej skrajną wersję takiej argumentacji, często pojawia się ona w postaci domyślnej w analizie instytucji. Tak czy inaczej, omówienie możliwych pułapek związanych z przyjęciem takiego założenia pozwala wyeksponować szereg poważnych wyzwań, przed którymi stoi bardziej wielowymiarowe podejście do genezy i zmian instytucjonalnych.

Każdy element tego, co można nazwać podejściem racjonalno-instrumentalnym do instytucji, zasługuje na poważną analizę. Aktorzy mogą nie postępować w sposób instrumentalny w rozumieniu tego modelu. Mogą też nie działać perspektywicznie. I wreszcie efekty działania instytucji wcale nie muszą być zamierzone. Każdy z tych wymiarów nakłada pewne ograniczenia na efektywność procesu planowania instytucji i dlatego zasługuje na głębsze zbadanie z punktu widzenia teoretycznego i empirycznego.

Ograniczenie 1. Twórcy instytucji mogą nie działać w sposób instrumentalny

Badania nad instytucjami często podkreślają lub zakładają, że ich twórcy zachowują się w sposób instrumentalny. Instytucje mają rzekomo przybierać taką, a nie inną postać, ponieważ aktorzy przewidują, że pewne ich cechy zaowocują

określonymi konsekwencjami. Uważa się, że cechy instytucji są istotne tylko o tyle, o ile pomagają aktorom osiągnąć zakładane przez nich cele.

Niemniej jednak w teorii socjologicznej można spotkać inne stanowisko, które zostało ostatnio utrwalone w socjologicznej wersji „nowego instytucjonalizmu” (Meyer, Rowan 1977; March, Olson 1989; Powell, DiMaggio 1991). Przy tworzeniu rozwiązań instytucjonalnych silniejszą motywację dla aktorów mogą stanowić ich wyobrażenia na temat tego, co jest właściwe, niż tego, co byłoby skuteczne i efektywne. Peter Hall i Rosemary Taylor (1996, s. 946–947) podsumowują ten sposób argumentacji w następujący sposób: „Wiele form i procedur instytucjonalnych wykorzystywanych przez współczesne organizacje nie zostało przyjętych tylko dlatego, że były najwłaściwsze do realizacji pewnych zadań, zgodnie z jakąś transcendentną «racjonalnością». Zamiast tego powinno się je postrzegać jako praktyki typowe dla danej kultury, podobnie jak mity i ceremonialne rytuały stwarzane przez społeczeństwa, utrwalane w ramach organizacji niekoniecznie po to, by usprawnić ich formalną skuteczność w osiąganiu celów przy wykorzystaniu dostępnych środków, lecz w wyniku pewnego rodzaju procesów związanych bardziej ogólnie z utrwalaniem pewnych praktyk kulturowych”.

Na przykład socjologowie zwracają uwagę na znaczne rozproszenie poszczególnych form instytucjonalnych nawet w bardzo zróżnicowanych kontekstach. Ich zdaniem ten „izomorfizm instytucjonalny” wskazuje na to, iż aktorzy odczuwają potrzebę usankcjonowania swoich działań, a nie na dążenie do osiągnięcia możliwie największej skuteczności.

Jeżeli przyjmuje się pewne rozwiązania instytucjonalne ze względu na ich stosowność, a nie dlatego, że umożliwiają efektywne osiąganie celów za pomocą dostępnych środków, mogą one niewłaściwie funkcjonować w danym kontekście lokalnym. Zakres, w jakim tego rodzaju zachowania motywowane stosownością (logika stosowności) determinują planowanie instytucji, pozostaje wśród socjologów kwestią sporną. Trzeba jednak przyznać, że zgromadzono znaczną liczbę danych empirycznych podających w wątpliwość założenie, że twórcy instytucji z zasady kierują się wyłącznie lub choćby

w przeważającej mierze względami instrumentalnymi.

Ograniczenie 2. Problem krótkich horyzontów czasowych

Davidowi Stockmanowi, odpowiedzialnemu za kwestie budżetowe w administracji prezydenta Ronalda Reagana, przypisuje się pewne niezwykle szczere jak na decydenta politycznego stwierdzenie. W 1981 r. jeden z doradców zaproponował podjęcie prac nad reformą systemu emerytalnego, które mogłyby pomóc przezwyciężyć poważne długofalowe problemy finansowe amerykańskiego systemu opieki społecznej. Stockman z miejsca odrzucił ten pomysł, mówiąc, że „nie ma zamiaru marnować kapitału politycznego na rozwiązywanie problemów jakiegokolwiek faceta w 2010 roku” (Greider 1982, s. 43).

Horyzonty czasowe, w jakich działają aktorzy, stanowią kluczową kwestię dla analityków zajmujących się planowaniem instytucji. Problem ten jest szczególnie istotny dla politologów. Długofalowe konsekwencje instytucjonalne mogą być efektami ubocznymi działań podejmowanych dla osiągnięcia krótkoterminowych korzyści politycznych. Za przykład niech tu posłuży powstanie i ewolucja komisji Kongresu – instytucji ważnej z punktu widzenia współczesnego rządu w USA. Jak zauważa Kenneth Shepsle, Henry Clay i jego zwolennicy stworzyli ten system, aby osiągnąć pewne cele krótkoterminowe, nie biorąc pod uwagę długofalowych konsekwencji: „Clay nie przewidywał, ani tym bardziej nie pragnął długotrwałych efektów wprowadzenia tej innowacji instytucjonalnej. Były one produktami ubocznymi (jak miało się okazać, najważniejszymi i najbardziej trwałymi) interesownego zachowania przywódców” (Shepsle 1989, s. 141). W tym wypadku długofalowe działanie systemu wcale nie było zamiarem aktorów, którzy go stworzyli. Dlatego przyczyn powstania żadnej instytucji nie można wyprowadzić z analizy długofalowych efektów jej funkcjonowania.

Wiele konsekwencji decyzji politycznych – zwłaszcza złożonych interwencji o tym charakterze lub zakrojonych na szeroką skalę reform instytucjonalnych – pojawia się dopiero po

dłuższym czasie. A przecież aktorzy na scenie politycznej, szczególnie politycy, często sprawiają wrażenie bardziej zainteresowanych krótkoterminowymi następstwami swoich działań, w dużym stopniu lekceważąc ich skutki długofalowe. Jedną z głównych przyczyn takiego zachowania jest logika procesu wyborczego. John Maynard Keynes zauważył kiedyś, że w dłuższej perspektywie czasowej wszyscy umrzemy. Dla polityków w państwach demokratycznych śmierć w wyborach może jednak nadejść o wiele szybciej. Skoro decyzje wyborców jako miara politycznego sukcesu podejmowane są w krótkiej perspektywie czasowej, osoby piastujące stanowiska z wyboru mają skłonność do stosowania wysokiej stopy dyskontowej. Zwykle zwracają uwagę na konsekwencje długofalowe tylko wtedy, gdy są one istotne z politycznego punktu widzenia lub jeżeli nie muszą się obawiać rychłej kary ze strony wyborców.

Fakt, że politycy często podejmują działania na krótką metę, ma poważne implikacje dla teorii powstawania i zmian instytucji. Załóżmy, że kluczowy decydent to polityk, który za dwa lata chce się ubiegać o reelekcję. W tym kontekście efekty wykraczające poza cykl wyborczy mogą nie znaczyć zbyt wiele. Jeśli więc decydenci polityczni mają podjąć wiele decyzji, których krótko- i długoterminowe korzyści instytucjonalne się rozbiegają, a jednocześnie wykazują skłonność do podejmowania działań na krótką metę, maleją szanse na zaprojektowanie instytucji dających pożądane efekty funkcjonalne w dłuższej perspektywie.

Politolodzy zaczynają przykładać większą wagę do kwestii horyzontów czasowych. Szczególnie istotne są w tej dziedzinie wysiłki zwolenników teorii racjonalnego wyboru, którzy zdają sobie sprawę z implikacji krótkich horyzontów czasowych dla założeń dotyczących powstawania instytucji. Zadają oni następujące pytanie: Jak sprawić, by „cień przyszłości” stał się bardziej istotny dla aktorów politycznych dokonujących wyborów tu i teraz? W rzeczywistości na kwestię tę składają się dwa odrębne, choć powiązane ze sobą problemy: a) aktorzy mogą rzeczywiście działać, mając na względzie krótkie horyzonty czasowe – innymi słowy, brak im motywacji do myślenia o odleglejszej przyszłości; b) przyszłość faktycznie leży im na sercu,

lecz z różnych powodów uważają, że nie uda im się na nią wpłynąć – w takich wypadkach znów przeważały względy krótkoterminowe.

Gdyby udało się wydłużyć horyzonty czasowe aktorów, wtedy twierdzenie, że długofalowe efekty działań instytucji w pewnym sensie tłumaczą ich genezę, byłoby bardziej przekonujące. Próbując uporać się z tym problemem, badacze teorii racjonalnego wyboru oparli się w dużym stopniu na wcześniejszych pracach z dziedziny ekonomii. Wydaje się, że aktorzy w gospodarce stają w obliczu podobnych problemów związanych z horyzontami czasowymi, lecz większość publikacji z perspektywy „nowej ekonomii instytucjonalnej” podkreśla sposoby przewyższania tych trudności przez przyjmowanie konkretnych rozwiązań społecznych.

Pierwsza odpowiedź podkreśla, że aktorzy polityczni nie koncentrują się wyłącznie na względach krótkoterminowych, jeżeli odpowiadają przed aktorami działającymi w szerszych horyzontach czasowych. Jeśli politycy są „przedstawicielami mocodawców” (takich jak wyborcy lub grupy interesu), którzy myślą długofalowo i jednocześnie mogą skutecznie nadzorować zachowanie polityków, problem zostanie zminimalizowany. Nawet polityk, któremu zależy wyłącznie na wygraniu kolejnych wyborów, będzie musiał oddać sprawiedliwość sprawom przyszłości.

