



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

4 (14) / 2010



Wydawnictwo Naukowe  
SCHOLAR



Redaktor naczelny  
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*

Redaktor tematyczny, zastępca redaktora naczelnego  
dr *Stanisław Mazur*

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

Dział Wywiady  
dr *Marek Benio*

Sekretarz  
*Anna Chrabąszcz*

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 Frysztański, 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,  
Mirosława 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

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*  
Adiustacja – *Małgorzata Wejs*

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](http://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](mailto:info@scholar.com.pl)  
[www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)  
Druk i oprawa: Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN  
Nakład: 400 egz.

## Spis treści

*Janusz Zaleski*

Modelowanie makroekonomiczne gospodarek regionalnych – użyteczne narzędzie czy nieprzydatna zabawa intelektualna? . . . . . 5

*Barbara Gąciarz*

Praca – niewykorzystana szansa integracji społecznej osób niepełnosprawnych . . . . . 29

*Agnieszka Pacut*

Przedsiębiorczość społeczna w Polsce – problemy i wyzwania . . . . . 45

*Jan Fałkowski, Beata Łopaciuk-Gonczaryk*

Kapitał społeczny a dobrobyt materialny jednostki w Polsce – głos w dyskusji . . . . . 59

*Marek Belka*

Globalny kryzys finansowy a gospodarka krajów Unii Europejskiej . . . . . 71

### Wywiady

Andaluzyjskie relacje pracownicze z perspektywy związku zawodowego Comisiones Obreras de Andalucía. Rozmowa z Marią del Carmen Pinillos Carracosa, sekretarz Zarządu Comisiones Obreras . . . . . 87

### Recenzje

Stuart A. Kauffman (2008). *Reinventing the Sacred: A New View of Science, Reason, and Religion*. New York: Basic Books . . . . . 95

### Wybór tekstów klasycznych

*R.A.W. Rhodes*

Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu . . . . . 101

## Contents

*Janusz Zaleski*

Macroeconomic modeling of regional economies: A useful tool  
or a mere intellectual game? . . . . . 5

*Barbara Gąciarz*

Labor: An unexploited opportunity for social integration of disabled persons . . . . . 29

*Agnieszka Pacut*

Social entrepreneurship in Poland: Problems and challenges . . . . . 45

*Jan Fałkowski, Beata Łopaciuk-Gonczaryk*

Social capital and individual well-being in Poland: A voice in the discussion . . . . . 59

*Marek Belka*

Global financial crisis and the EU economies . . . . . 71

### Interviews

Andalusian labour relations as seen by the Comisiones Obreras trade union. Interview  
with María del Carmen Pinillos Carracosa, secretary of the Board of Comisiones Obreras  
de Andalucía. . . . . 87

### Reviews

Stuart A. Kauffman (2008). *Reinventing the Sacred: A New View of Science, Reason,  
and Religion*. New York: Basic Books . . . . . 95

### Selection of classic texts

*R.A.W. Rhodes*

The new governance: Governing without government . . . . . 101

Janusz Zaleski

## Modelowanie makroekonomiczne gospodarek regionalnych – użyteczne narzędzie czy nieprzydatna zabawa intelektualna?

Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o zasadność stosowania modelowania makroekonomicznego gospodarek regionalnych zarówno jako narzędzia analizy kontrfaktualnej wpływu interwencji finansowych, jak też jako metody prognozowania wskaźników społeczno-gospodarczych. Zawarty w artykule wywód koncentruje się na wynikach uzyskanych przy użyciu regionalnych modeli Hermin. Po odniesieniu ich w sposób krytyczny do rezultatów innych symulacji makroekonomicznych została sformułowana konkluzja, iż uzasadnione jest konstruowanie relatywnie prostych i odpornych na zakłócenia modeli ekonometrycznych gospodarek regionalnych, a do ich aplikacyjnych zastosowań niezbędna jest dogłębna znajomość empiryczna funkcjonowania modelowanej gospodarki i regionu.

Słowa kluczowe: modelowanie makroekonomiczne, polityka spójności, rozwój polskich regionów, prognozowanie.

### 1. Wprowadzenie

Modelowanie makroekonomiczne jest dobrze sprawdzonym i uznanym narzędziem używanym do prowadzenia badań rozwoju społeczno-gospodarczego spójnych ekonomicznie obszarów. Historycznie spójnymi obszarami ekonomicznymi były – i są również obecnie – kraje i ich gospodarki narodowe. Z powyższego powodu modelowanie makroekonomiczne jako narzędzie w pierwszej kolejności wykorzystuje się w gospodarkach krajowych, które spełniają podstawowe wymagania:

- stanowią dostatecznie duży spójny obszar ekonomiczny,
- są dostępne dla nich najważniejsze dane statystyczne charakteryzujące historyczne i obecne wartości podstawowych zmiennych niezbędnych do modelowania,
- funkcjonują w nich grupy specjalistów modelowania makroekonomicznego posiadających dostateczne doświadczenie w zakresie budowania i użytkowania modeli makroekonomicznych, w połączeniu z wiedzą o żywych mechanizmach gospodarki krajowej.

Ten trzeci warunek nie jest warunkiem koniecznym, gdyż można sobie wyobrazić stworzenie takiego modelu makroekonomicznego przez ekspertów zewnętrznych, niemniej w dalszej części prezentowanego tekstu zostaną wskazane problemy i słabości związane z takim podejściem.

Przy gospodarkach zamkniętych charakteryzujących się niewielkim znaczeniem handlu zagranicznego oraz przy wysokim poziomie regulacji gospodarki nie było zapotrzebowania ani też głębszej logiki, jeśli chodzi o modelowanie większych obszarów niż państwo, gdyż nosiło to znamiona sztuczności. Procesy globalizacji i otwieranie gospodarek narodowych na wymianę handlową z zagranicą oraz liberalizacja tej wymiany w kierunku otwarcia na mechanizmy rynkowe spowodowały zapotrzebowanie na modelowanie w układach obszarów ponadkrajowych, takich jak gospodarki organizacji ponadnarodowych objętych wspólnym obszarem gospodarczym (EWG, UE, NAFTA) oraz gospodarki kontynentalne, przy pewnej umowności tego podejścia w przypadku kontynentu azjatyckiego i afrykańskiego. Obszarem szczególnie bogatym w modelowanie ponadnarodowe jest Unia Europejska, gdzie z jednej strony Komisja Europejska wspomogła powstanie modelu QUEST (Ratto 2009) służącego do mo-

delowania gospodarki UE, a z drugiej strony Europejski Bank Centralny (EBC) wprowadził modelowanie makroekonomiczne w obszarze strefy Euro (Smets-Wouters model, zob. Smets 2003). Wiodącą rolę odgrywają również ośrodki akademickie (przykładem jest model NiGEM, zob. NIESR 1997). W układach kontynentalnych i krajowych łącznie funkcjonują modele makroekonomiczne służące takim organizacjom jak Bank Światowy, OECD i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). W wielu przypadkach model ponadnarodowy posiada wewnętrznie wyodrębnione subkomponenty dla poszczególnych gospodarek narodowych ze względów zarówno utylitarnych (odrębne mechanizmy oddziaływania rządów krajowych na gospodarkę, np. polityka wydatków publicznych), jak i poznawczych (prezentowanie wyników w układzie wieloszczeblowym jako możliwość benchmarkingu i porównań z wynikami otrzymywanymi przez ośrodki narodowe).

## 2. Zasadność modelowania makroekonomicznego gospodarek regionalnych

Odmiernym kierunkiem modelowania makroekonomicznego są próby jego prowadzenia na

poziomie regionalnym i krajowym jednocześnie. Ten kierunek modelowania makroekonomicznego schodzącego na poziom regionalny (mezo) znajduje uzasadnienie wyłącznie przy jednoczesnym spełnieniu następujących warunków:

- istnieje autonomiczny podmiot regionalny prowadzący znacząco niezależną politykę społeczno-gospodarczą,
- dostępne są obiektywne dane statystyczne o odpowiednim zakresie i dotyczące dostatecznie długiego czasu, umożliwiające budowę i użytkowanie modeli makroekonomicznych,
- istnieje zapotrzebowanie praktyczne i poznawcze na wyniki takiego modelowania,
- zespół modelujący posiada dostateczną wiedzę i rozumienie procesów realnych modelowanej gospodarki regionalnej.

Takie warunki są obecnie spełnione w Polsce w przypadku dużych województw utworzonych po reformie administracyjnej 1999 r. Ponadto należy zauważyć, że wiele polskich regionów (województw) jest porównywalnych pod względem potencjału demograficznego i gospodarczego, a także powierzchni, do małych państw Unii Europejskiej, dla których modelowanie makroekonomiczne jest prowadzone od wielu lat. Brak granic dla przepływu osób, towarów, usług i kapitału, wspólne ramy prawne, zmierzanie w kierunku wspólnej waluty dodatkowo potwierdza

Tab. 1. Podstawowe dane i wskaźniki ekonomiczne dla wybranych państw UE i polskich województw

Państwa/ województwa	Populacja	Powierzchnia	PKB <i>per capita</i>	Bezrobocie	Stopa bezrobocia
	(liczba mieszkańców)	(km <sup>2</sup> )	(w euro)	(w tys.)	(w %)
	2009	2009	2007	2009	2009
Litwa	3 349 872	62 678	8 500	225,1	13,7
Łotwa	2 261 294	62 290	9 300	203,2	17,1
Estonia	1 340 415	43 432	11 600	95,1	13,8
Słowenia	2 032 362	20 141	17 100	61,0	5,9
Słowacja	5 412 254	49 035	10 200	323,5	12,0
Mazowieckie	5 204 495	35 559	13 063	157,5	6,0
Śląskie	4 645 665	12 331	8 660	134,5	6,8
Dolnośląskie	2 877 059	19 948	8 873	128,0	10,1
Wielkopolskie	3 397 617	29 826	8 529	105,0	7,5
Pomorskie	2 219 512	18 293	8 035	54,3	6,4
Lubelskie	2 161 832	25 121	5 528	104,8	9,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS i Eurostat.

Tab. 2. Podstawowe wskaźniki społeczno-ekonomiczne dla polskich województw

Województwo	PKB <i>per capita</i> w PPS (EU 27 = 100)	PKB <i>per capita</i> (PL = 100)	Stopa bezrobocia (LFS 15+) (w %)	Wskaźnik zatrudnienia (LFS 15+) (w %)	Średnie wynagrodzenie brutto w relacji do średniej krajowej (PL = 100)	Udział rolnictwa (sekcje NACE A + B) w WDB* (w %)
	2007	2007	2009	2009	2009	2007
Dolnośląskie	59	108,54	10,1	53,9	109,1	2,3
Kujawsko-pomorskie	47	86,59	10,4	54,8	85,9	5,9
Lubelskie	37	67,07	9,7	55,7	101,9	7,9
Lubuskie	48	87,8	9,6	53,6	97,9	4,4
Łódzkie	50	91,46	7,6	54,9	102,7	6,5
Małopolskie	47	85,37	8,0	54,3	106,1	3,0
Mazowieckie	87	159,76	6,0	58,8	137,4	3,8
Opolskie	45	82,93	9,8	53,7	71,7	5,3
Podkarpackie	37	67,07	10,0	56,6	90,7	3,5
Podlaskie	40	74,39	7,1	54,9	105,8	10,7
Pomorskie	54	97,56	6,4	52,4	114,6	2,9
Śląskie	58	106,1	6,7	52,5	102,0	1,1
Świętokrzyskie	42	76,83	10,9	56,0	85,3	6,3
Warmińsko-mazurskie	41	74,39	8,5	52,4	95,1	7,8
Wielkopolskie	57	103,66	7,5	56,1	109,5	6,5
Zachodnio-pomorskie	49	89,02	10,3	52,2	100,9	4,2

\* WDB – wartość dodana brutto.

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS i Eurostat.

pogląd, że modelowanie gospodarek regionalnych w Unii Europejskiej znajduje uzasadnienie. Ilustracją podobieństwa skali gospodarek polskich regionów i wybranych małych państw UE jest tabela 1.

Niewątpliwie na poziomie regionalnym możliwości projektowania i wdrażania własnej polityki społecznej i gospodarczej są znacząco bardziej ograniczone niż na poziomie krajowym. Niemniej jednak obecna skala samodzielności województw jest wystarczająca do podejmowania się tego typu analiz, przy jednoczesnym uwzględnieniu powiązań społeczno-gospodarczych pomiędzy modelowanym regionem a gospodarką całego kraju (pozostałej jego części) jako bardzo ważnej części tworzonego modelu makroekonomicznego.

Analizując dane zawarte w tabelach 2 i 3, zauważa się istotne różnice w wartościach podsta-

wowych parametrów makroekonomicznych polskich województw, jak również w dynamice ich zmian. Można to uznać za dodatkowe uzasadnienie konieczności budowania regionalnych modeli makroekonomicznych jako narzędzi do badań zróżnicowanych problemów polityki regionalnej na poziomie województw.

Tab. 3. Zmiany w regionalnym PKB *per capita* (1997–2007) i w regionalnym poziomie bezrobocia (1999–2009)

Województwo	Zmiany w PKB <i>per capita</i> w PPS (EU 27 = 100) (1999–2007)	Zmiany w PKB <i>per capita</i> (w euro) (1999–2007)	Zmiany w PKB do średniej krajowej (PL = 100) (w pkt. proc.) (1999–2007)	Zmiany w stopie bezrobocia (w pkt. proc.) (1999–2009)	Zmiany we wskaźniku zatrudnienia (w pkt. proc.) (1999–2009)
Dolnośląskie	8,0	4600	3,66	-4,7	6,4
Kujawsko-pomorskie	4,0	3500	-1,22	-2,8	6,9
Lubelskie	3,0	2600	-3,66	-1,4	4,4
Lubuskie	4,0	3500	-2,44	-6,2	8,3
Łódzkie	6,0	3800	1,22	-4,6	5,0
Małopolskie	5,0	3400	-2,44	-1,4	2,6
Mazowieckie	13,0	6800	6,10	-4,2	6,2
Opolskie	4,0	3400	0,00	-4,2	6,6
Podkarpackie	2,0	2500	-6,10	-2,5	6,7
Podlaskie	4,0	3100	1,22	-4,6	3,7
Pomorskie	5,0	3800	-4,88	-4,7	3,0
Śląskie	6,0	4300	-1,22	-4,2	5,0
Świętokrzyskie	4,0	3100	-1,22	-2,4	6,3
Warmińsko-mazurskie	3,0	2900	-3,66	-10,9	6,7
Wielkopolskie	6,0	4200	-1,22	-2,3	2,3
Zachodnio-pomorskie	0,0	3200	-10,98	-9,2	8,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS i Eurostat.



### 3. Modelowanie makroekonomiczne gospodarek regionalnych

Pierwsze modele gospodarek regionalnych powstały dla regionów w krajach federalnych, gdzie wymienione w punkcie 2 trzy warunki zostały efektywnie spełnione. Kolejnym inspiratorem budowania takich modeli była Komisja Europejska, która realizując politykę spójności w odniesieniu do wybranych regionów europejskich, doprowadziła do powstania modeli Hermin dla wschodnich landów niemieckich (Bradley 2001) i włoskiego regionu Mezzogiorno (Bradley 2003). Niezależnie powstał model Hermin dla gospodarki Irlandii Północnej (Bradley 2002). Z podobnych przyczyn w 2005 r. dla 16 polskich województw stworzono modele Hermin, których pierwotnym celem było oszacowanie *ex ante* wpływu (efektu) funduszy strukturalnych i funduszu spójności na rozwój polskich regionów jako warunek konieczny uzyskania dostępu do tych funduszy. Prace zainicjowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które było zainteresowane wpływem (efektem) Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz zintegrowanych w układzie terytorialnym środków NPR 2004–2006 i NSRO 2007–2013 na rozwój polskich regionów. Polskie modele regionalne Hermin przedstawione szczegółowo w raportach (Bradley 2005; Zaleski 2009; Zaleski 2005) są uproszczonymi, ze względu na ograniczenia w dostępie do danych poziomu regionalnego, wersjami modelu Hermin gospodarki krajowej<sup>1</sup> (Bradley 2009; Bradley 2002; www.hermin.pl). Modele Hermin dla wszystkich krajów UE powstały w ciągu ostatnich 20 lat, począwszy od Irlandii i państw w całości objętych polityką spójności (Irlandia, Portugalia, Grecja i Hiszpania). Modele rodziny Hermin są standardowym narzędziem DG REGIO do przeprowadzania ocen oddziaływania interwencji

<sup>1</sup> Modele Hermin łączą w sobie zarówno elementy neokenesowskie, jak i neoklasyczne. Przejawia się to przede wszystkim w uwzględnieniu jako głównych determinant wolumentu produkcji zarówno czynników o charakterze popytowym, związanych z keynesowskim mechanizmem mnożnikowym, jak i czynników podażowych oddziałujących na konkurencyjność gospodarki (aprosymowanych m.in. poprzez realne jednostkowe koszty pracy).

funduszy strukturalnych na kraje objęte w całości tym oddziaływaniem. Przedstawione w 2005 r. modele dla województw były pierwszymi modelami makroekonomicznymi polskich gospodarek regionalnych. Modele regionalne były i są powiązane z modelem krajowym Hermin dla gospodarki polskiej, zachowując jednocześnie całkowitą autonomię i możliwość prowadzenia symulacji tylko w odniesieniu do jednego regionu. W przypadku Hermin, w przeciwieństwie do innych modeli<sup>2</sup> utworzonych dla polskich regionów, mamy do czynienia z systemem 17 modeli makroekonomicznych o tej samej strukturze równań, o odrębnych bazach danych, które mogą jednak być również użytkowane jako modele zupełnie niezależne. Obecnie istniejąca zależność sprowadza się do przenoszenia z modelu krajowego pewnych wyestymowanych w procesie kalibracji wartości parametrów równań behawioralnych jako wielkości wymuszających (egzogenicznych) w równaniach modeli regionalnych. Należy wziąć pod uwagę, że tego typu powiązanie modeli regionalnych z krajowym wynika z następujących uwarunkowań:

<sup>2</sup> Model MaMoR3 – model krajowy rozbudowany w 2008 r. o segmenty regionalne; należy do grupy modeli równowagi ogólnej (ang. *computable general equilibrium model, CGE*). Jest to narzędzie, które oprócz gospodarki krajowej pozwala również badać określone aspekty gospodarcze na poziomie województw. Gospodarki regionalne są w pełni autonomiczne w zakresie przebiegu procesu tworzenia produktu i określania rozmiarów strumieni oraz zasobów takich, jak spożycie, inwestycje i zasoby kapitału. Zakłada się też, że sytuacja gospodarcza w danym województwie jest zależna także od procesów zachodzących w innych regionach kraju. W modelu MaMoR3 relacje z zagranicą mają charakterystykę małej otwartej gospodarki. Oznacza to między innymi, że podmioty przyjmują za dane ceny światowe wymienianych dóbr. W modelu tym kurs walutowy jest egzogeniczny (Kaczor 2009). EUImpactMod II – jest modelem klasy DSGE (*Dynamic, Stochastic General Equilibrium model*), tj. dynamicznym, stochastycznym modelem równowagi ogólnej. Gospodarstwa domowe i firmy działające w warunkach niepewności podejmują decyzje maksymalizujące zdyskontowaną oczekiwaną użyteczność lub zdyskontowany oczekiwany zysk pod warunkiem wielookresowego ograniczenia budżetowego; jest to model małej gospodarki otwartej z egzogeniczną zagranicą. Przy konstrukcji modelu szczególny nacisk położono na rozbudowę segmentu fiskalnego (Bukowski 2009).

- dla modeli regionalnych szeregi czasowe są krótsze i dodatkowo z opóźnioną aktualizacją niż dla modelu krajowego,
- liczne mechanizmy kształtowania podstawowych wielkości makroekonomicznych wydają się przy obecnym poziomie autonomii regionalnej identyczne dla całego kraju,
- dane z poziomu regionalnego charakteryzują się bardzo wysoką zmiennością, co powoduje przy krótkich szeregach czasowych znaczącą niestabilność kalibracji równań behawioralnych modelu – w tej sytuacji przeniesienie wyników kalibracji niektórych mechanizmów z modelu krajowego do modeli regionalnych znajduje szczególne uzasadnienie.

Decyzje o wyborze i zastosowaniu dla konkretnego województwa mechanizmu modelu krajowego są podejmowane indywidualnie na podstawie obserwacji wyników symulacji testowych modelu, jak również posiadanej wiedzy o modelowanej gospodarce regionalnej.

Budowa modeli makroekonomicznych dla polskich regionów nie stanowi istotnego problemu z punktu widzenia teorii modelowania makroekonomicznego i nie ma w niej istotnych nowych propozycji ujęcia gospodarek regionalnych. Najważniejszym wyzwaniem jest poradzenie sobie z licznymi obszarami braku danych regionalnych i zaproponowanie rozwiązań zastępczych. Podstawową techniką ich tworzenia jest bezpośrednie zastosowanie równań krajowego modelu Hermin do tych obszarów modelowania, gdzie nie istnieją adekwatne bazy danych regionalnych. Dotyczy to obecnie 15% równań behawioralnych modelu. Techniką uzupełniającą jest dostosowanie równań przez uproszczenie, przy zachowaniu ich podstawowego sensu ekonomicznego, lub przez przeniesienie mechanizmów z modelu krajowego w tych obszarach, w których jest to uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia albo wymuszone przez brak stabilności lub sensu ekonomicznego równań skalibrowanych na podstawie danych regionalnych.

Podstawową wartością tworzenia i użytkowania modeli makroekonomicznych na poziomie regionalnym jest wyższa i szersza użyteczność praktyczna dla realizowania takich badań gospodarek regionalnych, jak:

- prognozowanie podstawowych parametrów makroekonomicznych,

- ocena (*ex ante, ex post, on-going*) dużych<sup>3</sup> działań interwencyjnych w stosunku do gospodarki (np. programy operacyjne polityki spójności UE),

- prowadzenie różnych badań scenariuszowych/wariantowych dotyczących rozwoju modelowanego obszaru.

Należy zauważyć, że już w pierwszym obszarze makroekonomiczne modele regionalne są dużo lepszym narzędziem niż tradycyjnie stosowane na poziomie regionalnym metody wskaźnikowe (Herbst 2008). Metody wskaźnikowe nie pozwalają na uwzględnienie żadnych wewnętrznych ani zewnętrznych mechanizmów gospodarczych. Metody wykorzystujące szeregi czasowe pozwalają na to tylko w bardzo ograniczony sposób. O ile mogą mieć zastosowanie do zagadnień prognozowania, o tyle nie są już przydatne do analiz scenariuszowych lub badań wpływu, właśnie ze względu na brak możliwości zmieniania różnych parametrów wejściowych. Są to modele bazujące głównie na obserwacjach trendów czasowych wybranych zmiennych wyjściowych, takich jak: poziom PKB, poziom bezrobocia, poziom produkcji, oraz ich dynamiki. Modele regionalne Hermin niewątpliwie mogą być użytecznym narzędziem zarówno dla analityków regionalnych, jak i dla administracji regionalnej przy kreowaniu i prowadzeniu własnej polityki regionalnej. Interesujące przykłady takiego zastosowania zaprezentowane są w pracach Tadeusza Kudłacza (2009) i Janusza Zaleskiego (2009). Podobną rolę mogą również spełniać dla ministerstwa właściwego ds. polityki regionalnej w odniesieniu do polityki rządu w stosunku do regionów.

Przedmiotem pewnej dyskusji jest próba hierarchizacji modeli makroekonomicznych bazująca na przekonaniu prezentujących ją autorów, że zastosowanie modeli nowszych (w sensie teorii) i bardziej skomplikowanych (mierzonych ilością równań matematycznych) prowadzi do lepszych i bardziej wiarygodnych rezultatów. Takie przekonanie jest z uporem propagowane przez Krzysztofa Piecha (2008) i Macieja Bukowskiego (2009). Przykładem modelu makroekonomicznego próbującego uchwycić nie-

<sup>3</sup> Duże działanie interwencyjne należy rozumieć jako większe niż 0,5% PKB danego obszaru.

mal wszystkie aspekty rzeczywistości społeczno-gospodarczej jest model RHOMOLO (Ivanova 2010), stosowany na potrzeby badań ewaluacyjnych na poziomie regionalnym przez grupę TNO<sup>4</sup>. Model ten, należący do rodziny modeli SCGE (ang. *spatial computable general equilibrium model*), jest idealistyczną próbą uwzględnienia wszystkich relacji mających miejsce w gospodarce i środowisku na poziomie regionalnym. W obecnej jego postaci przynosi rezultaty dalekie od satysfakcjonujących.

Należy podkreślić, że próby hierarchizacji modeli z zastosowaniem innych kryteriów niż ich użyteczność i wyjaśniający charakter nie znajdują uzasadnienia ani w literaturze metodologicznej, ani też w praktycznych wykorzystaniach modeli. Użyteczność modelu matematycznego jest dobrze charakteryzowana przez jego przydatność do prognozowania i oceniana głównie przez pryzmat zgodności wyników uzyskiwanych za pomocą modelu z rzeczywistymi obserwacjami. W przypadku modeli makroekonomicznych ich użyteczność to także, a może nawet przede wszystkim, możliwość zrozumienia mechanizmów funkcjonowania modelowanych gospodarek w oparciu o prawa makroekonomii i ujęcia ich w równania matematyczne modelu. W przypadku modeli makroekonomicznych błędne wyniki prognoz i symulacji mogą być związane z niewłaściwymi założeniami wartości parametrów egzogenicznych, a więc tych, które są założeniami nienależącymi do struktury wewnętrznej modelu.

Wyjaśniający charakter modelu jest pojęciem bardziej złożonym, ale można go rozumieć jako prostotę strukturalną modelu, która pokazuje najważniejsze parametry wejściowe, wpływające w istotny sposób na wielkość wyjściową, przy uwzględnieniu dokładności takich szacowań z uwarunkowań praktycznych. Przykładowo, w praktycznych zastosowaniach w odniesieniu do zjawisk mechaniki i dynamiki przy niskich prędkościach stosuje się podejście Newtona, mimo że teoria względności Einsteina ma ogólniejszy charakter. Również w modelach statystycznych stosuje się zasadę wyboru głównych zmiennych, które w zadowalający sposób „wyja-

śniają” wariację zmiennej zależnej (wejściowe), i nie dąży się do budowania modeli zbyt skomplikowanych. Głównym powodem jest przekonanie (Rao 1994), że proste modele mogą być użyteczne, a zbyt skomplikowane tracą swój objaśniający charakter.

W przypadku modeli makroekonomicznych bardziej zasadne jest stwierdzenie, że w zależności od głównego celu modelowania tworzony jest odpowiedni – o właściwej złożoności – model makroekonomiczny. Z tego powodu modele o innym charakterze powstają na potrzeby instytucji odpowiedzialnych za budżet (gdzie specjalny nacisk kładzie się na rozbudowanie mechanizmów fiskalnych i ich wpływu na gospodarkę oraz przyszłe przychody budżetowe). Inne modele budują instytucje odpowiedzialne za politykę monetarną (gdzie uwagę koncentruje się głównie na uwzględnieniu mechanizmów inflacyjnych i podaży pieniądza), a jeszcze inne – instytucje odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy (gdzie istotne jest modelowanie wzrostu gospodarczego, rynku pracy i wpływu różnych interwencji na ten rozwój). Utopijne jest przekonanie, że istnieje idealny dostatecznie skomplikowany model, który będzie dobry dla wszystkich wymienionych powyżej celów i potrzeb.

Należy podkreślić, że regionalne modele Hermin należą do ostatniej z wymienionych grup. W związku z tym powinno się je stosować przede wszystkim do badań symulacyjnych i prognostycznych o horyzoncie średniookresowym (5–8 lat), nie są natomiast przydatne do analiz związanych z polityką monetarną i fiskalną. Poziom regionalny w Polsce nie ma żadnych kompetencji w obszarze polityki monetarnej, posiada zaś minimalne kompetencje w obszarze polityki fiskalnej.

Zasadnym jest też postawienie pytania, czy w Polsce rzeczywiście możemy mówić o 16 regionalnych gospodarkach jako spójnych obszarach polityki gospodarczej i rozwoju. Za 16 modelami regionalnymi przemawia w zasadzie tylko argument funkcjonowania 16 wojewódzkich samorządów, które w odniesieniu do obszarów swoich województw prowadzą autonomiczną politykę rozwoju. Tak więc za zbudowaniem 16 modeli regionalnych przemawia argument administracyjny. Z punktu widzenia samoistnych skupisk rozwoju społeczno-ekonomiczne-

<sup>4</sup> The Netherlands Organisation for Applied Scientific Research.

go można mieć wątpliwości w stosunku do wielu z nich. W kilku województwach zauważalny jest podział rynku pracy i ciężenie ku sąsiednim, silniejszym gospodarczo centrom. Wydaje się, że takie oddziaływanie pozawojewódzkie wykazują ośrodki metropolitarne (Warszawa, Poznań, Gdańsk oraz Konurbacja Śląska). Ponieważ zagadnienie to nie zostało należycie przebadane i rozpoznane, trudno byłoby obecnie zarysować inny podział niż administracyjny. W efekcie część ze zbudowanych modeli regionalnych Hermin może mieć charakter satelicki w stosunku do sąsiednich i silniejszych gospodarek województw z rzeczywistą siłą oddziaływania gospodarczego na rynek pracy, kooperację produkcyjną itd.

Odrębną refleksję związaną z regionalnym modelowaniem makroekonomicznym należy poświęcić kwestii doświadczenia zespołów badawczych oraz rzeczywistej wiedzy i rozumieniu realnego funkcjonowania takich gospodarek, wychodzącemu poza dostęp do regionalnych baz danych opracowanych przez GUS. Modelowanie gospodarki regionalnej na każdym etapie: tworzenia modelu, kalibracji równań behawioralnych, przyjmowania założeń egzogenicznych, interpretacji otrzymanych wyników, musi być powiązane analizą porównawczą z obserwowaną rzeczywistością gospodarczą. Brak takiego silnego heurystycznego związku oznacza modelowanie w oparciu o wyłącznie abstrakcyjne kryteria ekonometryczne, co będzie prowadziło – wcześniej czy później – do absurdalnych wyników modelowania. Wybrane przykłady takich sytuacji zostaną przedstawione w dalszej części tekstu.

#### 4. Krajowy i regionalne modele Hermin

Założenia przyjęte w trakcie budowy modeli Hermin koncentrują się na:

- stopniu otwartości gospodarki mierzonym udziałem handlu zagranicznego,
- relacjach między częścią gospodarki podlegającą i niepodlegającą obrotowi międzynarodowemu,
- mechanizmach wyznaczających płace i ceny,

- mechanizmach funkcjonowania rynku pracy, z uwzględnieniem roli migracji pracowników między państwami i regionami,
- roli sektora publicznego oraz interakcji między sektorem publicznym i prywatnym.

Modele Hermin pierwszej generacji opierają się na założeniu, iż kraj oraz poszczególne województwa posiadają gospodarkę otwartą, z produkcją podzieloną na cztery sektory (modele regionalne): przemysł (podlegający obrotowi handlowemu na rynku międzynarodowym); usługi rynkowe (sektor generalnie niepodlegający obrotowi handlowemu na rynku międzynarodowym); rolnictwo; usługi publiczne (nierynkowe). W modelu krajowym budownictwo funkcjonuje jako osobny (piąty) sektor.

Do neoklasycznych cech modelu należy przyjęcie założenia, że wielkość produkcji w przemyśle przetwórczym nie jest kształtowana tylko przez popyt. Potencjalnie ma na nią także wpływ konkurencyjność cen i kosztów. Zakłada się, że przedsiębiorstwa poszukują miejsc produkcji zapewniających minimalne koszty. Ponadto popyt na czynniki produkcji w przemyśle przetwórczym i usługach rynkowych określa się, stosując ograniczenie funkcji produkcji CES (ang. *constant elasticity of substitution*). W modelach są wykorzystywane trzy sposoby mierzenia PKB: przez produkcję, wydatki i dochody. Po stronie produkcji w modelu dokonuje się dezagregacji na cztery wcześniej wymienione sektory. Po stronie wydatków ma miejsce dezagregacja na pięć konwencjonalnych elementów składowych: spożycie prywatne, spożycie publiczne, inwestycje, przyrost rzeczowych środków obrotowych oraz bilans handlowy netto. Dochód narodowy określa się po stronie produkcji i dokonuje się jego dezagregacji na elementy sektora prywatnego i publicznego.

W 2010 r. zostały stworzone modele regionalne Hermin drugiej generacji, które eliminują wiele mankamentów zauważonych w trakcie analizy wyników uzyskanych przy pomocy modeli pierwszej generacji w latach 2005–2009, a także zmniejszając skalę przenoszenia mechanizmów krajowych na poziom regionu. Do takich modyfikacji należy zaliczyć:

- wprowadzenie submodelu dla prognozowania populacji ogółem oraz w przedziałach wieko-

- wych istotnych dla modelu (przedprodukcyjny, produkcyjny, poprodukcyjny),
- wprowadzenie budownictwa jako piątego odrębnego sektora,
- wprowadzenie odrębnego mechanizmu dla inwestycji proinnowacyjnych (B+R).

Nowy regionalny model Hermin dla województwa zawiera 19 równań behawioralnych. W porównaniu do poprzedniej wersji modelu 7 równań jest nowych, 5 zostało zmodyfikowanych, a 7 pozostawiono bez zmian. Wprowadzenie modułu demograficznego spowodowało również usunięcie równań służących wyliczeniu liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym. Model ten ciągle jest w eksperymentalnej fazie testowania. Z tego względu w dalszej części tekstu będą przedstawione wyniki modelowania regionalnego przy wykorzystaniu modeli pierwszej generacji, nazywanych HERMIN1RPL, które są użytkowane od pięciu lat<sup>5</sup>.

## 5. Wykorzystanie modeli regionalnych Hermin do badania wpływu funduszy unijnych na rozwój społeczno-gospodarczy województw w latach 2005–2015

Podstawowym zastosowaniem modeli regionalnych Hermin było i jest obecnie wykorzystanie ich jako narzędzia wyliczania i przedstawiania Komisji Europejskiej oszacowań wpływu regionalnych i sektorowych programów operacyjnych – obliczeń dokonuje się na podstawie wskaźników monitorowania tej polityki, takich jak wzrost poziomu PKB i wzrost liczby miejsc pracy (spadek stopy bezrobocia), oraz szeregu dodatkowych parametrów makroekonomicznych charakteryzujących rozwój regionalny. Modele Hermin pierwszej generacji zostały wykorzystane do takich ewaluacji w 2006, 2007 i 2008 r. (Bradley 2008; Bradley 2006; Bradley 2007). W przytoczonych powyżej ewaluacjach było to związane z zapotrzebowaniem MRR na

wyznaczenie wartości wskaźników monitorowania NPR i NSRO. W 2009 r. zrealizowano kolejne symulacje na zapotrzebowanie DG REGIO, które zostały przedstawione na cyklicznej konferencji ewaluacyjnej (Zaleski 2009).

Badanie wpływu wsparcia funduszami europejskimi i towarzyszącymi im środkami krajowymi polega na przeprowadzeniu symulacji dwóch scenariuszy rozwojowych: pierwszego (SC1+UE) – zakładającego interwencję w postaci NRR i/lub NSRO (scenariusz z funduszami UE); drugiego (SC2–UE) – zakładającego brak takiej interwencji (scenariusz bez funduszy UE). Dla obu scenariuszy przyjmuje się dodatkowo dwa typy założeń:

- założenia tzw. bazowe – wspólne założenie egzogeniczne, a więc dotyczące parametrów modelu, które są zadawane jako zewnętrzne zmienne niezależne;
- założenia o poziomie i alokacji w czasie transferów, które są również egzogenicznymi danymi dotyczącymi wyłącznie scenariusza pierwszego SC1+UE.

Założenia drugiej grupy są narzucane przez administrację publiczną, a ich adekwatność i trafność ma fundamentalne znaczenie dla wyników wpływu. Założenia pierwszej grupy są dokonywane przez zespoły badawcze. Należy podkreślić, że badania wpływu są analizami różnicy wyników dwóch symulacji: (SC1+UE)–(SC2–UE). Wpływ założeń pierwszej grupy na otrzymywane wyniki jest niewielki. Z trudnych do zrozumienia względów administracja MRR nadmierną uwagę przywiązuje do ujednoczenia założeń bazowych przez przypisanie sobie prawa do ich akceptowania, niewielkie znaczenie przypisuje natomiast przygotowanym przez siebie danym historycznym i prognozom transferów. Należy też podkreślić, że pomimo pięciu lat implementacji programów operacyjnych i zrealizowaniu kilku tysięcy projektów w ich ramach, nie zostały przeprowadzone badania dotyczące zasadności dokonywanych założeń o tzw. efektach mnożnikowych, związanych z efektywnością projektów dla rzeczywistego rozwoju ekonomicznego. W efekcie bardzo ważna część założeń dotyczących wyłącznie scenariusza SC1+UE jest ciągle dokonywana na zasadach benchmarkingu oraz przeglądu literatury tematu, uzupełnionego o odczucia zespołów badawczych na temat efek-

<sup>5</sup> Pełne informacje o metodologii Hermin, modelu krajowym i regionalnych dla Polski zob. Bradley 2009; Bradley 1995; Bradley 2002; Zaleski 2005; www.warr.pl.

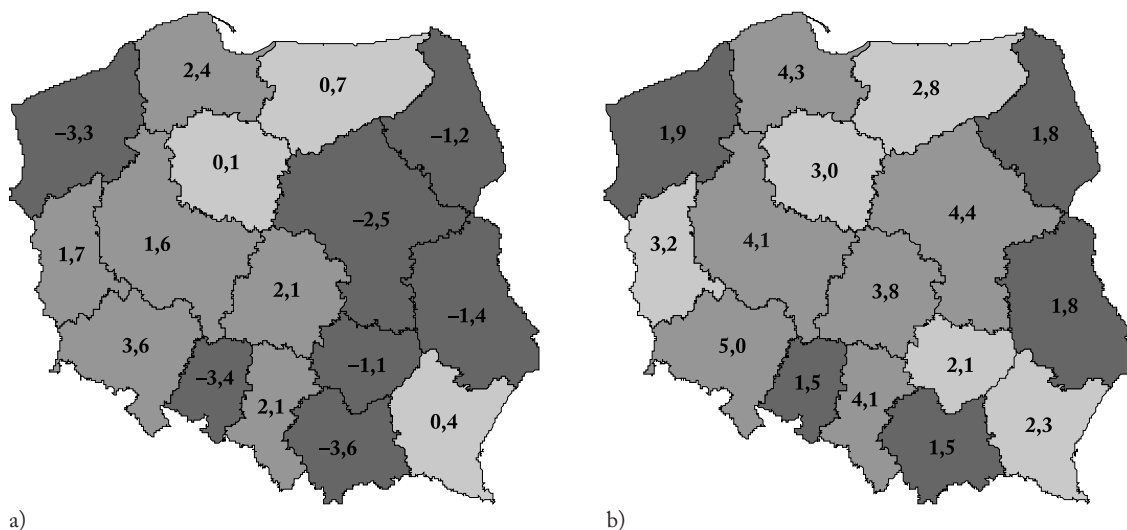
tywności wykorzystywania tych środków. Trzeba dodać, że na przestrzeni lat 2005–2009 w kolejnych symulacjach prowadzonych przy użyciu modeli regionalnych Hermin zredukowano wartości mnożników z obszaru wysokich do średnich. Związane to było i jest z przekonaniem, że w Polsce całkowicie dominuje nastawienie na absorpcję środków UE, rozumianą jako terminowe ich wykorzystanie bez zwrotu do budżetu UE, natomiast praktycznie nie poświęca się uwagi aspektowi efektywnościowemu. To stanowi uzasadnienie dla redukcji wartości mnożników, czyli ograniczenia spodziewanych efektów podaźowych, choć autor zdaje sobie sprawę, że taka hipoteza powinna podlegać obiektywnej weryfikacji na sporej już grupie zakończonych i realizowanych projektów. Jeszcze lepszą opcją byłoby przeprowadzenie polskich badań efektywności wykorzystania środków, takich jak obecnie DG REGIO realizuje w szerszej skali dla środków polityki spójności.