Ze względu na pewne trudności związane z tym tokiem argumentacji (zob. niżej) teoretycy zwrócili się w stronę bardziej wyważonych stanowisk, pragnąc ustalić istotność dłuższej perspektywy czasowej dla obecnych decydentów. Drugi tok argumentacji sięga więc po mechanizmy podejmowania „wiarygodnych zobowiązań” (ang. *credible commitment*; North, Weingast 1989; Shepsle 1991; North 1993). Shepsle (1991, s. 246) tak podsumowuje najważniejsze elementy tej koncepcji: „Zdolność do podejmowania zobowiązań często (choć nie zawsze) zwiększa zakres możliwości, za to swoboda działania według własnego uznania – w tym możliwość złamania umowy lub zachowań oportunistycznych – ogranicza go”. Kluczowym problemem jest tutaj tak zwana przez ekonomistów „niespójność czasowa” (ang. *time inconsistency*). Zawarcie umowy przez aktora może wynikać z racjonalnej decyzji, lecz równie racjonalne może być późniejsze

jej zerwanie. Ponieważ inni dostrzegają to ryzyko, niewykluczone, że osiągnięcie wstępnego porozumienia okaże się niemożliwe.

W takich kontekstach, często spotykanych w kwestiach społecznych, aktorzy mogą zawierać korzystne porozumienia długoterminowe, jeżeli tylko „zwiążą ręce (sobie lub swoim następcom)”, co pozwala przekonać innych uczestników, że porozumienie nie zostanie wykorzystane przeciwko żadnej ze stron. Instytucje można zaprojektować tak, aby zablokować podejmowanie decyzji według własnego uznania. W ten sposób zobowiązania stają się bardziej wiarygodne, jednocześnie poszerzając horyzonty czasowe dla wszystkich zainteresowanych. Często przywoływanym przykładem zaproponowanym przez Douglasa Northa i Barry’ego Weingasta (1989) jest zachowanie monarchów brytyjskich. Aby zwiększyć możliwości pozyskiwania środków finansowych, musieli oni zrzec się dużej części władzy finansowej na rzecz Parlamentu, co zmniejszyło prawdopodobieństwo, że jednostronnie nie dotrzymają porozumienia dotyczącego zaciągniętych długów.

Wyniki niedawnych badań wskazują na to, że pewne rodzaje instytucji (takie jak niezależne banki centralne), wzmacniające pozycję konkretnych grup aktorów politycznych (np. bankowców), mogą skutecznie poszerzać horyzonty czasowe w polityce (Persson, Tabellini 1994). Badacze stosunków międzynarodowych przedstawili podobne dowody na temat wpływu reżimów międzynarodowych na wiarygodność negocjacji międzypaństwowych, co skutkuje wydłużeniem odnośnych ram czasowych dla decydentów. Nowe pokolenie teoretyków racjonalnego wyboru, zainspirowanych badaniami Northa, Weingasta i innych, analizuje świat polityki w poszukiwaniu mechanizmów rządzących podejmowaniem „wiarygodnych zobowiązań”.

Ostatni kierunek analizy opiera się na zastosowaniu modeli „nakładających się pokoleń” (ang. *overlapping generations models*; Soskice, Bates, Epstein 1992; Bates, Shepsle 1997). Aktorów politycznych może cechować „krótkotrwałość”, co oznacza, że zajmują kluczowe stanowiska decyzyjne przez względnie krótkie okresy. Lecz organizacje, w ramach których działają, trwają przez dłuższy czas. Dochodzi więc do nakładania się pokoleń krótkotrwałych

aktorów. Trajektorja ich karier często zależy od spełniania oczekiwań danej organizacji. W takich warunkach ramy organizacyjne mogą sprawić, że „pragnienie awansu w obrębie instytucji przekształci się w ograniczenie, powodując utrwalenie wyborów jednostki” (Soskice, Bates, Epstein 1992, s. 548). I tak, aktorzy, których kariera polityczna dobiega końca, mogą się już skupiać wyłącznie na efektach krótkoterminowych (np. liderzy partyjni traktujący priorytetowo najbliższe perspektywy polityczne kosztem długoterminowego wizerunku partii), lecz ich pozycja wciąż może zależeć od poparcia młodszych aktorów stojących niżej w hierarchii organizacji. Ci ostatni są oczywiście zainteresowani charakterem partii, której przywództwo obejmą w przyszłości, mogą więc uzależnić udzielenie poparcia obecnym przywódcom od ich dbałości o długofalowe konsekwencje podejmowanych działań.

Dwa ostatnie wątki sporu na temat „cienia przyszłości” (ang. *shadow of the future*) uzupełniają się wzajemnie. Koncepcja nakładania się pokoleń może tłumaczyć, dlaczego pewni aktorzy (lub ich grupy) zwracają uwagę na rezultaty długofalowe. Koncepcja wiarygodnych zobowiązań może z kolei wyjaśniać, dlaczego ci aktorzy skutecznie dążą do osiągnięcia rezultatów długofalowych w sytuacjach, w których trudności związane z niespójnością czasową mogłyby okazać się nie do pokonania. Innymi słowy, siła przekonywania zależy od jednoczesnego spełnienia obu tych warunków (lub ich odpowiedników). Aby „cień przyszłości” odgrywał jakąkolwiek rolę, aktorzy muszą nie tylko interesować się przyszłością, lecz także wierzyć, że mogą na nią wpływać.

Nie ulega wątpliwości, że powyższe koncepcje są uzasadnione. Nawet pobieżny ogląd życia politycznego pokazuje, że organizacje i aktorzy polityczni często faktycznie zajmują się długofalowymi konsekwencjami. Co więcej, współczesne społeczeństwa nie mogłyby istnieć, gdyby było inaczej. Na przykład rządy nie dążą zwykle do maksymalizacji krótkoterminowego pozyskiwania środków poprzez systematyczną konfiskatę mienia prywatnego. Politycy nie przyznają sobie ogromnych podwyżek. Grupy interesu najczęściej zachowują się tak, jakby zależało im na reputacji, która zalicza się do aktywów długofalowych (Hansen 1991). Na ogół nie narażają

własnej wiarygodności, a mogliby ją utracić, na przykład okłamując ustawodawców, na których próbują wpływać.

Istnieją jednak powody, by przypuszczać, że próby wydłużenia horyzontów czasowych w polityce będą mniej skuteczne niż w gospodarce. Rynek dysponuje kilkoma silnymi mechanizmami służącymi do wydłużania horyzontów czasowych. Najważniejszym z nich jest prawo własności, które upoważnia jednostki do czerpania dochodów z własnego majątku, zachęcając je tym samym do dbałości o jego wartość w perspektywie długofalowej.

Mechanizmy funkcjonujące w polityce są zwykle o wiele mniej skuteczne. Największych problemów przysparza fakt, że każdy wyżej wymieniony mechanizm ekonomiczny w dużej mierze opiera się na zdolności niektórych aktorów do dokonywania właściwej oceny zachowania innych i wykrywania działań oportunistycznych, a w razie konieczności do przywołania winowajców do porządku. Takie działania monitorujące zachowania w polityce są często wyjątkowo trudne. Co więcej, jak zobaczymy, wiele najpoważniejszych problemów, które można napotkać, próbując „przenieść” funkcjonalistyczne teorie planowania instytucjonalnego, mające swoje źródło w dziedzinie ekonomii, na politykę, wynika ze złożoności i niepewności charakterystycznych dla świata polityki.

Ustalenie odpowiedzialności (rozliczalności) w środowiskach politycznych zazwyczaj przysparza poważnych kłopotów. Rezultaty również niełatwo jest zmierzyć. Co więcej, jeżeli uważamy, że system nie działa właściwie, jeszcze trudniej ocenić, które elementy tych bardzo złożonych układów za to odpowiadają lub jakiego rodzaju modyfikacje przyniosłyby lepsze efekty. Działania polityczne i ich rezultaty łączą się często w złożone łańcuchy przyczynowe, a skutki występują z dużym opóźnieniem czasowym. Złożoność celów politycznych, a także luźne i rozmyte połączenia między działaniami a ich wynikami sprawiają, że polityka jest z natury wieloznaczna. Według Northa (1990b, s. 362) „rynk polityczne są o wiele bardziej podatne na nieefektywność [niż rynki gospodarcze]. Powód jest prosty. Bardzo trudno ocenić, co jest przedmiotem wymiany na rynkach politycznych, a co

za tym idzie, trudno wyegzekwować przestrzeganie porozumień”.

Mimo że niepowodzenia w polityce widać stosunkowo wyraźnie, a winę można przypisać konkretnym „przedstawicielom”, próby ich ukarania mogą spełznąć na niczym. Wielu uczestników polityki (wyborcy, członkowie grup interesu) wykazuje jedynie sporadyczną aktywność. Często dysponują prymitywnymi narzędziami, a ich działania mogą dać pożądane efekty tylko wtedy, gdy zbiegną się z działaniami innych aktorów w warunkach, w których wymagany poziom koordynacji jest trudny lub wręcz niemożliwy do osiągnięcia.

Jak widać, trudności z nadzorowaniem i dyscyplinowaniem aktorów nakładają poważne ograniczenia na techniki, mające na celu wydłużenie ich horyzontów czasowych. Nie przypadkiem większość przeważnie optymistycznych dyskusji zwolenników teorii racjonalnego wyboru na temat wiarygodnych zobowiązań w polityce poświęcano dotąd stosunkowo przejrzyście kwestiom finansowym (np. deficyt budżetowy, polityka pieniężna). W tym kontekście wskaźniki wydajności są czytelne i łańcuch odpowiedzialności jednoznaczny, więc zachowania aktorów łatwo monitorować. Chociaż zagadnienia te są oczywiście ważne, należy podkreślić, że z wymienionych wyżej względów pozostają zasadniczo odmienne od typowych spraw, z którymi mamy do czynienia w polityce.

Kolejne ograniczenie związane ze stosowaniem technik wydłużających horyzonty czasowe jest szczególnie istotne dla planowania instytucji. Nawet jeżeli niektóre z mechanizmów opisanych przez teoretyków racjonalnego wyboru funkcjonują na co dzień w polityce, w chwili tworzenia instytucji często działają słabo lub nie działają wcale. W chwilach, w których wprowadzane są ważne nowe zasady, raczej nie można oczekiwać, by decydenci polityczni funkcjonowali w ramach struktury dobrze zinstytucjonalizowanych kontekstów (Elster, Offe, Preuss 1998).

Nie twierdzę, że aktorzy zawsze działają na krótką metę, lecz że dzieje się tak dość często. Długość ich horyzontów czasowych należy więc traktować jako zmienną o istotnych konsekwencjach dla powstawania instytucji i ich zmian, a tym samym jako zagadnienie zasługujące na wnikliwe zbadanie. We wszystkich przypadkach,

w których dominują krótkie horyzonty czasowe, funkcjonalistyczne twierdzenia dotyczące planowania instytucji stają się bardziej podejrzone.

Ograniczenie 3. Efekty działania instytucji mogą być nieprzewidywalne

Nawet jeśli twórcy instytucji faktycznie działają w sposób instrumentalny i rzeczywiście skupiają się na długoterminowych efektach, ich działania najprawdopodobniej będą miały wiele nieprzewidywalnych konsekwencji. Każdy, kto kiedykolwiek prowadził badania empiryczne w dziedzinie nauk społecznych, wie, że nawet najbardziej pomysłowi aktorzy działający instrumentalnie nie mogą dokładnie przewidzieć wszystkich tego konsekwencji. Instytucje mogą nie funkcjonować właściwie, gdyż ich twórcy popełniają błędy.

Nieprzewidywalne następstwa będą szczególnie istotne we współczesnej polityce. Społeczeństwa przemysłowe z czasem uległy coraz większemu zróżnicowaniu, co wiązało się z rosnącą liczbą interakcji między większą liczbą ludzi. Ten historyczny proces zwięźle podsumował Norbert Elias (1956, s. 232): „Sieć działań człowieka staje się bardziej złożona, lepiej rozwinięta i zintegrowana. Coraz więcej grup, a wraz z nimi coraz więcej ludzi coraz bardziej uzależnia się od innych, jeśli chodzi o poczucie bezpieczeństwa i zaspokajanie potrzeb, które w dużej mierze przekraczają ich zdolność pojmowania. Zupełnie jakby najpierw tysiące, potem miliony, a potem coraz więcej milionów ludzi podążało przez świat, skutych niewidzialnymi więzami na rękach i nogach. Nikt im nie przewodzi. Nikt nie stoi poza grupą. Niektórzy chcą iść w tę stronę, inni w tamtą. Przewracają się o siebie i – zwycięscy lub pokonani – pozostają przykuci do siebie”.

Należy podkreślić bardzo poważne konsekwencje zwiększającej się złożoności interakcji społecznych. W miarę wzrostu liczby podejmowanych decyzji i liczby aktorów relacje współzależności – między aktorami, organizacjami i instytucjami – mnożą się w postępie geometrycznym. Ma to dwie wyraźne konsekwencje. Po pierwsze, powoduje przeciążenie. Większa złożoność działalności politycznej dodatkowo obciąża decydentów. W tym kontekście

ograniczenia czasowe, niedostatek informacji i konieczność delegowania decyzji sprzyjają powstawaniu nieprzewidywalnych skutków podejmowanych działań. Po drugie, narastają efekty interakcji, innymi słowy, inicjatywy zaczynają wywierać wpływ na inne dziedziny niż te, dla których zostały zaplanowane. Jak skomentował to zjawisko Garrett Hardin (1963, s. 79–80), „nie da się zrobić tylko jednego”. Należy więc oczekiwać, że procesy społeczne angażujące dużą liczbę aktorów w mocno zinstytucjonalizowanych społeczeństwach prawie zawsze doprowadzą do powstania skomplikowanych pętli przyczynowo-skutkowych oraz efektów interakcyjnych, których decydenci nie mogą w pełni przewidzieć.

Problem nie polega wyłącznie na tym, że konteksty społeczne są niezwykle złożone – dodatkowe źródło trudności stanowi fakt, że zdolność jednostek do wyciągania wniosków i wyrabiania sobie poglądów jest obciążona błędem systematycznym. Doskonale podsumowują to Barbara Levitt i James March (1988, s. 323): „Ludzie jako jednostki nie są idealnymi statystykami. (...) Popołniają błędy systematyczne nie tylko podczas rejestrowania wydarzeń, których są świadkami, lecz także wyciągając z nich wnioski. Przeceniają prawdopodobieństwo wydarzeń, które rzeczywiście się dzieją, i wydarzeń, które zwróciły ich uwagę ze względu na niewielką odległość w czasie lub istotność. Są niewrażliwi na liczebność próbek. Zbyt często przypisują wydarzenia celowym działaniom jednostek. Stosują proste reguły liniowe i funkcyjne, kojarzą przyczynowość z bliskością w czasie i w przestrzeni oraz zakładają, że doniosłe wydarzenia muszą mieć doniosłe przyczyny. Wszystkie te cechy jednostek prowadzą to błędów systematycznych w interpretacji”.

Jak zauważyło wielu bacznych analityków, działania społeczne zatem – nawet wtedy, gdy podejmują je bardzo dobrze poinformowani i działający instrumentalnie aktorzy o długich horyzontach czasowych – będą zawsze źródłem znaczących skutków niezamierzonych (Hayek 1973; Hirsch 1977; Schelling 1978; Van Parijs 1982; Perrow 1984; Jervis 1997). Planowanie instytucji wcale nie jest wolne od tego zagrożenia. Fakt ten zilustruje, odwołując się do dwóch przykładów, chociaż zdecydowana większość

studentów politologii nie miałaby najmniejszych problemów z podaniem kolejnych. Po pierwsze, przypomnijmy sobie zmianę pozycji instytucjonalnej rządów pojedynczych stanów w USA (Riker 1955). Jako że zatwierdzenie konstytucji wymagało ratyfikacji przez wszystkie stany, ich interesom poświęcono bardzo wiele uwagi podczas projektowania instytucji. Twórcy rozwiązań politycznych zakładali, że Senat będzie reprezentował interesy stanów. Ich zgromadzenia ustawodawcze mianowały senatorów, którzy mieli je reprezentować w procesie tworzenia polityki. Jednak z czasem senatorom, którzy pragnęli większej autonomii, udało się wyzwolić spod nadzoru stanowego. Zgodnie z 17. Poprawką do konstytucji USA, która weszła w życie na początku XX w., na senatorów głosuje się w wyborach powszechnych i bezpośrednich; wprowadzenie tej zasady było już tylko oficjalnym zakończeniem długotrwałego procesu osłabienia kontroli ze strony parlamentów stanowych.

Kolejny przykład stanowi rozwój kanadyjskiego federalizmu (Watts 1987). Twórcy federacji kanadyjskiej dążyli do wysoce scentralizowanej jego formy – częściowo w reakcji na to, iż decentralizacja USA przyczyniła się do krwawego przebiegu wojny secesyjnej. Mimo to federacja kanadyjska jest obecnie o wiele mniej scentralizowana niż amerykańska. Stało się tak m.in. dlatego, że w Kanadzie pozostawiono w gestii prowincji wiele spraw, które wówczas uznano za błahe. Jednak wraz ze zwiększającą się rolą rządu w polityce socjalnej i zarządzaniu gospodarką okazało się, że zagadnienia te nabrały ogromnego znaczenia.

Powszechność nieprzewidywalnych konsekwencji stawia trudne wyzwanie badaczom reprezentującym nauki społeczne – co mają oni do zaoferowania, skoro nawet rozumni aktorzy społeczni nie potrafią przewidywać błędów? To bardzo obszerne zagadnienie. Powyższa dyskusja wskazuje na dwa owocne kierunki badań silnie reprezentowane w najnowszych badaniach socjologicznych, które starają się określić, jakie warunki zwiększają prawdopodobieństwo wystąpienia niezamierzonych konsekwencji. Pierwszy skupia się na problemach związanych z naszym pojmowaniem świata – czyli na przyczynach popełniania błędów systematycznych, oceniając funkcjonowanie społeczeństw, a zwłaszcza

mechanizmów przyczynowo-skutkowych. Przykładowo, skoro jednostki mają skłonność do wyolbrzymiania znaczenia niedawnych, bardzo istotnych wydarzeń, można domniemywać, że twórcy instytucji będą systematycznie popełniać błąd, polegający na koncentracji na wypadku dramatycznych „porażek” z niedawnej przeszłości.

Drugi kierunek analiz mógłby się skoncentrować na charakterystycznych kontekstach społecznych, które różnią się pod względem siły i liczebności związków między wieloma obszarami działania (Perrow 1984; Jervis 1997). Tego rodzaju związki zwiększają złożoność i mnożą liczbę następstw pojedynczych interwencji. Powszechność niezamierzonych konsekwencji w dziedzinie planowania instytucjonalnego powinna – przynajmniej częściowo – mieć swoje źródło w tym aspekcie kontekstów społecznych.