Problemowi jakości i trafności danych o transferach UE dla kraju poświęcony jest tekst Zbigniewa Mogiły (2010), a szeroką analizę jakości regionalnych danych o transferach zawiera raport Tadeusza Kudłacza (2009). Poniżej przedstawiono główne konkluzje tych prac sprowadzające się do następujących wniosków:

- istnieją duże rozbieżności między danymi MRR i KE dla danych historycznych o transferach w latach 2004–2009;
- przez obie administracje przyjmowane jest założenie o stuprocentowym wykorzystaniu środków;
- prognozy wykorzystania środków UE prezentowane przez MRR są optymistyczne w porównaniu do prognoz DG REGIO;
- występują istotne błędy prognoz wykorzystania środków na poziomie regionalnym (w 2009 r. błąd ten wynosił średnio 37% dla 16 regionów);
- zakłada się apogeum wykorzystania środków w ostatnim roku perspektywy budżetowej 2007–2013, z tym, że dla NPR maksimum wydatków przypadło na rok 2007, czyli pierwszy rok po zakończeniu perspektywy 2000–2006;
- identyczne są założenia o alokacjach i strukturze wydatków dla wszystkich 16 województw.

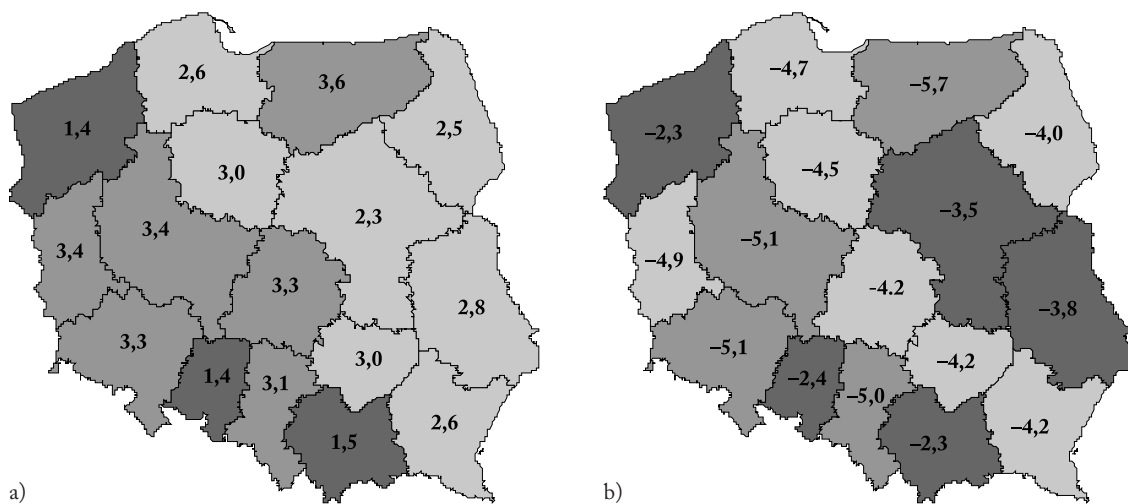
Należy podkreślić, że dane o transferach – ich wielkości, strukturze i czasie rzeczywistego zasilenia gospodarki regionu – mają podstawowe znaczenie dla jakości badań wpływu.

Prezentacja wyników wpływu NPR i NSRO na rozwój polskich regionów będzie ograniczo-



Ryc. 1. Wpływ NPR/NSRO na PKB *per capita* w odniesieniu do średniej krajowej (a) oraz w odniesieniu do średniej unijnej UE 27 (b) w 2013 r. (w punktach procentowych)

Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi Hermin, za: Zaleski 2009, s. 12.

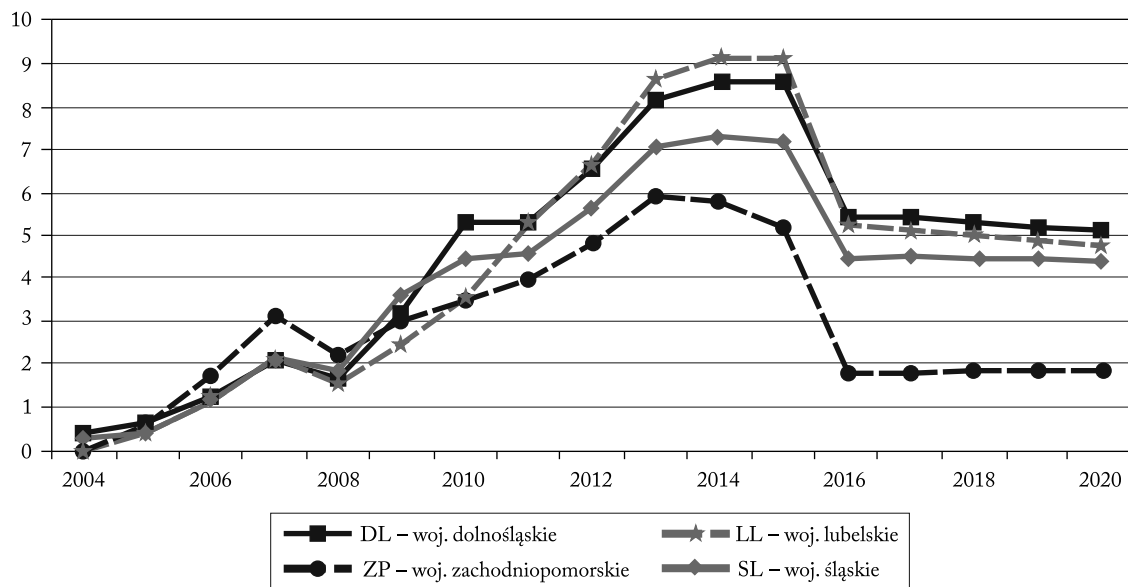


Ryc. 2. Wpływ NPR/NSRO na wskaźnik zatrudnienia (a) i na stopę bezrobocia (b) w 2013 r. (w punktach procentowych)

Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi Hermin, za: Zaleski 2009, s. 13.

na do trzech podstawowych wskaźników: poziomu PKB (w relacji do średniej kraju i w relacji do średniej UE 27), wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia.

Ryciny 1 i 2 wskazują, że wpływ realizacji NPR i NSRO w roku 2013 będzie istotny na poziomie województw. Biorąc pod uwagę oba zaprezentowane tam parametry, regionami o naj-



Ryc. 3. Profile czasowe wpływu NPR i NSRO na poziom PKB per capita w cenach stałych (w punktach procentowych)

Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi Hermin.

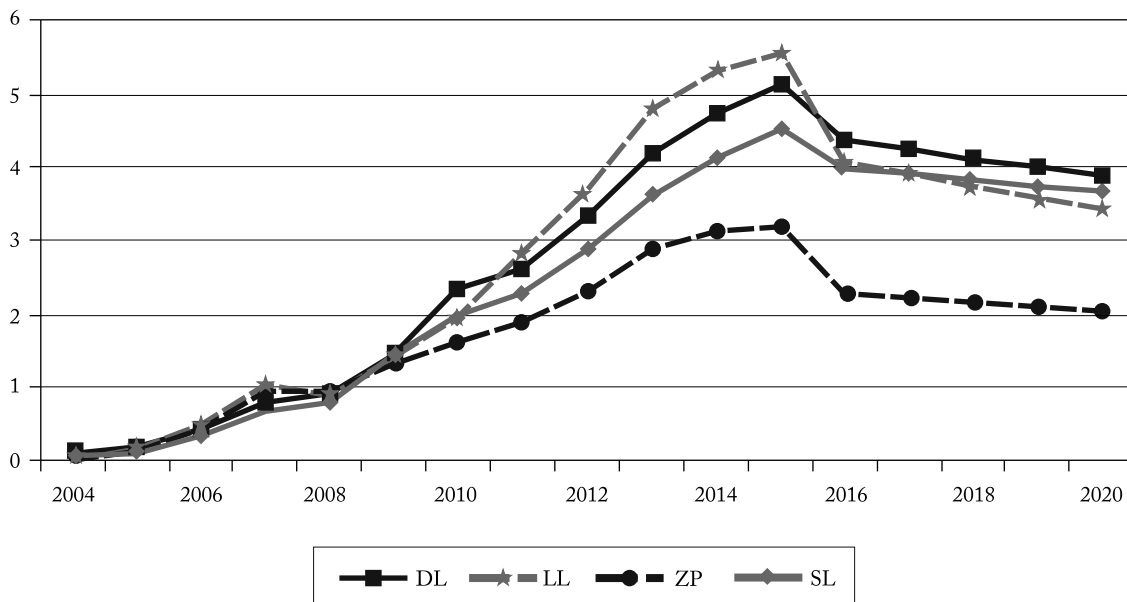
większym oddziaływaniu na rynek pracy będą województwa: warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie i lubuskie. Jest to nieco inna grupa niż regiony o największym wpływie na poziom PKB *per capita*: dolnośląskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie. Występują również istotne różnice we wpływie na wskaźniki regionalnych rynków pracy, gdzie regiony o najwyższych wartościach parametrów uzyskują wielkości dwukrotnie większe niż regiony o najniższych wartościach wpływu.

Kolejne trzy ryciny pokazują profile wpływu NPR i NSRO dla czterech wybranych regionów w układzie porównawczym dla lat 2004–2020. Wybranymi regionami są województwa: dolnośląskie (DL), lubelskie (LL), śląskie (SL) i zachodniopomorskie (ZP).

Rycina 3 pokazuje, że profile czasowe wpływu na poziom PKB są generalnie podobne co do kształtu (przebiegu w czasie) dla wszystkich wybranych regionów i podobnie jest w przypadku pozostałych 12 województw nieuwzględnionych na wykresie. Różnią się jedynie skalą tego wpływu, który jest najwyższy w województwie lubelskim, a najniższy w województwie zachodniopomorskim.

Profile czasowe wpływu NPR i NSRO na poziom produktywności (wyrażonego w punktach procentowych) w relacji do scenariusza bez środków unijnych (SC2–UE) są ponownie podobne dla prezentowanych regionów (zob. ryc. 4). Trzeba podkreślić, że ma to miejsce ze względu na dokonane założenie jednakowych wartości mnożników efektywnościowych NPR i NSRO we wszystkich regionach, co jest równoważne założeniu, że NPR i NSRO są we wszystkich regionach wprowadzane z taką samą efektywnością i optymalnością zarówno w częściach realizowanych samodzielnie przez władze regionalne (ZPORR i RPO), jak i we wdrażanych w regionach częściach sektorowych programów operacyjnych. Różnice występują w maksymalnej wielkości tego wpływu, który jest najwyższy w województwie lubelskim i dolnośląskim, i wynosi ponad 5%, a najniższy w zachodniopomorskim – na poziomie 3%. Podobieństwo profili wpływu jest również pochodną podobieństwa profili czasowych transferów dla wszystkich województw.

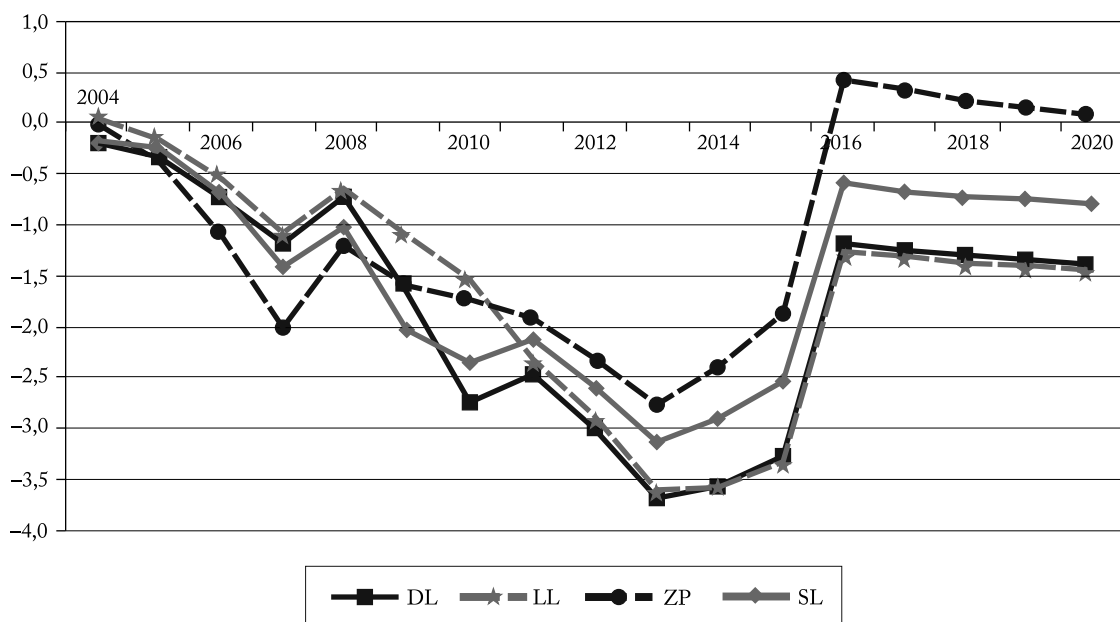
Ostatnim prezentowanym profilem czasowym przedstawionym na rycinie 5 jest wpływ NPR i NSRO na stopę bezrobocia dla tych sa-



Ryc. 4. Profile czasowe wpływu NPR i NSRO na produktywność (w punktach procentowych)

Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi Hermin.





Ryc. 5. Profile czasowe wpływu NPR i NSRO na stopę bezrobocia (w punktach procentowych)

Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi Hermin.

mych czterech województw. Można zauważyć podobny kształt wojewódzkich profili, które są różnicowane przez wartości maksymalne po ustaniu wsparcia unijnego na poziomie  $-1,5\%$  dla województw dolnośląskiego i lubelskiego oraz na poziomie  $0\%$  dla województwa zachodniopomorskiego.

Przedstawione powyżej wyniki badania wpływu NPR i NSRO za pomocą modeli regionalnych Hermin pierwszej generacji mogą rodzić różne szczegółowe pytania, gdyż pewne ich interpretacje wydają się mało oczywiste. Jednak ich generalny wymiar jest akceptowany przez Komisję Europejską m.in. w V Raporcie Kohezyjnym (Komisja Europejska 2010).

Przykładem całkowicie wątpliwych wyników oszacowania wpływu NPR i NSRO na gospodarkę polskich regionów są te przedstawione przez Instytut Badań Strukturalnych (Bukowski 2009). Prezentowane przez ten ośrodek i zilustrowane na rycinach 6 i 7 wyniki wskazują, że:

- w przypadku wpływu NPR i NSRO na poziom PKB w odniesieniu do UE 27 wartości oddziaływania są identyczne dla wszystkich województw po 2015 r., a jednocześnie w przypadku poziomu PKB w cenach bieżą-

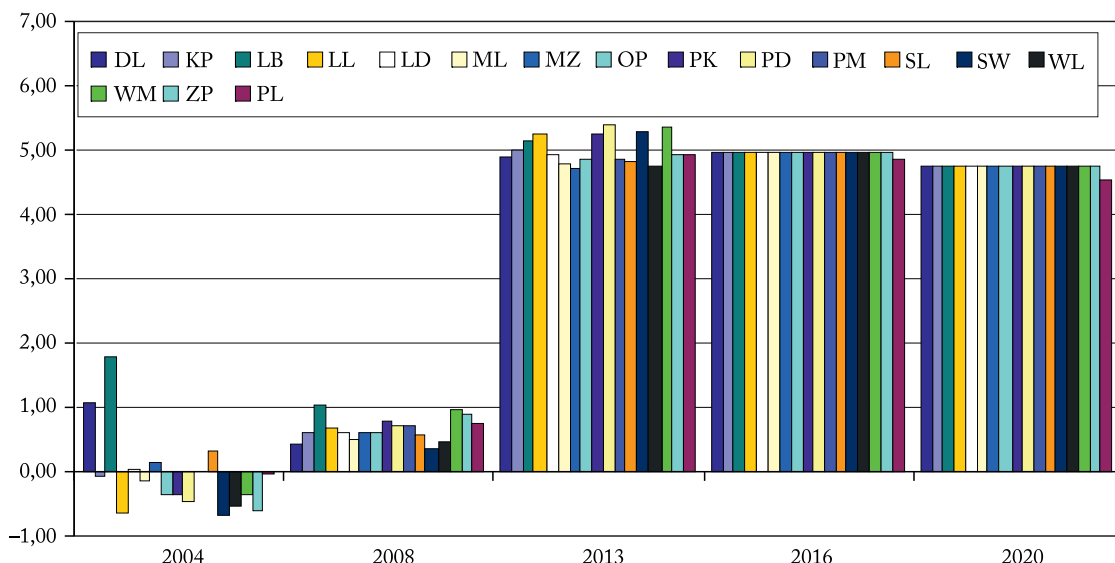
cych taka sytuacja ma miejsce także w latach wcześniejszych<sup>6</sup>, co wskazuje na sprzeczność wewnętrzną prezentowanych wyników;

- bez względu na wielkość transferów ich wpływ na poziom PKB we wszystkich regionach jest taki sam, mimo że mamy do czynienia z różnicami regionalnymi w transferach *per capita* w skali 2,5:1.

Obliczenia IBS (Bukowski 2009) sugerują również negatywny wpływ NPR i NSRO na PKB *per capita* w regionach, co ilustruje rycina 8.

Dodatkowo wyniki i prognozy IBS (Bukowski 2009) wskazują, że realizacja NPR i NSRO praktycznie nie ma wpływu na rynek pracy, gdyż wielkości wpływu przeliczone na miejsca pracy mieszczą się w granicach błędu obliczeń, co ilustruje rycina 9.

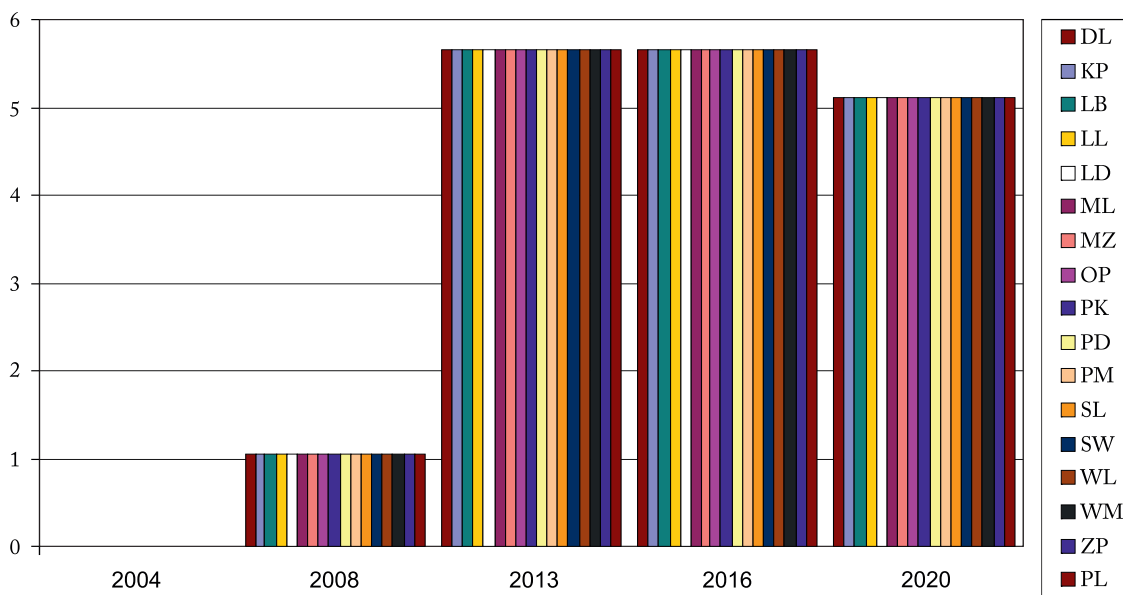
<sup>6</sup> Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że przedstawianie długookresowego wpływu NPR i NSRO w cenach bieżących nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, gdyż wartości te mają niewielką wartość porównywalności ze względu na zależność od wskaźników inflacji. Z tego powodu Komisja Europejska nie publikuje takich szacowań. Wyniki powinny być prezentowane w cenach stałych, a odrębnie należy analizować wpływ badanej interwencji strukturalnej na poziom cen.



Ryc. 6. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB w odniesieniu do UE 27 (w punktach procentowych)

DL – woj. dolnośląskie; KP – woj. kujawsko-pomorskie; LB – woj. lubuskie; LL – woj. lubelskie; LD – woj. łódzkie; ML – woj. małopolskie; MZ – woj. mazowieckie; OP – woj. opolskie; PK – woj. podkarpackie; PD – woj. podlaskie; PM – woj. pomorskie; SL – woj. śląskie; SW – woj. świętokrzyskie; WL – woj. wielkopolskie; WM – woj. warmińsko-mazurskie; ZP – woj. zachodniopomorskie

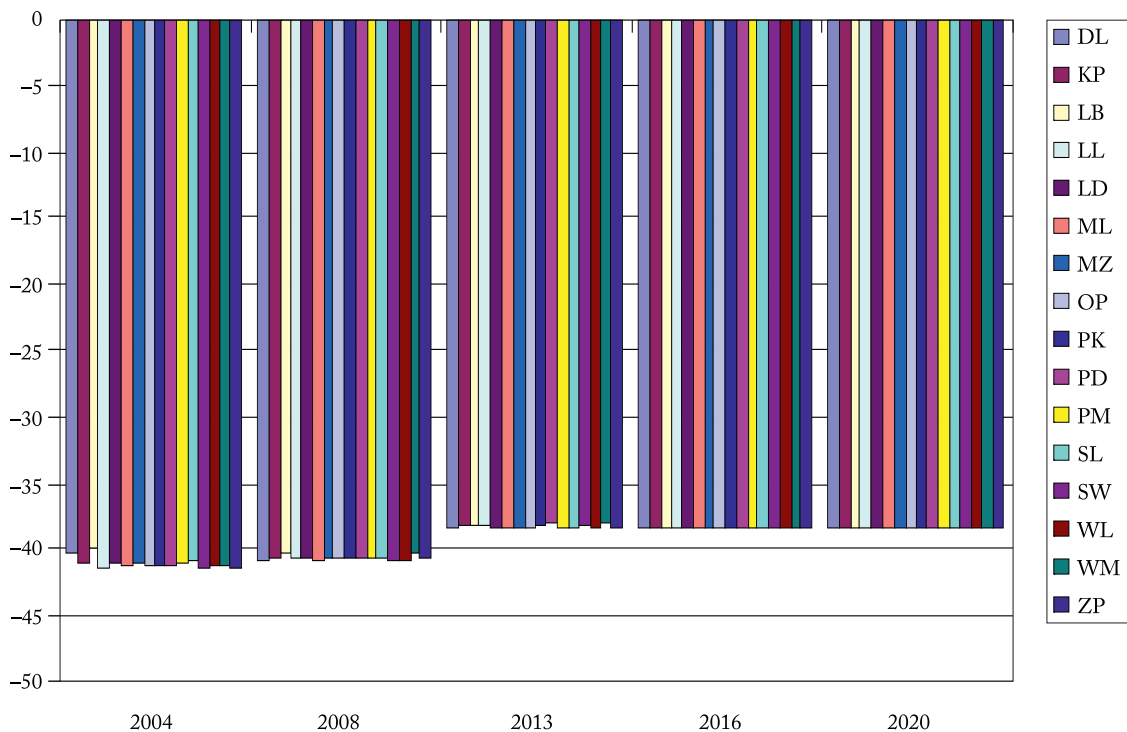
Źródło: IBS (Bukowski 2009, s. 42)<sup>7</sup>.



Ryc. 7. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB (mln PLN, ceny bieżące)

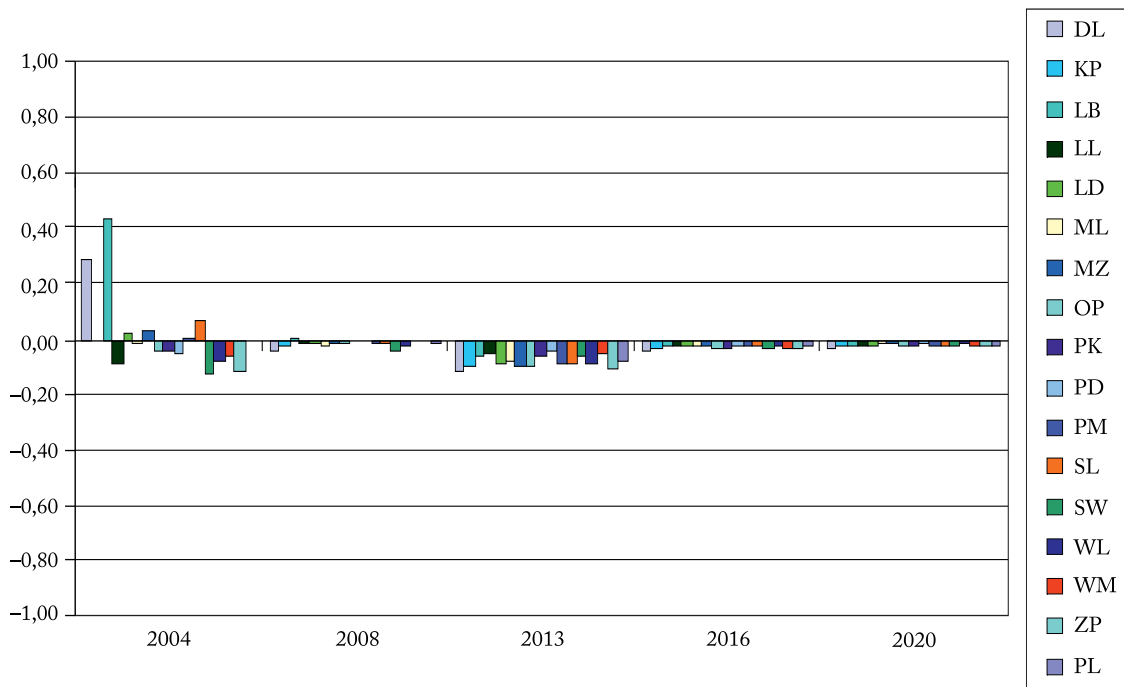
Źródło: IBS (Bukowski 2009, s. 37).

<sup>7</sup> Raport zamieszczony na Portalu Funduszy Europejskich pod adresem: <http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/ModelEUImpactMod.aspx> (22.12.2011). Raport o tym samym tytule i nieco innych wynikach obliczeń znajduje się na stronie internetowej [http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki\\_badan.aspx](http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx).



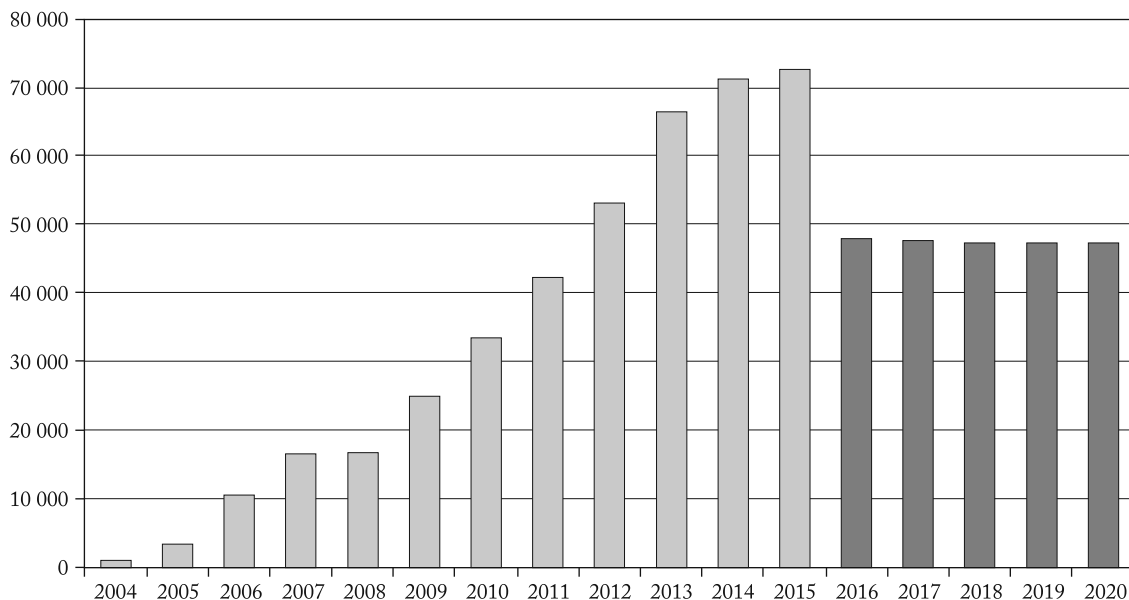
Ryc. 8. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB *per capita* (w mln PLN, ceny stałe z 2000 r.)

Źródło: IBS (Bukowski 2009, s. 40).



Ryc. 9. Wpływ NPR i NSRO na stopę bezrobocia osób w wieku 15–59/64 (w punktach procentowych)

Źródło: IBS (Bukowski 2009, s. 45).



Ryc. 10. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB w cenach stałych 2000 r. w latach 2004–2020 (w mln PLN)

Źródło: WARR.

W efekcie prezentowane wyniki albo należy uznać za niewiarygodne, albo przyjmując ich wiarygodność, trzeba stwierdzić, że prowadzona polityka spójności w Polsce jest całkowicie nieskuteczna.

Próba racjonalnego wyjaśnienia tych wyników może być fakt popełnienia błędu w przygotowaniu i realizacji symulacji, wynikający z pierwszego eksperymentalnego zastosowania modelu do obliczeń na poziomie regionów, przy zbyt małym doświadczeniu zespołu realizującego obliczenia, uniemożliwiającym wewnętrzne wykrycie błędów.

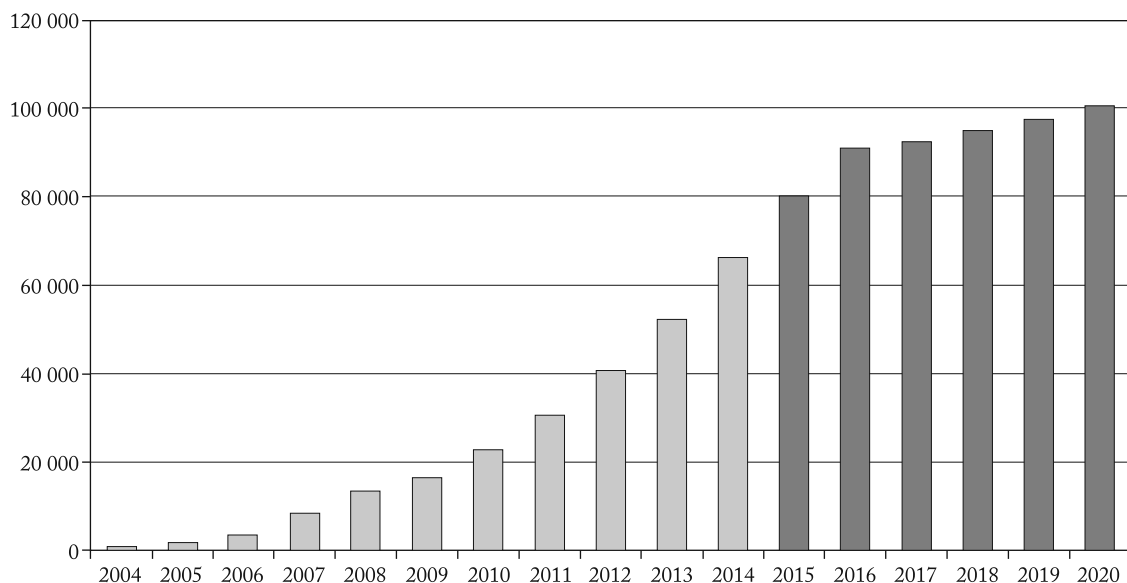
Przykład ten pokazuje, jak ważne jest posiadanie niezbędnego doświadczenia przez zespół prowadzący analizy oraz to, by model nie był w fazie eksperymentalnego, pierwszego wykorzystania w sytuacji, kiedy uzyskane na jego podstawie wyniki (które mogą być formalnie poprawne, ale jednocześnie absurdalne w konfrontacji z elementarną logiką faktów) mają szerszy zakres aplikacji wykraczający poza czysto poznawczy aspekt badań.

Interesującym problemem w badaniu wpływu polityki spójności na rozwój regionów za po-

mocą modeli makroekonomicznych różnych typów jest obserwowanie zachowań wyników dla  $t \rightarrow \infty$ . W Polsce do analiz wpływu stosowany jest model Hermin oraz modele typu CGE. Typ zastosowanego modelu wydaje się mieć wpływ na wyniki otrzymane w długim horyzoncie czasowym po zakończeniu realizacji programu. Dla modelu Hermin można zaobserwować (ryc. 10), że w okresie realizacji programów operacyjnych występuje zauważalny efekt popytowy wzmacniany przez keynesowski mechanizm mnożnikowy.

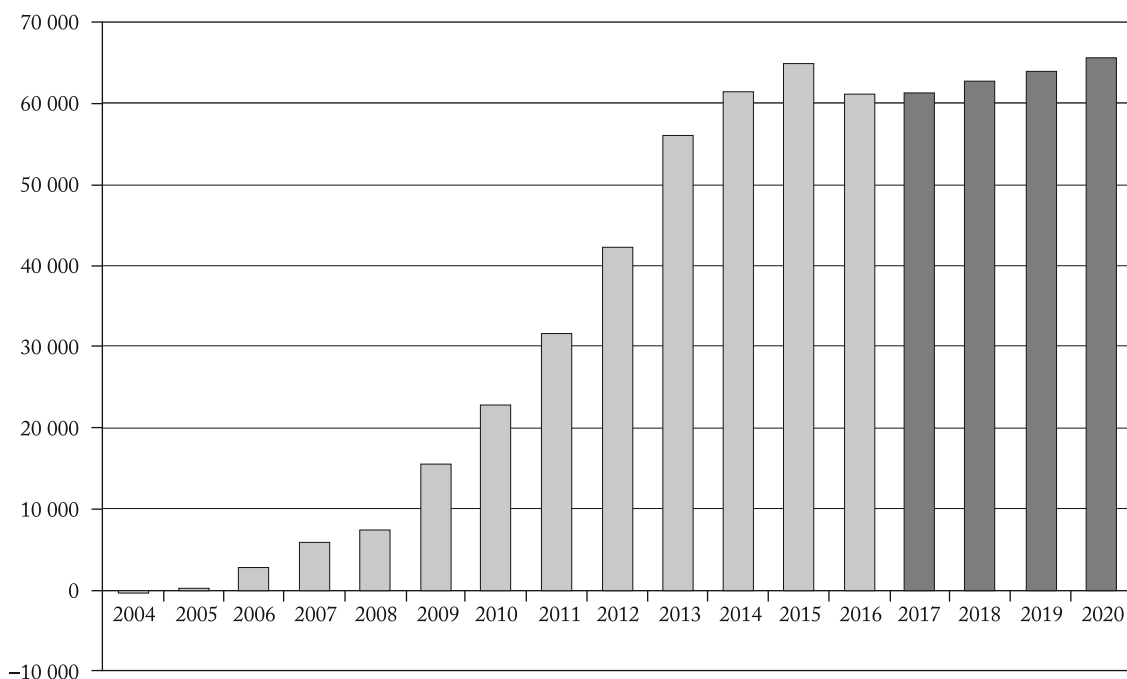
Natomiast po zakończeniu realizacji programów obserwuje się efekty modernizacji gospodarki, które w długim okresie ulegają ograniczeniu (m.in. w związku z techniczną i ekonomiczną amortyzacją parku maszynowego budynków i budowli). Choć oddziaływanie czynników infrastrukturalnych (ich deprecjacja odbywa się w znacznie dłuższym okresie) cały czas stymuluje rozwój gospodarczy<sup>8</sup>, efekty te utrzymują się

<sup>8</sup> Rozbudowana i zmodernizowana infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna przyczynia się do poprawy warunków inwestycyjnych nie tylko dla firm krajowych,



Ryc. 11. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB w cenach stałych w latach 2004–2020 (w mln PLN)

Źródło: obliczenia własne na podstawie IBnGR (Kaczor 2009, s. 4).



Ryc. 12. Wpływ NPR i NSRO na poziom PKB w cenach stałych 2000 r. w latach 2004–2020 (w mln PLN)

Źródło: IBS (Bukowski 2009, s. 10).

lecz także międzynarodowych, coraz bardziej skłonnych do lokowania swojego kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce. Wywołana oddziaływaniem polityki spójności akumulacja kapitału publicznego oraz prywatnego będzie stymulować kolejne inwestycje, przyczyniając się do swoistego efektu aglomeracji.

z mniejszą siłą niż łączna skala efektów popytowych i podaźowych w okresie wdrażania programów. Tak funkcjonujący mechanizm procesów gospodarczych w modelu Hermin wskazuje, że podane przez Grzegorza Gorzelaka (Gorzelak 2009) interpretacje wyników obliczeń metodologią Hermin są błędne i nie znajdują uzasadnienia w równaniach modelu.

W modelach CGE efekty początkowe realizacji programów są znacznie mniejsze niż w Hermin, ale efekt po zakończeniu realizacji programów stale się zwiększa (ryc. 11 i 12).

Budzi to uzasadnione wątpliwości i zastrzeżenia co do wyników, zgodnie z którymi po zakładanym ustaniu finansowania unijnego efekty podaźowe z nawiązką rekompensują ustanie oddziaływania czynników popytowych – związanych z implementacją do systemu gospodarczego znaczących środków finansowych – charakteryzując się jednocześnie tendencją wzrostową. Wydaje się, że biorąc pod uwagę ekonomiczny wymiar interwencji, bardziej logiczne jest to, co pokazuje Hermin. Oczekiwanie, że działania inwestycyjne będą przynosiły stały mnożnik efektywnościowy, nawet po ustaniu finansowania unijnego, nie znajduje logicznego uzasadnienia.

## 6. Zastosowanie regionalnych modeli jako narzędzia prognostycznego

Drugim obszarem wykorzystania modeli regionalnych Hermin jest ich zastosowanie do prognozowania wartości podstawowych parametrów makroekonomicznych rozwoju regionów, jakim jest PKB *per capita* w odniesieniu do średniej unijnej (UE 27 = 100) i w relacji do średniej krajowej (PL = 100). Należy podkreślić, że przy realizacji pierwszego badania konieczne było przyjęcie pewnych założeń dodatkowych, niezwiązanych z modelami regionalnymi Hermin, dotyczących spodziewanego wzrostu PKB UE w kolejnych latach<sup>9</sup>. Jest to popularne i ważne praktycznie badanie związane z konwergencją lub dywergencją rozwoju polskich regionów w odniesieniu do średniej dla UE i średniej krajowej.