Mimo to, najczęściej jak dotąd spotykaną reakcją politologów na tę kwestię jest jej unikanie. Wydaje się, że byłoby lepiej, gdyby problem ten zniknął sam z siebie. Można do tego doprowadzić na cztery sposoby, które omówię, zaczynając od najmniej przydatnego. Analitycy często traktują nieprzewidywalne konsekwencje jako „wartość błędu”, nawet jeżeli nie czynią tego wprost. W praktyce oznacza to zignorowanie kwestii. Jednak bez chociażby krótkiej dyskusji teoretycy nie dowiedzą się, jak poważny jest problem, którego chcą uniknąć. Dobrze byłoby przynajmniej mieć jakieś pojęcie o wielkości tego „błędu”. Zadanie to okazuje się tym pilniejsze, że istnieją powody, by przypuszczać, iż faktycznie jest on dość duży.

Drugi sposób traktuje niezamierzone efekty jak „zakłócenia”. Zakładamy, że ich rozkład ma charakter losowy, a więc z czasem samoistnie znikną, pozostawiając tylko systematyczne, zamierzone następstwa. W niektórych wypadkach i kontekstach takie postępowanie wydaje się rozsądne, na przykład w badaniach pewnych agregacyjnych procesów społecznych, w których uczestniczą bardzo liczne, zatomizowane grupy ludności, tacy jak gracze giełdowi lub opinia publiczna (Page, Shapiro 1992). Wciąż jest to jednak podejście niezbyt przydatne do badania genezy instytucji i reform instytucjonalnych. Pojedyncze efekty niezamierzone mogą być w tym wypadku naprawdę duże. Co więcej, jeżeli proces powstawania instytucji jest zależny

od ścieżki, nie możemy oczekiwać, że pewne wypadki wzajemnie się zniosą – wręcz przeciwnie, należy przyjąć, że wczesne zdarzenia mogą ulegać samowzmocnieniu (Arthur 1994).

Trzecim i bardziej konstruktywnym sposobem jest przyznanie, że istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia nieprzewidywalnych konsekwencji oraz że fakt ten stanowi kluczową zasadę determinującą planowanie instytucji. Zdaniem Roberta Goodina (1996, s. 29) „wypadki się zdarzają: jednak ich częstość i charakter można w istotny sposób kształtować poprzez celowe interwencje planistów społecznych. (...) Skoro świat społeczny jest podatny na wypadki, możemy starać się planować tak, by zminimalizować ryzyko ich wystąpienia, tworząc instytucje odporne na różne wstrząsy, które nieuchronnie nadejdą”. Nie jest to tylko normatywny argument pokazujący, jak powinno się budować instytucje, gdyż zawiera także stwierdzenie, iż świadomość potencjalnych niezamierzonych konsekwencji jest czynnikiem, który sam w sobie wpływa na działania twórców instytucji. Mówiąc bardziej ogólnie, nowa ekonomia instytucjonalna (i jej polityczne odmiany) zakłada, że niepewność – dotycząca zarówno zachowań innych, jak i nieprzewidywanych ewentualności – odgrywa większą rolę w kształtowaniu optymalnych modeli instytucji. Sprawnie działająca instytucja powinna być w stanie przetrwać lub przewyciężyć przewidywalne przeszkody, nawet jeśli są one nieokreślone.

Jednak mimo że powyższa argumentacja uwzględnia w dyskusji na temat planowania instytucji niezamierzone konsekwencje, nie odpowiada na pytanie o częstość ich występowania. Wciąż nie wiemy, w jakim stopniu przypadek może sprawić, że instytucje funkcjonują niezgodnie z zamierzeniami ich twórców. Brakuje też sugestii, jak opracować taki model instytucji, który potrafiłby się przystosowywać, ani jak można byłoby wprowadzać korekty w odpowiedzi na nieprzewidziane konsekwencje.

Wyżej wymienione kwestie uwzględnia ostatnia odpowiedź na problem niezamierzonych konsekwencji, odsuwająca w cień dotychczasowy główny przedmiot zainteresowania, czyli potencjał twórców instytucji. Zamiast tego proponuje różne mechanizmy selekcji, które z czasem pozwolą usunąć nieprzewidziane konsekwencje

z kontekstów instytucjonalnych, nie pozostając przy tym w sprzeczności z wcześniej przywoływanymi argumentami. Twierdzenia dotyczące mechanizmów wprowadzania usprawnień instytucjonalnych są na tyle ciekawe, że zasługują na osobne, szersze omówienie. Zagadnieniem tym zajmę się w kolejnej części artykułu.

Przesunięcie zainteresowania ku takim mechanizmom wskazuje jednak na istnienie pewnych oczywistych ograniczeń związanych z planowaniem instytucji. Istnieją uzasadnione przyczyny kwestionowania wszelkich przesłanek, jakoby efekty instytucjonalne odzwierciedlały oczekiwania i pragnienia ich twórców. Projektanci instytucji mogą nie postępować w sposób instrumentalny, a nawet gdy myślą tokiem instrumentalnym, mogą kierować się względami krótkofalowymi, wreszcie mogą też po prostu popełniać błędy. Przekonująca analiza procesu projektowania instytucji musi wziąć pod uwagę wszystkie te ewentualności.

3. Problemy z funkcjonalistyczną analizą mechanizmów usprawniania instytucji

Jeżeli przedstawione powyżej argumenty są zasadne, nie można zakładać, że efekty instytucjonalne wywodzą się w linii prostej z dalekowzrocznych zamiarów aktorów ukierunkowanych na osiągnięcie celu. Jednak takie stwierdzenie nie wystarczy do wykazania ograniczeń myślenia funkcjonalistycznego o instytucjach. Przeciwnie funkcjonałiści mogą się zgodzić z powyższą krytyką racjonalności projektantów instytucji, nie przestając utrzymywać, że i tak z czasem wyłonią się z nich funkcjonalne projekty instytucjonalne.

Ekonomiści rzadko przejmowali się możliwością, że nieefektywne skutki instytucjonalne wywodzą się nie tyle z naiwnej wiary w zdolności ludzi jako projektantów, ile z ufności pokładanej w potencjale usprawniania działania instytucji. Winter (1986, s. 244) nazywa to zasadą „tak jakby” – w kontekście pewnych mechanizmów adaptacyjnych można działać tak, jakby jednostki były racjonalnymi, dobrze poinformowanymi aktorami instrumentalnymi, gdyż z czasem rezultaty ich działań będą takie same. Rynki, jak utrzymują ekonomiści, dostarczają dwóch

potężnych mechanizmów generujących sprawność działania: konkurencję i uczenie się. Nacisk konkurencji w społeczeństwie rynkowym oznacza, że nowe organizacje posiadające efektywniejsze struktury będą się rozwijać, ostatecznie wypierając organizacje suboptymalne (Alchian 1950). Procesy uczenia się wewnątrz firm mogą także prowadzić do korekty ich funkcjonowania. Zdaniem Williamsona (1993, s. 116–117) można polegać na „skłonności do działań dalekowzrocznych” lub „duchu racjonalności”, które „ekonomia przypisuje aktorom ekonomicznym. (...) Gdy aktorzy zaczynają rozumieć nieoczekiwane konsekwencje własnych działań, odtąd ich skutki zaliczają się do grupy skutków oczekiwanych, a ich uwarunkowania zostają uwzględnione w procesie projektowania organizacji. Pociąga to za sobą ograniczenie niepotrzebnych kosztów i zwiększenie nieoczekiwanych korzyści, a więc zwykle zaowocuje lepszymi wynikami ekonomicznymi”.

Pomijam tu kwestię, czy ci ekonomiści mają rację, wypowiadając z taką pewnością siebie twierdzenia o organizacjach prowadzących działalność gospodarczą. Politologów zainteresuje przede wszystkim rola odgrywana przez te mechanizmy w kontekstach politycznych.

Każdy z opisanych mechanizmów można postrzeć jako część argumentu o charakterze ewolucyjnym, przemawiającego za stopniowym usprawnianiem procesu projektowania instytucji. Jak zauważył Axelrod (1984, s. 169), „podejście ewolucyjne opiera się na prostej zasadzie: wszystko to, co odnosi sukces, najprawdopodobniej będzie w przyszłości występować coraz częściej”. Konkurencja i uczenie się stanowią dwa alternatywne mechanizmy przypominające darwinowską teorię doboru naturalnego, co może wyjaśnić elegancję rozwiązań instytucjonalnych nawet w kontekstach charakteryzujących się krótkimi horyzontami czasowymi, niezamierzonymi konsekwencjami itp.

Istnieją jednak uzasadnione powody, by podejrzewać, że wszystkie te mechanizmy usprawniające, choć ważne, najprawdopodobniej będą mniej efektywne w świecie instytucji politycznych niż w świecie prywatnych firm działających na rynku (Moe 1984; 1990). Należy więc przynajmniej wyraźnie określić warunki konieczne

do zadziałania każdego mechanizmu. To kolejny obiecujący obszar badań teoretycznych i empirycznych.

Możliwe ograniczenia wpływu „rozumnego ducha” Williamsona na politykę widać najwyraźniej w odniesieniu do mechanizmów konkurencji. Należy tutaj postawić pytanie: Czy instytucje polityczne, podobnie jak firmy, funkcjonują w gęstym środowisku konkurujących ze sobą instytucji? Czy konkurenci mogą wykorzystać nieefektywne działanie instytucji, odebrać jej „klientów” i doprowadzić ją do bankructwa? Odpowiedź brzmi: niekiedy tak, lecz najczęściej nie.