<sup>9</sup> Przyjęte założenia były następujące: wzrost PKB UE: 2009 – 4%, 2010 – 1%, 2011–2020 – 2%.

Poniżej przedstawiono uzyskane prognozy rozwoju sytuacji w latach 2012, 2016, 2020 dla PKB *per capita*, które wskazują na konwergencję wszystkich polskich regionów do średniej unijnej i nieczytelną sytuację, najbliższą niewielkiej dywergencji rozwoju regionalnego w odniesieniu do średniej krajowej. Tematyce tej poświęcone są prace wykorzystujące prognozy modelu Hermin (Kudłacz 2009), jak również szereg artykułów bazujących na własnych obliczeniach autorów (np. Herbst 2008).

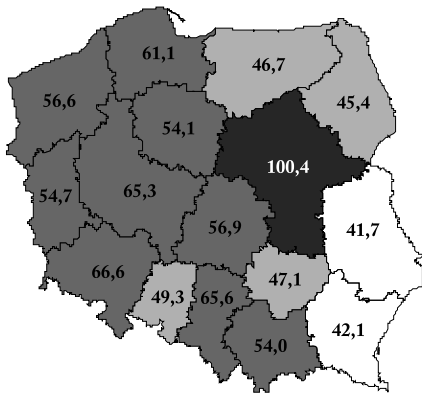
Trzeba zaznaczyć, że przedstawione prognozy zmian PKB na poziomie województw związane są z wykorzystaniem scenariusza symulacyjnego SC1+UE jako średniookresowej prognozy rozwoju regionów. Jest to dopuszczalne wyłącznie jako bardzo wstępna prognoza, gdyż przy przeprowadzaniu analiz oszacowania wpływu środków UE nie były realizowane wszystkie postępowania, związane z przygotowaniem średniookresowej prognozy rozwoju ekonomicznego regionów<sup>10</sup>.

Przykładem ryzykownych publikacji bazujących na utożsamieniu scenariusza SC1+UE z prognozą średniookresową są wyniki przedstawione w raporcie zrealizowanym dla MRR (Kaczor 2009).

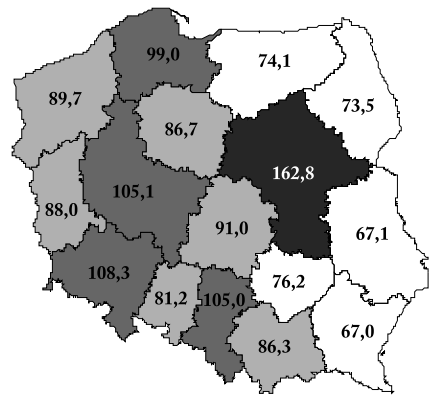
Bezpośrednia interpretacja prezentowanych wyników wskazywałaby, że w 2016 r.:

- poziom rozwoju mierzony PKB *per capita* województwa podlaskiego będzie wyższy niż województwa dolnośląskiego;
  - najsłabiej rozwiniętym gospodarczo województwem będzie warmińsko-mazurskie, którego PKB *per capita* uplasuje się na poziomie o 8 i więcej punktów procentowych niższym niż pozostałych województw Polski Wschodniej;
  - największy postęp w latach 2008–2016 względem tego parametru odnotuje województwo opolskie, a najmniejszy województwo dolnośląskie;
  - do pięciu najbardziej rozwiniętych polskich województw będzie zaliczać się województwo kujawsko-pomorskie, a do pięciu najsłabiej rozwiniętych województwo dolnośląskie.
- Wydaje się, że taki scenariusz rozwojowy polskich regionów do roku 2016 jest sprzeczny z trendami historycznymi obserwowany-

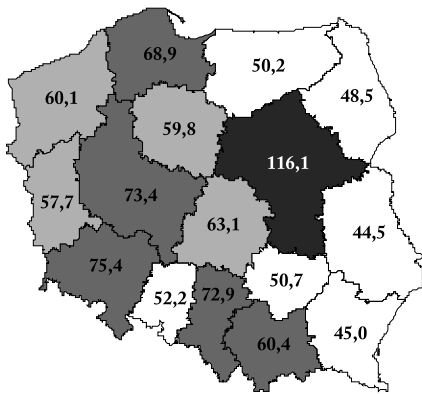
<sup>10</sup> Opisanej w pracy Zaleski 2004.



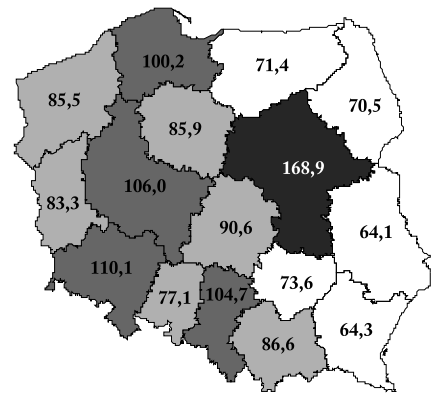
2010 UE 27 = 100



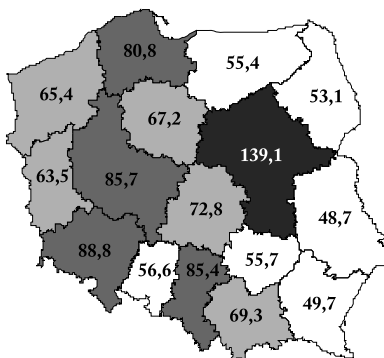
2010 PL = 100



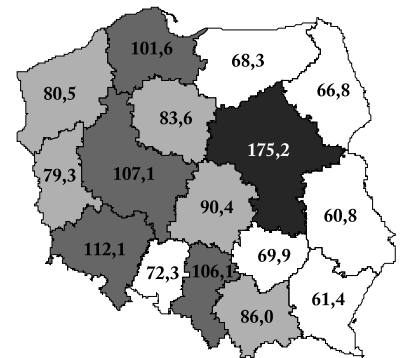
2015 UE 27 = 100



2015 PL = 100



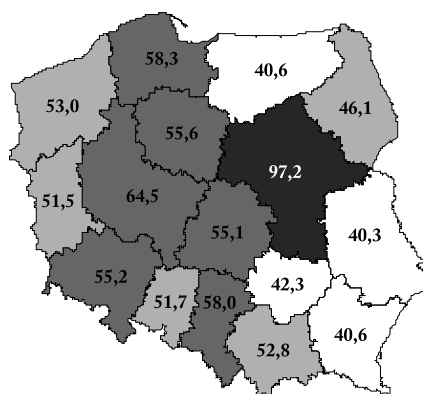
2020 UE 27 = 100



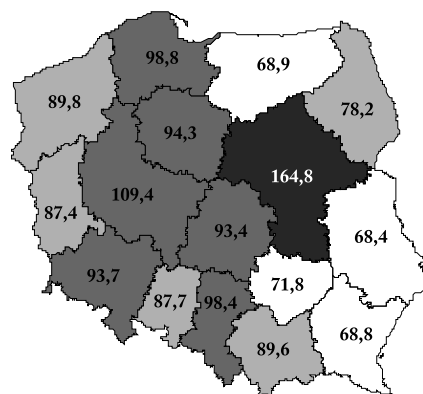
2020 PL = 100

Ryc. 13. Estymowane wartości poziomu PKB *per capita* w relacji do UE 27 i średniej krajowej w latach 2010, 2015 i 2020

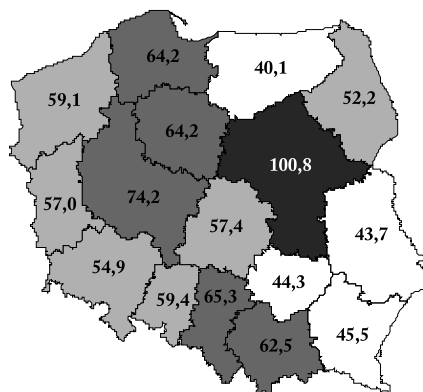
Źródło: obliczenia własne modelami regionalnymi Hermin.



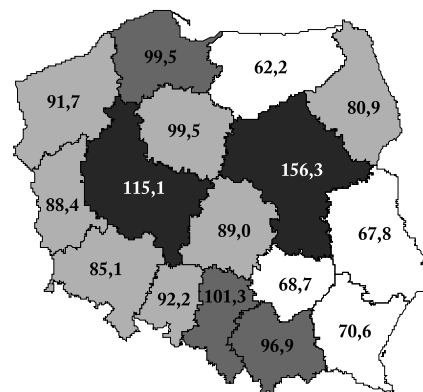
2010 UE 27 = 100



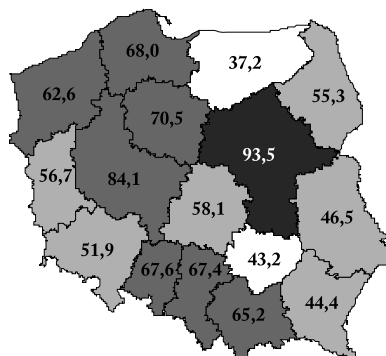
2010 PL = 100



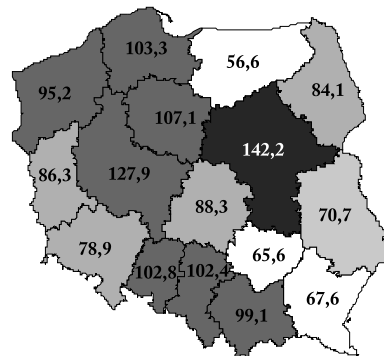
2015 UE 27 = 100



2015 PL = 100



2020 UE 27 = 100



2020 PL = 100

Ryc. 14. Scenariusz rozwoju województw na podstawie obliczeń IBnGR (poziom PKB na mieszkańca UE 27 = 100 i Polska = 100 dla danych lat)

Źródło: Kaczor 2009, s. 22–23, 28–29.



mi w latach 2000–2010 i trudno się zgodzić, że nastąpi tak daleko idące odwrócenie trendów. Prezentowane wyniki symulacji scenariusza bazowego z raportu IBnGR (w terminologii artykułu odpowiadającego scenariuszowi SC1+UE) można ponownie tłumaczyć eksperymentalnym charakterem zastosowania sprawdzonego modelu krajowego do poziomu wojewódzkiego, a także brakiem dostatecznego doświadczenia w zakresie badań rozwoju polskich regionów, uniemożliwiającym wykrycie tak wątpliwych wyników na etapie wewnętrznego sprawdzania jakości i poprawności wyników obliczeń symulacyjnych.

## 7. Konkluzje końcowe

Modele regionalne Hermin dla polskich województw opracowane w 2005 r. i poprawione w latach 2008–2009 były pierwszymi modelami makroekonomicznymi zbudowanymi dla polskich regionów. Mogą funkcjonować całkowicie samodzielnie dla każdego z województw, niemniej jednak z racji krótkiego szeregu czasowego danych regionalnych oraz ich małej stabilności powinny być jeszcze przez pewien czas użytkowane wspólnie z modelem krajowym jako podstawowym benchmarkiem dla wielu zawartych w nich mechanizmów ekonomicznych.

Modele regionalne Hermin są zgodne z wymaganiami wytycznych KE dla makroekonomicznych badań ewaluacyjnych, dodatkowo są standardowym narzędziem DG REGIO w zakresie badania wpływu środków strukturalnych UE na rozwój krajów i regionów. Wyżej wymienione fakty wskazują, że są to właściwe narzędzia do realizacji takich ocen i że zapewniają one realizację zarówno analiz benchmarkingowych (możliwość porównania z innymi regionami), jak i formalnych wymagań monitoringowych.

Modele Hermin jako jedyne charakteryzują się powszechnym dostępem do kodów programu, jednak doświadczenie zespołu badawczego w ich użytkowaniu oraz znajomość czynników regionalnych jest niezmiernie ważnym warunkiem uzyskania wiarygodnych wyników obliczeń.

Przedstawione w artykule wykorzystanie modeli Hermin do analiz na poziomie regionalnym wykracza poza badanie wpływu środków unij-

nych na gospodarki regionów, ale jednocześnie wskazano, że w obszarze modelowania regionalnego, jako nowym obszarze badań i analiz, istnieje poważne ryzyko uzyskania wyników wątpliwych lub sprzecznych z podstawową logiką mechanizmów ekonomicznych, jeśli zespół badawczy nie posiada dostatecznego doświadczenia lub jeśli model nie był dostatecznie długo testowany i dostosowywany do uwarunkowań regionalnych.

Modelowanie makroekonomiczne na poziomie regionalnym potrzebuje nie tyle bardzo skomplikowanych modeli, trudnych do kalibracji ze względu na brak szeregu danych na poziomie regionalnym, ile raczej odpornych na zakłócenia prostych modeli, które przy stosunkowo niewielkiej liczbie założeń będą skutecznie i wiarygodnie modelowały gospodarki regionalne. Do kategorii takich modeli można zaliczyć polskie modele regionalne Hermin.

Podstawowym problemem dalszego rozwoju modelowania makroekonomicznego na poziomie regionalnym w Polsce jest niedostateczna dostępność w bazie GUS danych gospodarczych o regionie, która znacząco odbiega od zakresu danych dostępnych dla gospodarki krajowej.

Dla badań wpływu środków UE na gospodarki polskich regionów konieczne jest zainicjowanie badań analizujących efektywność ekonomiczną absorbowanych środków, które pozwolą na obiektywne przyjęcie założeń o tzw. efektach mnożnikowych, związanych z podażowymi efektami realizacji projektów i programów. Pewnym nieporozumieniem jest, że w powodzi różnych zamawianych badań ewaluacyjnych, Ministerstwu Rozwoju Regionalnego zabrakło wyobraźni do podjęcia decyzji, aby po pięciu latach wdrażania programów przeprowadzić tego typu analizy dla Polski. Ich wyniki byłyby ważnym krokiem w poprawie obiektywności szacowań efektu użycia środków unijnych.

Zwiększenie uwagi i staranności administracji publicznej w kwestii danych o transferze zarówno historycznych, jak i wiarygodnych prognoz również jest istotnym elementem poprawy jakości tych badań.

Odnosząc się do przedstawionego w tytule dylematu wartości modelowania makroekonomicznego na poziomie regionalnym, należy stwierdzić, że z racji opisanych w artykule ogra-

niczeń i uwarunkowań właściwe jest tworzenie stosunkowo prostych i odpornych na zakłócenia modeli ekonometrycznych o ograniczonej liczbie dodatkowych założeń, w połączeniu z dogłębną empiryczną wiedzą o modelowanej gospodarce regionalnej, wykraczającą poza suche dane statystyczne. W przypadku połączenia tego ze szczególnym krytycyzmem oceny otrzymywanych wyników przed ich rozpowszechnianiem istnieje realna szansa na powstanie użytecznego narzędzia do prowadzenia i kreowania polityki regionalnej na szczeblu regionalnym, jak i na poziomie centralnym w stosunku do regionu.

## Literatura

- Bradley J., Gakova Z., Monfort P., Untiedt G., Zaleski J. (2009). *The Cohesion System of HERMIN Models: CSHM, DG REGIO, EMDS, GEFRA, WARR*, Sixth European Conference on Evaluation of Cohesion Policy, „New Methods for Cohesion Policy Evaluation: Promoting Accountability and Learning”, Warsaw, 30 listopada – 1 grudnia.
- Bradley J., Herce J.A., Modesto L. (1995). „Modelling in the EU periphery. The Hermin project”, *Economic Modelling*, nr 12 (wydanie specjalne), s. 219–220.
- Bradley J., McLaughlin J. (2002). *HNI4: A Medium-term Macro-sectoral Model of Northern Ireland: Structure, Properties and Applications*, Working Paper, The Economic and Social Research Institute, Dublin.
- 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: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Bradley J., Morgenroth E., Paci R. (2003). *The Mid-term Macro-sectoral Evaluation of CSF 2000–2006 for the Italian Mezzogiorno: Part 1. Model Design and Construction – Construction of the HERMIN Mezzogiorno Regional Model*, Working Paper, The Economic and Social Research Institute, Dublin and CRENoS, Cagliari (październik).
- Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G. (2001). *Analysis of the Macroeconomic Impact of the CSF on the Economy of East Germany*, ifo Dresden Studien 30. Dresden: ifo Institut.
- Bradley J., Tomaszewski P., Wojtasiak A., Zaleski J., Zembaty M. (2005). *Regionalny model HERMIN gospodarki województwa dolnośląskiego. Podręcznik*. Wrocław (oraz analogiczne raporty dla pozostałych województw).
- Bradley J., Tomaszewski P., Wojtasiak-Terech A., Zaleski J., Zembaty M. (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 HERMIN*. Wrocław.
- Bradley J., Untiedt G., Zaleski J. (2009). *The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States*, Study Number PE 419.106, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies (<http://www.europarl.europa.eu/studies>).
- Bradley J., Zaleski J. (2003). „Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN”, *Gospodarka Narodowa*, nr 7/8, s. 18–45.
- Bradley J., Zaleski J. (2002). *Modelling EU Accession and Structural Fund Impacts Using the New Polish HERMIN Model*, referat przedstawiony na International Conference Macromodels' 2002 & Modelling Economies in Transition, AMFET, Cedzyna, 4–7 grudnia.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Wojtasiak A., Zembaty M. (2006). *Ocena wpływu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wybranych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013 na gospodarkę polskich województw przy pomocy modeli regionalnych HERMIN*. Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Bradley J., Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M. (2007). *Wskaźniki realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013. Ocena makroekonomicznego wpływu 16 RPO na gospodarkę regionalną przy użyciu modeli HERMIN*. Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Bukowski M., Pelle D. (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 i regionalnym*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Ferrara A., Ivanova O., Kancs d'A. (2010). *Modelling the Policy Instruments of the EU Cohesion*

Policy, Working Paper nr 2/2010, European Commission, Regional Policy.

Gomes S., Martins C., Sousa J. (2007). „The effects of monetary and technology shocks in three different models of the euro area”, *Economic Bulletin*, Banco de Portugal, lato.

Gorzela G. (2009). „Fakty i mity rozwoju regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(36).

Herbst M. (2008). „Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(32), s. 61–71.

*Investing in Europe's Future* (2010). Fifth report on economic, social and territorial cohesion (s. 248–254). Bruksela: Komisja Europejska.

Ivanova O., Poliakov E., Koops O., Fransen E., Van Bree T., De Groot H., Paraguas F., Linders G.J., Stelder D., *Study on the „System of Regional Models for Impact Assessment of EU Cohesion Policy”*, Third interim report, TNO, Brussels.

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

Kudełko J., Mogiła Z., Zaleski J. (2010). *Analiza płatności w ramach NPR i NSRO na poziomie regionalnym*. Raport. Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.

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

Mogiła Z., Zaleski J. (2011). *Jakość informacji przekazywanych przez administrację publiczną i ich znaczenie dla procesu ewaluacji wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju*, manuskrypt przekazany do publikacji.

*Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006* (2003). Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia/Narodowa Strategia Spójności 2007–2013 (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

NIESR (National Institute of Economic and Social Research) (1997). *Recent Developments to the NiGEM Model. The World Model Manual*, styczeń.

Piech K. (2008). *Weryfikacja trafności wybranych prognoz makroekonomicznych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 21, s. 153–165.

Rao C.R. (1994). *Statystyka i prawda* (przeł. M. Abrahamowicz, M. Męczarski). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ratto M., Roeger W., in 't Veld J. (2009). „QUEST III: An estimated open-economy DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy”, *Economic Modelling*, nr 26, s. 222–233 (European Economy Economic Paper 335).

Smets F., Wouters R. (2003). „An estimated stochastic dynamic general equilibrium model of the euro area”, *Journal of Economic Association*, t. 1, nr 5, s. 1123–1175.

Zaleski J. (2009). *Regionalisation of the HERMIN Macroeconomic Modeling Framework in Poland*, Sixth European Conference on Evaluation of Cohesion Policy „New Methods for Cohesion Policy Evaluation: Promoting Accountability and Learning”, Warsaw, 30 listopada – 1 grudnia.

Zaleski J., Tomaszewski P., Wojtasiak A., Bradley J. (2004). *Metodologia wykonania średniookresowej prognozy dla polskiej gospodarki*. Wrocław-Warszawa: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy.

Zaleski J., Tomaszewski P. (2004). „Makroekonomiczne efekty realizacji Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(16).

Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Wojtasiak A., Bradley J. (2005a). *Baza danych 16 modeli regionalnych dla polskich województw*. Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.

Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Wojtasiak A., Bradley J. (2005b). *16 Raportów nt. modeli regionalnych HERMIN dla polskich województw*. Wrocław: Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego.

## Strony internetowe

Bank Danych Lokalnych GUS: <http://www.stat.gov.pl/bdl>

EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

HERMIN: <http://www.hermin.pl>

GEFRA: <http://www.gefra-muenster.de/english/publications/publications.php>

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: [http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/ewaluacja\\_2004\\_2006/Ewaluacja+ex+ante](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/ewaluacja_2004_2006/Ewaluacja+ex+ante)

Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego: [http://www.stat.gov.pl/bdr\\_n/app/hermin.zakres](http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/hermin.zakres)

## **Macroeconomic modeling of regional economies: A useful tool or a mere intellectual game?**

The aim of the paper is to assess the validity of application of macroeconomic modeling at the regional level – both as a tool of counterfactual impact analysis of financial intervention and of a forecast method of socio-economic trends. The reasoning is based on the results of the regional HERMIN models contrasted critically with other macroeconomic simulations on the regional level. The author concludes that it is justified to construct relatively simple and robust econometric models of regional economies, and that, for their application, it is necessary to have in-depth empirical knowledge of the regional economy under consideration.

Key words: macroeconomic modeling, cohesion policy, regional development, forecast, foresight.

Barbara Gąciarz

## Praca – niewykorzystana szansa integracji społecznej osób niepełnosprawnych

Tekst stanowi próbę analizy modelu integracji społecznej osób niepełnosprawnych w kontekście funkcjonowania instytucji publicznych. Na podstawie rezultatów badań socjologicznych autorki, zrealizowanych w latach 2001–2009, przedstawiono w nim zasadnicze problemy integracji społecznej i aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych w Polsce oraz rekomendacje dotyczące zmian polityki i sposobu funkcjonowania instytucji wspierających osoby niepełnosprawne. W tekście omawiane są ograniczenia zdolności instytucjonalnych, politycznych i społecznych w Polsce. Niski poziom zatrudnienia niepełnosprawnych w Polsce stanowi jedną z głównych przyczyn ich wykluczenia społecznego. Zmiana tego stanu rzeczy jest obszarem działania, które może doprowadzić do trwałej poprawy sytuacji niepełnosprawnych w Polsce.

Słowa kluczowe: społeczny model niepełnosprawności, integracja społeczna, aktywizacja zawodowa niepełnosprawnych, dobre rządzenie.

### 1. Niepełnosprawność – wyzwanie dla polityki publicznej w Polsce

Chociaż jakość polityki publicznej może być mierzona w różny sposób – w zależności od celu, w jakim jest dokonywana ocena, i interesu podmiotów jej dokonujących – to jednak podstawowym kryterium ewaluacji pozostają wymierne rezultaty przejawiające się w rozwiązywaniu problemów społecznych: zmniejszeniu się skali występowania zjawisk niepożądanych, poprawie najważniejszych charakterystyk społeczno-ekonomicznego położenia różnych warstw społecznych lub specyficznych kategorii społecznych, zmniejszeniu się wolumenu wydatków publicznych lub poprawie relacji pomiędzy ich wysokością a osiąganymi wynikami w odniesieniu do danego rodzaju nakładów na usługi publiczne i pomoc społeczną.

Z tego punktu widzenia jeden z problemów, z jakimi zmagają się polityka społeczna w Polsce, stanowi integracja społeczna osób niepełnosprawnych, której zasadniczym celem jest zapewnienie tej kategorii osób warunków trwałego

uczestnictwa społecznego (możliwość pełnego korzystania ze sfery publicznej, a w szczególności z usług publicznych i z aktywnego udziału w funkcjonowaniu instytucji i organizacji społecznych, możliwość pełnej egzekucji podmiotowych praw obywatelskich) i ekonomicznego (możliwość wykonywania pracy zawodowej, działalności w biznesie, korzystania z różnych form uczestnictwa w rynkach). Skalę tej trudności ukazują wyrażenia statystyki, które świadczą o tym, że osoby niepełnosprawne w Polsce są w stopniu znacznie większym od przeciętnej zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym (w przeważającej większości przynależą do kategorii osób o najgorszych wskaźnikach statusu społeczno-ekonomicznego), znacznie rzadziej od osób w tym samym wieku kształcą się i wykonują pracę zawodową, znacznie częściej dotyka je trwałe bezrobocie, w znacznie większym stopniu ich dochody są uzależnione od świadczeń rentowych i pomocy społecznej (Gąciarz, Giermanowska 2009b; Ostrowska, Sikorska, Gąciarz 2001). Stwierdzeń tych nie da się uznać za nieuzasadnioną krytykę lub przejaw nadmiernego pesymizmu, gdyż wbrew pozorom takie złe położenie społeczne osób niepełnosprawnych w Polsce nie jest wyłącznie przejawem nor-

malnych, naturalnych konsekwencji upośledzeń i ułomności, jakimi dotknięci są niepełnosprawni, lecz jest wzmocniane, utrwalane, a często pogłębiane przez poważne wady polityki publicznej prowadzonej w Polsce wobec tych osób. Skuteczna integracja społeczna – w tym aktywizacja zawodowa – osób niepełnosprawnych stanowi ciągle niespełniony cel polityki publicznej. Jeśli weźmiemy pod uwagę, jak wielkie nakłady finansowe i jak rozległe działania instytucjonalne są podejmowane w tej dziedzinie, to trzeba uznać, że nieskuteczność wdrożonego systemu wsparcia dla osób niepełnosprawnych stanowi poważne wyzwanie dla władz publicznych. Jego istotę można ująć w następującym stwierdzeniu: „Pomimo wielu prób reformowania systemu oraz tworzenia stabilnych mechanizmów instytucjonalnych dla integracji społecznej i aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych, ciągle obserwujemy stagnację w sferze zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz samoodtwarzanie się stanu społecznego wykluczenia znacznej ich części” (Gąciarz, Giermanowska 2009b, s. 2–6).

Nieefektywność polityki integracyjnej ustanowionej i realizowanej przez państwo dotyczy wszystkich poziomów jego organizacji: od centrum rządowego po gminy. Problem braku efektywności stosowanych rozwiązań instytucjonalnych, instrumentów polityki społecznej i mechanizmów podatkowych ma charakter długotrwały. Obowiązujące obecnie mechanizmy polityki wobec niepełnosprawności zostały ukształtowane w połowie lat 90. XX w. oraz zmodyfikowane w połowie poprzedniej dekad<sup>1</sup>. Liczne realizowane przez cały ten okres badania nad położeniem społecznym osób niepeł-

nosprawnych pokazywały brak realnego postępu w kluczowych wymiarach ich pozycji społecznej i ekonomicznej, a notowane zmiany na lepsze (np. wzrost zatrudnienia lub wzrost dochodów) okazywały się nietrwałe i, co najważniejsze, relatywnie dużo słabsze niż w przypadku porównywalnych grup osób sprawnych (np. zmniejszenie się stopy bezrobocia było trzykrotnie większe wśród sprawnych niż niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym) (Gąciarz, Giermanowska 2009a). Skłania to do uznania za konieczne podjęcia starań na rzecz zmiany istniejącego systemu, a w każdym razie przebudowy jego fundamentalnych elementów, a nie do poszukiwania kolejnych usprawnień i ulepszeń istniejących instrumentów polityki społecznej i układu instytucjonalnego. Wyjściowa teza do rozważań brzmi więc: *działający system wsparcia osób niepełnosprawnych nie zapewnia osiągnięcia celów polityki integracji społecznej, w tym w szczególności trwałej aktywizacji zawodowej tej kategorii osób, gdyż jego kluczowe instrumenty nie są dostosowane do uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i kulturowych określających szanse włączenia niepełnosprawnych do aktywnego uczestnictwa społecznego i gospodarczego, a także nie oddziałują wzmacniająco na ich motywacje do samodzielnego radzenia sobie z problemami życiowymi.*

Należy zaznaczyć, że przyjęte w Polsce rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe hipotetycznie dają stosunkowo szeroki zakres uprawnień i preferencji osobom niepełnosprawnym oraz oferują ich ewentualnym pracodawcom atrakcyjne – jak się wydaje – zachęty, które powinny pozwalać na zdobycie odpowiedniego wykształcenia i zatrudnienia (na chronionym lub otwartym rynku pracy) przez zdecydowaną większość osób niepełnosprawnych. Tymczasem rzeczywiste skutki funkcjonowania systemu odbiegają bardzo poważnie od tych założeń, sprawiając, iż utrwała się zjawisko względnej marginalizacji i wytwarza się sfera trwałego wykluczenia osób niepełnosprawnych, a równolegle zwiększeniu ulegają wydatki publiczne na wykonywanie działań nieprzynoszących pożądaných rezultatów. System osiągnął swoisty stan równowagi, w którym następuje koncentracja uwagi na funkcjach opiekuńczych i wypłaceniu świadczeń zapomogowych zapewniających minimalne utrzymanie, a na plan dalszy przesu-

<sup>1</sup> Prawa osób niepełnosprawnych są gwarantowane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483). Dodatkowo zostały one zapisane w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych uchwalonej 1 sierpnia 1997 r. (MP nr 50, poz. 475.) Szczegółowe uregulowania pomocy dla osób niepełnosprawnych zawiera Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. nr 123, poz. 776). Kwestie zatrudnienia osób niepełnosprawnych są uregulowane przez Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. nr 99, poz. 1001) oraz w przepisach Ustawy o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. nr 122, poz. 1143).

wane są kwestie związane z usamodzielnianiem i społecznym włączaniem niepełnosprawnych. Niewydolność systemu doprowadziła do obniżenia poziomu działań podejmowanych w jego ramach i oczekiwań wobec ich skutków: za normalne uznaje się utrzymywanie *status quo* i gwarantowanie przeżycia niepełnosprawnym na minimalnym poziomie, a nie poprawę ich położenia i ich upodmiotowienie. Diagnoza stanu rzeczy jest jednoznaczna: *zaprojektowany i funkcjonujący w Polsce system integracji społecznej niepełnosprawnych, w tym edukacji i aktywizacji zawodowej, nie prowadzi do osiągania założonych celów, a efekty jego działania są niewspółmierne do ponoszonych nakładów.*

Wobec narastających wyzwań demograficznych i związanych z nimi problemów socjalnych, w najbliższych dziesięcioleciach podejście do miejsca osób niepełnosprawnych w społeczeństwie musi zostać w zasadniczy sposób zredefiniowane. Postulat koniecznej zmiany w sposobie rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych został zauważony i zawarty w rządowym raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (Boni 2009). Według tego dokumentu kluczowymi wyzwaniami na najbliższe lata są znaczny wzrost wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych i poprawa standardu ich życia. Osiągnięcie obu celów ma być oparte na trwałym wzroście podmiotowości ekonomicznej osób niepełnosprawnych oraz uczestnictwa obywatelskiego tego środowiska. Wydaje się, że podążanie temu wyzwaniu wymaga zaproponowania nowego podejścia do polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych.

Wyjściową jego przesłanką musi być swoista zmiana optyki aksjologicznej w patrzeniu na problem niepełnosprawności: *najważniejszą wartością nie jest samo udzielanie wsparcia i pomaganie osobom niepełnosprawnym (jest to aksjologia, w której najważniejsze jest „spełnienie obowiązku przez państwo i społeczeństwo”, a więc zaspokojenie moralności publicznej), lecz doprowadzenie do pełnego i normalnego uczestnictwa społecznego osób niepełnosprawnych, zaspokojenie ich potrzeb i oczekiwań, ale także praw jako pełnoprawnych obywateli i wykonawców licznych ról społecznych* (jest to aksjologia, w której najważniejsza jest samorealizacja osoby ludzkiej i realizacja praw obywatelskich). W tym kon-

tekście odwróceniu ulega logika oceniania położenia społecznego niepełnosprawnych: *problemem nie jest to, że są oni dotknięci ułomnościami i ograniczeniami psychofizycznymi, lecz to, że społeczeństwo nie stwarza im możliwości normalnego działania i realizowania ich celów życiowych, że nie dysponuje ono odpowiednimi instrumentami zapewniającymi im podmiotowe uczestnictwo. To społeczeństwo jest niepełnosprawne (upośledzone, dysfunkcyjne), jeśli uniemożliwia osobom niepełnosprawnym pełną realizację ich praw i aktywności życiowych (w tym w życiu politycznym, na rynku pracy, na rynku dóbr konsumpcyjnych, w kulturze wysokiej i masowej), i samo wymaga reintegracji oraz zasadniczej modyfikacji.*

Takie podejście w dużym uogólnieniu jest podstawą tzw. społecznego modelu niepełnosprawności, który w wielu współczesnych systemach polityki społecznej stanowi przesłankę dla wdrażania rozwiązań zapewniających skuteczną integrację społeczną znacznej części osób niepełnosprawnych (Ostrowska, Sikorska 1996). Istotą strategii na nim opartych jest wskazywanie na to, co powinno się zmieniać w samym społeczeństwie w jego codziennym funkcjonowaniu, aby osoby niepełnosprawne na równi z osobami sprawnymi mogły uczestniczyć w działaniach społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturalnych, oraz w konsekwencji stosowanie odpowiednich instrumentów polityki publicznej, zapewniających osiągnięcie takich zmian społecznych. Warty podkreślenia aspektem tego podejścia jest to, że zrywa ono ze swego rodzaju altruistyczną hipokryzją, która tkwi u podłoża tradycyjnej polityki społecznej wobec niepełnosprawności: „pomagamy osobom niepełnosprawnym, bo jesteśmy szlachetni i nie możemy się pogodzić z tym, że są one takie biedne i bezradne, a przecież też im się coś należy od życia”. Trzeba przyjąć do wiadomości, że wsparcie dla niepełnosprawnych rozszerza potencjał społeczeństwa w wielu wymiarach (od zwiększenia puli pracy po wzrost konsumpcji indywidualnej), a tym samym zwiększa wspólne szanse rozwojowe, czyni całe społeczeństwo i gospodarkę lepiej, sprawniej funkcjonującymi całościami.

Ważnym etapem wypracowywania nowego podejścia do problemu niepełnosprawności jest diagnoza przyczyn braku efektów i skuteczności działania instytucji publicznych. Na pod-

stawie dotychczasowych badań socjologicznych nad niepełnosprawnością należy przyjąć, że znaczenie ma nie tylko niewydolność instytucjonalna, ale także wzmacniające ją silnie zakorzenione nawyki i stereotypy kulturowe, w tym np. sposoby definiowania roli społecznej osób niepełnosprawnych, oparte na powszechnej akceptacji bierności zawodowej i niesamodzielności życiowej tej kategorii osób.

## 2. Ograniczenia i przesłanki skutecznej integracji społecznej

Wprawdzie stwierdzenie, że nie ma prostych recept na integrację społeczną niepełnosprawnych, brzmi trywialnie, ale nie można go ignorować, gdyż oddaje ono istotny wymiar tego problemu: podejmowane działania muszą mieć charakter wielowymiarowy i jednocześnie uwzględniać czynniki odnoszące się do wielu różnych porządków działania (medycznych, psychologicznych, społecznych, kulturowych, ekonomicznych, prawnych, organizacyjnych, technicznych, przestrzennych). W pierwszym rzędzie trzeba podkreślić makrospołeczne przesłanki umożliwiające skuteczną politykę integracyjną, które można pogrupować w trzy kategorie:

*Zdolność instytucjonalna:* ramy prawne określające uprawnienia osób niepełnosprawnych i procedury ich egzekwowania, podział kompetencji, odpowiedzialności i zasobów pomiędzy podmioty władzy publicznej, ramy prawno-proceduralne partnerstwa publiczno-prywatnego, mechanizmy wdrażania środków antydyskryminacyjnych w różnych sektorach rynku i segmentach stosunków społecznych.

*Zdolność polityczna:* wola polityczna podmiotów sprawujących władzę i hierarchia priorytetów polityki publicznej, strategię działania władz publicznych (państwa i samorządów), ekspozycja problemu niepełnosprawności w opinii publicznej.

*Zdolność społeczna:* stereotypy ról społecznych osób niepełnosprawnych, postawy społeczne wobec niepełnosprawności, kondycja społeczno-ekonomiczna grup pierwotnych, aktywność struktur społeczeństwa obywatelskiego, miejsce uczestnictwa społecznego niepełnosprawnych w systemie wartości.

Na to, aby możliwa stała się skuteczna polityka integracyjna, muszą zatem złożyć się co najmniej trzy składniki: dobre i prawidłowo wdrożone prawo, polityczna wola rozwiązywania problemu przekuta we właściwe decyzje i konsekwentne działania oraz nastawienia społeczne afirmujące obecność osób niepełnosprawnych w sferze publicznej i aprobujące aktywne wypełnianie przez nie ról zawodowych. Szczególnie istotną rolę odgrywa w tym procesie interakcja pomiędzy układem instytucji publicznych a strukturami społeczeństwa obywatelskiego oraz podłożem społeczno-kulturowym (funkcjonującymi systemami wartości, rozpowszechnionymi postawami społecznymi). Adekwatna wobec problemu konstrukcja, spójność lub jej brak we wzajemnym oddziaływaniu wymienionych komponentów jest ważnym uwarunkowaniem sprzyjającym radzeniu sobie z problemem niepełnosprawności lub osłabiającym taką możliwość.

Wnioski przedstawione poniżej dotyczą najważniejszych wad, niespójności i ograniczeń w sferach: prawno-instytucjonalnej, działania społeczeństwa obywatelskiego i kulturowych wzorców, oraz stanowią *syntezę* ustaleń pochodzących z wielu studiów empirycznych zrealizowanych w ostatniej dekadzie pod moim kierunkiem lub z moim udziałem przez zespoły badawcze Instytutu Spraw Publicznych, Instytutu Filozofii i Socjologii PAN i Wydziału Humanistycznego AGH, a których wyniki stały się podstawą licznych publikacji (Ostrowska, Sikorska, Gąciarz 2001; Gąciarz, Giermanowska 2009a; Giermanowska 2007; Gąciarz, Ostrowska, Pańków 2008; Gąciarz 2010).

W sferze uwarunkowań prawno-instytucjonalnych podstawowymi wadami istniejącego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych są:

*Niekonsekwentne stosowanie zasady subsydiarności w podziale kompetencji, odpowiedzialności i zasobów w sferze realizacji działań na rzecz osób niepełnosprawnych.* Zasadnicza niespójność systemu polega na tym, że najważniejsze źródło finansowania działań, PFRON, jest instytucją rządową i scentralizowaną, tak samo jak większość instrumentów polityki społecznej, które są w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Tymczasem realne działania wspierające i potencjalnie prowadzące do trwałej zmiany położe-



nia społecznego osób niepełnosprawnych mogą być realizowane na poziomie lokalnym lub najwyższym regionalnym (w układzie: lokalna władza publiczna – społeczności lokalne – pracodawcy lokalnego rynku pracy – instytucje edukacyjne). To więc samorząd terytorialny jest poziomem organizacji społecznej, która posiada najwięcej faktycznych przesłanek, aby zaplanować, przeprowadzić i zagwarantować trwałość skutków programów integracyjnych. Poddanie polityki integracyjnej scentralizowanej dyspozycji środków i zasad ich wykorzystania nieuchronnie powoduje spłaszczenie mechanizmów polityki społecznej do wymiaru finansowego, a w konsekwencji sprowadza je do dystrybucji świadczeń społecznych (zapomogi i pomoc rzeczowa).

*Dysfunkcje instytucjonalne realizacji polityki integracyjnej: segmentacja zadań z zakresu polityki społecznej i polityki zatrudnienia pomiędzy oddzielnymi organami administracyjnymi oraz brak mechanizmów skutecznej koordynacji ich działań.* Powoduje to zasadnicze trudności w skutecznej aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, wynikające z braku wiedzy z jednej strony o problemach i możliwościach osób niepełnosprawnych, a z drugiej o zapotrzebowaniu i oczekiwaniach pracodawców. Co więcej, funkcjonujące rozwiązania prawne sprawiają, że w większości przypadków korzystanie z różnych form pomocy społecznej i podejmowanie pracy zawodowej stanowią wykluczające się wzajemnie opcje rozwiązywania problemów osoby niepełnosprawnej. Dla wielu z tych osób oznacza to niemożność przekroczenia bariery ryzyka ekonomicznego związanego z koniecznością konkurowania na rynku pracy i automatycznie skazuje je na utrzymywanie się z zapomóg społecznych.

*Luka informacyjna*, która dotyczy zarówno dostępu osób niepełnosprawnych do informacji o możliwościach podejmowania przez nie rozmaitych form aktywności, jak i – co niemniej ważne – dostępu różnych innych podmiotów (w szczególności pracodawców) do informacji o osobach niepełnosprawnych. Luka informacyjna jest w dużej mierze pochodną wskazanej powyżej segmentacji zadań z zakresu wsparcia dla osób niepełnosprawnych, ale stanowi także efekt braku zainteresowania rozwiązywaniem problemów osób niepełnosprawnych ze strony podmiotów władzy publicznej.

*Nieadekwatność adresowanych do pracodawców i osób niepełnosprawnych zachęt ekonomicznych*, które mają prowadzić do wzrostu aktywności zawodowej tych ostatnich. Charakter tego problemu jest złożony, gdyż mamy tu do czynienia zarówno z brakiem zainteresowania po stronie pracodawców, wynikającym z tego, że proponowane dofinansowanie miejsc pracy jest zbyt niskie w relacji do obciążeń administracyjnych będących ich konsekwencją, jak i z brakiem motywacji u samych osób niepełnosprawnych, spowodowanym niskim poziomem płac na oferowanych im stanowiskach. Silnie oddziałującym czynnikiem jest również to, że osoby niepełnosprawne w większości nie dysponują dostatecznie wysokimi kwalifikacjami, aby sprostać zapotrzebowaniu pracodawców, a oferowane dofinansowanie nie rekompensuje braku tych kwalifikacji.

Wymienione powyżej słabości zdolności instytucjonalnych same w sobie skutkują tym, że znaczna większość wysiłków zorientowanych na rozwiązywanie problemów osób niepełnosprawnych ani nie spotyka się z odzewem społecznym, ani nie wywołuje pożądanej aktywności instytucji publicznych lub organizacji pozarządowych, ani też nie wzbudza zainteresowania samych osób niepełnosprawnych. Trudności w realizowaniu polityki integracyjnej pogłębiają jeszcze niesprawności operacyjne instytucji realizujących zadania w tej sferze: niedostateczne zasoby ludzkie i materialne do wykonywania działań w zakresie wsparcia dla osób niepełnosprawnych, podporządkowanie działań wymogom administracyjnym, rutynizacja działania. Następuje racjonalny w tych warunkach proces uczenia się: minimalizacja poziomu wykonywania zadań w warunkach niskiego poziomu oczekiwań wobec rezultatów podejmowanych działań i niewielkiego zainteresowania społecznego (w tym samych adresatów działań). Za poprawne uznaje się ściśle, formalne wykonywanie dyspozycji ustawowych, niezależnie do tego, czy mają one pozytywne skutki, czy nie.

Jest to oczywiście obraz celowo przerysowany, ale oddający sposób funkcjonowania znacznej części instytucji publicznych w odniesieniu do zagadnień niepełnosprawności, w szczególności w małych miastach i na obszarach wiejskich. Jak pokazują wspomniane przeze mnie

wcześniej badania, z odmienną sytuacją mamy do czynienia w praktyce jedynie w kilku dużych i wielkich miastach, w których władze publiczne opracowały i wdrażają wieloletnie strategie integracji społecznej i aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych. Co charakterystyczne, są to z reguły te miasta, które również w innych dziedzinach zarządzania publicznego stosują nowoczesne metody wypracowywania i wdrażania polityk publicznych.

Wyraźne zróżnicowanie zaangażowania władz publicznych w rozwiązywanie problemów niepełnosprawności na kontinuum wieś–miasto świadczy o tym, że pomimo ograniczeń w sferze instytucjonalnej możliwe jest osiąganie istotnych rezultatów w polityce integracyjnej, jeśli zdolność polityczna osiąga odpowiednio wysoki poziom. Syntetycznym jej wyrazem jest sposób formułowania i wdrażania polityki publicznej. Z tej perspektywy polityka wobec niepełnosprawności wykazuje znaczne ograniczenia zdolności do osiągania swoich fundamentalnych celów, zarówno na poziomie polityki rządu, jak i na poziomie władz samorządowych. Wiele materiału dokumentującego to stwierdzenie dostarczyły analizy instytucjonalnych mechanizmów wsparcia dla zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy, aktywizacji zawodowej młodych osób niepełnosprawnych czy wreszcie położenia osób niepełnosprawnych w środowiskach wiejskim i małomiasteczkowym (ich omówienia znajdują się w cytowanych wyżej pracach).

Politykę rządu wobec niepełnosprawności charakteryzują następujące zasadnicze cechy:

- dominacja kryteriów finansowych w odniesieniu do planowania działań,
- wprowadzanie mocnych ograniczeń budżetowych usprawiedliwianych stanem finansów publicznych,
- nieokreśloność/brak pozytywnej wizji docelowej położenia niepełnosprawnych.

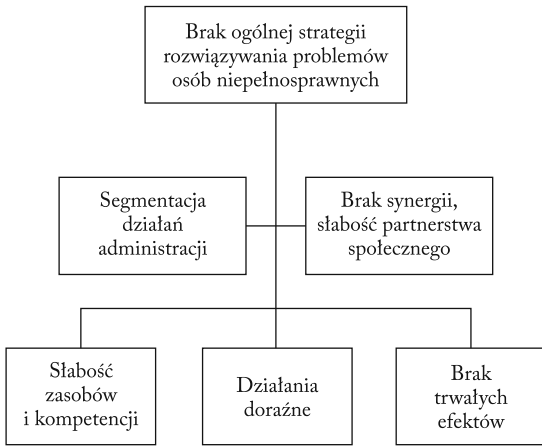
Z kolei politykę władz lokalnych charakteryzują:

- selektywne i ograniczone realizowanie zadań wynikające z niewielkich kompetencji i zasobów przypisanych do ich wykonywania,
- całkowity brak artykulacji lub słaba artykulacja strategii rozwiązywania problemu niepełnosprawności w społeczności terytorialnej,

– koncentracja na zadaniach opiekuńczych i wypłacaniu świadczeń pieniężnych.

W konkluzji można stwierdzić, że mamy do czynienia z brakiem kompleksowej, zintegrowanej, wielowymiarowej polityki władz publicznych wobec problemu niepełnosprawności. Występuje syndrom słabości wsparcia instytucjonalnego, którego opis przedstawia rycina 1. Wobec licznych ograniczeń prawno-instytucjonalnych i finansowych w istocie rzeczy koncentruje się ona na dostarczaniu osobom niepełnosprawnym elementarnych form pomocy: świadczeń zapomogowych, pomocy rzeczowej i usług opiekuńczych. Realnym celem tych działań jest zapewnienie przetrwania na poziomie minimum egzystencjalnego. Nie można w tej sytuacji mówić o podejmowaniu bardziej rozbudowanych form działalności zmierzających do trwałej i stabilnej poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych, do ich usamodzielnienia, do umożliwienia im uczestnictwa społecznego. Dominuje konwencja sprowadzająca się do ogólnikowego formułowania celów polityki i zamykania ich w obszarze udzielania pomocy, wsparcia. Unika się formułowania celów w kategoriach osiągania określonych rezultatów oraz wskazywania kategorii i jakości usług publicznych dostarczanych osobom niepełnosprawnym. Jak łatwo zauważyć, taki sposób formułowania polityki nie pozwala na jej precyzyjną i przejrzystą ocenę, staje się ona obszarem działalności, w którym niezależnie od faktycznego stanu rzeczy można zawsze wskazać na wysiłek administracji publicznej jako pozytywny aspekt działań wobec osób niepełnosprawnych.

Jak już powiedziano wyżej, w niektórych samorządach terytorialnych (głównie w wielkich miastach) zostały sformułowane ambitniejsze programy polityki społecznej wobec niepełnosprawności, noszące znamiona kompleksowości. Ich względne powodzenie wskazuje na to, że nawet w warunkach silnych ograniczeń systemowych możliwe jest osiąganie pozytywnych rezultatów w sferze integracji społecznej niepełnosprawnych, w szczególności w dziedzinie edukacji czy uczestnictwa w kulturze. Istotnym warunkiem powodzenia jest wyodrębnienie w strukturach administracji samorządowej specjalnych jednostek organizacyjnych zajmujących się wdrażaniem tych programów i koordynacją działań różnych instytucji w tym zakresie (rów-



Ryc. 1. Syndrom słabości wsparcia instytucjonalnego

Źródło: Gąciarz 2009, s. 16.

niez współpracą z trzecim sektorem). Najczęściej dokonuje się to w formie powoływania pełnomocników ds. osób niepełnosprawnych i tworzenia odpowiednich zespołów obsługujących ich działania. Przy wszystkich ograniczeniach prawno-instytucjonalnych i finansowych osiągnięcie widocznej i względnie trwałej poprawy położenia osób niepełnosprawnych staje się możliwe pod warunkiem spełnienia przynajmniej dwóch warunków: posiadania strategii rozwiązywania problemu niepełnosprawności (wieloletniego programu) i zapewnienia jej wdrażania poprzez ustanowienie odpowiedniego zaplecza administracyjnego.

Jeśli wziąć pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że wzrasta ogólna świadomość niskiej skuteczności obowiązującego systemu wsparcia niepełnosprawnych, w szczególności w tak newralgicznym obszarze, jak zatrudnienie, choć ciągle jeszcze nie doprowadziło to do podjęcia aktywnych wysiłków na rzecz zmiany tego systemu. Obserwujemy zjawisko poszerzania wiedzy i zasobu informacji o istniejących problemach i ich uwarunkowaniach, realizowania kolejnych badań i ekspertyz, przy jednoczesnej biernej postawie władz publicznych wobec sformułowanych postulatów zmian strukturalnych, a nawet wobec wysuwanych rozmaitych propozycji modyfikacji cząstkowych.

Sceptycyzm w odniesieniu do możliwości szybkich i realnych zmian pogłębia również diagnoza istniejących zdolności społecznych do rozwiązywania problemów niepełnosprawności: nawyków i stereotypów funkcjonujących wśród urzędników publicznych, pracodawców, przedstawicieli organizacji pozarządowych, mediów, a w końcu także postaw samych osób niepełnosprawnych. W społeczeństwie polskim są obecne silne bariery kulturowe integracji niepełnosprawnych, które pozwalają odwołać się do teorii naznaczenia społecznego (Becker 1964). W społeczeństwie polskim – szczególnie na poziomie grup pierwotnych (rodzin, wspólnot sąsiedzkich, małych wspólnot osiedleńczych) – funkcjonują wzorce ról społecznych osób niepełnosprawnych, które same w sobie stanowią czynnik ograniczający podejmowanie aktywnych starań na rzecz umożliwiania im uczestnictwa społecznego czy aktywności zawodowej i ekonomicznej. Należą do nich w szczególności:

*Samograniczające wzorce aspiracji życiowych przyswojone w procesie socjalizacji i następnie utrwalone w kontaktach społecznych w życiu dorosłym.* Ich wyrazem jest uznawanie za oczywiste, że osoba niepełnosprawna nie nadaje się do pełnienia większości ról społecznych naturalnie przypisywanych dorosłym pełnosprawnym (a nawet nie powinna ich pełnić), że nie ma ona szans osiągnąć wysokich pozycji społecznych (a w związku z tym nie ma sensu, by tego próbowała), że jest skazana na bierność, uległość i uzależnienie od pomocy osób trzecich.

*Wycieczona bierność rodzin:* niechęć do podejmowania ryzyka, brak motywacji do podjęcia wyzwań i wykorzystania szans, oczekiwanie na pomoc z zewnątrz i przekonanie, że jest ona jedynym źródłem poprawy sytuacji. Rodziny osób niepełnosprawnych w większości znajdują się w bardzo trudnym położeniu socjoekonomicznym, są ubogie i często zapomogi lub renty stanowią najważniejsze źródło ich stałych dochodów. Ponieważ żadne z możliwych rozwiązań związanych z aktywizacją zawodową i ekonomiczną nie zapewnia trwałej poprawy ich kondycji, oddziałuje to antymotywacyjnie, zniechęcając do podejmowania pracy i inwestowania własnego wysiłku w zdobycie zawodu i zatrudnienia. Wytwarza się swego rodzaju pętla automarginalizacji rodzin osób niepełnosprawnych,

która jest traktowana jako stan naturalny. Co ważne, tylko takie rodziny kwalifikują się do otrzymywania pomocy, w rezultacie ma ona charakter charytatywny i nie prowadzi do likwidacji problemu.

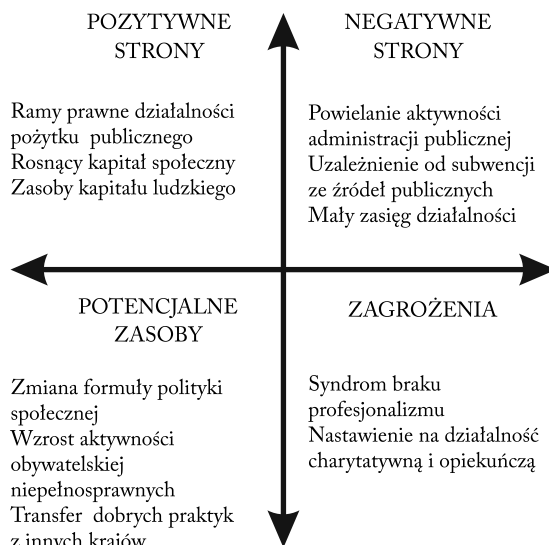
*Stygmat inności*: obustronny lęk przed kontaktami społecznymi, który powoduje nieuchronnie ograniczanie szans osób niepełnosprawnych na zbudowanie normalnych relacji społecznych z szerszym środowiskiem, uzyskanie pozycji społecznej umożliwiającej osiągnięcie społecznie uznanych celów życiowych. W wielu rodzinach funkcjonuje lękowy mechanizm obronny, który sprowadza się do ochrony osoby niepełnosprawnej przed kontaktami z rówieśnikami, osobami sprawnymi, z obawy przed manifestowaną niechęcią, niekiedy agresją. Skutkiem tego jest izolowanie osób niepełnosprawnych i pogłębianie stanu niewiedzy na ich temat, będącego źródłem uprzedzeń, niechęci, obaw związanych z ich obecnością w sferze publicznej.

Bardzo istotnym wymiarem zdolności społecznej jest aktywność społeczeństwa obywatelskiego. Wobec zarysowanych powyżej poważnych strukturalnych ograniczeń skuteczności polityki integracyjnej aktywność organizacji pozarządowych jest często traktowana jako remedium na wady tej polityki. Wprawdzie doświadczenie wielu krajów – w szczególności skandynawskich oraz Beneluksu – wskazuje na to, że struktury społeczeństwa obywatelskiego spełniają bardzo ważną rolę i są w wielu wypadkach najskuteczniejszym pośrednikiem pomiędzy świadczeniodawcą pomocy publicznej a jej beneficjentami, to jednak nigdzie nie są one w stanie całkowicie zastąpić działań podejmowanych przez instytucje państwowe: rządowe i samorządowe. Trudno więc liczyć na to, że w Polsce odegrają one rolę substytutu prawidłowo skonstruowanego i sprawnie działającego systemu wsparcia niepełnosprawnych przez instytucje państwowe.

Nie przeceniając więc roli organizacji pozarządowych, warto wskazać wiele pozytywnych aspektów ich wzrastającego zaangażowania w rozwiązywanie problemów niepełnosprawności. W pierwszym rzędzie ich atutami są motywacja i zaangażowanie aktywistów, dobrowolność przyjmowanych zobowiązań i wynikający z niej wysoki poziom ich wykonywania, innowacyjność wielu przedsięwzięć, otwartość na podej-

mowanie nowych wyzwań. Jedną z kluczowych wartości realizowania działań pomocowych i aktywizacyjnych przez organizacje pozarządowe jest szansa na wzrost podmiotowości obywatelskiej samych osób niepełnosprawnych, szczególnie gdy działania są organizowane i wykonywane przez stowarzyszenia zrzeszające te osoby. Poważnymi mankamentami aktywności organizacji pozarządowych są: niedostateczne zróżnicowanie profili działalności (większość zajmuje się działaniami opiekuńczymi i realizuje funkcje charytatywne), jednorazowość przedsięwzięć, brak trwałości ich rezultatów, niestosowanie kryterium efektywności przedsięwzięć przy finansowaniu projektów. Rycina 2 przedstawia syntetyczne ujęcie mocnych i słabych stron działalności organizacji pozarządowych w sferze polityki społecznej.

Kończąc rozważania o zdolności społecznej do rozwiązywania problemu niepełnosprawności, należy zwrócić uwagę na poważny problem, którym jest jedna z głównych słabości strukturalnych społeczności lokalnych: niski poziom kapitału społecznego. W praktyce oznacza to, że obywatel ma na co dzień do czynienia z niewieloma arenami społecznej wymiany, co powoduje



Ryc. 2. Siła i słabość NGO jako aktora polityki społecznej

Źródło: opracowanie własne.

wąski zakres uczestnictwa społecznego, brak alternatyw działania społecznego. Te braki konkurencji w sferze inicjatyw społecznych, braki alternatyw w pozyskiwaniu społecznego wsparcia dla różnych form aktywności powodują w konsekwencji wzmocnienie negatywnych cech funkcjonowania instytucji publicznych, które nie są poddane odpowiednio mocnej presji społecznej.

### 3. Bariery zatrudnienia osób niepełnosprawnych

Kilkudziesięcioletnie doświadczenie wielu społeczeństw europejskich wskazuje jednoznacznie, że podstawowymi dźwigniami integracji społecznej osób niepełnosprawnych i zapewnienia im dobrego położenia socjoekonomicznego są edukacja, wysokie kwalifikacje i praca zawodowa. Wykształcenie jest bezspornie kluczem do budowania całego układu relacji społecznych i ekonomicznych, które pozwalają osobie niepełnosprawnej na samodzielne utrzymywanie się i osiąganie celów życiowych, zapewniające normalne funkcjonowanie w danej społeczności lokalnej, a nawet szerszych środowiskach społecznych. Wykształcenie nie jest jednak nabytkiem, który sam z siebie pozwala na zbudowanie pozycji społecznej i zapewnienie sobie godnych warunków życia. Stwarza ono jedynie potencjał, który może ulec urzeczywistnieniu poprzez zastosowanie go w działalności zawodowej przynoszącej dochody: w najemnej pracy zawodowej, w działalności biznesowej, w gromadzeniu i inwestowaniu kapitału. Praca osób niepełnosprawnych jest więc najważniejszym aspektem wszelkiej polityki integracyjnej, stanowi dla niej kryterium prawdy i wiarygodności. Jeśli polityka ta nie proponuje efektywnych instrumentów aktywizacji zawodowej, to znaczy, że rozmija się z najważniejszym obszarem rozwiązywania problemu. Jeśli nie prowadzi do trwałego wzrostu aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, to znaczy, że jest strukturalnie niewydolna. Z tych względów w dalszej części artykułu skoncentruję się na funkcjonowaniu mechanizmów aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych w Polsce.

Statystyka wskazuje, że osoby niepełnosprawne w przeważającej większości pozostają poza rynkiem pracy. Według szacunków GUS

w Polsce liczba osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym (18–59/64 lata) wynosi 2056 tys. osób (drugi kwartał 2010 r.). Wśród nich ok. 533 tys. to osoby aktywne zawodowo (452 tys. pracujących i 80 tys. bezrobotnych), a 1523 tys. to osoby biernie zawodowo. Wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku produkcyjnym wynosi zaledwie 22,0%, niewiele wyższy jest współczynnik aktywności zawodowej (25,9%) informujący, jaka część ludności we wskazanej kategorii wieku pracuje lub poszukuje zatrudnienia. Szczególną uwagę zwraca niski poziom aktywności zawodowej wśród młodych osób niepełnosprawnych (np. w grupie wiekowej 25–34 lata pracuje tylko 27,1% osób, a współczynnik aktywności zawodowej wynosi 33,3%) (GUS 2010, s. 194–196). Raport OECD poświęcony problemowi niepełnosprawności pokazuje, że Polska wśród analizowanych krajów charakteryzuje się zarówno najniższym wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych, jak i najwyższym udziałem osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy w grupie ludności w wieku produkcyjnym (OECD 2003). W większości krajów UE 15 wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 40–50% (39% w Wielkiej Brytanii, 40% w Holandii, 46% w Niemczech, 53% w Szwecji), a w innych krajach OECD bywa nawet wyższy (49% w USA, 58% w Kanadzie i 62% w Szwajcarii). Skala korzystania z zasiłków w Polsce utrzymuje się powyżej poziomu występującego w innych krajach. Kolejny raport OECD pokazuje, że wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce spada (z bardzo niskiego poziomu) szybciej niż w Norwegii i Szwajcarii (OECD 2006). Przyczyną tego zjawiska, według ekspertów OECD, jest realizowanie w Polsce takiego modelu polityki wobec niepełnosprawności, w którym działalność instytucji publicznych skupia się głównie na programach świadczeń i działaniach biernych, a nie na aktywnej polityce integracji. W świetle tych ustaleń trzeba uznać, że aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych nie jest priorytetem polityki społecznej w Polsce, a tym samym cała polityka integracyjna wydaje się być oparta na bardzo wątpliwych, słabych podstawach.

Czynnikiem dodatkowo wpływającym na niską efektywność aktywizacji zawodowej dla integracji społecznej jest dominacja zatrudnie-

nia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej, które w znacznej większości oferują swoim pracownikom niskokwalifikowane i niskopłatne zajęcia. W założeniu powinny one pełnić rolę integracyjną i być elementem trój-szczeblowego systemu rehabilitacji zawodowej (warsztaty terapii zajęciowej – zakłady aktywności zawodowej – zakłady pracy chronionej), który powinien w efekcie końcowym przygotowywać niepełnosprawnych do podejmowania aktywności ekonomicznej na otwartym rynku pracy. W rzeczywistości procesy integracji zawodowej osób niepełnosprawnych w dużym stopniu ograniczają się do utrzymywania miejsc pracy chronionej, a zatrudnione w taki sposób osoby nigdy nie trafiają na otwarty rynek pracy.

Raport OECD zwrócił uwagę na wysoki wskaźnik korzystania z zasiłków w Polsce jako jeden z zasadniczych czynników osłabiających wysiłki integracyjne. Zrealizowane przez nas badania (Gąciarz, Giermanowska 2009a; Gąciarz, Ostrowska, Pańków 2008) potwierdzają, że system oferowanych świadczeń pełni funkcje zdecydowanie antymotywacyjne: zniechęca osoby niepełnosprawne (i ich rodziny) do przedsięwzięcia wysiłku na rzecz podejmowania pracy i poszukiwania jej na otwartym rynku pracy. Swoją rolę odgrywają przepisy prawa, które wykluczają zaopatrzenie finansowe rodzin w przypadku, gdy osoba niepełnosprawna uzyskuje dochody z pracy. W tej sytuacji większość osób niepełnosprawnych i ich rodzin wybiera bierność zawodową i pewne dochody z zasiłków.

Znaczny wpływ na zmniejszanie szans aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych wywierają dysfunkcje regulacji prawnych w sferze stosunków pracy. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim: złożoność procedur nawiązywania/rozwiązywania stosunku pracy, sztywność form zatrudnienia, niedostosowanie przepisów do realiów gospodarki. Ponadto – jak wskazywali w badaniach pracodawcy – negatywnie oddziałują specyficzne trudności związane z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w ramach systemu wsparcia finansowego oferowanego przez urzędy pracy i PFRON: nieprzyjazne procedury pozyskiwania i rozliczania dotacji, wysokie koszty pośrednie zatrudnienia osób niepełnosprawnych (obciążenia administracyjne łączące się z utworzeniem miejsca pracy i jego utrzyma-

niem), brak informacji o kwalifikacjach i dostępności osób niepełnosprawnych zdolnych do pracy adekwatnej do potrzeb rynku pracy (Gąciarz, Giermanowska 2009a). Pracodawcy zwracali oprócz tego uwagę na generalnie słabą organizację działań związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w instytucjach publicznych: szczupłość zasobów przeznaczanych na realizację tego zadania, niskie kwalifikacje i styl działania kadr instytucji wsparcia (urzędów pracy). Wszystkie te czynniki powodują małą konkurencyjność pracownika niepełnosprawnego w stosunku do pracownika sprawnego, nawet jeśli ten pierwszy dysponuje porównywalnymi kwalifikacjami i doświadczeniem.

Badania nad zatrudnieniem osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy przyniosły wiele istotnych ustaleń, ale na jedno z nich warto zwrócić szczególną uwagę w kontekście konstruowania przyszłych programów aktywizacji zawodowej (Gąciarz, Giermanowska 2009a). Otóż z punktu widzenia pracodawców systemy zachęt finansowych i podatkowych, różnego rodzaju dodatkowe usługi oferowane przez administrację publiczną lub organizacje pozarządowe (np. doradztwo psychologiczne, szkolenia dla służb pracowniczych) mają drugorzędne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu osoby niepełnosprawnej. Jest to w istocie rzeczy decyzja poddana identycznej kalkulacji ekonomicznej, jak decyzja o zatrudnieniu jakiegokolwiek innego pracownika, a w związku z tym głównym i rozstrzygającym kryterium są kwalifikacje pracownika i jego przydatność dla firmy. Działania promocyjne w sferze zatrudniania osób niepełnosprawnych powinny więc koncentrować się przede wszystkim na ich kształceniu zawodowym, podnoszeniu kwalifikacji, budowaniu umiejętności związanych z konkurencyjnością na rynku pracy.

Potwierdzeniem tej konstatacji są preferencje pracodawców wyrażone w opiniach o tym, co cenią oni najbardziej w działaniach instytucji publicznych zajmujących się zatrudnieniem osób niepełnosprawnych. Lista obejmuje: informacje o kwalifikacjach, proponowanie osób o dobrym przygotowaniu zawodowym, informowanie firm o warunkach zatrudniania niepełnosprawnych, prowadzenie przeznaczonych dla nich szkoleń zawodowych i doradztwa zawodowego, prowa-

dzenie internetowych stron informacyjnych na temat zatrudnienia niepełnosprawnych, kampanie informacyjne w mediach dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych, prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej.

Wskazuje to na konieczność przeorientowania istniejących ram prawnych oraz struktur organizacyjnych działających w obszarze zatrudnienia niepełnosprawnych. System powinien skupiać się na osobach niepełnosprawnych, a nie na pracodawcach. Zachętą dla pracodawcy powinna być oferta wykwalifikowanego pracownika – osoby niepełnosprawnej, która może zostać zatrudniona na elastycznych zasadach, z możliwością regulowania form zatrudnienia w zależności od sytuacji rynkowej, kondycji firmy i innych okoliczności warunkujących przydatność ekonomiczną danej działalności. Obecnie obowiązująca reguła: dajemy ci gorszego pracownika, ale do niego dopłacamy – ma słabą moc oddziaływania. Logika systemu musi ulegać fundamentalnej przebudowie: od motywowania pracodawców rozmaitymi przywilejami do motywowania i promowania pracowników niepełnosprawnych. Tym, co wymaga wsparcia i dofinansowania, jest nie praca jako miejsce pracy (atrybut pracodawcy/firmy), a praca rozumiana jako zawód i zdolność do wykonywania pracy (atrybut osoby niepełnosprawnej).

#### 4. Ku nowej koncepcji polityki integracyjnej

W świetle badań, których wyniki stanowią podstawę refleksji zawartych w tym artykule, można zasadnie stwierdzić, że jednym z najważniejszych źródeł słabości i powodów braku realnych postępów w sferze integracji społecznej niepełnosprawnych jest powszechne w całej polskiej administracji publicznej podejście do polityki jako „podejmowania wysiłków i ponoszenia nakładów”, a nie jako „osiągania rezultatów”. Zarówno cele, jak i działania są definiowane w kategoriach wkładu, ilości i zakresu podejmowanych działań, a nie w kategoriach wyników. Kryterium realizacji polityki jest wykonanie zaplanowanych działań, wydanie pieniędzy, rozdysponowanie pomocy finansowej i rzeczowej przez administrację. To, czy poprawiło to poło-

żenie niepełnosprawnych, czy spowodowało, że zwiększyła się liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych, czy podniosły się ich dochody i zdolność do samodzielnego utrzymania się, czy udało się wyprowadzić jakąś liczbę rodzin osób niepełnosprawnych ze strefy ubóstwa, staje się w tym kontekście drugorzędne.

Do niepowodzenia działań integracyjnych przyczyniają się, rzecz jasna, cechy strukturalne systemu instytucjonalnego i społeczeństwa, które były analizowane w pierwszej części artykułu, czyli zniekształcenie zdolności instytucjonalnych, słabość lub brak zdolności politycznej oraz płytkość lub dysfunkcjonalność zdolności społecznych. Opierając się na wynikach prezentowanych badań, ale także na trendach obserwowanych w polityce innych krajów (Förster 2007), można wskazać pożądane kierunki zmian w polityce wobec niepełnosprawności, które pozwolą na trwałą poprawę położenia społecznego osób niepełnosprawnych:

*Odhodzenie od modelu skoncentrowanego na świadczeniach na rzecz orientacji integracyjnej.* Oznacza to ograniczenie i poddanie bardziej rygorystycznym zasadom dostępu do zasiłków i innych świadczeń finansowych: ściślejsze i bardziej restrykcyjne procedury medyczne i prawne związane z oceną stopnia niepełnosprawności i przyznawaniem uprawnień socjalnych, zwiększenie częstotliwości stosowania świadczeń tymczasowych, obniżanie wysokości świadczeń, nowe sposoby podchodzenia do niepełnosprawności lekkiej, częściowej. Zmiana taka jest podyktowana zarówno wzrastającą presją budżetową – kryzys finansów publicznych wymusza poszukiwanie oszczędności – jak i ustaleniami wielu badań społecznych, iż dominacja świadczeń w polityce wobec niepełnosprawności powoduje utrwalanie stanu bierności, prowadzi do wykluczenia i w konsekwencji generuje zwiększone nakłady socjalne. Racjonalne jest więc przesunięcie wydatków publicznych w kierunku aktywizacji zawodowej, bo to w ostatecznym efekcie przynosi więcej korzyści samym niepełnosprawnym i państwu.

*Promocja integracji społecznej poprzez zatrudnienie (aktywność zawodową):* wprowadzanie ustawodawstwa antydyskryminacyjnego, zwiększanie zobowiązań pracodawców do zapewnienia warunków pracy (fizycznych i organi-

zacyjnych) umożliwiających wykonywanie jej niepełnosprawnym, usprawnienie procedur administracyjnych i indywidualizacja podejścia (ang. *case management*), wprowadzenie zachęt dla osób niepełnosprawnych do podejmowania pracy.

*Reformy w sferze zarządzania – zmiany organizacyjne w administracji publicznej zajmującej się zatrudnieniem osób niepełnosprawnych:* przeniesienie odpowiedzialności i zasobów na poziom regionalny i/lub lokalny, zapewnienie spójności pomiędzy kompetencjami, odpowiedzialnością i zasobami na wszystkich szczeblach administracji publicznej (generalnie na podstawie reguły decentralizacji), zapewnienie skutecznej i sprawnie działającej koordynacji działań wobec niepełnosprawności pomiędzy różnymi sektorami administracji publicznej (np. przez tworzenie organów koordynacji międzyinstytucjonalnej lub przez łączenie w jeden organ urzędów zajmujących się problemami niepełnosprawności, zatrudnienia i pomocą społeczną, jak to miało miejsce w Norwegii, Wielkiej Brytanii czy Australii).

Polityka integracyjna, aby spełniać swoje funkcje, powinna opierać się na koncepcji tzw. *polityki inteligentnej*, w której konkretne cele i instrumenty są precyzyjnie adresowane do konkretnych grup (a nawet jednostek) oraz dopasowane do całej złożoności ich problemów życiowych. Polityka inteligentna jest sterowana przez zdefiniowany wynik i indykatywnie określone wydatki na jego osiągnięcie, a nie przez z góry założone, sztywne pozycje wydatków budżetowych i przypisane im przeznaczenie. Wymaga ona oczywiście zapewnienia znacznego poziomu elastyczności działania wykonawcom – ich upodmiotowienia. Przygotowanie, wdrożenie i ewaluowanie wykonania tak rozumianej polityki integracji wymaga rozbudowanych, ciągłych analiz i diagnoz społecznych, opracowywania zindywidualizowanych programów działania adresowanych do konkretnych środowisk (ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności, miejsce zamieszkania w układzie wielkie miasta / małe miasta / wieś, poziom rozwoju infrastruktury, rozwój rynku usług) i konkretnych osób (rodzin), prowadzenia stałej oceny efektywności, identyfikacji środowiskowych barier integracji (na poziomie indywidualnym, rodzin-

nym, lokalnym, regionalnym i makrospołecznym) oraz opracowania i wdrażania długofalowych programów ich przełamywania.

Sposób formułowania celów polityki integracyjnej musi zostać zmieniony w myśl reguły: zamiast mnożyć wysiłek zwiększać wynik, co oznacza w praktyce artykułowania planów przejście od odpowiadania na pytanie „co zrobimy?” do odpowiadania na pytanie „co osiągniemy?”. Określenie celów polityki integracyjnej winno zapewniać możliwość sformułowania przejrzystych kryteriów ich realizacji (mierzalnych, wyrażanych wskaźnikami), takich jak np.: zwiększenie liczby niepełnosprawnych czynnych zawodowo, zdolnych do samodzielnego utrzymania się, zmniejszenie liczby ubogich gospodarstw domowych osób niepełnosprawnych, zwiększenie liczby osób niepełnosprawnych uzyskujących wykształcenie średnie i wyższe. Narzędzia polityki integracyjnej z kolei muszą spełniać następujące kryteria: zapewniania możliwości realnej interwencji społecznej (zmiany położenia i warunków życia), wielowymiarowości podejmowanych działań i zaangażowania adresatów polityki i ich otoczenia społecznego w działania (wymóg wkładu osobistego).

Nowa koncepcja polityki integracji musi się opierać na przebudowie wzorców współdziałania władzy publicznej i trzeciego sektora (zerwanie z formułą substytucyjną działania tego ostatniego wobec zadań tej pierwszej), na zintegrowaniu funkcjonowania różnych instytucji lokalnych i rządowych (jest to szczególne wyzwanie w warunkach polskich, w których koordynacja działań pomiędzy różnymi sektorami administracji rzadko bywa efektywna), na wdrożeniu instrumentów zarządzania strategicznego. Zmiana standardów wypracowywania i wdrażania polityki ma oznaczać przede wszystkim: opieranie przedsięwzięć i ich finansowania na programach wieloletnich, zmianę przeznaczenia i sposobu dystrybucji zasobów poświęconych na wsparcie dla osób niepełnosprawnych, modyfikację polityki grantów celowych (inne priority, inne zasady ewaluacji). Kluczowe znaczenie będzie miała zdolność do takiej zmiany instrumentów wdrażania polityki, aby zapewnić oparcie tego procesu na indywidualnych programach przeciwdziałania marginalizacji i wychodzenia z wykluczenia społecznego (zastosowanie no-



wego instrumentarium adresowanego celowo do konkretnych osób i ich rodzin). Konieczna będzie także fundamentalna zmiana nastawienia sektora instytucjonalnego: odejście od administrowania pomocą na rzecz pracy socjo- i psychoterapeutycznej oraz doradztwa społecznego.

Kwestią istotną – dzisiaj zupełnie niedocenianą, a jak wskazują przykłady z innych krajów i z tych samorządów polskich, w których np. powołano rady środowisk niepełnosprawnych, niezwykle pomocną – jest partycypacja środowisk osób niepełnosprawnych w wypracowywaniu i wdrażaniu polityki. Partnerstwo społeczne w procesie tworzenia i realizowania polityki społecznej zapewnia poprawę konkretności i adekwatności celów polityki w odniesieniu do potrzeb beneficjentów oraz zmianę postaw osób niepełnosprawnych (zwiększa ich podmiotowość zbiorową). W końcu – i nie jest to najmniej ważne – sprzyja oddziaływaniu na świadomość społeczną w kierunku zmiany nastawień społecznych wobec zjawiska niepełnosprawności.

Reforma polityki integracyjnej – tak jak ją w wielkim uproszczeniu i skrócie zarysowano powyżej – powinna się opierać na powszechnie obowiązującym w tej chwili w UE modelu zarządzania publicznego respektującym *zasady dobrego rządzenia* (ang. *good governance*). Ten model zarządzania bazuje na trzech filarach:

- na świadomym określaniu strategii w porozumieniu (dialogu) z partnerami społecznymi, w tym przede wszystkim z interesariuszami (ang. *stakeholders*),
- na podejściu procesowym do zarządzania (inicjowanie i sterowanie działaniami w miejsce sztywnego wykonywania procedur),
- na zarządzaniu wynikowym, zarówno w planowaniu budżetowym, jak i we wdrażaniu interwencji społecznych.

Nowoczesne zarządzanie publiczne w sferze polityki społecznej opiera się w tym modelu na precyzyjnie opracowanych i powszechnie znanych (transparentnych) strategiach (programach wieloletnich), które uwzględniają następujące reguły: 1) silną orientację na precyzyjne adresowanie i jakość usług; 2) dekoncentrację i decentralizację (również przestrzenną) zadań i funkcji – przede wszystkim przekazywanie ich wyspecjalizowanym agencjom i/lub społecznościom lokalnym; 3) partnerstwo publiczno-prywatne,

ściślejszą współpracę i koordynację działań administracji rządowej z trzecim sektorem; 4) szerokie zastosowanie badań naukowych, audytu i ewaluacji, zarówno do bieżącej oceny procesów wdrażania, jak i do weryfikacji długookresowych skutków, stopnia osiągnięcia celów; 5) ścisłe powiązanie nakładów budżetowych z pomiarem uzyskiwanych efektów, przesunięcie uwagi z reguł wykorzystania środków budżetowych na mierzalne efekty; 6) ujęcie działań władz publicznych i administracji w struktury programów o jasno zdefiniowanych celach ujętych w kategoriach rezultatów (zmian wywołanych działaniami), a nie w kategoriach nakładów; 7) zwiększenie przejrzystości finansowej wydatkowania środków publicznych.