Modele konkurencji politycznej prawdopodobnie najbardziej pomagają zrozumieć stosunki międzynarodowe, chociaż konsekwencje wyboru „reformuj się lub gin” charakteryzowały się znaczną zmiennością w czasie (Kahler 1999). Nawet w trudnym środowisku kształtowania się nowoczesnych państw europejskich konkurencja wcale nie była jedynym mechanizmem decydującym o tym, które z nich przetrwają (Spruyt 1994). Natomiast współczesne otoczenie międzynarodowe oferuje znacznie obszerniejsze nisze dla słabych i/lub przestarzałych struktur państwowych, umożliwiając im utrzymanie się przy życiu. W demokratycznych organizmach państwowych działanie systemów partyjnych także opiera się na wyraźnej dynamice konkurencji. Pewne argumenty świadczą o tym, że partie muszą dostosowywać swoje schematy organizacyjne i platformy działania do konkurencji, w przeciwnym razie grozi im marginalizacja.

Jednak ogólnie rzecz biorąc, istnieje niewiele wątpliwości co do tego, że środowiska polityczne są zwykle bardziej „pobłażliwe” niż środowiska gospodarcze (Krasner 1989; Powell, DiMaggio 1991). Innymi słowy, „bariery wejścia” często bywają nadzwyczaj wysokie. Jak już powiedziano, niepowodzenia w polityce nie zawsze łatwo zidentyfikować ani przypisać do konkretnego źródła. Nawet tam, gdzie można to uczynić i obciążyć kogoś winą za nie, powstają poważne trudności, jeżeli korekta wymaga podjęcia zbiorowych działań w celu uzyskania wyników o charakterze dóbr publicznych (tak jak zwykle dzieje się w polityce). W takim kontekście aktorzy muszą przezwyciężyć bardzo złożone problemy z koordynacją, chcąc stworzyć

instytucjonalnego konkurenta dla nieefektywnie działającej instytucji.

W wielu wypadkach jednak instytucje polityczne zupełnie nie podlegają bezpośredniej konkurencji¹. Zamiast tego pojedyncze rozwiązania instytucjonalne lub zbiory przepisów często monopolizują pewną część areny politycznej. Wróćmy do przedstawionych wyżej dwóch przykładów konkurencji politycznej. Otóż występuje ona między państwami narodowymi jako jednostkami terytorialnymi, z których każde posiada szeroki wybór instytucji politycznych. Wszystkie partie polityczne konkurują ze sobą na podstawie pojedynczego zestawu reguł wyborczych. O ile więc partie polityczne i państwa narodowe stają w obliczu konkurencji, o tyle nie jest jasne, czy pojęcie konkurencji między instytucjami obsadzonymi osobami pochodzącymi z wyboru ma jakiegokolwiek znaczenie. Gdy zatem konkurencja działa w polityce, często odbywa się to „powyżej” (konflikt międzypaństwowy) lub „poniżej” (wśród walczących organizacji) poziomu instytucji. Analitycy musieliby więc precyzyjnie określić warunki, w których nacisk konkurencji mógłby doprowadzić do wzrostu sprawności instytucji. W praktyce, w kontekstach nierynkowych, tego rodzaju uwarunkowania są zwykle nieobecne lub wywierają bardzo słaby wpływ na omawiany proces.

Na szersze omówienie zasługuje kwestia uczenia się. Jednak i tutaj istnieją powody, by wątpić, czy dynamika uczenia się jest tożsama z niezawodnym mechanizmem prowadzącym do usprawniania działania instytucji. Do głównych przyczyn należy zaliczyć ogromną złożoność i wieloznaczność sfery polityki. Chociaż zagadnienie to zostało już wyjaśnione wyżej, porównanie ze sferą gospodarki może wytłumaczyć trudności, na jakie napotykają mechanizmy usprawniania działania instytucji oparte na uczeniu się.

Ekonomię jako naukę w dużej mierze zbudowano na przydatnym i wiarygodnym założeniu, że podmioty gry rynkowej dążą do optymalizacji własnych działań oraz że dość dobrze sobie z tym radzą. Firmy działają tak, by zmaksymalizować zyski. Pomiar osiągniętych wyników

¹ Dziękuję Alanowi Jacobowi za zasugerowanie tego toku argumentacji.

przebiega we względnie prosty i przejrzysty sposób. Ceny stanowią silne sygnały ułatwiające dokonywanie porównań. Można przeanalizować zarówno negatywny, jak i pozytywny wpływ różnych cech otoczenia gospodarczego na osiągnięte wyniki. Wielu spośród tych cech da się przypisać dostrzegalne, jednoznaczne i często dające się kwantyfikować wskaźniki. Przykładowo pracownicy mogą łatwo uzyskać wiarygodne informacje na temat warunków pracy i płacy w różnych firmach. Konsumenci także dość sprawnie radzą sobie z większością aspektów świata gospodarki. Związki między dokonywanymi wyborami a wynikami są zwykle jasne: gdy zmieniam pracę, mój dochód rośnie, gdy kupuję samochód, kurczą się moje oszczędności. O jakości dóbr zwykle można się przekonać we względnie krótkiej perspektywie czasowej, a wielokrotne zakupy pozwalają konsumentom na ocenę próbek alternatyw.

Oczywiście ten prosty obraz świata gospodarki komplikuje wiele czynników. Rynek jest, jak wiadomo, wysoce złożony i często wywołuje dezorientację. Lecz kluczowa, objaśniająca rola cen, częstość kontaktów o charakterze powtarzalnym, brak konieczności koordynowania wielu decyzji gospodarczych z decyzjami innych aktorów oraz względnie krótkie łańcuchy przyczynowe między dokonanymi wyborami a uzyskanymi wynikami sprawiają, że z czasem aktorzy w gospodarce mogą dość łatwo korygować popełnione błędy. Innymi słowy, te właśnie cechy sprzyjają skutecznemu uczeniu się.

Natomiast w polityce brakuje punktu odniesienia, którego rolę można by porównać do roli ceny, mimo pewnych wysiłków redukcjonistycznych zmierzających do zrównania poszukiwania głosów z poszukiwaniem pieniędzy. Aktorzy polityczni często dążą do osiągnięcia wielu celów. Podczas gdy politycy na ogół koncentrują się na reelekcji, inni (np. biurokraci lub grupy interesu) mają odmienne ambicje. Dlatego bardzo trudno stwierdzić, jak miałyby się przedstawiać taki „efektywny” system polityczny i co miałyby być przedmiotem optymalizacji czy też usprawnienia, nawet w teorii. Aktywność polityczna często ma charakter przerywany raczej niż regularny i powtarzalny. Łańcuchy przyczynowe między działaniami a wynikami nierzadko bywają bardzo rozciągnięte. Polityka jest po

prostu o wiele mniej przejrzystym środowiskiem. Nieprzejrzystość ta nakłada się na ograniczenia związane z poznaniem świata przez człowieka, omówionym wcześniej przy okazji analizy niezamierzonych konsekwencji.

Częściowo z powodu tej nieprzezroczystości nawet błędne rozwiązania w świecie polityki często mają charakter samowzmacniającego, a nie samokorygującego. By wprowadzić pojęcie omówione szerzej poniżej, nasze podstawowe koncepcje świata polityki – tego, co działa, a co nie działa – są zwykle „zależne od ścieżki”. Jak dowodzi Douglass North (korzystając z wyników badań w dziedzinie psychologii poznawczej i teorii organizacji), aktorzy działający w kontekstach o dużej złożoności i nieprzezroczystości bardzo stronniczo filtrują informacje do istniejących już „map umysłowych” (North 1990b; Denzau, North 1994). Informacje potwierdzające są zwykle do nich włączane, podczas gdy zaprzeczające ulegają odfiltrowaniu. Społeczne interpretacje środowisk złożonych, takich jak polityka, podlegają dodatniemu sprzężeniu zwrotnemu. Praca Northa jest w tym punkcie zbieżna z długoletnimi poglądami badaczy kultury politycznej, jak również z niedawnymi odkryciami w dziedzinie kognitywistyki i teorii organizacji. Po ustaleniu zasadnicze poglądy polityczne sięgające od ideologii do zrozumienia poszczególnych aspektów rządzenia, a także sprzyjanie określonym ugrupowaniom politycznym lub partiom zwykle nie ulegają zmianom.

Złożoność kontekstu i granice ludzkiego poznania oznaczają, że błędne interpretacje w polityce często nie są poddawane korekcie. W pewnych okolicznościach można twierdzić, że w polityce działają mechanizmy uczenia się, w których reakcja na problemy publiczne odbywa się metodą prób i błędów (Lindblom 1959; Hecllo 1974; Hall 1993). Nie ma jednak uzasadnienia przypuszczenie, że skuteczność tego mechanizmu selekcji da się porównać ze zwiększającą sprawność działania konkurencją rynkową w gospodarce czy też z darwinowskim doborem naturalnym w biologii. Rzeczywistość polityczna charakteryzuje się tak dużą złożonością, a zadania publicznej oceny wyników i określenia, które alternatywy są lepsze, są tak skomplikowane, że tego rodzaju autokorekta często odbywa się na ograniczonej skali.

Nie twierdę tutaj, że konkurencja i uczenie się to nieprzekonujące mechanizmy usprawnienia działania instytucji. Wręcz przeciwnie, trudno zaprzeczyć, że wszystkie te procesy mogą prowadzić do zmian i poprawy efektywności działania instytucji politycznych. Chodzi raczej o to, że każdy wiąże się z dużymi ograniczeniami w świecie polityki. Dlatego jakkolwiek tendencję ku „ewoluującemu funkcjonalizmowi” należy traktować jako zmienną. Zamiast z góry zakładać skuteczność takich mechanizmów, politolodzy powinni zająć się badaniem okoliczności, w których można oczekiwać w miarę poprawnego działania tychże.