Na koniec pragnę zwrócić uwagę na to, że zmiana koncepcji polityki społecznej wobec niepełnosprawnych nie jest jedynie zabiegiem techniczno-finansowym, ale ma doprowadzić do przekształcenia jej fundamentalnych funkcji, ma skutkować ustanowieniem trwałych mechanizmów umożliwiających integrację kolejnym osobom i pokoleniom dotkniętym ułomnościami. Trwałym fundamentem takiej polityki jest *upodmiotowienie* osób niepełnosprawnych. Oznacza to przede wszystkim skuteczne likwidowanie barier przed korzystaniem z pełni praw i pełnego uczestnictwa społecznego, które obejmuje:

*Dostępność dóbr i usług*, a w szczególności dostęp do miejsc publicznych (sklepy, kina, teatry, urzędy administracji i sądy, placówki poczty, banki i agencje finansowe, restauracje i bary, hotele, miejsca rekreacyjne), do transportu i infrastruktury umożliwiającej ruchliwość (windy, schody ruchome itp.), do środków komunikacji elektronicznej (urządzenia komputerowe i środki łączności dostosowane dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności; publiczne strony internetowe dostępne dla osób z ograniczeniami widzenia lub innymi ułomnościami ograniczającymi porozumiewanie się). Dostępność powinna zapewnić powszechną likwidację barier w możliwości wykonywania pracy i uczestnictwa w różnych formach aktywności społecznej.

*Partycypację* we wszystkich formach aktywności politycznej (m.in. pełna realizacja praw obywatelskich, w tym wyborczych, oraz swobody ekspresji poglądów i opinii), społecznej, kul-

turalnej, zapewniającą równoprawne z osobami sprawnymi realizowanie celów życiowych, artykułowanie i obronę interesów własnych, organizowanie się dla osiągnięcia celów zbiorowych i indywidualnych. Oznacza to umożliwienie korzystania ze wszystkich pożytków i atrybutów posiadania obywatelstwa, usunięcie barier administracyjnych oraz stereotypów społecznych stanowiących zawadę na drodze pełnej i równej partycypacji społeczno-ekonomicznej ludzi niepełnosprawnych.

*Równość* w zatrudnieniu i innych formach aktywności ekonomicznej i społecznej, czyli usuwanie wszelkich form dyskryminacji, a także zwalczanie praktyk dyskryminacyjnych stosowanych przez różne organizacje, instytucje i podmioty komercyjne (np. wyrażających się przez odmowę zatrudniania, świadczenia usług lub sprzedaży określonych dóbr, np. ubezpieczeń). Jest to zagrożenie o fundamentalnym znaczeniu, gdyż w badaniu Eurobarometer z 2009 r. 80% respondentów w UE potwierdziło, że czuje się dyskryminowana ze względu na swoją niepełnosprawność, a 53% – że zjawisko to się rozszerza.

*Oświatę i kształcenie zawodowe* jako kluczowy czynnik zwiększania szans na pomyślną integrację społeczną, uzyskanie zatrudnienia i trwałej możliwości samodzielnego utrzymywania się. System oświaty winien być maksymalnie inkluzyjny: zapewniać możliwość kształcenia się i dostęp do wszystkich szczebli edukacji maksymalnie dużej liczbie osób niepełnosprawnych. Ważnym wyzwaniem jest zapewnienie dorosłym niepełnosprawnym dostępu do edukacji permanentnej.

*Pomoc społeczną* w formach zapewniających skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Ze względu na trudniejszy dostęp do edukacji i zatrudnienia osoby niepełnosprawne są bardziej zagrożone ubóstwem i wykluczeniem z obszarów życia dostępnych pozostałym grupom społecznym, stąd kluczowe znaczenie ma wdrażanie aktywnych programów osłony społecznej i przeciwdziałania biedzie, w tym programów mieszkaniowych dla osób niepełnosprawnych, systemów zindywidualizowanej opieki społecznej i wsparcia psychologicznego.

*Opiekę zdrowotną* gwarantującą równy dostęp do świadczeń medycznych i rehabilitacji, a także dostosowanie ich do specyficznych potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Osoby niepełnosprawne w znacznie większym stopniu niż ludzie sprawni mają trudności w korzystaniu w szczególności z kompleksowych form leczenia i rehabilitacji wymaganych przy wielu rodzajach schorzeń lub ułomności, którymi są dotknięte. W znaczący sposób obniża to ich szanse na aktywne i pełnozakresowe uczestnictwo społeczne.

*Informację i komunikowanie społeczne* zapewniające osobom niepełnosprawnym właściwą orientację w możliwościach i uwarunkowaniach korzystania przez nie ze sfery publicznej, odpowiednie do ich obecności w społeczności ekspozowanie problemów środowiska w mediach elektronicznych i prasie, a także prowadzenie przez władze publiczne i organizacje pozarządowe stałych kampanii informacyjnych o zjawisku niepełnosprawności, o charakterze ogólnospołecznym i adresowanych do specyficznych grup społecznych (np. pracodawcy, politycy, działacze samorządowi, dziennikarze, środowiska wiejskie).

Zarysowane powyżej obszary zmiany położenia osób niepełnosprawnych będą stanowić podstawę polityki UE w nadchodzącej dekadzie, co jeszcze silniej powinno skłaniać wszystkie podmioty zaangażowane w politykę społeczną w Polsce do podjęcia starań na rzecz przebudowy jej modelu (Komisja Europejska 2010).

## Literatura

Becker H. (red.) (1964). *The Other Side. Perspective on Deviance*. New York: Free Press.

Boni M. (red.) (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów RP.

Förster M. (2007). *From Distability to Ability. Policy challenges and trends in OECD countries*, <http://www.oecd.org/els/disability> (dostęp: 5.01.2011).

Gąciarz B. (red.) (2010). *Niepełnosprawni studenci w społeczności akademickiej. Źródła sukcesów i porażek w integracji społecznej i aktywności zawodowej*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

Gąciarz B. (2009). „Lokalne instytucje samorządowe i organizacje pozarządowe jako aktorzy syste-

mu wsparcia dla osób niepełnosprawnych. Diagnoza i rekomendacje”. *Trzeci Sektor* (wiosna), s. 9–16.

Gąciarz B., Giermanowska E. (red.) (2009a). *Zatrudniając niepełnosprawnych. Wiedza, opinie i doświadczenia pracodawców*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Gąciarz B., Giermanowska E. (2009b). „Uwarunkowania skutecznej realizacji polityki integracyjnej wobec osób niepełnosprawnych”. *Instytut Spraw Publicznych. Analizy i Opinie*, nr 100, s. 1–12.

Gąciarz B., Giermanowska E., Bartkowski J., Sobiesiak P. (2009). „Zatrudnianie osób niepełnosprawnych. Opinie i oczekiwania pracodawców”. *Instytut Spraw Publicznych. Analizy i Opinie*, nr 99, s. 1–10.

Gąciarz B., Ostrowska A., Pańków W. (2008). *Integracja społeczna i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych zamieszkałych w małych miastach i na terenach wiejskich. Uwarunkowania sukcesów i niepowodzeń. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Giermanowska E. (red.) (2007). *Młodzi niepełnosprawni – aktywizacja zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

GUS (2010). *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, II kwartał 2010*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Komisja Europejska (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Disability Strategy 2010–2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe*. Brussels: The European Commission, COM (2010) 636 final.

OECD (2006). *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. Norway, Poland and Switzerland*. Paris: OECD.

OECD (2003). *Transforming Disability into Ability*. Paris: OECD.

Ostrowska A., Sikorska J. (1996). *Syndrom niepełności w Polsce. Bariery integracji*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.

Ostrowska A., Sikorska J., Gąciarz B. (2001). *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. Warszawa: Instytut Studiów Publicznych.

## Labor: An unexploited opportunity for social integration of disabled persons

The author of the paper analyzes the model of social policy toward the disabled in Poland and reviews key barriers for its effective implementation. She discusses constraints related to institutional, political and social capacities. Based on the results of sociological research conducted in 2001–2009, the problem of economic activity of the disabled is analyzed and some recommendations are presented related to changes in the paradigm of the policy toward the disabled: from a compensation model to an integration-oriented model. The low rate of employment of disabled people in Poland is identified as one of the principal causes of their social exclusion. The profound change in this area is recommended as an action that might lead to a sustainable improvement of the socio-economic situation of the disabled in Poland. Some recommendations for this change are formulated based on the concept of good governance.

Key words: social model of disability, social integration, economic activation of the disabled, good governance.



Agnieszka Pacut

## Przedsiębiorczość społeczna w Polsce – problemy i wyzwania

Przedmiotem artykułu jest przedsiębiorczość społeczna w Polsce. W pierwszej części tekstu przedstawiono wybrane definicje przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych występujące w literaturze przedmiotu i na tym tle omówiono definiowanie tej kwestii w polskim piśmiennictwie. Następnie zwrócono uwagę na dylematy dotyczące wspierania podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych. Przedmiotem zainteresowania jest tu sposób wykorzystania środków publicznych pochodzących z funduszy strukturalnych, które są znaczącym źródłem wsparcia tej grupy podmiotów. W podsumowaniu zamieszczono wnioski wynikające z analizy.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość społeczna, przedsiębiorstwo społeczne, gospodarka społeczna.

### 1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest *przedsiębiorczość społeczna* (ang. *social entrepreneurship*) w Polsce. Zagadnienie to postrzega się i analizuje w naszym kraju w ramach idei *gospodarki społecznej*<sup>1</sup>. Ważny impuls dla upowszechniania inicjatyw i terminologii z tego zakresu stanowi integracja Polski z Unią Europejską, a zwłaszcza realizacja licznych programów i projektów finansowanych z funduszy strukturalnych związanych z tą problematyką. Zainteresowanie ekonomią społeczną i przedsiębiorczością społeczną jest w Polsce relatywnie duże, jednak wiedza na ten temat jest w dalszym ciągu ograniczona. Takie pytania, jak: czym jest przedsiębiorczość społeczna, czemu ma służyć, jak ją wspierać? – nadal wymagają odpowiedzi i interpretacji.

Celem artykułu jest analiza zjawiska przedsiębiorczości społecznej w Polsce, tj. przedstawienie sposobu jej definiowania i omówienie na tej podstawie wybranych problemów interpretacyjnych i wyzwań związanych z rozwojem i wspieraniem przedsiębiorczości społecznej. W pierwszej części artykułu przytoczono

wybrane definicje przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych występujące w literaturze przedmiotu i na tym tle ukazano sposób definiowania obecny w polskim piśmiennictwie. W drugiej części artykułu spośród różnych problemów i barier ograniczających działalność podmiotów ekonomii społecznej wyodrębniono dylematy dotyczące wspierania podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych. Przedmiotem zainteresowania w tej części artykułu jest sposób wykorzystania środków publicznych pochodzących z funduszy strukturalnych, które są znaczącym źródłem wsparcia tej grupy podmiotów. W części końcowej zamieszczono wnioski wynikające z analizy.

### 2. Przedsiębiorczość społeczna i przedsiębiorstwo społeczne – ujęcia definicyjne

W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji i ujęć trzech bliskoznacznych terminów: *przedsiębiorczość społeczna* (ang. *social entrepreneurship*), *przedsiębiorstwo społeczne* (ang. *social enterprise*) i *przedsiębiorca społeczny* (ang. *social entrepreneur*). Johanna Mair i Ignasi Martí (2006) wskazali trzy odmienne sposoby rozumienia przedsiębiorczości społecznej przez badaczy. Po pierwsze, jako poszukiwania alternatywnych strategii finansowych dla inicjatyw

Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

<sup>1</sup> W użyciu jest także termin *ekonomia społeczna*. W artykule terminy *ekonomia społeczna* i *gospodarka społeczna* będą stosowane zamiennie.

typu *not-for-profit* lub programów zarządzania służących do tworzenia wartości społecznej. Po drugie, jako praktyki biznesu zaangażowanego społecznie w partnerstwo międzysektorowe. Po trzecie, jako sposobu łagodzenia problemów społecznych i katalizowania zmiany społecznej (Mair, Martí 2006, s. 37).

Przedsiębiorstwo społeczne jest analizowane jako wynik przedsiębiorczości społecznej. W studiach porównawczych poświęconych przedsiębiorstwom społecznym w Europie oraz Stanach Zjednoczonych wskazuje się na odmienną genezę, instytucjonalny i prawny aspekt działania, sposób zarządzania oraz rolę (zaangażowanie) władz publicznych (Defourny, Nyssens 2010; Kerlin 2006). W Europie przedsiębiorstwa społeczne postrzegają się w ramach idei ekonomii społecznej, której główną siłą napędową jest korzyść społeczna (ang. *social benefit*). Charakterystyczne są tu: demokratyczny tryb zarządzania organizacją, włączenie odbiorców w działalność podmiotów i zaangażowanie władz publicznych. Z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, przedsiębiorstwo społeczne przyjmuje zwykle formę spółdzielni socjalnej lub stowarzyszenia zapewniającego zatrudnienie lub określone usługi opiekuńcze przy zaangażowaniu beneficjentów (Kerlin 2006, s. 249). Pojęcie przedsiębiorstwa społecznego w Europie koncentruje się bardziej na sposobie zarządzania organizacją i celu niż na tym, czy ściśle przestrzega ono ograniczenia podziału zysku w odniesieniu do formalnych organizacji *non profit* (Young, Salamon 2002, s. 433, za: Kerlin 2006, s. 249).

Z kolei w Stanach Zjednoczonych przedsiębiorstwem społecznym określa się zasadniczo każdy typ organizacji *non profit* zaangażowany w wypracowanie dochodu. Jak zauważa Janelle A. Kerlin (2006, s. 248–249; 2008, s. 120–122), nie występuje tu pojęcie ekonomii społecznej, a działalność przedsiębiorstwa społecznego typu *non profit* jest często postrzegana w ramach gospodarki rynkowej. W kategorii przedsiębiorstwa społecznego mieści się każdy typ inicjatywy niezorientowanej na zysk, nastawionej na generowanie dochodów. Mogą one przybierać różne formy organizacyjne. Do tego grona zalicza się zarówno podmioty nastawione na zysk, które angażują się w działania społeczne w ramach działalności filantropijnej lub społecznej odpo-

wiedzialności biznesu, jak również formy hybrydowe: przedsiębiorstwa, które łączą w sobie i dążenie do zysku, i cel społeczny, a także organizacje *non profit*, które prowadzą działalność gospodarczą wspierającą realizację ich misji. Działalność gospodarcza przedsiębiorstw społecznych w Stanach Zjednoczonych miała wypełnić lukę powstałą po utracie środków państwowych.

Europejskie rozumienie przedsiębiorczości społecznej bliższe jest ostatniej propozycji definiowania przedsiębiorczości społecznej w typologii autorstwa Mair i Martí (2006), definicja amerykańska nawiązuje zaś do pierwszego i drugiego ujęcia.

Różnice w definiowaniu przedsiębiorstwa społecznego i przedsiębiorczości społecznej po obu stronach Atlantyku wynikają z odmiennego kontekstu społecznego, ekonomicznego, politycznego i kulturowego. W wyjaśnianiu i upowszechnianiu idei przedsiębiorczości społecznej w Europie ważną rolę odegrała Europejska Sieć Badawcza EMES (The Emergence of Social Enterprise in Europe). W wyniku przeprowadzonych w krajach „starej” Unii Europejskiej badań porównawczych wydano dwie publikacje, traktowane obecnie jako klasyczne: *The Emergence of Social Enterprise* (Borzaga, Defourny 2001) oraz *Social Enterprise. At the Crossroad of Market, Public Policies and Civil Society* (Nyssens 2006). Zespół badawczy sieci EMES<sup>2</sup> zaproponował własną definicję przedsiębiorstwa społecznego. Opisuje ona działalność przedsiębiorstwa społecznego za pomocą dziewięciu wskaźników (kryteriów). Cztery z nich mają charakter ekonomiczny (produkcja/sprzedaż dóbr i usług, autonomia, znaczący poziom ryzyka ekonomicznego, zatrudnienie płatnego personelu), a pięć – społeczny (prymat celów społecznych nad ekonomicznymi, charakter oddolny, uczestnictwo w decyzjach nieoparte na wielkości udziałów, zarządzanie partycypacyjne, ograniczona dystrybucja zysków). Modelowe przedsiębior-

<sup>2</sup> Sieć EMES działa od 1996 r. Jej nazwa pochodzi od pierwszego projektu badawczego *The Emergence of Social Enterprises in Europe*. Wyniki innych projektów EMES, dotyczące ekonomii społecznej (np. PERSE i ELEXIES, *Study on Promoting the Role of Social Enterprises in the CEE and CIS*), są dostępne na stronie: [www.emes.net](http://www.emes.net).

stwo społeczne w ujęciu EMES cechuje wielość celów, wielość udziałowców i różnorodność źródeł finansowania. Ta hybrydowość jest jego cechą konstytutywną (Defourny 2005, s. 52–54). Definicja modelowego (wirtualnego) przedsiębiorstwa społecznego wypracowana przez zespół EMES ma charakter weberowskiego typu idealnego. Mimo że zespół EMES zastrzega, aby nie traktować tej propozycji jako testu sprawdzającego dla przedsiębiorstw społecznych, to była ona wielokrotnie weryfikowana w praktyce w trakcie badań porównawczych realizowanych w Europie i jest najczęściej przywoływanym ujęciem, także w Polsce.

### 3. Przedsiębiorstwa społeczne w Unii Europejskiej

Obszar działania przedsiębiorstw społecznych jest w Europie szeroki. W literaturze przedmiotu najczęściej wskazuje się trzy następujące typy inicjatyw<sup>3</sup>:

1. Inicjatywy w dziedzinie reintegracji społeczno-zawodowej dla grup dotkniętych wykluczeniem społecznym (osoby zdolne do pracy, ale bezczynne zawodowo).
2. Usługi społeczne (np. opieka nad osobami starszymi, edukacja przedszkolna dla dzieci, turystyka, usługi dla gospodarstw domowych).
3. Rozwój lokalny (np. agroturystyka, rewitalizacja społeczna, utylizacja odpadów) (Leś 2008b, s. 38–46).

Z powodu skali bezrobocia występującego w Europie wiele uwagi poświęcono przedsięwzięciom koncentrującym się na społecznej i zawodowej integracji grup defaworyzowanych na rynku pracy. W wyniku analiz przeprowadzonych przez zespół EMES w krajach UE 15 zidentyfikowano 39 kategorii podmiotów – przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej i przedsiębiorstw społecznych włączających (ang. *Work Integration Social Enterprise* – WISE) (Spear, Bidet 2003) – których głównym celem jest integracja zawodowa osób doświadczających poważnych trudności na rynku

pracy (m.in. osób niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo, kobiet w trudnej sytuacji życiowej, przedstawicieli mniejszości narodowych, ludzi młodych o niskich kwalifikacjach, osób uzależnionych i trudno zatrudnialnych).

WISE odgrywają istotną rolę w uruchamianiu polityk dotyczących rynku pracy dla grup defaworyzowanych. Wsparcie tych inicjatyw poprzez połączenie rozwiązań w zakresie finansowania publicznego i polityki publicznej zapewnia podstawy instytucjonalne dla ich dalszego rozwoju (Spear 2006). W Europie zidentyfikowano cztery główne typy WISE (Davister, Defourny, Gregoire 2008, s. 253–278):

1. **Zapewnienie przejściowego zatrudnienia dzięki krótkookresowym subsydiom.** Założeniem tego modelu jest stworzenie danej grupie osób możliwości zdobycia doświadczenia zawodowego (poprzez zatrudnienie przejściowe lub zapewnienie szkoleń praktycznych w miejscu pracy), z myślą o przyszłej integracji pracowników na otwartym rynku. Przykładem takich podmiotów są belgijskie przedsiębiorstwa organizujące szkolenia w miejscu pracy i portugalskie przedsiębiorstwa integracyjne. W polskich warunkach taką rolę pełnią centra i kluby integracji społecznej oraz zakłady aktywności zawodowej.
2. **Tworzenie samofinansujących się, docelowych miejsc pracy.** WISE stosujące ten model integracji dążą do utworzenia miejsc pracy, które są stabilne i trwałe ekonomicznie w średniej perspektywie czasowej. W pierwszym etapie przyznaje się dotacje publiczne, aby wyrównać różnicę w produktywności grupy docelowej. Dotacje te są zazwyczaj tymczasowe i są wycofywane w momencie, gdy podmiot jest w stanie konkurować w ramach otwartego rynku pracy. Po etapie subsydiowania WISE muszą zapewnić integrowanym pracownikom wynagrodzenie z własnych (głównie rynkowych) zasobów. Przykładem są tu niemieckie firmy socjalne i brytyjskie przedsiębiorstwa lokalne. W Polsce taką rolę mogą pełnić spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, spółki *not-for-profit*, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą.
3. **Integracja zawodowa stale subsydiowana.** WISE wykorzystujące ten model kierują swoje działania do grup defaworyzowanych,

<sup>3</sup> Analizę w niniejszej części zawężono do przedsiębiorstw społecznych integracji zawodowej.

dla których integracja na otwartym rynku pracy jest trudna w perspektywie średniookresowej. Powstają więc stale subsydiowane przez instytucje publiczne, stabilne miejsca pracy oraz określone rodzaje przedsiębiorstw chronionych przed otwartym rynkiem pracy. Takie WISE zatrudniają osoby niepełnosprawne, z upośledzeniem umysłowym, cierpiące na choroby psychiczne. Przykładem tego typu podmiotów są portugalskie, szwedzkie, irlandzkie warsztaty chronione i belgijskie przedsiębiorstwa adaptacji zawodowej. W Polsce zaś – warsztaty terapii zajęciowej oraz zakłady pracy chronionej.

**4. Socjalizacja przez aktywność produkcyjną.** Celem tej grupy WISE nie jest integracja zawodowa na rynku pracy, ale raczej resocjalizacja i socjalizacja grup docelowych poprzez pracę ukierunkowaną na nawiązanie i utrzymanie kontaktów społecznych, naukę respektowania zasad, prowadzenie bardziej ustrukturyzowanego stylu życia itd. Te WISE kierują swoją działalność do osób wychodzących z uzależnień, osób ze znacznym upośledzeniem fizycznym lub umysłowym. Przykładem takich podmiotów są francuskie centra adaptacji zawodowej i belgijskie centra pracy chronionej. W Polsce są to kluby integracji społecznej lub środowiskowe domy samopomocy<sup>4</sup>.

Jak zauważyli Davister, Defourny i Gregoire, większość WISE w Europie (26 z 39 kategorii) koncentruje się na jednym modelu integracji. Dominuje wśród nich *przejściowe zatrudnienie*. Łączenie modeli dotyczy najczęściej kombinacji *przejściowego zatrudnienia i samofinansujących się docelowych miejsc pracy*. Prawie jedna trzecia WISE pracuje tylko w tym modelu, a pozostałe siedem kategorii łączy go z samofinansującymi się, docelowymi miejscami pracy. Inne dwa najczęściej spotykane modele to stale subsydiowane miejsca pracy oraz samofinansujące się, docelowe miejsca pracy.

Obserwacja struktury europejskich WISE wskazuje na krystalizację trendów krajowych. Francja i Niemcy koncentrują swoje wysiłki na zatrudnieniu przejściowym i szkoleniach prak-

tycznych w miejscu pracy. Belgia i Irlandia próbują stworzyć zatrudnienie długoterminowe poprzez trwałe subsydia i samofinansowanie. Przypadek Hiszpanii sytuuje się pomiędzy – trzy spośród czterech typów hiszpańskich WISE łączą przejściowe zatrudnienie i trwałe, samofinansujące się miejsca pracy (Davister, Defourny, Gregoire 2008, s. 256–257).

Uwzględniając rodzaje mobilizowanych zasobów, wyróżniono trzy rodzaje WISE (tamże, s. 265):

- 1. WISE finansowane przede wszystkim ze źródeł rynkowych.** Kilka typów przedsiębiorstw WISE prowadzi działalność, opierając się wyłącznie na własnych zasobach, zdobywanych poprzez sprzedaż dóbr i usług oraz łączenie ze sprzedażą na rzecz instytucji publicznych w ramach różnego rodzaju kontraktów (np. belgijskie i hiszpańskie przedsiębiorstwa integracyjne, francuskie przedsiębiorstwa przejściowej integracji zawodowej, brytyjskie spółdzielnie pracowników i fińskie spółdzielnie pracy).
- 2. WISE finansowane przede wszystkim z dotacji publicznych.** Subsydia przyjmują częściową postać wsparcia podejmowanych aktywności niż zakupu dóbr i usług. Przykładem mogą być niemieckie WISE, które są subsydiowane w dużym stopniu przez instytucje publiczne. Zjawisko to jest także obecne w Wielkiej Brytanii.
- 3. WISE finansowane w wysokim stopniu przez darowizny i wspierane przez wolontariat.** Przykłady takich firm można znaleźć w Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii.

#### 4. Przedsiębiorczość społeczna w Polsce

Przedsiębiorczość społeczna i przedsiębiorstwo społeczne są w Polsce przedmiotem zainteresowania różnych środowisk, takich jak organizacje obywatelskie, administrację publiczną, środowiska akademickie, w których wypracowano kilka definicji tych terminów.

Przedsiębiorczość społeczna analizowana jest najczęściej na dwa sposoby (Daniele 2007; Leś 2008a; Wygnański 2009; Kaźmierczak 2007; Rymśa 2010). Po pierwsze, akcentuje się zmiany zachodzące w istniejących organizacjach,

<sup>4</sup> Ich działalność reguluje Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. nr 64, poz. 593).



przekształcanych i ulegających wpływowi nowych trendów, w wyniku czego pojawia się tam nowa dynamika przedsiębiorczości (np. ekonomizacja organizacji pozarządowych, zmiany zachodzące w podmiotach starej ekonomii społecznej, głównie spółdzielniach, dotyczące dostarczania dóbr wykraczających poza zaspokojenie potrzeb i interesów własnych członków). Po drugie, wskazuje się na powstawanie nowych typów organizacji produkcyjno-usługowych (np. spółdzielni socjalnych, spółek prawa handlowego *not-for-profit*).

Definicje przedsiębiorstwa społecznego wypracowane dotychczas w Polsce mają charakter opisowy (funkcjonalny), a nie podmiotowy. Przy wyjaśnianiu specyfiki tych przedsiębiorstw odwołują się do ujęcia sektorowego. Wskazują na ich zdolność do tworzenia podwójnej wartości: ekonomicznej i społecznej. Większość autorów zwraca uwagę na znaczenie efektywności ekonomicznej oraz możliwość łączenia różnych form kapitału i metod pracy. W tabeli 1 przedstawiono wybrane definicje przedsiębiorstwa społecznego stworzone na gruncie krajowym.

Wielu trudności przysparza zdefiniowanie przedsiębiorczości społecznej w wymiarze in-

stytucjonalnym – wskazanie konkretnych typów podmiotów, które można określić mianem przedsiębiorstwa społecznego. Przedsiębiorstwa społeczne to rozwiązania instytucjonalno-prawne na styku sektorów i jako „podmioty pogranicza” (por. Rechulicz 2006) trudno je jednoznacznie zaklasyfikować. Mimo to ujęcie instytucjonalne ma jednak walor użytkowy – jest istotną informacją z punktu widzenia badań naukowych i koordynowania polityki publicznej. Przykładowo, przy gromadzeniu danych statystycznych czy prowadzeniu badań status prawny (forma prawna) podmiotu jest podstawowym sposobem jego identyfikacji.

Jak wskazano w przytoczonych powyżej definicjach, przedsiębiorstwo społeczne to podgrupa, kluczowe ogniwo gospodarki społecznej. Do sektora gospodarki społecznej w Polsce Ewa Leś (2008b, s. 36) zaliczyła następujące podmioty: spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (tradycyjna gospodarka społeczna) oraz spółdzielnie socjalne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>5</sup>, jednostki nieposiadające osobowości prawnej – zakłady aktywności zawodowej (ZAZ), cen-

Tab. 1. Wybrane definicje przedsiębiorstwa społecznego

Jerzy Hausner, Norbert Laurisz
Przedsiębiorstwo społeczne stanowi kluczowe ogniwo ekonomii społecznej. Jego funkcją jest nie tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Mimo że jest ono częścią gospodarki rynkowej, to jednak lokuje swoją misję i cele poza rynkiem.
Ewa Leś
Przedsiębiorstwa społeczne postrzegane są często jako podgrupa ekonomii społecznej zorientowana na rynek (ang. <i>market-oriented social economy</i> ) oraz odpowiedź instytucjonalna organizacji trzeciego sektora na problemy finansowania organizacji <i>non profit</i> wynikłe z transformacji powojennego państwa opiekuńczego oraz spadku ofiarności. Celem przedsiębiorstw społecznych jest osiągnięcie równowagi ekonomicznej dzięki udanemu połączeniu rynkowych i nierynkowych źródeł finansowania oraz zasobów niepieniężnych i dochodów z ofiarności prywatnej.
Beata Juraszek-Kopacz
Przedsiębiorstwo społeczne to część wspólna wszystkich trzech sektorów, ponieważ działa ono na rzecz dobra publicznego, często w sferze usług publicznych, z silnym poczuciem misji społecznej, ale stosując wszelkie zasady myślenia biznesowego.
Tomasz Kaźmierczak
Przedsiębiorstwo społeczne w odróżnieniu od tradycyjnych organizacji <i>non profit</i> , nie zajmuje się rzecznictwem interesów tradycyjnych organizacji <i>non profit</i> (ang. <i>advocacy activities</i> ) ani redystrybucją środków finansowych, ale jest bezpośrednio i trwale zaangażowane w produkcję dóbr i świadczenie usług dla różnych kategorii osób. Stanowi to podstawowy powód (albo jeden z głównych powodów) jego istnienia.

Źródło: Hausner, Laurisz, Mazur 2008, s. 9; Leś 2005, s. 36–37; Juraszek-Kopacz 2006, s. 5; Kaźmierczak 2007, s. 110.

<sup>5</sup> Chodzi tylko o spółki, które uruchomiono dla realizacji celów niegospodarczych, określane jako spółki *not-for-profit*.

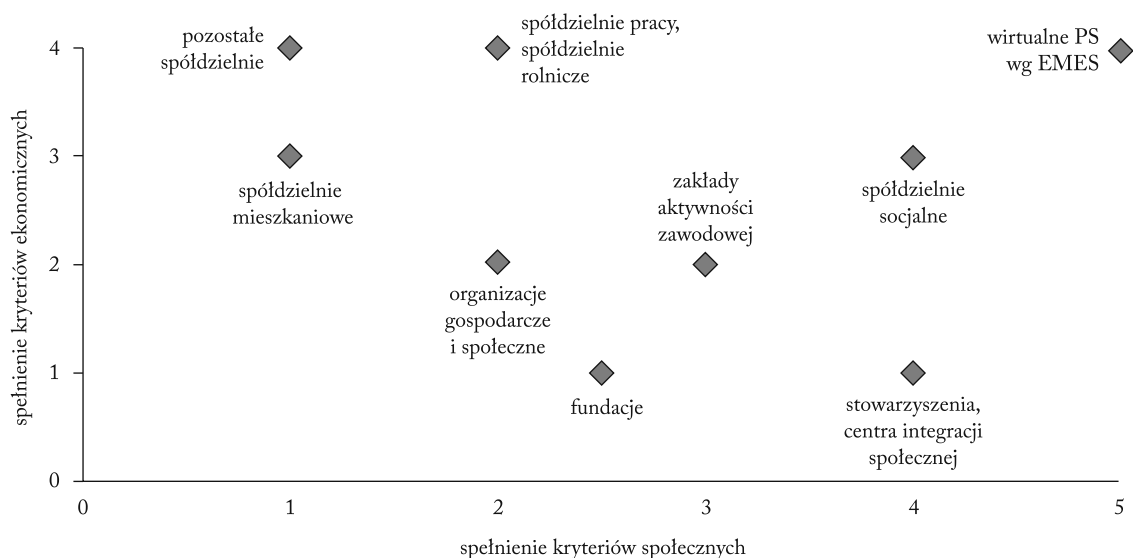
tra integracji społecznej (CIS), warsztaty terapii zajęciowej (WTZ), partnerstwa lokalne, klastry podmiotów lokalnych (nowa gospodarka społeczna). W celu wyodrębnienia przedsiębiorstw społecznych spośród wskazanych powyżej podmiotów gospodarki społecznej w polskich badaniach na ten temat stosowano podejście hipotetyczno-dedukcyjne wykorzystujące definicję roboczą przedsiębiorstwa społecznego wypracowaną przez EMES.

Zastosowanie kryteriów EMES do podmiotów zaliczanych do gospodarki społecznej w Polsce nie jest prostym zadaniem. Na ogólnikowy charakter wskaźników EMES, trudność w ich operacjonalizacji oraz niewielkie dopasowanie do polskiego kontekstu zwrócił uwagę w swoich analizach Jan Herbst (2008a, s. 125–140). Na rycinie 1 przedstawiono pozycję wybranych rodzajów podmiotów ekonomii społecznej względem modelowego przedsiębiorstwa społecznego. Pozycja ta stanowi wypadkową wyników w dwóch wymiarach (społecznym i ekonomicznym). Herbst zwraca uwagę, że należy ją traktować jako pewien zbiorowy, statystyczny lub formalny, obraz ich położenia.

Przeprowadzone dotychczas w Polsce analizy (Herbst 2008b; *Od trzeciego sektora do przed-*

*siębiorczości społecznej...* 2008; Nałęcz 2008) wykazują, że ich przedmiot – sektor gospodarki społecznej – to grupa instytucji wewnętrznie zróżnicowanych pod względem struktury, skali, potencjału podmiotów funkcjonujących w ich ramach. Przykładowo, podmioty starej ekonomii społecznej (spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych) spełniają wszystkie lub prawie wszystkie kryteria ekonomiczne EMES (są niezależne, podejmują ryzyko, produkują dobra lub usługi, zatrudniają personel), jednak w niewielkim stopniu spełniają kryteria społeczne. Odmiennie prezentują się organizacje pozarządowe, które spełniają kryteria społeczne, ale nie spełniają kryteriów ekonomicznych, mimo iż mogą prowadzić działalność gospodarczą. Najbliżej idealnego przedsiębiorstwa społecznego są spółdzielnie socjalne. Jako zbiór instytucji nie spełniają one jednak warunku ryzyka ekonomicznego (Herbst 2008b, s. 60).

W przypadku części podmiotów dyskusyjna jest realizacja przez nie kryteriów ekonomicznych, tj. zakres i charakter (status) prowadzonej działalności gospodarczej, osiągany poziom ryzyka, zagadnienie autonomii. Stopień osadzenia w rynku zależy od wielu czynników. Warto tu zwrócić uwagę na zakres i status prowadzo-



Ryc. 1. Pozycja wybranych podmiotów ekonomii społecznej wobec modelowego przedsiębiorstwa społecznego („wirtualnego PS”)

Źródło: Herbst 2008b, s. 59.

nej działalności ekonomicznej. Na przykład polskie prawodawstwo dopuszcza prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje *non profit*, przy czym ma ona charakter jedynie akcesoryjny. Środki z niej uzyskane powinny być przeznaczone na cele statutowe. Przepisy regulujące działalność gospodarczą organizacji *non profit* pozostawiają wiele wątpliwości interpretacyjnych (Izdebski 2003; Juraszek-Kopacz, Sienicka, Zagrodzka 2008). Z kolei podmioty typu CIS, KIS i WTZ nie mają możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. W ramach reintegracji zawodowej mogą prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową z pewnymi wyjątkami, ale działalność ta nie jest kwalifikowana jako działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>6</sup>. Dochody wypracowane w ten sposób są jednym ze źródeł finansowania działalności (obok dotacji władz publicznych i innych zasobów instytucji). Przykładowo, w 2006 r. głównym źródłem finansowania CIS samorządowych i niepublicznych były środki EFS (43%), następnie dotacje z gminy (24%), funduszu pracy (16%), FIO (3%). Sprzedaż dóbr i usług w związku z praktyczną nauką zawodu przynosiła częściej większe kwoty centrom integracji społecznej prowadzonym przez instytucje samorządowe (10%) niż placówkom niepublicznym (5%). Warto pamiętać, że CIS i KIS współtworzą system zatrudnienia socjalnego<sup>7</sup>, rozumiany jako system przyuczania do pracy przy pomocy programów aktywizujących i praktyki zawodowej. Podobną rolę w systemie rehabilitacji zawodowej odgrywają zakłady aktywności zawodowej. Ich głównym źródłem finansowania jest wsparcie publiczne (60% przychodów), dzia-

łalność gospodarza ma udział mniejszościowy (40%). Jeśli chodzi o WTZ, to główne źródło finansowania ich działalności stanowią środki publiczne – 97% to fundusze PFRON, pozostałe przychody to środki własne samorządu powiatowego (0,6%) oraz przychody pochodzące ze sprzedaży wyrobów wytwarzanych przez uczestników (0,6%), dobrowolne wpłaty rodziców i opiekunów uczestników WTZ (0,14%) (Nałęcz 2008).

W analizie Herbsta (2008b) nie uwzględniono spółek prawa handlowego tworzonych w celach niegospodarczych. Jest to nowy typ organizacji produkcyjnej, która pojawiła się jako wynik realizacji programu EQUAL. Zgodnie z kodeksem spółek handlowych spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółkę akcyjną można założyć nie tylko w celach zarobkowych, ale także w celach niegospodarczych. W skali kraju liczba spółek prawa handlowego tworzonych w celach społecznych wzrasta. Spółki mogą być zakładane przez osoby fizyczne i osoby prawne, w tym fundacje i stowarzyszenia. Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zaliczyła spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>8</sup> do grona podmiotów, które mogą realizować cele pożytku publicznego, a po spełnieniu określonych warunków mogą także ubiegać się o nadanie statusu organizacji pożytku publicznego, a tym samym mają możliwość uzyskania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Analizując zapisy ustawowe dotyczące poszczególnych podmiotów zaliczanych do sektora gospodarki społecznej w Polsce, należy stwierdzić, iż wpisują się one w model przedsiębiorstwa społecznego typu WISE pod względem celu działania, metod pracy i grup odbiorców.

<sup>6</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. nr 155, poz. 1095, z późn. zm.).

<sup>7</sup> Zgodnie z Ustawą o zatrudnieniu socjalnym przez zatrudnienie socjalne należy rozumieć zapewnianie osobom wskazanym w ustawie (m.in. osobom bezdomnym, uzależnionym od alkoholu, chorym psychicznie, bezrobotnym) możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej i zatrudnieniu wspieranym (czyli udzielanie pomocy osobom, o których mowa w ustawie, w podjęciu pracy na podstawie stosunku pracy lub rozpoczęciu działalności gospodarczej).