Jednak mimo ogromu ograniczeń dotyczących tych mechanizmów, problemy wcale się na tym nie kończą. Oprócz „wewnętrznej” krytyki argumentów ewolucyjnych należy jeszcze uwzględnić krytykę płynącą z zewnątrz. Załóżmy na chwilę, że nacisk konkurencji jest znaczący, a proces uczenia się przebiega efektywnie. Czy prowadzi to z konieczności do usprawnienia działania instytucji? Odpowiedź brzmi – nie. Nawet tam, gdzie mechanizmy te są skuteczne, pojawiają się kolejne przeszkody. By znów przytoczyć słowa Williamsona, uczenie się lub nacisk konkurencji należy jeszcze „uwzględnić w strukturze organizacji”. Zwracam tu uwagę na dwie zasadnicze przeszkody na drodze do usprawnienia działania instytucji – ciągłość instytucjonalną i zależność od ścieżki. Występują one nawet w kontekstach, w których skutki uczenia się i/lub nacisk konkurencji są znaczne.

Ciągłość instytucjonalna w polityce

Rozwiązania instytucjonalne w polityce z reguły trudno zmienić. Tu także większy potencjał adaptacyjny organizacji gospodarczych badanych przez Williamsona może posłużyć za przydatny punkt odniesienia. Jednostka mająca nowy pomysł na produkt musi już tylko zapewnić sobie finansowanie, by wprowadzić go na rynek. Jeżeli wystarczająca liczba konsumentów (dokonujących niezależnych wyborów) uzna produkt za atrakcyjny, odniesie on sukces. Zmiany można wprowadzać, konkurując z istniejącymi produktami. Podobnie osoby dysponujące prawami własności majątkowej do firmy mają zwykle na tyle silną pozycję, że mogą modyfikować

strukturę i działanie organizacji zgodnie z własnymi wyobrażeniami. Zależności służbowe są wyraźne, a działania osób podejmujących najważniejsze decyzje najprawdopodobniej pozostają nakierowane na osiągnięcie takiego samego celu – maksymalizacji zysków.

Natomiast formalne instytucje polityczne są zwykle odporne na zmiany. Jak ujął to Robert Goodin (1996, s. 23), stabilność i przewidywalność osiąga się poprzez „system «zagnieżdżonych reguł», przy czym zmiana reguł na kolejnych poziomach hierarchii jest coraz bardziej kosztowna”. I tak, w wielu krajach „zagnieżdżone reguły” stworzone na drodze zwykłego procesu ustawodawczego może zawetować wielu graczy (ang. *veto points*), których przewycięzenie często wymaga licznych kwalifikowanych większości. W innych kontekstach politycznych, takich jak Unia Europejska, przeszkody dla zmian są jeszcze większe. I w większości organizmów państwowych wysiłki zmierzające do zmiany reguł stojących wyżej w hierarchii (np. konstytucji) wymagają osiągnięcia jeszcze głębszego konsensusu. Wiele konstytucji zupełnie zakazuje – co oczywiście nie dotyczy rewolucyjnego odrzucenia istniejących reżimów – pewnych rodzajów zmian (np. dając prawo weta tym, którzy straciliby ochronę lub przywileje w wyniku możliwych reform).

Istnieją dwie grupy przyczyn, dla których w projekt instytucji politycznych zwykle wpisuje się opór przeciwko zmianom, i obie zostały już omówione. Po pierwsze, w wielu sprawach projektanci starają się samoograniczać. Kluczowe spostrzeżenie literatury „wiarygodnych zobowiązań” polega na tym, że aktorzy często osiągną lepsze wyniki, usuwając pewne alternatywy z przyszłego menu opcji do wyboru. Jak związany Odyseusz przygotowujący się do konfrontacji z syrenami, aktorzy na scenie politycznej często podejmują zobowiązania, ograniczając własną swobodę wyboru na rzecz osiągnięcia celu wyższego rzędu.

Po drugie, co chyba ważniejsze, projektanci instytucji i polityk mogą zechcieć zobowiązać swoich następców do określonego postępowania. Terry Moe nazywa to problemem „politycznej niepewności” (1990). W przeciwieństwie do aktorów gospodarczych aktorzy polityczni nie mają praw do własności majątkowej. Projektanci

wiedzą, że nie mogą zawsze kontrolować danej instytucji. Ten brak możliwości sterowania ma swoje implikacje zarówno dla projektowania, jak i dla perspektyw wprowadzania zmian po ich utworzeniu. W szczególności, osoby projektujące instytucje muszą uwzględnić możliwość, że pewnego dnia do władzy dojdą ich polityczni rywale i zechcą zanegować ich projekty lub wykorzystywać je do innych celów. Aby więc się zabezpieczyć, aktorzy tworzą reguły, które utrudniają odwołanie uprzednio istniejących zarządzeń. Jak ujmuje to Moe, projektanci nie chcą, żeby „ich” agencje dostały się pod kontrolę przeciwników. A ze względu na sposób przydziału i sprawowania władzy publicznej w demokracji, często wykluczając swoich przeciwników, wykluczają również samych siebie. Dlatego w wielu wypadkach celowo tworzą struktury, którymi sami nie mogą sterować (Moe 1990, s. 125).

Jest to oczywiście jak najbardziej rozsądne zachowanie. Stojąc w obliczu podobnych problemów niespójności czasowej i politycznej niepewności, projektanci mogą zechcieć sprawić, by instytucje polityczne stały się odporne na zmiany. Niemniej jednak ta cecha instytucji politycznych posiada wyraźne dla objaśnień funkcjonalnych zakorzenionych w procesach usprawniania instytucji. Gdy aktorzy w późniejszym terminie podejmą próbę wprowadzenia reform instytucjonalnych, często natrafiają na bardzo poważne przeszkody.

Konsekwencje zależności od ścieżki

Nie tylko rozwiązania instytucjonalne mogą utrudnić zmianę kursu. Adaptacje indywidualne i organizacyjne wcześniejszych rozwiązań mogą też sprawić, że zmiana kursu okaże się nieatrakcyjna. Dostosowując się do nowych reguł gry, aktorzy podejmują pewne zobowiązania i oczekują, że reguły te nadal będą obowiązywać. Wcześniejsze działania mogą zatem uniemożliwić późniejsze wykorzystanie opcji, których aktorzy nie zdecydowali się wybrać. Innymi słowy, adaptacja społeczna instytucji drastycznie zwiększa koszt wyjścia z istniejących uzgodnień. Zamiast być wyrazem korzyści zinstytucjonalizowanej wymiany, ciągłość instytucjonalna może raczej odzwierciedlać rosnące w czasie koszty

powrotu do wcześniej dostępnych alternatyw (Pierson 2000).

Ostatnie prace w dziedzinie zależności od ścieżki zwróciły uwagę na mechanizm samowzmacniania w czasie początkowych decyzji instytucjonalnych, nawet o charakterze suboptymalnym (Krasner 1989; North 1990a). Dokonane początkowo wybory sprzyjają powstawaniu złożonych sieci społecznych i gospodarczych, niezwykle podwyższając koszt przyjęcia możliwych dawniej alternatyw, co zniechęca do wyjścia. Rozwiązania instytucjonalne na szeroką skalę mają poważne konsekwencje społeczne. Jednostki podejmują poważne zobowiązania w reakcji na działania instytucji. Zobowiązania te z kolei mogą znacznie zwiększyć zamęt spowodowany przez reformy instytucjonalne, skutecznie „uzależniając” je od podjętych wcześniej decyzji.

Badania zmian technologicznych ujawniły pewne okoliczności sprzyjające powstawaniu zależności od ścieżki (David 1985; Arthur 1994). Decydującym czynnikiem jest obecność większych zwrotów lub dodatkiego sprzężenia zwrotnego, które zachęca aktorów do skupienia się na pojedynczej alternatywie i dalszego podążania konkretną ścieżką po wykonaniu pierwszych kroków. Duże koszty początkowe lub koszty stałe ze znacznym prawdopodobieństwem zwiększą motywację do dalszego inwestowania w daną technologię, dając jednostkom silne bodźce do identyfikacji i trwania przy jednej możliwości. Znaczne efekty uczenia się w połączeniu z działaniem systemów złożonych stanowią dodatkowe źródło rosnących zwrotów. Z efektami koordynacyjnymi (lub sieciowymi efektami zewnętrznymi) mamy do czynienia, gdy jednostka uzyskuje większe korzyści z podejmowania określonych działań, jeżeli inni również je podejmują. I wreszcie oczekiwania adaptacyjne występują, gdy jednostki czują potrzebę „postawienia na właściwego konia”, ponieważ opcje, które nie zdobędą szerszej akceptacji, zostaną uznane za niewłaściwe. W tych warunkach oczekiwania indywidualne na temat wzorców zachowania wybierają cech samospełniających się proroctw.

Jak twierdzi North, wszystkie te argumenty można przeszczerzyć z badań zmian technologicznych na inne procesy społeczne, szczególnie na rozwój instytucji. W kontekstach złożonych

współzależności społecznych nowe instytucje często wymagają ponoszenia wysokich kosztów stałych lub kosztów rozruchowych, mogą też generować poważne efekty uczenia się, efekty koordynacyjne oraz oczekiwania adaptacyjne. Istniejące instytucje tworzą potężne bodźce wzmacniające własną stabilność i dalszy rozwój. „Krótko mówiąc – kończy North (1990a, s. 95) – współzależna sieć matrycy instytucjonalnej prowadzi do coraz większych zwrotów”, co sprawia, że zależność od ścieżki stanowi cechę wspólną ewolucji instytucjonalnej.

W politologii zwracano dotąd niewielką uwagę na argumenty związane z „uzależnianiem”, częściowo dlatego, że procesy te zwykle prowadzą do odpolityczniania problemów. Zwiększając impet działania jedną ścieżką, zmniejsza się prawdopodobieństwo powrotu do istniejących wcześniej alternatyw. W wyniku tego często nie mamy do czynienia z otwartym konfliktem na temat alternatyw, który politolodzy mogą szybko zidentyfikować, lecz właśnie z jego nieobecnością. „Uzależnienie” prowadzi do zjawiska nazwanego przez Petera Bachracha i Mortona Baratta (1962) „niedecyzyjnością”. Ten aspekt polityki można prawdopodobnie zidentyfikować tylko poprzez prowadzone na silnych teoretycznych podstawach wnikliwe badania historyczne zmian kontekstu podejmowania decyzji w przyszłości na skutek adaptacji społecznych do ograniczeń instytucjonalnych i do polityk (Hacker 1998).