<sup>8</sup> Zgodnie z nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 22 stycznia 2010 r. działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez: spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. nr 226, poz. 1675, z późn. zm.), które nie funkcjonują w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W praktyce występuje wiele podmiotów określanych tym mianem. W Europie zalicza się do tej kategorii podmioty realizujące zatrudnienie socjalne, jak i podmioty o bardziej rynkowym charakterze.

Dylematy, które w związku z tym się pojawiają, dotyczą relacji (zasad) finansowania przedsiębiorstw społecznych ze źródeł publicznych i prywatnych. Ważną kwestią jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu inicjatywy w obszarze przedsiębiorczości społecznej powinny być finansowane ze źródeł prywatnych, a w jakim stopniu z publicznych. Dopuszczenie możliwości ich subsydiowania przez państwo w imię korzyści społecznych rodzi kolejne pytanie o zasady funkcjonowania, samodzielność i samopodtrzymalność przedsiębiorstw społecznych.

Z kolei analiza zapisów projektu Ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i przedsiębiorczości społecznej z 22 czerwca 2010 r.<sup>9</sup> pozwala stwierdzić, że o status przedsiębiorstwa społecznego będą mogli ubiegać się wybrani przedsiębiorcy, którzy są zarejestrowani w Krajowym Rejestrze Sądowym. W praktyce oznacza to podmioty takie jak: organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, spółki i spółdzielnie (z wyjątkiem spółdzielni osób prawnych założonych przez gminę lub powiat). CIS, KIS ani ZAZ nie będą mogły samodzielnie ubiegać się o taki status, ale są do tego uprawnione osoby prawne prowadzące takie placówki (np. fundacja prowadząca ZAZ). Ponadto projekt ustawy zakłada, że: „Przedsiębiorstwo społeczne może być utworzone wyłącznie w celu prowadzenia działalności gospodarczej mającej na celu zawodową reintegrację osób bezrobotnych (i innych grup wykluczonych), ale także w zakresie usług (np. pomocy społecznej, opieki nad dziećmi, usług edukacyjnych w zakresie opieki przedszkolnej oraz w zakresie budownictwa socjalnego) oraz usług w zakresie kultury”.

Reasumując, w projekcie ustawy do grona przedsiębiorstw społecznych zaliczono podmioty integracji zawodowej (typ WISE), jak również podmioty o charakterze usługowym, ukierunkowane na rozwój lokalny i świadczenie usług społeczności. Statusem przedsiębiorstwa społecznego będą posługiwały się podmioty

współtworzące system zatrudnienia socjalnego, jak i podmioty „mocniej osadzone w rynku”.

## 5. Wsparcie przedsiębiorczości społecznej w Polsce

Dotychczas nie wypracowano modelu wsparcia finansowego dla przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Problematyka ekonomii społecznej jest nowa także dla różnych instytucji, w tym finansowych, wspierających podmioty z tego obszaru.

Finansowanie zwrotne oferowane przez prywatne instytucje i banki jest nieosiągalne dla przeciętnego przedsiębiorstwa społecznego. Z kolei wsparcie ze środków publicznych sprowadza się do wykorzystania dwóch strumieni: funduszy strukturalnych UE oraz funduszy innego pochodzenia (np. środki Funduszu Pracy, dotacje z gminy, województwa, PFRON, Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich). W okresie programowania 2004–2006 kluczowym instrumentem wsparcia ekonomii społecznej w Polsce był Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. W obecnym okresie programowania (2007–2013) wsparcie dla przedsiębiorczości społecznej jest uruchamiane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).

Program Inicjatywy EQUAL był wdrażany w Unii Europejskiej od 2001 r. Według założeń stanowił on część strategii Unii Europejskiej w zakresie tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia do nich szerokiego dostępu. W Polsce program wdrażano od 2004 r. Jeden z priorytetów<sup>10</sup> wprost nastawiony był na wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej<sup>11</sup>. Fundusze PIW EQUAL z okresu 2004–2006 odcisnęły swoje piętno na postrzeganiu sektora ekonomii społecznej, jak i na samym jego funk-

<sup>10</sup> Temat D: „Wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej (trzeciego sektora), a w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych”.

<sup>11</sup> Na realizację tego programu przeznaczono w Polsce 178,5 mln euro, w tym około 45 mln euro z budżetu krajowego. Według stanu na 31 grudnia 2008 r. wsparciem od początku realizacji EQUAL objęto blisko 50 tys. osób, z czego 47% stanowiły kobiety. W ramach Programu powstały 63 przedsiębiorstwa społeczne oraz 29 struktur wspierających ich powstawanie (*Protokół... 2008*).

<sup>9</sup> [www.konsultacje.ofop.eu](http://www.konsultacje.ofop.eu).

cjonowaniu w kolejnym okresie. Za Iloną Gosk (2010) warto przytoczyć tu trzy główne argumenty odnoszące się do oceny wpływu tego programu.

Po pierwsze, ekonomia społeczna zaczęła być utożsamiana głównie z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, na co wpłynął sukces projektów adresowanych do tej grupy odbiorców. Zapomina się, że instrumenty ekonomii społecznej mogą być z powodzeniem stosowane w odniesieniu do innych grup docelowych. Ponadto wyeksponowano tylko jedną z funkcji ekonomii społecznej – integrację społeczno-zawodową – pomijając pozostałe (np. rozwój lokalny, świadczenie usług publicznych). Po drugie, realizacja projektów ugruntowała przekonanie, że ekonomia społeczna jest odgórnym rozwiązaniem narzucanym osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej, a nie oddolną, spontaniczną inicjatywą społeczności lokalnej. Problem silnie wiązał się z mechanizmem dystrybucji środków przyznanych na projekty partnerskie. Na ich realizację mogły sobie pozwolić jedynie duże i sprawne instytucje, nie zawsze dobrze osadzone lokalnie. Po trzecie, system dystrybucji środków był tak zorganizowany, że zysk wytworzony w czasie realizacji projektu pomniejszał wartość dotacji. Wskutek tego realizatorzy projektów wydłużali fazę rozruchu przedsiębiorstwa, odraczając formalne uruchomienie działalności, albo dbali o to, aby w trakcie działalności przedsiębiorstwa nie pojawił się zysk. Powstałe w ramach programu przedsiębiorstwa społeczne nie przystosowały się do działalności na otwartym rynku, uzależniły się od zewnętrznych dotacji, a w efekcie wiele z nich nie wytrzymało próby czasu (Gosk 2010, s. 44–45).

W podobnym duchu skomentował rolę PIW EQUAL w budowaniu modelu gospodarki społecznej w Polsce Marek Rymsza, określając go jako *empowerment po polsku*, na co – jego zdaniem – składają się: preferencje dla inwestowania w kapitał ludzki kosztem inwestowania w kapitał społeczny, preferencje dla aktywnych programów rynku pracy przy trudniejszej implementacji aktywizujących programów socjalnych, konwergencja w trzecim sektorze (Rymsza 2007, s. 186–189).

Podsumowując, realizacja w Polsce PIW EQUAL w latach 2004–2006 pozwoliła na

upowszechnienie tematyki gospodarki społecznej i przedsiębiorczości społecznej oraz rozwój różnych jej podmiotów. Mimo wielości rezultatów osiągniętych i zatwierdzonych w ramach programu EQUAL nie udało się wypracować systemowego podejścia do wspierania ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej. Funkcję ekonomii społecznej zawężono do integracji społeczno-zawodowej osób ze środowisk marginalizowanych na rynku pracy, nadając jej charakter inicjatywy odgórnej, a pomijając ekonomiczny aspekt funkcjonowania. Niestety te ograniczenia przeniesiono na kolejny okres programowania obejmujący lata 2007–2013 (Gosk 2010, s. 45).

Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL) określa kierunki interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce na lata 2007–2013. PO KL stał się największym finansowym instrumentem wspierającym rozwój ekonomii społecznej w Polsce. Kwestie dotyczące ekonomii społecznej zawarto w następujących priorytetach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2007): I. *Zatrudnienie i integracja społeczna*, VI. *Rynek pracy otwarty dla wszystkich* i VII. *Promocja integracji społecznej*. Kluczową rolę odgrywają: Priorytet VII<sup>12</sup>, działanie 7.2. *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej* oraz częściowo Priorytet VI, działanie 6.2. *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia*. Alokacja finansowa na działanie 7.2 w skali całego kraju wynosi ok. 434 mln euro (*Szczegółowy Opis...* 2009, s. 212). Wielkość środków przeznaczonych na zatrudnienie oraz reintegrację zawodową i społeczną stanowi blisko 19% alokacji EFS zawartej w PO KL.

Opis priorytetu VII (działanie 7.2), analiza jego celów, przypisanych wskaźników oraz dotychczasowa praktyka wydatkowania środków z tej puli rodzi wiele pytań i wątpliwości.

<sup>12</sup> Poddziałania 7.2.1 *Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* oraz 7.2.2 *Wsparcie ekonomii społecznej* są skierowane bezpośrednio do osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym; są też zaprogramowane na wzmocnienie podmiotów wspierających i realizujących usługi wobec organizacji ekonomii społecznej oraz budowanie otoczenia sprzyjającego ich rozwojowi.

Poniżej zwrócono uwagę na kilka wybranych kwestii<sup>13</sup>.

1. Na poziomie dokumentów strategicznych – PO KL – ekonomię społeczną sprowadzono do roli jednego z narzędzi walki z wykluczeniem społecznym. Zamyśl odniesienia ekonomii społecznej do grup wykluczonych społecznie, tworzenie nowych podmiotów integracji społecznej jest słuszny, ale zbyt jednostronny. Nie uwzględnia bowiem innych funkcji ekonomii społecznej (np. rozwoju społeczności lokalnych, świadczenia usług publicznych) ani potencjalnych grup odbiorców, a także marginalizuje jej funkcje ekonomiczne.

PO KL posługuje się instytucjonalną definicją ekonomii społecznej. Pierwotnie do grona podmiotów ekonomii społecznej zaliczono organizacje pozarządowe (niezależnie od tego, czy prowadzą działalność ekonomiczną), spółdzielnie pracy i spółdzielnie socjalne. Poza gronem głównych odbiorców znalazły się podmioty zaliczane do nowej ekonomii społecznej, zajmujące się integracją społeczno-zawodową, które stanowią efekt („dobrą praktykę”) realizacji programu EQUAL, np. spółki *not-for-profit*.

2. Zgodnie z założeniami wsparcie podmiotów ekonomii społecznej w kraju ma polegać na działalności 40 ośrodków (średnio po dwa, trzy w województwie) wyłonionych w trybie konkursowym w ramach poddziałania 7.2.2 PO KL. Niestety ani na poziomie ogólnopolskim, ani regionalnym nie doprecyzowano sposobu ich funkcjonowania określającego m.in. standardy świadczenia usług, zakres realizowanego wsparcia, merytoryczne kryteria wyboru wykonawcy.

Enigmatyczne założenia sformułowane w dokumentach strategiczno-wdrożeniowych, połączone z powierzchownym rozumieniem

<sup>13</sup> Szczegółową analizę wsparcia sektora ekonomii społecznej na poziomie strategicznym (zapisów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), poziomie strategiczno-wdrożeniowym (zapisy Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL oraz systemu realizacji PO KL), poziomie wdrożeniowym (Plany Działań, zasady dokonywania wyboru projektów w ramach PO KL) oraz poziomie projektowym przeprowadzili Hubert Guz i Ambroży Mitus (2010).

tej problematyki zarówno wśród podmiotów, jak i instytucji wdrażających, skutkowało słabymi wynikami konkursów w pierwszym okresie wdrażania programu (2007–2009). Przykładowo, co piąty dotowany projekt miał charakter kompleksowy, czyli za pomocą wszystkich dostępnych typów działań<sup>14</sup> próbował wspierać podmioty ekonomii społecznej. Liczba dotowanych projektów wahała się w różnych województwach od dwóch do osiemnastu, co w przypadku dużej liczby podmiotów w regionie skutkowało dewaluacją szkoleń, problemami z rekrutacją odbiorców, doraźnym (na potrzeby konkursu i realizacji projektu) zainteresowaniem problematyką ekonomii społecznej przez potencjalnych wykonawców lub wyborem przez wykonawców działań łatwiejszych w realizacji i rozliczeniu. Udział różnego typu działań w poszczególnych województwach był dość przypadkowy, np. w wielu województwach nie dofinansowano żadnych badań, a w jednym województwie odsetek projektów badawczych wyniósł 17% (Gosk 2010, s. 46–47).

3. Trzecią część środków z puli dedykowanej ekonomii społecznej w działaniu 7.2 PO KL wykorzystano do tworzenia struktur pośrednich. Na razie niewiele wiadomo o ośrodkach wsparcia ekonomii społecznej (OWES) jako podmiotach oraz o rezultatach ich funkcjonowania. Kwestią wartą analizy jest więc zakres merytoryczny i jakość działań przez nie realizowanych. Zagadnienie to powinno być przedmiotem zainteresowania władz publicznych, wiąże się to bowiem z efektywnością wykorzystania funduszy strukturalnych.

4. Obecnie środki PO KL nie są wykorzystywane na dokapitalizowanie przedsiębiorstw spo-

<sup>14</sup> W ofercie ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES) znalazło się pięć typów działań: 1) usługi prawne, marketingowe i księgowo; 2) doradztwo (indywidualne i grupowe); 3) szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności potrzebnych do założenia i prowadzenia działalności w sektorze ekonomii społecznej; 4) usługi wspierające rozwój partnerstwa lokalnego na rzecz rozwoju ekonomii społecznej (m.in. poprzez budowę sieci współpracy lokalnych podmiotów w celu wspierania rozwoju podmiotów ekonomii społecznej); 5) promocja ekonomii społecznej i zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej.

lecznych, ale raczej na działania wspierające. Osoby zainteresowane stworzeniem podmiotu z sektora ekonomii społecznej bez trudu otrzymają wielorakie wsparcie (doradcze, szkoleniowe, informacyjne). Problemem jest skuteczna pomoc podmiotom już uruchomionym i działającym na rynku<sup>15</sup>. Brakuje rozwiązań, z których mogłyby skorzystać większe podmioty ekonomii społecznej, niebędące spółdzielniami socjalnymi i mające większe zapotrzebowanie na kapitał. Ponadto w ramach PO KL środki mające charakter mikrofinansowania lub finansowania załączkowego (ang. *seed capital*) są dostępne tylko dla spółdzielni socjalnych. Z oferty mikrofinansowania nie mogą skorzystać organizacje pozarządowe, spółki *not-for-profit*, które chcą założyć lub rozwinąć działalność gospodarczą.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Program Operacyjny Kapitał Ludzki nie stwarza pełnych możliwości rozwoju przedsiębiorczości społecznej. Najistotniejsze problemy wynikają z niemożności pozyskania środków finansowych na rozwój z innych źródeł niż unijne. Skutkuje to „grantozą” (Guz, Mitus 2008, s. 1), czyli dalszym uzależnianiem podmiotów ekonomii społecznej od wsparcia publicznego. Ze względu na cele oraz konstrukcję PO KL podmioty ubiegające się o fundusze strukturalne mogą rozwijać społeczny aspekt swojej działalności, w mniejszym zaś stopniu ekonomizować się, podejmować działania prowadzące do niezależności finansowej. Ponadto znaczna część środków została przeznaczona na tworzenie struktur pośrednich, wspierających podmioty ekonomii społecznej w kraju. Zakres i jakość tego wsparcia budzi jednak wiele wątpliwości i wymaga działań ewaluacyjnych. Przyjęte definicje mogą utrwalać wąskie rozumienie sektora ekonomii społecznej w Polsce.

## 6. Zakończenie

Celem artykułu było przedstawienie wybranych problemów dotyczących definiowania i wspierania przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Rozważania na temat nazywania i klasyfikowania przedsiębiorstw społecznych w Polsce zasługują na odrębne opracowanie ze względów zarówno poznawczych, jak i praktycznych. Występuje zapotrzebowanie na tego typu wiedzę w procesie planowania polityk publicznych, doboru narzędzi wsparcia. Mimo wielości definicji przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstwa społecznego w Polsce istnieje potrzeba parametryzacji zjawiska, wypracowania wskaźników opisujących ten typ podmiotu. Dostępne definicje są zbyt ogólne, co uniemożliwia ich proste wykorzystanie i jednoznaczne przełożenie na poziom organizacji i instytucji. W warstwie merytorycznej należy uporządkować definicje przedsiębiorczości społecznej, przedsiębiorstw społecznych, zatrudnienia socjalnego i działań integracyjnych, zwłaszcza jeśli ta grupa podmiotów ma być wspierana finansowo przez państwo.

Przedstawione w artykule problemy dotyczące wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, ze środków publicznych UE sprowadzają się w zasadzie do pytania o to, kogo, w jakim zakresie i jak wspierać. Nie jest to pytanie bez znaczenia w kontekście wszystkich zagrożeń, jakie niesie ze sobą nadmierne wsparcie publiczne. Do najczęściej przywoływanych należą: trudności z „osadzeniem” w rynku, dalsze uzależnienie od środków publicznych, roszczeniowość, zanik inicjatywy, chęć ucieczki od odpowiedzialności i ryzyka, rutyna, praktyki korupcyjne, formalizacja oraz nieuczciwa konkurencja, a w efekcie niska efektywność stosowanych środków publicznych (Hausner 2008, s. 57). Biorąc pod uwagę kondycję i potrzeby sektora ekonomii społecznej oraz skalę dostępnych środków finansowych, trzeba stwierdzić, że wykorzystanie środków publicznych adresowanych do podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, w sposób strategiczny i prorozwojowy jest dużym wyzwaniem.

<sup>15</sup> Podmioty prowadzące działalność gospodarczą (zarówno organizacje pozarządowe, jak i spółdzielnie) są trudnym beneficjentem dla OWES z uwagi na specyficzne oczekiwania w zakresie doradztwa, usług, a także niejasność w interpretacji przepisów dotyczących pomocy publicznej.

## Literatura

- Alter K. (2004). „Anatomia przedsiębiorstwa społecznego, różne modele”, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Borzaga C. (2008). „Nowe trendy w partycypacji obywatelskiej: rosnąca rola zachowań społecznie odpowiedzialnych w konsumpcji, oszczędzaniu i produkcji”, w: E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Borzaga C., Defourny J. (red.) (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. London–New York: Routledge.
- Borzaga C., Santuari A. (2008). „Nowe trendy w sektorze non-profit w Europie”, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Borzaga C., Tortia E. (2007). „Social economy in the theory of the firm”, w: *Social Economy Organisation in the Theory of the Firm*. Paryż: OECD.
- Daniele D. (2007). *Uwarunkowania prawne przedsiębiorstw społecznych: przykłady z kilku krajów europejskich* (przeł. H. Husak). Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, [http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2007\\_8\\_es\\_teksty.pdf](http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2007_8_es_teksty.pdf) (dostęp: 01.03.2011).
- Davister C., Defourny J., Gregoire O. (2008). „Przedsiębiorstwa społeczne integracji zawodowej (WISE) w Unii Europejskiej: przegląd kategorii”, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Defourny J. (2005). „Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie. Koncepcja i rzeczywistość”, w: *Ekonomia społeczna. Kraków 2004. II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej. Materiały*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy.
- Defourny J., Develtere P. (2006). „Ekonomia społeczna: ogólnosiwiatowy trzeci sektor”, w: *Współczesne teorie trzeciego sektora. Wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Defourny J., Nyssens M. (2010). „Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences”, *Journal of Social Entrepreneurship*, t. 1, nr 1, s. 32–53.
- EMES (1999). *The Emergence of Social Enterprises in Europe. New Answers to Social Exclusion*. Bruksela.
- Gosk I. (2010). „Wsparcie ekonomii społecznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki”, *Trzeci Sektor*, nr 21, Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.
- Guz H., Mituś A. (2010). *Analiza wsparcia ekonomii społecznej w ramach poddziałania 7.2.2 PO KL na lata 2007–2013*, ekspertyza opracowana na zlecenie MSAP UEK w ramach projektu Zintegrowany System Wsparcia Ekonomii Społecznej, maszynopis. Kraków.
- Hausner J. (2008). „Czy finansowanie ze środków publicznych psuje przedsiębiorczość społeczną”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J., Laurisz N., Mazur S. (2008). „Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja”, w: J. Hausner (red.), *Zarządzanie podmiotami ekonomii społecznej*. Skrypt 2. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Herbst J. (2008a). *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Herbst J. (2008b). „Pole przedsiębiorczości społecznej w Polsce”, w: J. Hausner, A. Giza-Poleszczuk (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Hausner J., Laurisz N. (2006). „Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja”, w: *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Izdebski H. (2003). *Komentarz do Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Juraszek-Kopacz B. (2006). *Ekonomia społeczna a biznes – współistnienie, konkurencja, współpraca*, raport otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Juraszek-Kopacz B., Sienicka A., Zagrodzka T. (2008). „Ekonomizacja organizacji pozarządowych – wyzwania i szanse okiem praktyków”, *Ekonomia Społeczna Teksty*, nr 10, <http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/>.



Każmierczak T. (2007). „Zrozumieć ekonomię społeczną”, w: T. Każmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*. Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.

Kerlin J. (2006). „Social enterprise in the United States and Europe: Understanding and learning from the differences”, *Voluntas*, t. 17, nr 3, s. 247–263.

Kerlin J. (2008). „Przedsiębiorstwa społeczne w Stanach Zjednoczonych a w Europie – czego mogą nas nauczyć różnice”, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Kramer R. (2008). „Trzeci sektor w trzecim tysiącleciu”, w: *Współczesne teorie trzeciego sektora. Wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Laville J.J., Nyssens M. (2001). „The social enterprise: Towards a theoretical socio-economic approach”, w: C. Borzaga, J. Defourny (red.), *The Emergence of Social Enterprises*. London: Routledge.

Laville J.J., Nyssens M. (2008). „Przedsiębiorstwo społeczne. W stronę teoretycznego ujęcia socjoekonomicznego”, w: J.J. Wygnański (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Leś E. (2005). „Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje”, *Trzeci Sektor*, nr 2, Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.

Leś E. (2008a). „Gospodarka społeczna, nowa gospodarka społeczna, przedsiębiorstwo społeczne”, w: E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Leś E. (2008b). „Koncepcje gospodarki społecznej w rozwoju lokalnym i nowej polityce społecznej”, w: E. Leś, M. Ołdak (red.), *Podstawy kształcenia w zakresie przedsiębiorczości społecznej. Pakiet edukacyjny*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Mair J., Martí I. (2006). „Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight”, *Journal of World Business*, t. 41, s. 36–44.

Frączek M., Krupnik S., Szczucka A., Osiborska K., Pacut A. (2010). *Monitoring przedsiębiorstw społecznych w Małopolsce*, maszynopis. Kraków: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie.

Nałęcz S. (2008). *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005–2007*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych PAN.

*Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce* (2008). Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

*Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013* (2007). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

*Projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i przedsiębiorczości społecznej z dn. 20 czerwca 2010* (2010). www.konsultacje.ofop.eu.

*Protokół z przebiegu siedemnastego posiedzenia Komitetu Monitorującego Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006 i dwudziestego posiedzenia Komitetu Monitorującego Program Inicjatyw Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004–2006* (2008). www.equal.org.pl.

Rechulicz M. (2006). „Organizacje pozarządowe – alternatywa dla przedsiębiorczości czy przedsiębiorczość?”, *Trzeci Sektor*, nr 7, Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.

Rymśa M. (2007). „Druga fala ekonomii społecznej w Polsce a koncepcja aktywnej polityki społecznej”, w: T. Każmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*. Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.

Rymśa M. (2007). „Trzeci sektor a druga fala ekonomii społecznej w Polsce”, *Trzeci Sektor*, nr 9, Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.

Rymśa M. (2010). „Rozwój sektora ekonomii społecznej w Polsce: między zatrudnieniem socjalnym i przedsiębiorczością społeczną”, *Trzeci Sektor*, nr 21, Warszawa: Fundacja Instytutu Spraw Publicznych.

Salamon L. (1993). „The marketization of welfare: Changing non-profit and for profit roles in the American welfare state”, *Social Service Review*, t. 67, nr 1, s. 16–39.

Salamon L., Anheier H. (1992). „In search of the nonprofit sector. The question of definitions”, *Voluntas*, t. 3, nr 2.

Salamon L., Anheier H. (1998). „Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationality”, *Voluntas*, t. 9, nr 3, s. 213–246.

Salamon L., Flaherty L. (2008). „Rozwiązania prawne dla sektora non-profit: Dziesięć zagadnień do rozstrzygnięcia”, w: *Współczesne teorie trzeciego sektora. Wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.

Spear R. (2006). „Ramy instytucjonalne dla przedsiębiorstwa społecznego: wyzwania dla Polski i innych nowych krajów członkowskich”, *Ekonomia Społeczna Teksty*, <http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/>.

Spear R., Bidet E. (2003). *The Role of Social Enterprise in Europe Labour Market*, EMES Working Paper, nr 3.

*Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (2009). Warszawa.

*Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (2010). Warszawa.

Wygnański J.J. (2009). *O ekonomii społecznej – podstawowe pojęcia, instytucje i kompetencje*. Szczecin: Stowarzyszenie Czas Przestrzeń Tożsamość.

Wygnański J.J. (2006). „Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości. Raport otwarcia”, *Ekonomia Społeczna Teksty*, nr 1, <http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/>.

## **Social entrepreneurship in Poland: problems and challenges**

The subject of this paper is social enterprise in Poland. It presents selected definitions of social entrepreneurship and social enterprises, and defines this problem based on Polish literature. The focus of the second part of the paper is on dilemmas concerning support for entities of social economy, including social enterprises. The author pays special attention to the use of public resources coming from structural funds, which constitute a significant source of support for these entities. In the final part of the paper, the author offers some conclusions of her analysis.

Key words: social entrepreneurship, social enterprise, social economy.

Jan Falkowski, Beata Łopaciuk-Gonczaryk

## Kapitał społeczny a dobrobyt materialny jednostki w Polsce – głos w dyskusji

W opublikowanym niedawno artykule prof. Janusz Czapiński (2008) przedstawia tezę, iż dobrobyt materialny na poziomie indywidualnym zależy od kapitału ludzkiego, nie zależy natomiast od kapitału społecznego. W niniejszym tekście przedstawiamy argumenty, które pozwalają podać tę konkluzję w wątpliwość. Rozważania teoretyczne wspieramy wnioskami z analizy empirycznej opartej na danych z Diagnozy Społecznej.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, dobrobyt materialny jednostki, Polska.

### 1. Wstęp

Kapitał społeczny stanowi przedmiot licznych dociekań badaczy opisujących i wyjaśniających procesy społeczno-gospodarcze. Jedną z kluczowych kwestii podejmowanych w pracach poświęconych kapitałowi społecznemu jest rola, jaką odgrywa on przy stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Za przykład może posłużyć niedawny tekst Janusza Czapińskiego (2008), który przedstawia zagadnienia dotyczące zależności między kapitałem społecznym a dobrobytem materialnym w Polsce. Bazując na imponującym zbiorze danych zebranych w ramach kolejnych edycji projektu Diagnoza Społeczna, autor stara się wyjaśnić ekonomiczne znaczenie kapitału społecznego. Punktem odniesienia dla tych rozważań jest wkład, jaki do rozwoju gospodarczego Polski wnosi kapitał ludzki.

Czapiński stawia w swoim tekście cztery tezy. Pierwsza z nich głosi, iż kapitał społeczny ma większy wpływ na dobrobyt materialny wspólnoty aniżeli kapitał ludzki. Dwie kolejne dotyczą dobrobytu materialnego jednostki i prezentują stanowisko, iż na tym poziomie dobrobyt materialny jest przede wszystkim funkcją kapitału ludzkiego. Co się tyczy natomiast kapitału społecznego, to na poziomie indywidualnym

może on mieć znaczenie wyłącznie wśród lepiej wykształconych przedsiębiorców. Po czwarte wreszcie, Czapiński twierdzi, iż kapitał społeczny w Polsce pozostaje od początku procesu transformacji systemowej na bardzo niskim poziomie i, w przeciwieństwie do kapitału ludzkiego, nie rośnie. Analiza materiału empirycznego prowadzi autora do konkluzji, że rozwój Polski jest oparty w głównej mierze na kapitale ludzkim i, co za tym idzie, ma charakter molekularny, a nie wspólnotowy. W efekcie mowa jest o swego rodzaju „polskim paradoksie”, polegającym na tym, iż wzrostowi PKB nie towarzyszy wzrost kapitału społecznego.

Jeśli weźmie się pod uwagę publikacje poświęcone kapitałowi społecznemu, konkluzje te mogą zdawać się sprzeczne z intuicją. Szczególnie dyskusyjny wydaje się tutaj wniosek o braku zależności pomiędzy kapitałem społecznym a sytuacją materialną jednostki, i to z dwóch powodów. Po pierwsze, istnieje wiele prac teoretycznych bardzo silnie akcentujących fakt, iż kapitał społeczny można postrzegać – przynajmniej w części – w kategoriach dobra prywatnego. Można tu przywołać zarówno podejście Pierre'a Bourdieu (1986), który postrzega kapitał społeczny *explicit* jako atrybut jednostki, jak też koncepcję Jamesa Colemana (1990) i późniejsze prace Roberta Putnama (np. 2000), w których kapitał społeczny jest postrzegany przez pryzmat korzyści nie tylko grupowych, lecz także indywidual-

nych. W efekcie zatem można by oczekiwać, że podobnie jak inne formy kapitału, również kapitał społeczny będzie wykorzystywany jako jeden z zasobów służących jednostce i gospodarstwu domowemu do maksymalizacji ich dobrobytu. Po drugie, przedstawione przez Czapińskiego tezy stoją w sprzeczności z wnioskami płynącymi z licznych prac empirycznych badających wpływ kapitału społecznego na zachowania i wyniki osiągane na poziomie mikroekonomicznym. Badania te wskazują, iż zasoby kapitału społecznego nie tylko są istotne dla ubogich gospodarstw Afryki, Azji czy Ameryki Łacińskiej (zob. m.in. Narayan, Pritchett 2000; Grootaert 2001), ale też pełnią ważną rolę w zwiększaniu dobrobytu materialnego jednostek w krajach wysoko rozwiniętych, np. ułatwiając poszukiwania pracy czy też zdobycie awansu zawodowego (por. Lin, Ao 2008; Burt 1997). Co istotne, o korzystnym wpływie kapitału społecznego na dobrobyt jednostek świadczą również analizy przeprowadzone dla Polski (np. Growiec, Growiec 2010; Grochowska, Strawiński 2010). Zarówno zatem argumenty teoretyczne, jak i wyniki badań empirycznych pozwalają zadać pytanie, na ile teza o braku wpływu kapitału społecznego na dobrobyt materialny jednostki w Polsce rzeczywistości znajduje potwierdzenie w danych.

W związku z powyższym niniejszy artykuł podejmuje próbę ponownego spojrzenia na analizowane przez Czapińskiego zależności. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca przedmiotem rozważań są tu przede wszystkim kwestie dotyczące związku między kapitałem społecznym a dobrobytem jednostki. Szczególną uwagę zwracamy na potencjalne korzyści, jakie jednostce może przynieść uczestnictwo w sieciach społecznych. W dalszej części tekstu prezentujemy kolejno: krótką dyskusję dotyczącą definicji kapitału społecznego, przegląd literatury na temat wpływu kapitału społecznego na dobrobyt materialny jednostki, a także część empiryczną. Podsumowaniem tych analiz są uwagi końcowe.

## 2. Definicja kapitału społecznego a tezy badawcze

Badacze wciąż jeszcze nie doszli do konsensusu w sprawie definicji kapitału społecznego<sup>1</sup>. W swoim artykule Czapiński, powołując się na Roberta Putnama i Francisa Fukuyamę, definiuje kapitał społeczny jako „sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie lub nie tylko formalnymi zasadami prawa), które wiążą jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego” (Czapiński 2008, s. 8). O ile definicja ta odwołuje się do dorobku jednych z najbardziej uznanych badaczy kapitału społecznego i w tym sensie nie powinna budzić żadnych zastrzeżeń, o tyle jej zestawienie z postawionymi później tezami badawczymi (i otrzymywanymi wynikami) każe zwrócić uwagę na następujące zagadnienia.

Po pierwsze, definicja ta odnosi się do poziomu wspólnoty i to na tym poziomie umiejscawia ewentualne efekty kapitału społecznego. Po drugie, odwołując się do pojęcia „dobra wspólnego”, opisuje ona kapitał społeczny w kategoriach normatywnych, przyjmując, że jest on korzystny dla wspólnoty. Co więcej, autor, planując w jednym badaniu równocześnie uwzględnić rolę kapitału społecznego i ludzkiego, zakłada, że „kapitał ludzki rozumiany jako zasób indywidualny (...), warunkuje awans ekonomiczny jednostek, natomiast kapitał społeczny sprzyja ekonomicznemu wzrostowi wspólnot” (tamże, s. 9).

Kwestie te nabierają specjalnego znaczenia, gdy zestawia się je ze sformułowanymi przez Czapińskiego tezami oraz postulowanymi przez niego związkami przyczynowo-skutkowymi pomiędzy rozpatrywanymi zjawiskami. Dotyczy to zwłaszcza tez, które odnoszą się do poziomu jednostki (tezy 2a i 2b):

„Teza 2a. Na poziomie indywidualnym większe znaczenie dla dobrobytu materialnego ma kapitał ludzki niż kapitał społeczny.

Teza 2b. Kapitał społeczny może zwiększać indywidualny dobrobyt materialny, ale tylko w pewnych grupach społecznych, wyróżnionych

<sup>1</sup> Więcej na ten temat zob. m.in. Durlauf, Fafchamps 2004; Dasgupta 2005; Adler, Kwon 2002; Łopaciuk-Gonczaryk 2009a.

ze względu na poziom wykształcenia i status na rynku pracy” (tamże, s. 9).

W tym kontekście uwagę zwracają następujące kwestie. Po pierwsze, można się zastanawiać, czy na podstawie tak sformułowanej definicji da się w ogóle analizować wpływ kapitału społecznego na poziomie indywidualnym (którego dotyczy tezy 2a i 2b), a jeśli tak, to co należy rozumieć przez kapitał społeczny na tym poziomie analizy. Wydaje się, że jeśli kapitał społeczny z definicji służy dobru wspólnemu, to analiza na poziomie indywidualnym wymagałaby odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób dobro wspólne może przekładać się na dobrobyt jednostki. Tego aspektu jednak Czapiński nie podejmuje. Po drugie, rodzi się wątpliwość, czy wyniki prowadzonej przez niego analizy nie są z góry przesądzone, skoro w definicji zostało przyjęte, że kapitał społeczny przynosi korzyści na poziomie wspólnoty, a nie jednostki. Po trzecie wreszcie, nasuwa się pytanie o zasadność postrzegania kapitału społecznego wyłącznie przez pryzmat wspólnoty. Istnieje bowiem obszerna literatura pokazująca, że analiza kapitału społecznego może być prowadzona z perspektywy korzyści odnoszonych bezpośrednio przez inwestującą w niego jednostkę<sup>2</sup>. Krótki przegląd tych prac prezentujemy poniżej.

### 3. Kapitał społeczny na poziomie indywidualnym

Badania kapitału społecznego z perspektywy jednostki wiązać można przede wszystkim z nurtem badawczym odwołującym się do definicji Bourdieu (1986), który utożsamia kapitał społeczny z zasobami zakorzenionymi w sieciach społecznych. Są to zarówno zasoby materialne, jak i niematerialne. Jednostka posiada do nich dostęp i może je zaktywizować poprzez sieci relacji społecznych, w których uczestniczy (zob. m. in. Bourdieu 1986; Gargiulo, Benassi 2000; Lin 2001). Podobnie postrzega pojęcie kapitału społecznego Burt (2005), który odnosi kapitał społeczny do korzyści wynikających ze sposobu, „w jaki ludzie są ze sobą połączeni” (tamże, s. 16).

<sup>2</sup> Taką inwestycją może być na przykład czas poświęcony na budowanie i utrzymywanie relacji społecznych.

Co warto również podkreślić, teoretyczne uzasadnienie sensowności postrzegania pozytywnych efektów kapitału społecznego przez pryzmat zarówno całych wspólnot, jak i jednostek, można znaleźć nie tylko u badaczy nawiązujących do Bourdieu, ale także u tych, którzy czerpią z odmiennych tradycji. Symptomatyczną ewolucję w podejściu do definicji kapitału społecznego można zauważyć u samego Putnama. O ile badając wpływ kapitału społecznego na demokrację we Włoszech, Putnam definiował kapitał społeczny jako „zaufanie, normy oraz sieci, które mogą poprawić efektywność społeczeństwa” (1993, s. 167, tłum. BŁG), o tyle w swojej kolejnej książce, poświęconej erozji kapitału społecznego w USA, określa on kapitał społeczny jako „powiązania pomiędzy jednostkami – sieci społeczne i normy wzajemności oraz zaufanie, które powstaje pomiędzy nimi” (2000, s. 19, tłum. BŁG). Zwraca także uwagę, iż „kontakty społeczne mają wpływ na produktywność jednostek i grup” (tamże, s. 19, tłum. BŁG).

Podobnie Coleman (1990), kolejny badacz, który wywarł duży wpływ na popularyzację pojęcia kapitału społecznego i sposób jego definiowania przez wielu innych naukowców, podkreśla wartość, jaką dla jednostek mogą mieć różne aspekty struktury społecznej rozumiane jako „zasoby, które mogą być użyte przez te jednostki do realizacji własnych celów” (s. 305, tłum. BŁG), a także wyraźnie stwierdza, że koncepcja kapitału społecznego pomaga wyjaśniać różne efekty na poziomie indywidualnych aktorów (tamże).

Oprócz wspomnianych wyżej koncepcji teoretycznych można przytoczyć wiele badań empirycznych, dostarczających argumentów za tym, że kapitał społeczny przynosi różnorodne korzyści na poziomie jednostki. Są to na przykład badania pokazujące, że kapitał społeczny sprawdza się m.in. podczas szukania pracy (por. Granovetter 1973<sup>3</sup>; Lin, Ao 2008), korzystnie wpływa na zarobki menedżerów (np. Hsung, Lin 2008) i uzyskiwanie przez nich wcześniejszego awansu (Burt 1997), a także pozytywnie koreluje z ocenami efektywności pracowników

<sup>3</sup> Nie używa on określenia kapitał społeczny, ale do jego analiz dotyczących sieci często odwołują się badacze kapitału społecznego.

wystawionymi przez ich przełożonych (Mehra, Kilduff, Brass 2001) czy też wywiera pozytywny wpływ na społeczne aspekty zadowolenia z pracy (por. Flap, Völker 2001). Inne badania dostarczają przesłanek, aby wnioskować, że kapitał społeczny pomaga redukować ubóstwo, zwiększając indywidualne dochody gospodarstw domowych w krajach najbiedniejszych (np. w Tanzanii, por. Narayan, Pritchett 2000), oraz pozwala niwelować różnice społeczne i dochodowe pomiędzy gospodarstwami domowymi w krajach rozwiniętych, m.in. dzięki wzajemnej pomocy w ramach rodziny i wśród przyjaciół w opiece nad dziećmi i chorymi lub w pracach domowych (np. we Francji, por. Degenne, Lebeaux, Lemel 2001).