Z czasem, gdy aktorzy społeczni podejmą zobowiązania na bazie istniejących instytucji, koszt „wyjścia” wzrasta. Wyrażone z przekonaniem przez Williamsona twierdzenie, że uczenie się pozwala firmom na dostosowanie do nieoczekiwanych konsekwencji, ma znacznie mniejsze zastosowanie do analizy politycznej, a zwłaszcza do badań sformalizowanych instytucji politycznych. Uczenie się na podstawie minionych wydarzeń może sprawić, że aktorzy będą działać inaczej, podejmując nowe inicjatywy. Jednak odzyskanie pola od wcześniej zinstytucjonalizowanych obszarów działania często przysparza poważnych trudności. Aktorzy nie mogą podejmować dowolnych decyzji, gdy zmieniają się ich preferencje lub gdy ujawnią się niezamierzone następstwa. Zamiast tego okazuje się, że balast wcześniej dokonanych wyborów instytucjonalnych poważnie

ogranicza ich pole manewru. Uprzednie wybory instytucjonalne nabierają „ciągłości”, mogą być również zależne od ścieżki. Tak więc nawet w kontekście mechanizmów uczenia się i konkurencji wcale nie jest oczywiste, że tego rodzaju naciski przełożą się na usprawnienie działania instytucji.

4. Propozycje na przyszłość

W niniejszym eseju przedstawiam argumenty przemawiające za dwiema głównymi tezami: a) funkcjonalistyczne założenia na temat pochodzenia i przebiegu procesu zmian instytucjonalnych należy zastąpić hipotezami funkcjonalistycznymi; b) hipotezy funkcjonalistyczne należy uzupełnić i porównać z hipotezami eksponującymi możliwe niefunkcjonalistyczne korzenie instytucji. Możemy się spodziewać dużej zmienności wyników w zakresie funkcjonalnych wyjaśnień genezy i modyfikacji instytucji politycznych. Odwołując się do warunków wstępnych koniecznych do uzyskania wyników funkcjonalnych, należy podjąć próby stworzenia bardziej wnikliwych teorii pochodzenia instytucji i zmian instytucjonalnych. Wymaga to określenia okoliczności, w których tego rodzaju hipotezy się nie sprawdzają, oraz sytuacji, które zwiększają lub zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia takich niepomyślnych uwarunkowań.

Zamiast z góry zakładać, że instytucje powstają i ulegają zmianom po to, by spełniać wymagania funkcjonalne, musimy się przekonać, czy tak rzeczywiście jest. To bardzo obiecujący obszar do prowadzenia badań systematycznych. Nawiązując do słów Richarda Nixona na temat keynesizmu – zapewne wszyscy jesteśmy teraz instytucjonalistami. Jednakże politolodzy przeprowadzili bardzo niewiele konsekwentnych prac empirycznych na podstawie wyraźnie konkurujących ze sobą hipotez, które miały na celu porównywanie procesu powstawania instytucji i zmian instytucjonalnych w różnych kontekstach. Bez takich badań nie mamy szans na ocenę wpływu konkretnych cech kontekstu na wyniki instytucjonalne, nie wiemy nawet, jak często tego rodzaju cechy występują w świecie polityki. Uderza kontrast z socjologią, gdzie kwitnie tradycja prowadzenia badań empirycznych powiązanych ze

sobą zagadnień na bazie odmiennych założeń teoretycznych (Clemens 1999).

Warto zaakcentować dwa wspólne wątki wielu toków argumentacji zaprezentowanych w niniejszym eseju. Pierwszym jest znaczny wkład badań socjologicznych w zrozumienie ograniczeń funkcjonalizmu. Bez względu na to, czy chodzi o nieinstrumentalne zachowania aktorów, granice uczenia się, konkurencyjne procesy usprawniania instytucji czy też poznawcze i społeczne źródła niezamierzonych konsekwencji, socjologowie mają wiele ciekawych rzeczy do powiedzenia. Politolodzy powinni nadal zapożyczać spostrzeżenia z innych dyscyplin, oczywiście wprowadzając do nich odpowiednie modyfikacje. Przy okazji dobrze byłoby zwrócić większą uwagę na ostatnie teoretyczne i empiryczne prace z dziedziny socjologii.

Drugi wspólny wątek łączący różne omawiane tu zagadnienia to fakt, że wszystkie one wymagają dokładnego przyjrzenia się aspektom polityki z dłuższej perspektywy czasowej, zamiast wykonywać „migawkowe” ujęcia politycznych procesów i ich wyników. Chcąc się przekonać, gdzie wyjaśnienia funkcjonalne przestają zadowalać, należy spojrzeć nie tylko na moment powstawania instytucji ani na aktualne ich działanie (wnioskując na tej podstawie o ich genezie), trzeba natomiast zwrócić uwagę na procesy dynamiczne, mogące rzucić nowe światło na implikacje krótkich horyzontów czasowych, na zakres niezamierzonych konsekwencji, powstawanie ścieżki zależności oraz skuteczność lub ograniczenia związane z działaniem mechanizmów uczenia się i konkurencji. Takie podejście wymaga rzetelnych badań historycznych. Mówiąc „rzetelnych”, mam na myśli prace polegające na wnikliwym śledzeniu przebiegu pewnych procesów w czasie. Należy je odróżnić od „przeszukiwania” historii pod kątem pozyskiwania przykładów zasadniczo statycznych argumentów o charakterze dedukcyjnym. Stosowanie etykiet szczepowych jest zbyt rozpowszechnione w politologii amerykańskiej, można jednak potraktować sugerowany przeze mnie kierunek badań jako pewien wariant „instytucjonalizmu historycznego” (Hall, Taylor 1996). Opiera się on na podstawowym założeniu, że objaśnianie wielu aspektów polityki wymaga analizy zarówno diachronicznej, jak i synchronicznej.

Wyeksponowanie znaczenia korzyści płynących z przyjęcia bardziej socjologicznej perspektywy badawczej oraz z podjęcia rzetelnych prac z perspektywy historycznej sugeruje, że nowa ekonomia instytucjonalna raczej nie zapewni wystarczających podstaw dla stworzenia teorii genezy instytucji i zmiany instytucjonalnej. W niniejszym eseju ostrzegam, że wysiłki zmierzające do przekładu teoretycznych argumentów z dziedziny ekonomii na domenę nauk politycznych są obciążone większym ryzykiem, niż często uważamy. Należy je podejmować starannie, mając na uwadze ograniczenia związane ze stosowaniem analogii. Nie chodzi przy tym o odrzucenie „nowej ekonomii instytucjonalnej” i teorii racjonalnego wyboru w politologii. Te podejścia zaowocowały wieloma ważnymi spostrzeżeniami, szczególnie poprzez częściowe, lecz znaczące wysiłki pokazujące, jak można przewycięzać różne przeszkody na drodze do dynamiki funkcjonalnej².

² Przedmiotem mojej krytyki w tym eseju są luźne funkcjonalistyczne objaśnienia genezy instytucji i zmian instytucjonalnych. Chociaż podkreślam fakt, że wiele analiz prowadzonych z punktu widzenia teorii racjonalnego wyboru zalicza się do tej kategorii, Gary Miller zupełnie słusznie zauważa w swoim wnikliwym komentarzu, że wcale nie musi tak być. Podobnie jak Miller, nie sądzę, by analitycy musieli wybierać między teorią racjonalnego wyboru i innymi alternatywami. Część mojej analizy (np. omówienie zależności od ścieżki) bardzo mocno opiera się na teorii racjonalnego wyboru. Lecz jej twórcy koncentrują się przeważnie na efektach działania istniejących instytucji. Natomiast wielu wymiarom procesów społecznych istotnym w dyskusji dotyczącej pochodzenia instytucji i zmian instytucjonalnych poświęcono niewiele uwagi. Na przykład Randall Calvert (1995, s. 80) uznaje, że „podejście traktujące instytucje jako byty zrównoważone (...) nie mówi nic bezpośrednio o ich powstawaniu”. Jack Knight (1995, s. 111) argumentuje, że teorie dynamiki instytucjonalnej, w tym te bazujące na teorii racjonalnego wyboru, opierają się częściowo na „różnych stwierdzeniach na temat rzeczywistych uwarunkowań empirycznych, w których instytucje społeczne pojawiają się i zmieniają”. Z jak wielką niepewnością mają do czynienia aktorzy w różnych kontekstach? W jak długich perspektywach czasowych działają? Jak trudno dostrzec i skorygować niewydolność instytucji? Jak bardzo konkurencyjne są określone środowiska instytucjonalne? Analitycy badający te kluczowe zagadnienia mogą odnieść korzyść z podejść teoretycznych spoza tradycji teorii racjonalnego wyboru.

Zwracanie uwagi zarówno na zalety, jak i ograniczenia nie oznacza, że opowiadam się za podziałem obszaru badawczego między alternatywne podejścia teoretyczne. Chodzi mi o uznanie, że te ostatnie mogą zaoferować znacznie bardziej owocne perspektywy badawcze do analizowania konkretnych kontekstów i procesów. Jak ujął to Jepperson (1996), pozornie antagonistyczne „metaforyki teoretyczne” niekiedy (lecz tylko niekiedy) bardziej uzupełniają się i mniej konkurują ze sobą, niż przypuszczaliśmy. Różne teorie koncentrują się na odmiennych aspektach procesów, dostarczając „modułów”, które można połączyć, by otrzymać pełniejszy opis interesującego nas zjawiska (Scharpf 1997). Mogą zajmować się dyskretnymi zjawiskami, mogą też posiadać słabo zdefiniowane warunki brzegowe (np. x zachodzi przy spełnieniu warunków a , b i c , lecz y wymaga warunków d , e i f).