Argumenty przemawiające za pozytywnym oddziaływaniem kapitału społecznego na poziomie indywidualnym można również odnaleźć w badaniach empirycznych dotyczących Polski. Katarzyna Growiec i Jakub Growiec (2010), analizując dane dla Europy Środkowo-Wschodniej (razem z Polską), pokazują, że kapitał społeczny na poziomie mikro pozytywnie wpływa na zadowolenie z życia. Z kolei Anna Grochowska i Paweł Strawieński (2010) dowodzą, że kapitał społeczny w sposób istotny tłumaczy zróżnicowanie dochodów na poziomie indywidualnym i gospodarstwa domowego, choć nie jest to wpływ tak znaczący, jak w przypadku kapitału fizycznego i ludzkiego.

Podsumowując, liczne przesłanki zarówno o charakterze teoretycznym, jak i empirycznym pozwalają spojrzeć na problem oddziaływania kapitału społecznego na poziomie jednostki z nieco odmienniejszej perspektywy niż ta przyjęta przez Czapińskiego. Po pierwsze, na potrzeby niniejszego artykułu proponujemy definiować kapitał społeczny jako ściśle związany ze strukturą sieci społecznych, w których zakorzeniona jest jednostka<sup>4</sup>. Po drugie, w świetle przedstawionych wyżej argumentów i wbrew teozom przyjmowanym przez Czapińskiego, stawiamy hipotezę o pozytywnym kierunku zależności pomiędzy kapitałem społecznym a dobrobytem material-

nym jednostki. W dalszej części pracy podjęto próbę zweryfikowania tej hipotezy w oparciu o dane empiryczne. Podobnie jak badanie Czapińskiego analiza prezentowana poniżej wykorzystuje informacje pozyskane w ramach kolejnych edycji projektu *Diagnoza Społeczna*<sup>5</sup>.

## 4. Część empiryczna

### 4.1. Miary kapitału społecznego

Podstawowy problem przy badaniu oddziaływania kapitału społecznego stanowi przejście od rozważań teoretycznych do analizy empirycznej. Główna trudność polega na mierzeniu kapitału społecznego – jest to bowiem pojęcie niezwykle pojemne, wielowymiarowe, a przez to stosunkowo mało konkretne (por. m.in. Dasgupta 2005; Sobel 2002; Kostro 2005). Naturalnie metoda pomiaru kapitału społecznego powinna być pochodną sposobu definiowania tego pojęcia. Biorąc zatem pod uwagę przyjęte przez nas podejście, w prezentowanej analizie kapitał społeczny rozpatrujemy przez pryzmat udziału jednostki w sieciach społecznych<sup>6</sup>. Udział ten może przejawiać się w sposób bardziej sformalizowany i łączyć się z członkostwem w różnorodnych organizacjach albo też mieć charakter nieformalny i opierać się na relacjach społecznych z rodziną, przyjaciółmi i znajomymi<sup>7</sup>. Stąd też w naszym badaniu jako mia-

<sup>5</sup> Dane pobrane zostały ze strony [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) w styczniu 2011 r.

<sup>6</sup> Do badania tego typu powiązań szczególnie przydatne są techniki analizy sieci społecznych (zob. m.in. Degenne, Lebeaux, Lemel 2001; Burt 1997; Mehra, Kilduff, Brass 2001) lub tzw. generator pozycji (Lin, Dumin 1986) czy generator zasobów (Snijders 1999). Dane, którymi dysponujemy, nie pozwalają jednak na zastosowanie tych technik w naszym badaniu. Więcej na temat możliwości wykorzystania wskaźników sieciowych oraz generatorów pozycji i zasobów do mierzenia kapitału społecznego zob. Łopaciuk-Gonczaryk 2009b.

<sup>7</sup> Podejście, które postanowiliśmy zastosować, jest podobne do tego przyjętego przez Katarzynę Growiec i Jakuba Growca (2010). Autorzy ci, wykorzystując dane pochodzące z World Values Survey, jako mierników kapitału społecznego używają m.in. odpowiedzi na pytania dotyczące częstotliwości spotkań z przyjaciółmi, spędzania czasu wolnego z kolegami z pracy, z osobami z tego samego kościoła, a także spotkań z ludźmi w ramach przynależności do klubów sportowych i różnych organizacji.

<sup>4</sup> Tym samym przyjmujemy definicję bezpośrednio odwołującą się do koncepcji Bourdieu, Burt'a i Lina, ale jednocześnie nawiązującą do podejścia Colemana i Putnama, dla których sieci społeczne są ważnym elementem składowym kapitału społecznego.

ry kapitału społecznego wykorzystujemy dwie zmienne zerojedynkowe. Pierwsza z nich (*organizacje*) przyjmuje wartość 1 dla osób dobrowolnie przynależących do różnego rodzaju organizacji i wartość 0 dla osób, które zadeklarowały brak takiej przynależności. W badanej próbie przynależność tę zadeklarowało blisko 15% respondentów. Druga zmienna natomiast (*spotkania z przyjaciółmi*) przyjmuje wartość 1 dla osób regularnie spotykających się w swoim gospodarstwie domowym z wieloma przyjaciółmi i krewnymi oraz wartość 0 dla osób, które do takich kontaktów się nie przyznawały<sup>8</sup>. Wśród ankietowanych, którzy udzielili pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na to pytanie, nieco ponad 60% regularnie uczestniczy w takich nieformalnych sieciach społecznych. W celu sprawdzenia odporności naszych wyników część prezentowanych przez nas modeli uwzględnia dodatkowo również zmienne, które do mierzenia kapitału społecznego wykorzystał w swoim badaniu Czapiński<sup>9</sup>. Są to zerojedynko-

<sup>8</sup> Wartość 1 przypisywana była osobom, które w pełni bądź raczej zgadzały się z twierdzeniem, iż w swoim gospodarstwie regularnie spotykają się z wieloma przyjaciółmi bądź krewnymi, natomiast wartość 0 osobom, które z takim twierdzeniem zupełnie lub raczej się nie zgadzały. Odpowiedzi „ani się zgadzam, ani nie zgadzam” oraz brak odpowiedzi na pytanie były traktowane jako braki danych.

<sup>9</sup> Czapiński w swoich analizach mierzy kapitał społeczny za pomocą zagregowanego indeksu, w którego skład wchodzi następujące wskaźniki: „pomostowe zaufanie do ludzi w ogóle («większości ludzi można ufać» vs. «ostrożności nigdy za wiele»), dobrowolna (nie wymuszona np. charakterem samorządu zawodowego) przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, udział w nieprzymusowych zebraniach publicznych i zabieranie na nich głosu, dobrowolne działania i inicjowanie działań wspólnych na rzecz społeczności lokalnej, udział w wyborach lub referendach ogólnokrajowych lub lokalnych oraz pozytywny stosunek do demokracji, która tworzy najbardziej sprzyjające warunki dla rozwoju kapitału społecznego i sama się nim żywi” (Czapiński 2008, s. 9). Biorąc jednak pod uwagę to, iż zmienne te wykazują stosunkowo niski poziom skorelowania (wyniki dostępne u autorów), w naszej analizie korzystamy z zestawu wskaźników niezagregowanych (uwzględnienie w analizie zagregowanego wskaźnika w miejsce indywidualnych zmiennych nie zmienia naszych wniosków). Warto również zauważyć, iż kwestią nierozstrzygniętą pozostaje to, na ile zmienne typu „uogólnione zaufanie” rzeczywiście nadają się do przybliżenia zasobów kapitału społecznego jednostki (zob. Gleaser i in. 2000; Fehr i in. 2003; Sapienza i in. 2010).

we zmienne odwzorowujące udział w wyborach, stosunek do demokracji, uogólnione zaufanie, udział w zebraniach oraz podejmowanie działań na rzecz społeczności lokalnej<sup>10</sup>.

#### 4.2. Pozostałe zmienne wykorzystane w modelach

Miarą dobrobytu materialnego jednostki, czyli zmienną objaśnianą w estymowanych przez nas modelach, jest logarytm naturalny miesięcznego dochodu osobistego z roku 2009, wyrażonego w cenach stałych z roku 2005.

Co się tyczy natomiast zmiennych objaśnianych, to poza zmiennymi przybliżającymi kapitał społeczny wszystkie modele prezentowane poniżej zawierają także zmienne pozwalające kontrolować poziom kapitału ludzkiego, kapitału kulturowego oraz szereg innych, potencjalnie istotnych determinantów zmiennej objaśnianej. Kapitał ludzki mierzymy poprzez staż pracy w latach<sup>11</sup> oraz wykształcenie respondenta<sup>12</sup>. We wszystkich analizach ograniczyli-

<sup>10</sup> Zmienna *zaufaanie* przyjmuje wartość 1 dla osób, które uważają, że większości ludzi można ufać, oraz wartość zero dla osób, które stoją na stanowisku, że w kontaktach z ludźmi ostrożności nigdy za wiele. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” traktowaliśmy jako braki danych. Zmienna *zebranie* przypisuje wartość 1 jednostkom, które na przestrzeni roku poprzedzającego badanie brały udział w jakimś zebraniu publicznym poza miejscem pracy, oraz wartość 0 osobom, które w tego typu spotkaniach nie uczestniczyły. Zmienna *działanie* przyjmuje wartość 1 w przypadku osób angażujących się na rzecz społeczności lokalnej oraz wartość 0 dla osób, które takich działań nie podejmowały. Wreszcie zmienna *wybory* odnosi się do udziału w wyborach parlamentarnych w roku 2007, natomiast zmienna *demokracja* przyjmuje wartość 1 dla osób deklarujących względnie pozytywny stosunek do demokracji („demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów” lub „niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być lepsze niż rządy demokratyczne”) oraz wartość 0 dla osób wyrażających pozostałe opinie („dla takich ludzi jak ja nie ma w gruncie rzeczy znaczenia, czy rząd jest demokratyczny, czy nie”; „demokracja jest złą formą rządów”; „trudno powiedzieć”).

<sup>11</sup> Uwzględniliśmy również, podobnie jak Czapiński, staż pracy podniesiony do kwadratu.

<sup>12</sup> Wyróżniamy pięć kategorii wykształcenia: 1) wyższe ze stopniem co najmniej magistra; 2) wyższe ze stopniem licencjata i policealne; 3) średnie (zawodowe i ogólnokształcące); 4) zasadnicze zawodowe oraz 5) podstawowe

śmy próbę do respondentów powyżej 25 roku życia. Ograniczenie to przyjęliśmy, aby uniknąć problemu potencjalnego obciążenia wyników faktem, iż młodszy respondenci nie mieli szansy ukończenia danego poziomu edukacji. Dodatkowo uwzględniamy również zerojedynkową zmienną informującą o tym, czy respondent w ostatnim roku zdobył nowe kwalifikacje lub umiejętności z myślą o możliwości uzyskania lepszych zarobków. Kapitał kulturowy przybliżamy poprzez zestaw zmiennych zerojedynkowych informujących o wielkości domowego księgozbioru<sup>13</sup>.

Dodatkowo, jako zmienne kontrolne, uwzględniamy również zerojedynkową zmienną określającą płeć respondenta (1 dla mężczyzn, 0 dla kobiet) oraz wiek respondenta w latach. Podobnie jak w artykule Czapińskiego, wprowadzamy też zmienną dotyczącą kondycji zdrowotnej. Jest to zerojedynkowa zmienna opierająca się na odpowiedziach na pytanie, czy w ostatnich miesiącach problemy ze zdrowiem utrudniały respondentom wykonywanie codziennych zajęć lub branie udziału w innych zajęciach<sup>14</sup>.

Wreszcie, aby kontrolować początkowy poziom dochodów, w niektórych z prezentowanych modeli uwzględniamy logarytm miesięcznych dochodów osobistych z 2003 r. w cenach stałych z 2005 r. W ten sposób kontrolujemy, na ile różnice w obecnych zarobkach powodowane są różnicami w dochodach, które jednostki otrzymywały w przeszłości.

#### 4.3. Modelowanie ekonometryczne

Analiza ekonometryczna wpływu kapitału społecznego na dobrobyt materialny jednostki napotyka dwie podstawowe trudności. Po pierwsze, o ile można przekonująco twierdzić, że kapitał społeczny może wpływać na poziom do-

i brak wykształcenia. W szacowanych modelach kategorią pominiętą i służącą jako punkt odniesienia jest kategoria nr 3.

<sup>13</sup> Jako punkt odniesienia traktowaliśmy księgozbiór liczący nie więcej niż 25 książek. Pozostałe cztery kategorie to: 26–50 książek, 51–100 książek, 101–500 książek i powyżej 500 książek.

<sup>14</sup> Wartość 1 przypisaliliśmy odpowiedzi „często”, a wartość 0 odpowiadała odpowiedziom „zdarzyło się” i „nigdy”.

chodów, o tyle uprawnione wydaje się również stawianie tezy o odwrotnym kierunku zależności. Co za tym idzie, możemy mieć tu do czynienia z dwustronną przyczynowością. Po drugie, prawidłowe określenie wpływu kapitału społecznego na poziom dochodów wymaga poradzenia sobie z problemem endogeniczności. Można bowiem twierdzić, iż zarówno zasoby kapitału społecznego, jak i dochody jednostki mogą zależeć od czynników nieobserwowalnych (np. pewnych umiejętności, które ułatwiają ludziom tworzenie sieci kontaktów, determinując jednocześnie ich efektywność w pracy, a przez to także uzyskiwane zarobki). Wówczas zarówno zmienna objaśniana, jak i zmienna objaśniająca będą skorelowane z błędem losowym. W takim przypadku standardowe metody regresji (np. metoda najmniejszych kwadratów) będą skutkować obciążonymi wynikami, które mogą prowadzić nas do mylnych wniosków.

Wziąwszy pod uwagę powyższe rozważania oraz fakt, iż ograniczenia w danych nie pozwalają na użycie ani zmiennych instrumentalnych, ani technik panelowych<sup>15</sup>, zastosowaliśmy strategię ekonometryczną składającą się z dwóch podstawowych elementów. Po pierwsze, aby zminimalizować problem dwustronnej przyczynowości, różnicujemy zmienną objaśnianą (logarytm dochodów indywidualnych) i zmienne objaśniające przybliżające kapitał społeczny w czasie. W prezentowanych regresjach poziom dochodów z 2009 r. wyjaśniamy za pomocą informacji na temat zmiennych objaśniających z 2007 r. Po drugie, aby przynajmniej w części rozwiązać problem endogeniczności, poza standardowymi modelami bazującymi na metodzie najmniejszych kwadratów, stosujemy nieparametryczne metody dopasowania (ang. *semi-parametric matching methods*). Dzięki temu ograniczamy prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w której wpływ kapitału społecznego na poziom uzyskiwanych

<sup>15</sup> W analizowanym zbiorze danych nie znaleźliśmy odpowiednich informacji, które mogłyby posłużyć do zbudowania właściwego instrumentu. Zastosowanie technik panelowych z kolei nie było możliwe z uwagi na fakt, iż pytanie o przynależność do nieformalnych sieci społecznych pojawiło się jedynie w dwóch edycjach *Diagnozy Społecznej* (2007 oraz 2009), przy czym w obu tych przypadkach miało ono nieco inne brzmienie.



Tab. 1. Kapitał społeczny a dochody na poziomie indywidualnym – wyniki regresji

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Kapitał społeczny</b>					
spotkania z przyjaciółmi 2007	0,095*** [0,0000096]		0,093*** [0,000017]	0,097*** [0,000029]	0,060* [0,073]
przynależność do organizacji 2007		0,072*** [0,0045]	0,045* [0,094]	0,073** [0,017]	0,019 [0,67]
udział w zebraniach 2007				-0,048 [0,10]	-0,029 [0,52]
działanie na rzecz wspólnoty lokalnej 2007				-0,049 [0,14]	0,021 [0,67]
wybory parlamentarne 2007				-0,027 [0,34]	-0,049 [0,20]
uogólnione zaufanie 2007				0,025 [0,45]	0,033 [0,49]
stosunek do demokracji 2007				0,035 [0,14]	-0,030 [0,36]
<b>Kapitał ludzki</b>					
staż pracy 2007	-0,000 [0,90]	0,000 [0,98]	-0,001 [0,73]	0,000 [0,95]	0,002 [0,73]
staż pracy 2007 kwadrat	0,000 [0,61]	0,000 [0,77]	0,000 [0,50]	0,000 [0,74]	-0,000 [0,95]
wykształcenie: magisterium 2007	0,338*** [0]	0,338*** [0]	0,327*** [0]	0,330*** [0]	0,211*** [0,000030]
wykształcenie: licencjat 2007	0,080* [0,077]	0,075* [0,074]	0,080* [0,076]	0,098** [0,040]	0,091 [0,18]
wykształcenie: zasadnicze zawodowe 2007	-0,194*** [0]	-0,192*** [0]	-0,190*** [0]	-0,179*** [4,61e-09]	-0,119*** [0,0052]
wykształcenie: podstawowe 2007	-0,303*** [0]	-0,305*** [0]	-0,295*** [0]	-0,299*** [0]	-0,081 [0,12]
nowe kwalifikacje 2007	0,236*** [7,87e-09]	0,246*** [7,18e-11]	0,232*** [0,000000017]	0,222*** [0,00000028]	0,231*** [0,0012]
<b>Kapitał kulturowy</b>					
26–50 książek 2007	0,057* [0,057]	0,069** [0,013]	0,061*** [0,044]	0,082** [0,011]	0,051 [0,26]
51–100 książek 2007	0,164*** [0,00000012]	0,178*** [7,74e-10]	0,171*** [0,000000038]	0,173*** [0,00000036]	0,168*** [0,00010]
101–500 książek 2007	0,142*** [0,000030]	0,133*** [0,000026]	0,141*** [0,000038]	0,154*** [0,000037]	0,073 [0,14]
powyżej 500 książek 2007	0,193*** [0,00036]	0,187*** [0,00030]	0,191*** [0,00042]	0,199*** [0,00058]	0,202*** [0,0049]

Tab. 1 – cd.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>Pozostałe zmienne</b>					
pleć (=1 dla mężczyzn)	0,219*** [0]	0,224*** [0]	0,215*** [0]	0,216*** [0]	0,126*** [0,00048]
wiek	-0,004*** [0,00018]	-0,004*** [0,00023]	-0,004*** [0,00025]	-0,004*** [0,00061]	-0,006*** [0,00012]
problemy zdrowotne 2007	-0,087*** [0,0018]	-0,104*** [0,000038]	-0,091*** [0,0011]	-0,089*** [0,0035]	-0,059 [0,14]
log dochodów 2003 (stałe ceny)					0,438*** [0]
Stała	7,196*** [0]	7,212*** [0]	7,196*** [0]	7,182*** [0]	4,310*** [0]
Liczba obserwacji	2377	2766	2358	2102	815
R-kwadrat	0,301	0,299	0,300	0,304	0,444

Odporne statystyki t w nawiasach, \*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; \* p < 0,1.

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Diagnozy Społecznej 2007 i 2009*.

dochodów może być przypisany pozostałym zmiennym objaśniającym (i na odwrót). Metody te pozwalają także uwzględnić fakt, iż wpływ kapitału społecznego na poziom dochodów może być zróżnicowany w zależności od konkretnych jednostek uwzględnionych w badaniu.

W tabeli 1 przedstawiono wyniki modeli estymowanych na podstawie pierwszego z opisanych wyżej podejść, w ramach którego zmienna objaśniana i zmienne objaśniające odnoszą się do różnych punktów w czasie. W pierwszej kolumnie kapitał społeczny mierzony jest za pomocą zmiennej mierzącej udział jednostki w nieformalnych sieciach społecznych. W kolumnie drugiej natomiast uwzględniony został udział jednostek w formalnych sieciach społecznych. W trzeciej kolumnie uwzględniono obie te zmienne. W czwartej kolumnie umieszczono inne, dodatkowe zmienne często wykorzystywane przy pomiarze kapitału społecznego, tj. *uogólnione zaufanie*, udział w zebraniach, stosunek do demokracji oraz działania na rzecz lokalnej społeczności. Wreszcie w kolumnie piątej dodano jako zmienną kontrolną dochód, jaki badani respondenci otrzymywali w roku 2003.

We wszystkich tych modelach współczynnik przy zmiennej mierzącej udział jednostek w nieformalnych sieciach społecznych jest dodatni

i istotny statystycznie. Poza modelem uwzględniającym dochód z 2003 r. podobnie rzecz się ma ze współczynnikiem przy zmiennej przybliżającej udział badanych w organizacjach. Co za tym idzie, uzyskane wyniki pozwalają w sposób ostrożny potwierdzić postawioną hipotezę o dodatnim kierunku zależności pomiędzy kapitałem społecznym rozumianym przez pryzmat sieci społecznych a dobrobytem jednostki mierzoną jej dochodem. Warto tu także podkreślić, że wyniki te utrzymują się niezależnie od tego, czy w szacowanych modelach uwzględniono zmienne typu *uogólnione zaufanie*, *stosunek do demokracji*, *działanie na rzecz wspólnoty* oraz *udział w zebraniach*, czy też nie. *Notabene*, podobnie jak Czapiński, nie znajdujemy potwierdzenia, by te zmienne w istotnym stopniu determinowały dochód na poziomie indywidualnym. Współczynniki przy pozostałych zmiennych uwzględnionych w szacowanych modelach przyjmują oczekiwane znaki i w większości wypadków są statystycznie istotne.

Następnie przechodzimy do wyników analizy opartej na metodach dopasowania. Podejście to składa się z dwóch kroków (zob. m.in. Heckman i in. 1998). W pierwszym szacujemy prawdopodobieństwo tego, iż dana jednostka uczestniczy w nieformalnych sieciach społecznych<sup>16</sup>. W dru-

gim natomiast porównujemy poziom dochodów uzyskiwanych przez jednostki bardzo zbliżone do siebie pod względem obserwowalnych charakterystyk (o podobnym prawdopodobieństwie uczestnictwa w sieciach nieformalnych), różniące się jednak pod względem przynależności do sieci społecznych. Tak postępując, możemy zakładać, iż to właśnie udział w tych sieciach ma decydujący wpływ na obserwowane różnice w dochodach. Jako że mamy ograniczoną ilość miejsc, poniżej prezentujemy jedynie wyniki uzyskane w drugim kroku, pomijamy zaś prezentację części diagnostycznej modelu<sup>17</sup>. Warto tu jednak wspomnieć, że badane jednostki przed dopasowaniem różnią się między sobą wieloma charakterystykami (np. wykształceniem, udziałem w wyborach, stanem zdrowia, zdobywaniem nowych kwalifikacji itp.). Dzięki dopasowaniu wszystkie te różnice udaje się jednak zniwelować. To natomiast wskazuje na to, iż zastosowanie metod dopasowania może być konieczne dla prawidłowej oceny wpływu kapitału społecznego na poziom dochodów. W tabeli 2 zamieszczono wyniki porównania dochodów osób, które biorą udział w nieformalnych sieciach społecznych, z dochodami osób, które do takich sieci nie przynależą.

Zamieszczone statystyki w pełni potwierdzają wcześniejsze wyniki wskazujące na pozytywny wpływ kapitału społecznego na poziom docho-

dów jednostki. W zależności od metody dopasowania uczestnictwo w nieformalnych sieciach społecznych zwiększa dochód jednostki o 11–13%.

Powyższa analiza daje zatem podstawy do pozytywnej weryfikacji postawionej wcześniej hipotezy. Należy jednak zauważyć, że przedstawione wyniki powinno się traktować jako wstęp do dalszych badań, ponieważ pomimo zastosowanych metod mogą one w dalszym ciągu być obciążone wskutek problemów dwustronnej przyczynowości i endogeniczności. Zasoby kapitału społecznego mogą bowiem wykazywać stosunkowo niewielką zmienność w czasie, a wówczas jego poziom w 2009 i 2007 r. będzie silnie skorelowany. W takim układzie zastosowane podejście różnicujące zmienną objaśnianą i zmienne objaśniające w czasie nie zdawałoby egzaminu. Ponadto problem z endogenicznością mogą powodować czynniki nieobserwowalne. W takim układzie zastosowane metody dopasowania, w których opieraliśmy się na czynnikach obserwowalnych, nie pozwolą na rozwiązanie tego problemu. W obu przypadkach rozwiązaniem byłaby analiza wykorzystująca dane dla dłuższego okresu, umożliwiającą zastosowanie (dynamicznych) technik panelowych. Nowe i obiecujące perspektywy badawcze w tym zakresie odślaniają się wraz ze zwiększaniem się zbioru dostępnych danych<sup>18</sup>.

Tab. 2. Kapitał społeczny a dochody na poziomie indywidualnym – na podstawie metod dopasowania

	Logarytm dochodu osób przynależących do nieformalnych sieci społecznych	Logarytm dochodu osób nieprzynależących do nieformalnych sieci społecznych	Różnica	Statystyka T
Przed dopasowaniem	7,270	7,091	0,178	6,64***
Po dopasowaniu metodą 1 – do –1	7,268	7,138	0,139	3,63***
Po dopasowaniu metodą Kernel	7,269	7,159	0,109	3,92***

\*\*\* p < 0,01

Źródło: obliczenia własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2007 i 2009.

<sup>16</sup> Zdecydowaliśmy się wykorzystać w tej analizie wskaźnik uczestnictwa w sieciach nieformalnych, gdyż – w świetle wyników przedstawionych w tabeli 1 – uczestnictwo właśnie w tego rodzaju sieciach ma największe znaczenie dla poziomu uzyskiwanych dochodów indywidualnych.

<sup>17</sup> Wyniki te można uzyskać od autorów.

<sup>18</sup> Kolejne edycje Diagnozy Społecznej dostarczają coraz więcej danych, które można wykorzystywać do przybliżania kapitału społecznego analizowanego na poziomie jednostki. Przykładowo w ramach Diagnozy Społecznej 2009

## 5. Podsumowanie

W niniejszym artykule podjęto próbę analizy wpływu kapitału społecznego na dobrobyt materialny jednostki. Inspiracją do tego badania była niedawna praca Janusza Czapińskiego (2008), który dowodzi braku zależności między tymi zjawiskami. W tekście pokazujemy, że istnieją przesłanki natury zarówno teoretycznej, jak i empirycznej, które pozwalają podać tę tezę w wątpliwość. Bazując na danych z Diagnozy Społecznej, analizujemy kapitał społeczny z perspektywy przynależności jednostki do sieci społecznych. Przeprowadzona przez nas analiza ekonometryczna dostarcza dowodów, że kapitał społeczny, a w szczególności sieci o charakterze nieformalnym, pozytywnie wpływają na dochody indywidualne. Biorąc pod uwagę, iż wyniki te stoją w sprzeczności z wnioskami przedstawianymi przez Czapińskiego, rysuje się potrzeba dalszych badań nad związkami pomiędzy kapitałem społecznym a dochodem na poziomie indywidualnym. Przyczyn tych różnic upatrujemy przede wszystkim w odmiennym podejściu metodologicznym. Co za tym idzie, do podstawowych kwestii, które należałoby rozwiązać w przyszłych analizach empirycznych, należą problemy związane z pomiarem kapitału społecznego oraz problemy ekonometryczne związane z dwustronną przyczynowością oraz endogenicznością.

respondentom zostały zadane pytania dotyczące uczestnictwa w ostatnim miesiącu w wydarzeniach o charakterze towarzyskim, takich jak wyjście do kina, teatru lub na koncert, wizyta w restauracji, kawiarni lub pubie, spotkanie towarzyskie oraz przyjęcie imieninowe, urodzinowe lub z innej okazji. Właściwości statystyczne odpowiedzi na te pytania pozwoliły nam utworzyć na ich podstawie (za pomocą analizy czynnikowej) jeden zagregowany czynnik oddający nasilenie życia towarzyskiego poza własnym miejscem zamieszkania i jednocześnie potencjalnie wskazujący na zasoby związane z przynależnością do nieformalnych sieci społecznych. Indeks ten, po dodaniu go do opisanych wyżej modeli regresji, miał istotny, pozytywny związek z dochodem indywidualnym. Niestety wskaźnik ten dotyczył wyłącznie roku 2009 i w ramach przyjętego przez nas podejścia nie mógł zostać wykorzystany w zaprezentowanych w niniejszych artykule analizach. Może natomiast posłużyć do dalszych badań wraz z pojawieniem się nowych danych pochodzących z kolejnych odsłon Diagnozy Społecznej.

## Literatura

- Adler P.S., Kwon S. (2002). „Social capital: Prospects for a new concept”, *Academy of Management Review*, t. 27, nr 1, s. 17–40.
- Bourdieu P. (1986). „The forms of capital”, w: J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Burt R.S. (1997). „The contingent value of social capital”, *Administrative Science Quarterly*, t. 42, nr 2, s. 339–365.
- Burt R.S. (2005). *Brokerage and Closure. An Introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman J.S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Czapiński J. (2008). „Kapitał ludzki i kapitał społeczny a dobrobyt materialny. Polski paradoks”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2(4), s. 5–28.
- Dasgupta P. (2005). *The Economics of Social Capital*, Working Paper, University of Cambridge.
- Degenne A., Lebeaux M., Lemel Y. (2006). „Does social capital offset social and economic inequalities? Social capital in everydaylife”, w: H. Flap, B. Völker (red.), *Creation and Returns of Social Capital: A New Research Program*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Durlauf S.N., Fafchamps M. (2004). *Social Capital*, National Bureau of Economic Research, Working Paper nr 10485, Cambridge.
- Fehr E., Fischbacher U., von Rosenblatt B., Schupp J., Wagner G. (2003). *A Nation-Wide Laboratory. Examining Trust and Trustworthiness by Integrating Behavioral Experiments into Representative Surveys*, CESifo Working Paper nr 866.
- Flap H., Völker B. (2001). „Goal specific social capital and job satisfaction. Effects of different types of networks on instrumental and social aspects of work”, *Social Networks*, nr 23, s. 297–320.
- Gargiulo M., Benassi M. (2000). „Trapped in your own net? Network cohesion, structural holes and the adaptation of social capital”, *Organization Science*, t. 11, nr 2, s. 183–196.
- Glaeser E., Laibson D., Scheinkman J.A., Soutter C.L. (2000). „Measuring trust”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 115, nr 3, s. 811–846.
- Granovetter M. (1973). „The strength of weak ties”, *American Journal of Sociology*, t. 78, nr 6, s. 1360–1380, w: E. Ostrom, T.K. Ahn (red.), *Foundations of Social Capital*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Grochowska A., Strawiński P. (2010). *Impact of Social Capital on Individual Well-being in Poland. Proxy-based Approach*, Working Paper nr 13 (36), Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, [http://www.wne.uw.edu.pl/www.php?id\\_www=146](http://www.wne.uw.edu.pl/www.php?id_www=146) (dostęp: 1.03.2011).

Grooteart C. (2001). *Does Social Capital Help the Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia*, Local Level Institutions, Working Paper nr 10, World Bank.

Growiec K., Growiec J. (2010). *Trusting Only Whom You Know, Knowing Only Whom You Trust: The Joint Impact of Social Capital and Trust on Individuals' Economic Performance and Well-Being in CEE Countries*, MPRA Paper nr 23350, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23350> (dostęp: 1.03.2011).

Heckman J., Ichimura H., Todd P.E. (1998). „Matching as an econometric evaluation estimator”, *Review of Economic Studies*, t. 65, nr 2, s. 261–294.

Hsung R.-M., Lin Y.-J. (2008). „Social capital of personnel managers: Causes and return of position-generated networks and participation in voluntary associations”, w: N. Lin, B.H. Ericson (red.), *Social Capital: An International Research Program*. New York: Oxford University Press.

Kostro K. (2005). „Kapitał społeczny w teorii ekonomicznej”, *Gospodarka Narodowa*, nr 7–8, s. 1–28.

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

Lin N., Ao D. (2008). „The invisible hand of social capital: An exploratory study”, w: N. Lin, B.H. Ericson (red.), *Social Capital: An International Research Program*. New York: Oxford University Press.

Lin N., Dumin M. (1986). „Access to occupations through social ties”, *Social Networks*, nr 8, s. 365–385.

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

Łopaciuk-Gonczaryk B. (2009b). *Kapitał społeczny korporacji*, rozprawa doktorska, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

Mehra A., Kilduff M., Brass D.J. (2001). „The social networks of high and low self-monitors: Implications for workplace performance”, *Administrative Science Quarterly*, nr 46, s. 121–146.

Narayan D., Pritchett L. (2000). „Social capital: Evidence and implications”, w: P. Dasgupta, I. Seragilden (red.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington D.C.: World Bank.

Nowak S. (2010). *Metodologia badań społecznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

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

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

Sapienza P., Toldra A., Zingales L. (2010). *Understanding Trust*, Northwestern University, tekst niepublikowany.

Snijders T. (1999). „Prologue to the measurement of social capital”, *La Revue Tocqueville*, nr 20, s. 27–44.

Sobel J. (2002). „Can we trust social capital”, *Journal of Economic Literature*, t. XL, s. 139–154.

## Social capital and individual well-being in Poland: A voice in the discussion

In his recent paper, professor Czapiński analyzes the relationship between social capital and individual well-being in Poland. He concludes that the former has no impact on the latter, which is predominantly driven by human capital. In this paper, we show that this conclusion may not be warranted. Our discussion draws on both theoretical considerations and empirical analysis.

Keywords: social capital, individual well-being, Poland.



Marek Belka

## Globalny kryzys finansowy a gospodarka krajów Unii Europejskiej<sup>1</sup>

**Marek Belka:** Dzień dobry państwu. Panie rektorze, panie profesorze, jest mi miło wystąpić w tak wypełnionej sali, to dzisiaj rzadkość. Doceniam, że państwo zdecydowali się spędzić te dwie godziny z nami.

To, co powiem, nie będzie się odnosiło bezpośrednio do polskiej gospodarki. Nie będę mówił o sytuacji gospodarczej Polski, o budżecie państwa, o polityce pieniężnej, ale o tym, co pośrednio decyduje o okolicznościach, w jakich funkcjonuje polska gospodarka i w jakich podejmowane są najważniejsze decyzje gospodarcze. Ubolewam nad tym, że dyskusje nad polską gospodarką odbywają się często w oderwaniu od szerszego kontekstu, zarówno globalnego, jak i europejskiego.

Po pierwsze, kryzys, który rozpoczął się w 2007 r., nie powstał w Europie. Niemniej jednak to gospodarka europejska została przez ten kryzys najostrożniej ugodzona. Dlaczego? Tutaj chciałbym szerzej poruszyć dwie sprawy. Ten kryzys rozpoczął się między Wall Street a City of London. Jego źródłem były turbulencje na rynku finansowym. Nie pierwszy raz w historii świata poważny kryzys powstał w sferze finansów. Ale tym razem nałożyło się na siebie kilka czynników, które sprawiły, że ten kryzys jest globalny, uderzył w gospodarkę światową bardzo mocno i grozi załamaniem bez precedensu w historii. Różni komentatorzy w odmienny sposób interpretują jego główne przyczyny. Jedni mówią o tym, że źródłem kryzysu trzeba szukać w globalnych nierównowagach gospodarki światowej. Ich zdaniem nie może być tak, że Amerykanie, będąc motorem rozwoju gospodarczego świata, jedynie konsumują, ale nie pamiętają o oszczęd-

zaniu. Chińczycy zaś są producentem dóbr. My Europejczycy – szczególnie Niemcy – znajdujemy się na skrzyżowaniu głównych arterii gospodarki światowej. Niemcy, bardzo upraszczając, zajmują się produkcją dóbr inwestycyjnych, które eksportują do Chin. Chińczycy produkują tanie dobra dla Amerykanów. Dzięki temu Amerykanie nie podwyższają płac zdecydowanej większości pracowników, a ci wciąż mogą wiele konsumować. W efekcie w Stanach Zjednoczonych narasta deficyt handlowy na rachunku bieżącym, a po drugiej stronie, w Chinach, pojawiła się olbrzymia nadwyżka. To pierwsze źródło kryzysu, pomijane przez wielu komentatorów.

Inni oponują, mówiąc: „W porządku, to jest rzeczywiście na dłuższą metę nie do utrzymania, ale gdyby rynek finansowy działał w sposób efektywny, a więc dokonałby skutecznego transferu kapitału, nic złego by się nie stało”. Podstawową funkcją systemu finansowego na świecie (przede wszystkim banków) jest pośrednictwo finansowe, a więc transferowanie kapitału od tych, którzy mają go w nadmiarze, do tych, którzy go potrzebują. Tutaj system bankowy czy system finansowy zawiodł w różnych wymiarach (na ten temat będę jeszcze mówił w kontekście europejskim). To właśnie uznano za drugą ważną przyczynę kryzysu.

Wreszcie niektórzy mówią: „To nie jest tak. To zaczęło się w gospodarce Stanów Zjednoczonych, na rynku kredytów hipotecznych, tam zapanowało szaleństwo”. Popełniono wiele różnych błędów, m.in. w ostatnich latach Rezerwa Federalna utrzymywała stopy procentowe na bardzo niskim poziomie mimo szybkiego tempa wzrostu gospodarczego. To, jak wskazują niektórzy, sprzyjało tworzeniu baniek spekulacyjnych w różnego rodzaju aktywach, przede wszystkim na rynku nieruchomości. Narosły więc olbrzymie bańki spekulacyjne, któ-

<sup>1</sup> Debata miała miejsce podczas sesji specjalnej w ramach seminarium „Dobre rządzenie”, która odbyła się na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie 2 grudnia 2010 r.

re potem gwałtownie pękły, a gospodarka światowa znalazła się na skraju przepaści.

Dodatkowym czynnikiem jest technologia: informacja *online* decyduje o działaniach na rynkach kapitałowych. Dzisiaj więc dostosowania na rynku finansowym następują natychmiast i nigdy żadna decyzja polityczna ani tym bardziej procesy gospodarcze nie mogą nadążyć za działaniami na rynkach kapitałowych. Wszystko to sprawiło, że gospodarka światowa stała się bardzo zintegrowana, bardzo zależna od nastrojów i podatna na kumulatywne zmiany.

Kiedy nie zdołano uratować amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers<sup>2</sup>, powstała panika bankowa. Banki wzajemnie przestały sobie pożyczać pieniądze. Uznały, że zbyt ryzykowne jest kontaktowanie się z innymi i jedynym pewnym partnerem stały się rządy i banki centralne.

Przed kompletną katastrofą ekonomiczną uratowały nas działania przywódców krajów G20. Moim zdaniem była to przede wszystkim polityczna deklaracja tychże przywódców, że żadna duża, systemowo ważna instytucja finansowa nie upadnie. Kilka dni później, kiedy w podobnej sytuacji jak Lehman Brothers znalazł się wielki ubezpieczyciel AIG, to bez żadnych oporów wpompowano w niego około 100 mld dolarów. Czyli dotrzymano słowa, nie pozwolono, żeby organizacja, która była o wiele mocniej zintegrowana z innymi niż Lehman Brothers, upadła.

Ta deklaracja oznaczała jednak zawieszenie podstawowych zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej. Bo jeżeli się ogłasza, że żadna systemowo ważna instytucja finansowa nie upadnie, to znaczy, że piekła nie ma: „możecie robić co chcecie, i tak nie pozwolimy wam zbankrutować”. Innymi słowy: podatnik za was zapłaci. Dzisiaj płacimy za tę, niezbędną być może, ale bardzo kosztowną deklarację.