Wydaje się, że mamy tutaj do czynienia właśnie z taką sytuacją. Na rycinie 1 zawarłem

graficzne podsumowanie moich rozważań na temat warunków, które sprawiają, że wyniki o charakterze funkcjonalistycznym stają się mniej lub bardziej prawdopodobne. Dwa obszerne konteksty sprzyjają wyjaśnieniom z perspektywy funkcjonalistycznej. Pierwszy z nich obejmuje warunki, w których możemy się spodziewać od projektantów zachowań instrumentalnych, koncentracji na długoterminowych efektach instytucjonalnych oraz względnej precyzji projekcji dotyczących tych efektów. Drugi cechuje się silnym oddziaływaniem mechanizmów uczenia się i/lub konkurencji przy jednoczesnej słabości przeszkód na drodze reform, pochodzących z zależności od ścieżki oraz „instytucjonalnych punktów weta” (liczby graczy mogących zawetować reformy).

Nie sugeruję, że najróżniejsze kombinacje sprzyjających warunków występują w polityce rzadko, uważam nawet, że można je spotkać dość często. Zarazem jednak wydaje się wysoce

Faza 1: Pochodzenie instytucji

		Konsekwencje niezamierzone	NIEPRAWDOPODOBNE	PRAWDOPODOBNE	okoliczności sprzyjające
			TAK		
	Długie horyzonty czasowe?		NIE		podejście funkcjonalne wymaga zastosowania mechanizmów naprawczych
Silna orientacja instrumentalna?	TAK				
	NIE				

Faza 2: Ewolucja instytucji

		Rozwój instytucji zależny od ścieżki?	NIE	TAK	sprzyjające warunki
	Łatwość korygowania działań?		TAK		
			NIE		niesprzyjające warunki
Środowisko zachęca do podejmowania konkurencji lub uczenia się?	TAK				
	NIE				

Ryc. 1 Kontekst społeczny i objaśnienia funkcjonalistyczne

nieprawdopodobne, by ich powszechność umożliwiła teoretykom bezpieczne prowadzenie analiz wyłącznie z perspektywy funkcjonalistycznej. Funkcjonalne objaśnienia pochodzenia i zmian instytucjonalnych nie są błędne, lecz należy je uznać zasadniczo za niekompletne. Sugerują bowiem istnienie świata instytucji politycznych z jednej strony bardziej skłonnego do efektywnych zachowań i wdrażania ciągłych ulepszeń, a z drugiej – znacznie mniej zależnego od błędów popełnionych w przeszłości niż świat, w którym naprawę żyjemy.

Podziękowania

Pragnę wyrazić wdzięczność za wsparcie Fundacji Pamięci Johna Simona Guggenheima i Centrum im. Roberta Schumana przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego. Alan Jacob wniósł trafne uwagi do pierwszej wersji artykułu. W badaniach bardzo pomogli mi Andrew Rudalevige, Effi Tomaras i Jeremy Weinstein.

Bibliografia

Alchian A.A. (1950). „Uncertainty, Evolution and Economic Theory”, *Journal of Political Economy*, nr 58, s. 211–221.

Arthur W.B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Axelrod R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Bachrach P., Baratz M. (1962). „Two Faces of Power”, *American Political Science Review*, nr 56, s. 947–952.

Bates R., Shepsle K. (1997). „Intertemporal Institutions”, w: J. Drobak, J. Nye (red.), *The Frontiers of New Institutional Economics*. New York: Academic Press.

Calvert R.L. (1995). „Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions”, w: J. Knight, I. Sened (red.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 57–93.

Clemens E.S. (1999). „Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change”, *Review of Sociology*, nr 25, s. 441–466.

David P. (1985). „Clio and the Economics of QWERTY”, *American Economic Review*, nr 75, s. 332–337.

Denzau A.D., North D.C. (1994). „Shared Mental Models: Ideologies and Institutions”, *Kyklos*, nr 47(1), s. 3–31.

Elias N. (1956). „Involvement and Detachment”. *British Journal of Sociology*, nr 7(3), s. 226–252.

Elster J., Offe C., Preuss U.K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Garrett G. (1995). „The Politics of Legal Integration in the European Union”, *International Organization*, nr 49, s. 171–181.

Goodin R.E. (1996). „Institutions and Their Design”, w: R.E. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Green D., Shapiro I. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press.

Greider W. (1982). *The Education of David Stockman and Other Americans*. New York: Dutton.

Hacker J. (1998). „The Historical Logic of National Health Insurance: Structure and Sequence in the Development of British, Canadian, and U.S. Medical Policy”, *Studies in American Political Development*, nr 12(1), s. 57–130.

Hall P. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, April, s. 275–296.

Hall P., Taylor R.C.R. (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, nr 44, s. 936–957.

Hansen J.M. (1991). *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919–1981*. Chicago: University of Chicago Press.

Hardin G. (1963). „The Cybernetics of Competition”, *Perspectives in Biology and Medicine*, nr 7, s. 8–84.

Hayek F. (1973). *Law, Legislation, and Liberty: Rules and Order*. London: Routledge.

Heclio H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hirsch F. (1977). *The Social Limits to Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Jepperson R.L. (1994). *Relations Between Different Theoretical Imageries (with Application to Institutionalism)*. Unpublished manuscript. Stanford University.

Jervis R. (1997). *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Kahler M. (1999). „Evolution, Choice, and International Change”, w: D.A. Lake, R. Powell (red.), *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Knight J. (1995). „Models, Interpretations, and Theories: Constructing Explanations of Institutional Emergence and Change”, w: J. Knight, I. Sened (red.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 95–119.
- Krasner S. (1989). „Sovereignty: An Institutional Perspective”, w: J.A. Caporaso (red.), *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Newbury Park, CA: Sage.
- Krehbiel K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kreps D. (1990). *A Course in Microeconomic Theory*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Lange P. (1993). „The Maastricht Social Protocol: Why Did They Do It?”, *Politics and Society*, nr 21, s. 5–36.
- Levitt B., March J.G. (1988). „Organizational Learning”, *Annual Review of Sociology*, nr 14, s. 319–340.
- Lindblom Ch.E. (1959). „The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, nr 19(2), s. 79–88.
- March J., Olson J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, nr 83(2), s. 340–363.
- Moe T. (1984). „The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, nr 28, s. 739–777.
- Moe T. (1990). „The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, w: O.E. Williamson (red.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- North D.C. (1990a). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- North D.C. (1990b). „A Transaction Cost Theory of Politics”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 2(4), s. 355–367.
- North D.C. (1993). „Institutions and Credible Commitment”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, nr 149(1), s. 11–23.
- North D.C., Weingast B.R. (1989). „Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England. *Journal of Economic History*, nr 49, s. 803–832.
- Page B., Shapiro R. (1992). *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Perrow Ch. (1984). *Normal Accidents*. New York: Basic Books.
- Persson T., Tabellini G. (red.) (1994). *Monetary and Fiscal Policy* (2 vols.). Cambridge, MA: MIT Press.
- Pierson P. (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, nr 94(2), s. 251–267.
- Powell W.W., DiMaggio P. (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Riker W.H. (1955). „The Senate and American Federalism”, *American Political Science Review*, nr 49, s. 452–469.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schelling T. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: Norton.
- Shepsle K.A. (1986). „Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, w: H.F. Weisberg (red.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press.
- Shepsle K.A. (1989). „Studying Institutions: Lessons from the Rational Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 1, s. 131–147.
- Shepsle K.A. (1991). „Discretion, Institutions and the Problem of Government Commitment”, w: P. Bourdieu, J. Coleman (red.), *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, CO: Westview Press.
- Soskice D., Bates R., Epstein D. (1992). „Ambition and Constraint: The Stabilizing Role of Institutions”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, nr 8(3), s. 547–560.
- Spruyt H. (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tsebelis G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley–Los Angeles: University of California Press.
- Van Parijs Ph. (1982). „Perverse Effects and Social Contradictions: Analytical Vindication of Dialectics?”, *British Journal of Sociology*, nr 33, s. 589–603.

Watts R.L. (1987). „The American Constitution in Comparative Perspective: A Comparison of Canada and the United States”, *Journal of American History*, nr 74, s. 769–791.

Weingast B.R., Marshall W.J. (1988). „The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”, *Journal of Political Economy*, nr 96, s. 132–163.

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

Williamson O.E. (1993). „Transaction Cost Economics and Organization Theory”, *Industrial and Corporate Change*, nr 2, s. 107–156.

Winter S.G. (1986). „Comments on Arrow and on Lucas”, w: R.M. Hogarth, M.W. Reder (red.), *Rational Choice: The Contrast between Economics and Psychology*. Chicago: University of Chicago Press.

The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change

Political scientists have paid much more attention to the effects of institutions than to issues of institutional origins and change. One result has been a marked tendency to fall back on implicit or explicit functional accounts, in which the effects of institutions explain the presence of those institutions. Institutional effects may indeed provide part of such an explanation. Yet the plausibility of functional accounts depends upon either a set of favorable conditions at the design stage or the presence of environments conducive to learning or competition. Exploring variability in the relevant social contexts makes it possible to both establish the restricted range of functional accounts and specify some promising lines of inquiry into the subject of institutional origins and change.

Key words: governance, institutional analysis, institutional design, policy networks.

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 pojedynczego numeru wynosi 18 zł plus 5% VAT (zryczałtowana opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku w 2011 roku to 12 zł plus 23% VAT). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

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