Dlaczego w Europie kryzys odbił się najostrzej? W pierwszej chwili sądzono, że regio-

nem najbardziej podatnym na kryzys jest nasz region: Europa Środkowa i Wschodnia. Z jakiego powodu? Dlatego, że był to i dalej jest jedyny region świata (poza światem wysoko rozwiniętym), który importuje kapitał. Zgodnie z teorią ekonomii kapitał przepływa – jeżeli panuje swoboda przepływu kapitału – z miejsc, w których może przynieść mniejszą stopę zwrotu, tam, gdzie jest wyższa stopa zwrotu. Zasadniczo w krajach słabiej rozwiniętych, gdzie występuje proces doganiania, czyli konwergencji, stopy zwrotu są wyższe. Rzeczywiście w przypadku naszego regionu kapitał płynął tu szerokim strumieniem z krajów wyżej rozwiniętych, sprzyjając rozwojowi gospodarce. A jeżeli sądzić państwo, że tak było w innych częściach gospodarki światowej, to się mylicie. Azja – przecież słabiej rozwinięta od krajów czołówki światowej: Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej – była wielkim eksporterem kapitału. Ameryka Łacińska okazała się także eksporterem kapitału netto. Nawet Afryka, w ostatniej dekadzie, była eksporterem kapitału netto. Tylko tutaj byliśmy odbiorcami kapitału. Wiele krajów naszego regionu zaczęło być importerami kapitału w ilościach przekraczających możliwości jego zdrowej absorpcji. Szczególnie dotyczy to małych krajów, w których funkcjonował system sztywnego kursu waluty – kraje bałtyckie, Bułgaria, ale także Rumunia i Węgry, choć te ostatnie miały płynny kurs walutowy. Do tych krajów kapitał napływał i wzmagał konsumpcję; charakterystyczne, że lokowany był w znaczącej mierze w tzw. *non-tradeable sectors*, czyli sektorach gospodarki, które nie wytwarzały produktów eksportowalnych. Na przykład większość wzrostu gospodarczego w Bułgarii w ostatniej dekadzie brała się z dwóch sektorów: usług finansowych i nieruchomości.

Kiedy kryzys się zaczął, rynek międzybankowy zamarł. Nikt nikomu nie wierzył, więc amerykańscy komentatorzy wywnioskowali, że kapitał przestanie płynąć także do naszego regionu. Co więcej, nie tylko przestanie płynąć, ale zacznie być w panice wycofywany. Wskazywano na to, że ponieważ większość sektora bankowego w tych krajach była i jest zdominowana przez banki Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych, to wysysanie kapitału będzie bardzo łatwe i szybkie. I konieczne, bo banki matki będą tego ka-

<sup>2</sup> Lehman Brothers ogłosił swoje bankructwo 15 września 2008 r. Wywołało to panikę na rynkach światowych. Bankructwo to uznane zostało za początek światowego kryzysu finansowego. Upadek Lehman Brothers i obawa przed upadkiem kolejnych wielkich banków skłoniły rząd amerykański do przygotowania bezprecedensowego programu wsparcia dla sektora finansowego wartego 700 mld dolarów (tzw. planu Paulsona).



pięta potrzebowały. Spodziewano się więc, że nasz region może stać się „czarną dziurą”, stanowiącą zagrożenie dla krajów Europy Zachodniej utrzymujących szczególnie bliskie stosunki z krajami naszego regionu – Austrii, Holandii, Belgii, Włoch, do pewnego stopnia Niemiec. To te kraje miały być narażone na największe ryzyko, związane z olbrzymim kryzysem, jakiego się spodziewano w krajach naszego regionu.

Rzeczywiście kryzys wybuchł w kilku z nich. W tych, które okazały się mocniej zadłużone i bardzo wrażliwe nawet nie na ucieczkę kapitału, ale na zwolnienie i zastopowanie transferu kapitału. Technicznie odbywa się to w prosty sposób: któregoś tygodnia minister finansów danego kraju ogłasza cotygodniową aukcję obligacji i bonów skarbowych, ale nie ma na nie popytu. Trzeba wówczas prosić o pomoc albo ogłosić bankructwo. Węgry, Rumunia, Łotwa, Serbia, Ukraina, trochę inny przypadek – Mołdawia, poprosiły o pomoc Międzynarodowy Fundusz Walutowy. I taką pomoc otrzymały.

Często nasz tok rozumowania jest taki: narażone na problemy związane z refinansowaniem długu są kraje, które mają olbrzymi dług publiczny, w których finanse państwa były w stanie braku dyscypliny. Ale nie jest tak zawsze. Rzeczywiście tak było na Węgrzech, do pewnego stopnia w Rumunii, ale już nie na Łotwie ani na Ukrainie. Dług publiczny był niewielki, dług prywatny – olbrzymi. Na marginesie: jedną z lekcji z obecnego kryzysu jest to, że musimy patrzeć na ogólne zadłużenie danego kraju – publiczne i prywatne. W istocie nie ma żadnej gwarancji, że jeśli w danym kraju są zdrowe finanse publiczne i niezdrowe finanse prywatne, to nie będzie on podatny na kryzysy. Estonia, Łotwa, Litwa to trzy kraje, które właściwie nie miały długu publicznego.

Niemniej jednak kryzys w naszej części Europy nie okazał się tak głęboki, jak się spodziewano. Po pierwsze, w żadnym z tych krajów nie doszło do kryzysu walutowego, do upadku waluty, do jakiejś gwałtownej deprecjacji. W żadnym z tych krajów banki zagraniczne nie uznały, że nadszedł czas, żeby się wycofać. Nawet na Ukrainie, gdzie nastąpił kryzys bankowy, żaden zagraniczny bank się nie wycofał. Co więcej, kapitał nadal napływał, a niektóre, najlepiej zarządzane kraje, takie jak Czechy i Polska, są wręcz

znaczącymi odbiorcami kapitału. Można więc powiedzieć, że nie sprawdziły się czarne scenariusze. Rzeczywiście kryzys nastąpił, ale w krajach naszego regionu zarówno rządy, jak i społeczeństwa są na tyle sprawne, aby doprowadzić do potrzebnej konsolidacji finansów publicznych. Na Łotwie, która wydawała się przypadkiem beznadziejnym, w ciągu jednego roku obniżono konsumpcję prywatną o 40%! Oczywiście to spowodowało pogłębienie kryzysu gospodarczego, ale sytuacja się ustabilizowała i Łotwa powoli zaczyna rosnąć. I tak jest w Estonii, na Litwie, tak dzieje się z pewnym opóźnieniem i problemami na Węgrzech, w Rumunii, w Bułgarii itd. Okazało się, że był to poważny kryzys, ale udało się go – zarówno siłami krajowymi, jak i międzynarodowymi – opanować.

Teraz przejdę do trzeciej części mojej wypowiedzi – o Europie Zachodniej. W niektórych krajach Europy Zachodniej wystąpiły potężne turbulencje gospodarcze. W Irlandii sami Irlandczycy gorzko żartowali, że różnią się od Islandii tylko jedną literą i sześcioma miesiącami – kryzys rozpoczął się u nich sześć miesięcy później. System bankowy Irlandii był za duży w stosunku do jej gospodarki. Wiązało się to z boomem inwestycyjnym, szczególnie w inwestycjach mieszkaniowych – skończył się on w momencie, kiedy nastąpił kryzys. Ale w ciągu 20 lat Irlandia z kraju biednego stała się jednym z najbogatszych krajów Unii Europejskiej. W Hiszpanii także miał miejsce wybujały wzrost inwestycji w budownictwo mieszkaniowe. Kiedy rozpoczął się kryzys, ceny nieruchomości spadły. Zaangażowani w rynek mieszkaniowy stracili olbrzymie pieniądze, bankrutowali, co przyniosło z sobą falę zwolnień z pracy. Grecja – dzisiaj symbol nieroztropności budżetowej – przez kilkadziesiąt lat bez poczucia odpowiedzialności zwiększała dług publiczny. To są przypadki szczególne. To nie wyjaśnia obecnych trudności w Unii Europejskiej, a szczególnie w strefie euro.

Czy coś wiąże więc tę szczególną podatność na kryzysy z faktem istnienia euro? Teraz pewnie myślicie państwo, że skrytykuję euro. Wręcz przeciwnie: jestem zwolennikiem euro, jestem zwolennikiem przystąpienia Polski do strefy euro. Fakty są następujące. Jakie były korzyści z wprowadzenia euro? Przede wszystkim euro miało stworzyć i stworzyło wspólny rynek fi-

nansowy. To pozwoliło na olbrzymią ekspansję europejskich korporacji i przedsiębiorstw na całym świecie. To sprzyjało intensyfikacji wymiany handlowej w ramach strefy euro. Ci, którzy byli zwolennikami przyjęcia euro od samego początku, sądzili, że wprowadzenie wspólnej waluty stanie się bodźcem dla wdrożenia pozytywnych reform strukturalnych. Kraj wstępujący do strefy euro nie tylko był zmuszony do uporządkowania swoich finansów publicznych zgodnie z kryteriami z Maastricht. Wejście do wspólnej strefy walutowej oznacza bowiem utratę suwerenności w obszarze polityki pieniężnej, a więc brak możliwości dewaluowania waluty, kiedy będzie to wskazane. Sądzono więc, że kraje będą musiały reformować rynki pracy, będą musiały być bardziej roztropne, jeśli chodzi o wydatki budżetowe. Mówiąc krótko, będą musiały nadrabiać brak własnej polityki pieniężnej innymi politykami gospodarczymi. Nic takiego się nie stało. Wręcz przeciwnie, euro zadziało jak usypiacz, jak środek przeciwbólowy. Gdyby kraj z własną walutą prowadził własną nieodpowiedzialną politykę budżetową, to natychmiast odbiłoby się to na kursie jego waluty. W poważniejszych przypadkach mogłoby to doprowadzić do kryzysu danej waluty. Ale nie w strefie euro – euro stanowiło bufor ochronny. Gdyby Grecy mieli drachmę, to ta drachma by się zdewałowowała, a więc pojawiłyby się naciski na ministra finansów i rząd, że należy „coś zrobić”... Jednak Grecy mają euro. Paradoksalnie więc euro w pierwszej fazie kryzysu chroniło kraje strefy euro przed kryzysem, a w poprzedniej dekadzie „obroniło” je przed koniecznością wprowadzenia właściwych zmian strukturalnych w gospodarce.

W samym kryzysie wspólna waluta okazała się najpierw wielkim dobrodziejstwem. Wydawało się, że kraje, które mogłyby mieć problemy z obsługą finansową swoich potrzeb pożyczkowych, będą wolne od tych kłopotów. Przecież istniał wspólny bank centralny, który dostarczał olbrzymich ilości płynności, olbrzymich środków finansowych na rynek. A rynki, nieefektywne, jak się okazało (to jest następna lekcja z tego kryzysu), nie odróżniały ryzyka greckiego, portugalskiego, irlandzkiego od ryzyka francuskiego, fińskiego czy niemieckiego. I kazały sobie płacić bardzo podobne ceny w formie oprocentowania od emitowanego przez te kraje długu, czy-

li obligacji państwowych. Do czasu. W pewnym momencie bańka pękła. Zaczęło się to w Grecji z powodu pozornie nieistotnej rzeczy. Wyszło na jaw, że od wielu lat Grecy niezbyt precyzyjnie opracowywali, zbierali i przedstawiali statystyki. Nagle analitycy na rynkach finansowych złapali się za głowę: „Zostaliśmy oszukani”. Grecy stracili dostęp do rynku finansowego, a jeżeli nawet go mają, to po takich kosztach, że dalsza obsługa długu publicznego w Grecji stała się niemożliwa. I okazuje się, że jeden kraj po drugim wpada, z różnych powodów, w tę samą pułapkę. Jak do tego doszło? Euro stało się problemem. Nie dlatego, że jest czymś złym. Projekt wspólnej waluty okazał się niedokończony. Wspólna waluta jest, jak skłonni bylibyśmy przypuszczać, atrybutem kraju federacyjnego takiego jak USA. Są różne argumenty, które można przytoczyć za wspólną walutą lub przeciw niej, ale kryzys nas nauczył, że aby kraje w ramach Unii Europejskiej dobrze funkcjonowały z jedną walutą, muszą spełnić pewne warunki.

Po pierwsze, albo scentralizowana polityka budżetowa, albo wspólny budżet. Po co? Proszę państwa, jeśli się emituje w jednej walucie obligacje, czyli dług, to ktoś musi gwarantować spłatę tego długu, prawda? Kto gwarantuje spłatę tego długu w Stanach Zjednoczonych? Teoretycznie rzecz biorąc, amerykański podatek. A kto gwarantuje spłatę instrumentów dłużnych emitowanych w euro? Czy istnieje podatek europejski? Nie ma podatnika europejskiego. Jest podatek niemiecki, grecki, portugalski itd. Podobnie jak nie ma jednego podatnika europejskiego, tak nie ma jednego budżetu. To, co dzisiaj znamy jako budżet europejski, jako budżet solidarności, to nie jest tego typu budżet. To jest jedna czterdziesta tego, co byłoby potrzebne, gdybyśmy mieli mieć w strefie euro wspólny budżet. Po co ten budżet? Aby mieć pieniądze na transfery. Jeśli Nebraska się gorzej rozwija od Massachusetts albo Nowy Jork od Atlanty, to wcześniej czy później w amerykańskim systemie budżetowym uruchamiane są mechanizmy, które wyrównują te nierównowagi. Dlaczego natomiast podatek niemiecki ma płacić za podatnika greckiego albo irlandzkiego? Tym się różnią Stany Zjednoczone i ich wspólna waluta od niepaństwa Unii Europejskiej, która też ma wspólną walutę. Jeżeli nie mamy wspólnego budżetu-

tu, co robimy? Szukamy protezy. Taką protezą jest układ z Maastricht, który stanowi w istocie umowę dżentelmeńską, w której się wszyscy zobowiązują, że będą się zachowywać poprawnie. Czyli będą prowadzić odpowiedzialną politykę budżetową, nie narażając tym samym innego kraju na konieczność wyprowadzania ich z kłopotów. Debatuje się w Unii Europejskiej, jak tę umowę dżentelmeńską zaostrzyć, wprowadzić sankcje.

Słabością euro jest nie tylko brak odpowiednika budżetowego dla wspólnej waluty, ale także kwestia różnic w rozwoju gospodarczym w ramach euro. Sądziliśmy, a raczej mieliśmy nadzieję, że sprawa wspólnej waluty doprowadzi do przyspieszenia procesu konwergencji. To znaczy, że kraje uboższe będą rosły szybciej i w ten sposób różnice w poziomie rozwoju krajów Unii Europejskiej zanikną albo zaczną się zmniejszać. I rzeczywiście tak było. Hiszpania, Irlandia – to przykłady szybkiego wzrostu. Kraje naszego regionu nie są typowe, bo w większości nie znajdują się w strefie euro, ale ta konwergencja następuje. Niestety okazało się, że możemy mieć także do czynienia z dywergencją. Portugalia nie dość szybko gonila najbardziej rozwiniętą część Europy, a teraz w kryzysie okazało się, że możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której kraje wyżej rozwinięte będą rosnać szybciej niż kraje słabiej rozwinięte. Niemcy rosna szybciej niż południowe Włochy. Tak może być przez wiele lat. Gdyby istniał swobodny przepływ siły roboczej, nie stanowiłoby to problemu. Tylko że swobodny przepływ siły roboczej jest możliwy w Stanach Zjednoczonych, ale nie w Europie. Mimo że przepływy siły roboczej gwałtownie się zwiększyły po wejściu krajów naszego regionu do Unii Europejskiej, było to jednak przemieszczenie jednokierunkowe.

Podsumowując, Unia Europejska czy unia walutowa jest projektem fantastycznym, ambitnym, ale niedokończonym. Ambicje polityczne okazały się większe niż możliwości i chęć dopasowania do nich struktur gospodarczych. I to jest dzisiaj problem, pytanie o przyszłość euro. Nam pozostaje spytać, jak się w związku z tym zachowywać. Ale to zostawię już moim panelistom i państwu. Dziękuję.

**Mirosław Gronicki:** Dzień dobry państwu, bardzo mi miło gościć tutaj po raz kolej-

ny. Trudno się ustosunkować w sposób jednoznaczny do tego, co powiedział profesor Belka. Wystąpienie było wielowątkowe, więc siłą rzeczy postaram się ustosunkować do wątków, które dotyczą Polski. Pan profesor powiedział, że jesteśmy bardzo polocentryczni, więc ja będę przedstawicielem polocentryzmu, oczywiście biorąc pod uwagę pewne ograniczenia.

Zasadnicza sprawa to kwestia euro i wejścia Polski do strefy euro. Pamiętam, że na początku tej dekady wszyscy byliśmy pod wrażeniem organizacji unii monetarnej i sukcesów krajów, które do tej unii weszły, a szczególnie tych, które w tej chwili najgorzej sobie radzą z kryzysem finansowym: przykładami dla nas były Portugalia i Grecja. Kraje słabo rozwinięte, mające kłopoty z budżetem, kłopoty strukturalne, wchodząc do strefy europejskiej, przejmowały wiarygodność marki niemieckiej. Przejmując tę wiarygodność, dramatycznie obniżały koszty zadłużenia, toteż mogły spokojnie funkcjonować. Kolejna rzecz to praktycznie nieograniczony dostęp do kapitału. Banki tych krajów mogły w ECB, na rynku międzybankowym, pożyczać po przyzwoitej cenie i w ten sposób stymulować popyt krajowy. Wydawało się, że to świetna sytuacja. Dopiero gdy przyszedł kryzys, oczy się otworzyły. Okazało się, że jeżeli nie ma umiejętnego zarządzania sferą publiczną, jeżeli nie ma umiejętnego zarządzania sektorem finansowym, to pojawiają się kłopoty. Jak więc możemy to odnieść do sytuacji polskiej (bo przecież chcemy być trochę polocentryczni)?

Oczywiście jest to, co mogłoby się zdarzyć, gdyby Polska, powiedzmy w 2007 r., jak wcześniej zakładaliśmy, wstąpiła do ERMII, a następnie w 2009 r. do unii monetarnej. Taki był plan na lata 2007–2009. Po pierwsze, gdyby nie nastąpił kryzys, mielibyśmy niższe koszty obsługi zadłużenia – super! Po drugie, mielibyśmy dostęp do kapitału – super! Tylko jedna podstawowa sprawa: w latach 2005–2007 koszty ubezpieczenia polskich papierów za granicą były podobne jak koszty ubezpieczenia np. Greków czy Włochów, czyli bardzo niskie. Zatem praktycznie rzecz biorąc, z tego punktu widzenia nie byłoby sensu przyjmowania euro. Zewnętrzna płynność na rynkach finansowych pozwalała się Polsce spokojnie finansować. Napływ kapitału był rzeczywiście potężny. Przyszedł kryzys i oczywiście

wszystko się rozjechało. W pewnym momencie różnica między CDS'ami polskimi a niemieckimi, tymi najbardziej wiarygodnymi, osiągnęła ponad 4 punkty procentowe. Różnica między rentownościami polskich i niemieckich obligacji dziesięcioletnich wynosiła ponad 5,5 punktu procentowego.

Kryzys pokazał, że gdybyśmy byli w unii monetarnej i nie mielibyśmy kłopotów strukturalnych, to moglibyśmy lepiej przetrwać. Ale okazało się, jak powiedział profesor Belka, że kłopoty strukturalne spowodowałyby, że nawet gdybyśmy byli w unii monetarnej, to w podobny sposób odczulibyśmy kryzys fiskalny jak Grecy, Hiszpanie, Irlandczycy i Portugalczycy. Jedyne struktura naszej gospodarki – i tutaj muszę poprzeć stwierdzenie pana profesora – była dobra. Polska i Czechy były krajami, które przeszły przez kryzys najlepiej – Czechy chyba jeszcze lepiej niż Polska. Co się stało? W ubiegłym i – szczególnie – w tym roku potrzeby pożyczkowe polskiego sektora finansów publicznych zostały prawie w całości sfinansowane przez kapitał zagraniczny. Gdyby sytuacja była inna, złoty byłby niesamowicie mocny. Tak się nie stało, ale o tym też za chwilę.

Kryzys spowodował, że potrzeby pożyczkowe sektora prywatnego relatywnie się zmniejszyły i praktycznie mieliśmy do czynienia ze stabilizacją zadłużenia sektora prywatnego względem zagranicy. To też pomogło w pewnej odbudowie wiarygodności. Jednak pojawił się również ciekawy problem w polskim systemie bankowym. O ile w latach 2006–2008 akcja kredytowa polskich banków była finansowana w większości poprzez napływ kapitału zewnętrznego, w mniejszym stopniu poprzez oszczędności krajowe, o tyle w kryzysie to się skończyło; jedyna rzecz, którą zrobiły banki zagraniczne, to zaprzestanie przysyłania nam kapitału. Mamy tu zatem do czynienia z niewielkim odpływem kapitału zagranicznego z sektora bankowego, dodatkowo wzmocnionym przez odpływ pieniędzy, które się pojawiają w elemencie bilansu płatniczego nazywanym „błędy i opuszczenia” (suma rządu 4% PKB). Można powiedzieć, że z jednej strony dobre postrzeganie Polski, dobre postrzeganie polskiego systemu publicznego było jak gdyby kontrowane przez odpływ pieniędzy z sektora finansowego, odpływ trochę niewidzialny –

dlatego polski złoty wygląda jak wygląda. Od pewnego czasu mamy do czynienia ze stabilizacją złotego. Kurs względem euro od połowy 2009 r. plasuje się w przedziale od 3,9 zł do 4,1 zł. Pytanie, czy sytuacja, która może się zdarzyć w najbliższym czasie w krajach unijnych – czyli kolejne kryzysy finansowe, kolejne kryzysy bankowe – w Hiszpanii, Portugalii i Włoszech, nie doprowadzi do tego, że postrzeganie Polski przestanie być tak miłe. Proszę pamiętać o tym, co powiedziałem wcześniej: znakomite sfinansowanie naszych potrzeb pożyczkowych odbyło się kosztem ucieczki kapitału właśnie z tych krajów. Jeżeli Polska nie zacznie poprawiać swojego sektora publicznego, jeśli relatywnie będzie on postrzegany gorzej, sytuacja może się zmienić. Na zakończenie powiem slangiem finansowym: o ile do tej pory inwestycje finansowe w Polsce dawały zwrot kilkunastoprocentowy, wynikający ze wzrostu ceny aktywów i wzrostu wartości polskiej waluty, o tyle w przyszłym roku, jeżeli złoty się nie wzmocni, to – paradoksalnie – nie będziemy mieli tak mocnego napływu kapitału, jak do tej pory, a więc sytuacja może być do pewnego stopnia groźna. Nie chcę tutaj rysować czarnych scenariuszy, ale jest dość spore prawdopodobieństwo, że tak się stanie. Dziękuję.

**Jan Czekał:** Dziękuję bardzo, jest to dla mnie zaszczyt występować w tak znakomitym gronie. Odniosę się zarówno do tego, co powiedział pan profesor Belka, jak i do tego, czego nie powiedział. Pan profesor zarysował nam pewien mechanizm powstawania światowego kryzysu, jego rozprzestrzeniania się w gospodarce światowej, także na kraje naszego regionu i na gospodarkę polską. Na szczęście polska gospodarka, jak wiemy, nie została dotknięta kryzysem w takim zakresie, w jakim zostały nim dotknięte inne kraje regionu, co jednak stało się nie bez powodu. Profesor Belka na początku swojego wystąpienia zarysował trzy główne hipotezy, przyczyny wybuchu światowego kryzysu, którego świadkami jesteśmy właściwie do dzisiaj.

Za te przyczyny uznał, po pierwsze, globalną nierównowagę, przede wszystkim na linii Chiny – Stany Zjednoczone; po drugie, pewne niedociągnięcia w funkcjonowaniu światowego systemu finansowego; po trzecie, kryzys *subprime*, kryzys na rynku amerykańskich kredytów hipotecznych. Można to usystematyzować w taki spo-

sób, że nie ulega wątpliwości, iż pierwotną przyczyną tego, co się stało w gospodarce światowej, był rzeczywście kryzys na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych. Wynika to z wielu względów. Po pierwsze, o czym wspominał pan profesor Belka, z tego, że amerykański bank centralny po 11 września 2001 r. prowadził luźną politykę pieniężną, ponieważ obawiano się recesji w gospodarce amerykańskiej, w związku z czym przez długi czas stopy procentowe były utrzymywane na niezwykle niskim poziomie. Drugą przyczyną to zmiany w mechanizmie udzielania kredytów hipotecznych na przełomie ostatniej dekady ubiegłego wieku i pierwszej dekady XXI w. Ten mechanizm został rozregulowany w takim znaczeniu, że banki amerykańskie zaczęły udzielać kredytów tym gospodarstwom domowym, którym ich dotąd nie udzielały, gdyż nie spełniały one warunków zdolności kredytowej. Mechanizm ten miał także różne istotne przyczyny polityczne. W *Erze zawirowań* Greenspana widać, że amerykański bank centralny chciał się przyczynić do urzeczywistnienia *American dream* – hasła prezydenta Busha głoszącego, że każda rodzina powinna mieć własny dom lub mieszkanie (w Stanach Zjednoczonych są to przeważnie domy), co z ekonomicznego punktu widzenia jest nieco bezsensowne, bo pewnej części gospodarstw nie stać na posiadanie własnego domu. Jeżeli jednak udzielamy kredytu na zakup tego domu czy mieszkania, to oczywiście liczymy się z tym, że portfel kredytowy banku się pogorszy – i tak się stało. Tak że główną przyczynę upatruję w rynku kredytu hipotecznego w Stanach Zjednoczonych.

Oczywiście pozostałe elementy, które wymienił profesor Belka, też miały istotne znaczenie z punktu widzenia mechanizmu rozprzestrzeniania się kryzysu w gospodarce światowej. Jeżeli chodzi np. o światowy sektor finansowy, to trzeba powiedzieć, że kupował on papiery wartościowe wyemitowane w oparciu o amerykańskie kredyty hipoteczne, nie zwracając uwagi na ryzyko z tym związane. Cały mechanizm ujawniania ryzyka został tutaj zdeformowany. *Notabene* było to jedną z przyczyn późniejszego kryzysu w Europie Zachodniej. Przede wszystkim dlatego, że banki i cały sektor finansowy poniosły olbrzymie straty, co zmniejszało zdolność kredytową sektora bankowego.

Według ostatnich szacunków Banku Światowego łączne straty sektora finansowego w świecie wynoszą około półtora biliona dolarów, z czego mniej więcej 40% strat poniosły banki amerykańskie, a 40% banki europejskie. Jest więc zrozumiałe, że w tej sytuacji naruszona została baza kapitałowa banków, oczywiście w pierwszej kolejności amerykańskich, ale także europejskich, co z konieczności ograniczyło zasilanie finansowe gospodarki ze strony sektora bankowego. Oczywiście tym trzecim elementem są globalne nierównowagi; gdyby nie nadmiar oszczędności w gospodarce światowej, z jakim mieliśmy do czynienia w poprzedniej dekadzie, to nie byłoby możliwe sfinansowanie nadmiernie rozwiniętego sektora budowlanego w Stanach Zjednoczonych. Głównym dostawcą tych oszczędności były Chiny, ale nie tylko dlatego, że nadwyżki finansowe występowały też w krajach naftowych z tytułu wzrostu ropy naftowej itd. To rzeczywście przyczyniło się do wybuchu kryzysu, ponieważ te światowe oszczędności zostały zaabsorbowane przez gospodarkę amerykańską. Gdyby ich nie było, to sektor budowlany by się tak nie rozwijał.

Teraz chciałem powiedzieć kilka słów o tym, jak kryzys odbił się na krajach Europy Wschodniej, także na gospodarce polskiej. Oczywiście wspominałem o tym na początku, mówili też o tym moi szanowni przedmówcy: sytuacja poszczególnych krajów była bardzo zróżnicowana. Kraje nadbałtyckie, Rumunia może w mniejszym stopniu, charakteryzowały się potężnymi nierównowagami. Amerykańska nierównowaga to przy tym niewielka sprawa. W krajach nadbałtyckich czy w Bułgarii ujemne saldo na rachunku obrotów bieżących sięgało 30–35% PKB. W niektórych z nich konsumpcja rosła w tempie 30–35% w skali roku. Mimo że gospodarki rozwijały się relatywnie szybko (w tempie 10–12%), ta rosnąca konsumpcja musiała być oczywiście sfinansowana napływem kapitału zagranicznego. W związku z tym, jeśli chodzi o czynniki, które wpływały na sytuację gospodarczą krajów naszego regionu, znaczna ich część znajdowała się także w sektorze bankowym; wydaje mi się jednak, że głównym kanałem, za pośrednictwem którego kryzys dotarł do krajów naszego regionu, w tym także do gospodarki polskiej, był sektor realny gospodarki. Dlaczego? Polskie banki nie zostały, praktycznie rzecz biorąc, do-

tknięte kryzysem, tzn. nie poniosły strat z tytułu posiadania toksycznych aktywów. Oczywiście, mówił to profesor Belka, u nas rynek międzybankowy także się zatkał, powodowało to pewne perturbacje, ale sytuacja naszych banków była odmienna niż amerykańskich czy zachodnioeuropejskich, bo nasz sektor bankowy tych strat nie poniósł, w związku z czym jego baza kapitałowa nie została uszczuplona.

Natomiast według mnie głównym powodem jest sektor realny gospodarki. W 2009 r. światowy PKB skurczył się o 0,9%, a światowy handel – o 12%. Najbardziej tę sytuację odczuwają małe, względnie otwarte gospodarki, które mają wysoki udział eksportu w handlu zagranicznym; to też wpływało na sytuację krajów naszego regionu. Polska jest krajem o mniejszym udziale handlu zagranicznego w PKB niż np. Czechy, Węgry i Słowacja, dlatego kryzys dotknął nas w mniejszym stopniu.

Po drugie, można powiedzieć, że polska gospodarka rozwijała się w tej dekadzie relatywnie szybko. Zresztą jeżeli popatrzymy na cały okres od 1989 r. i porównamy go z danymi dotyczącymi wzrostu krajowego brutto krajów transformujących się, postsocjalistycznych, to PKB Polski uległ do dziś mniej więcej podwojeniu, natomiast druga pod tym względem Słowenia odnotowała 60% wzrostu PKB, czyli w całym tym dwudziestolecu gospodarka polska rozwijała się najszybciej i, co najważniejsze, była przy tym wzroście w miarę zrównoważona. Nie mieliśmy nadmiernego zadłużenia zagranicznego. Do chwili obecnej także ciężar długu publicznego nie jest tak duży, żebyśmy nie mogli go udźwignąć. Oczywiście w sytuacji zawirowań na świecie sytuacja się komplikuje. Można zwrócić uwagę, że w latach 2008–2009 zgłaszano różne propozycje np. pobudzania gospodarki poprzez zwiększenie deficytu budżetowego, ale trzeba pamiętać o jednej rzeczy. My pod koniec 2008 r. też staliśmy na krawędzi kryzysu walutowego. Złoty zbliżał się do wartości 5 za jedno euro, przekroczenie tej granicy mogłoby spowodować efekt psychologiczny, który groziłby nam kryzysem walutowym.

Reasumując, moim zdaniem czynniki o charakterze finansowym są oczywiście bardzo istotne, ale kryzys do naszej części Europy dotarł

głównie przez sferę realną gospodarki. Dziękuję bardzo.

## Pytania i wypowiedzi z sali

**Igor Styn** (Katedra Finansów): Szanowni państwo, z tego, co powiedział pan profesor Belka, wynika, że wszelkie próby naprawy sektora finansowego i zmiany formalnoprawne po Bazylei II nie mają sensu. A to dlatego, że rynki finansowe i prawnicy pracujący dla sektora prędzej czy później wymyślą nowe obejścia obostrzeń proponowanych przez Bazyleę III<sup>3</sup>, a większe instytucje finansowe i tak zostaną wyciągnięte z kłopotów finansowych przez podatników, zgodnie z zasadą TBTF (ang. *too big to fail*). W ogóle nie będą więc przestrzegały Bazylei III, z definicji. Bo po co? I tak nic się nie zmieni. To jest pierwsza rzecz.

Druga rzecz: porównując kryzysy z lat 30. i obecne, można zauważyć, że wtedy Fed (Federal Reserve) uczył się, co to jest stopa procentowa, nie było teorii, nie bardzo wiedziano, jak się zachować. Teraz oprogramowanie jest, teorie są, banki posiadają wiedzę i algorytmy kalkulowania ryzyka i obciążenia kapitałowego – wszystko jest. Ale nie zadziałało, więc winien jest czynnik ludzki, a nie brak wiedzy, co znaczy, że kryzysy będą się dalej powtarzały pomimo posiadanej przez bankierów wiedzy i regulacji mających im przeciwdziałać.

Kolejna rzecz: przy takiej, a nie innej polityce pieniężnej w USA Fed niejako wskazuje, że jest bezradny. Nie bardzo wie, w jaki sposób ma tę politykę kontynuować. Dodruk pieniędzy oznacza, moim zdaniem, że Fed uważa, iż dalszy wzrost gospodarki amerykańskiej opiera się na bardzo kruchych podstawach, co jest prawdą, ponieważ nadal istnieje ujemne saldo oszczędności – Amerykanie nie zaczęli oszczędzać. Albo może zaczęli, ale jeszcze tego nie widać. Gdyby zaczęli, drastycznie ograniczyłoby to konsump-

<sup>3</sup> Bazylea III to nowe zasady zarządzania ryzykiem w systemie bankowym, które uzgodnili szefowie banków centralnych i nadzorów finansowych (ogłoszone 26 lipca 2010 r.). Ich wprowadzenie miało służyć poprawie kondycji banków europejskich dzięki zaostrzeniu wymogów związanych z ilością i jakością posiadanego przez nie kapitału.

cję, ale pomału poprawiło zdolność kredytową gospodarstw domowych i pieniądze wpompowane przez Fed w system bankowy USA zaczęłyby powoli być transferowane do gospodarki w postaci kredytów m.in. dla ludności, a nie byłyby inwestowane w inne, bezpieczniejsze aktywa. W efekcie mamy zamknięte koło, przynajmniej w krótkim i średnim okresie. Czyli co dalej, panie profesorze? Czy czeka nas skrócenie cyklu i nowa, tym razem głębsza wersja kryzysu? Dziękuję.

**Maria Sierpińska:** Nie będę wygłaszać swoich poglądów, bo studenci je w dużym stopniu znają, natomiast chcę zadać pytanie. Panie profesorze, czy przyczyny inflacji w Polsce są takie same jak w Europie? Reagujemy na inflację tak samo, jak reagują inne kraje, a wydaje mi się – i wiele na to wskazuje – że mamy do czynienia z inflacją kosztową. Przyrost cen energii, wysokie stopy procentowe kredytów i pożyczek powiększają koszty przedsiębiorstw, a te (tam, gdzie to jest możliwe) są przenoszone na ceny. Przyrost cen nie wynika z nadmiaru pieniądza na rynku. Kiedyś robiłam takie obliczenia: w przeciętnej hucie europejskiej 3,5% kosztów stanowiły koszty finansowe, a w naszej hucie było to 20%, co oznaczało, że co piątą złotówkę uzyskaną od klienta należało odprowadzić do banku w postaci odsetek. W związku z tym w ogóle nie było możliwości finansowania, możliwości dokończenia rozpoczętych inwestycji. Wydaje mi się, że trzeba by na zjawisko inflacji popatrzeć inaczej. Dlaczego o tym mówię? Niedawno było słyhać zapowiedzi, że po nowym roku wzrośnie stopa procentowa, co by oznaczało, że należy wyhamować dopływ pieniądza do gospodarki. Ale równocześnie banki chcą zwiększyć środki na nieruchomości, na inwestycje, aby pobudzić rozwój. Czy nie ma zagrożenia udzielania kredytów w warunkach, kiedy kryzys mamy za plecami, a podmioty i osoby fizyczne tracą zdolność do obsługi tych kredytów?

Kolejna kwestia to wzmocnienie złotego. Czemu ma służyć wzmocnienie złotego? Był taki miesiąc, kiedy euro kosztowało 4,60 zł i wówczas import zrównoważył eksport. W ostatnim miesiącu – tak podała prasa, nie zaglądałam do rocznika statystycznego – import wzrósł o 25%, a eksport o 18%, co prowadzi do dalszego zadłużenia kraju. Czy jest możliwość utrzyma-

nia wzrostu gospodarczego tylko i wyłącznie w oparciu o popyt wewnętrzny (tak jak zapowiada minister finansów, że właściwie to eksport nas nie interesuje, bo popyt wewnętrzny jest wysoki)? Czy 11,5-procentowe bezrobocie, walący się system emerytalny, czy one napędzą taki popyt wewnętrzny, żeby utrzymać zapowiadany przez rząd rozwój? Być może? Ja się bardzo cieszę z tego, co pan profesor powiedział na temat wejścia do strefy euro, że jeszcze nie teraz. Jeśli wejdziemy do strefy euro, stracimy ostatnie narzędzia sterowania finansami państwa. Pojawiło się dużo publikacji dotyczących przyczyn kryzysu w Hiszpanii i Irlandii. Jedną z nich było przeinwestowanie w nieruchomościach, kredyty bez zabezpieczeń, nadmierne zadłużenie. Stopa procentowa, średnia dla strefy euro, pasowała do gospodarki niemieckiej, ale kompletnie nie pasowała dla Hiszpanii, Irlandii i Włoch. Z tego powodu, proszę zwrócić uwagę, bardzo tanie kredyty zaciągnięte przez firmy hiszpańskie spowodowały wzrost cen nieruchomości w Polsce. Dlaczego? Bo oni właściwie wykupywali grunty w Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu i innych miastach za każdą cenę i budowali. Mogli to robić, bo mieli tak duży dopływ kapitału. Ale nas na te nieruchomości nie było stać, bo my nie zarabiamy dużo – zarabiamy cztery razy mniej niż Niemcy, w związku z tym ponad 3 tys. mieszkań w Warszawie jest pustych. Więc ta wspólna waluta i wspólna stopa procentowa pasująca do krajów wysoko rozwiniętych kompletnie nie pasowałaby do gospodarki polskiej. Powinniśmy opóźnić wejście do strefy euro, mimo że obniżyłoby to koszty transakcyjne przedsiębiorstw. Nie oznacza to, że do strefy euro wchodzić nie powinniśmy, ale trzeba dobrze rozważyć kiedy i za jaką stawkę. Jest jeszcze parę dyskusyjnych kwestii, ale nie wypada dłużej mówić, bo pewnie chętnych jest bardzo dużo. Dziękuję.

**Aleksandra Lityńska:** Ja chciałam wspomnieć o braku komisji nadzoru bankowego, która na pewno stanowi ważny element przy ocenie źródeł kryzysu. Nie tylko oczywiście u nas w kraju. Brak właściwego nadzoru spowodował rozbieżność pomiędzy wirtualną a realną rzeczywistością, rozwój procesu sekurytyzacji, nieprzestrzeganie zasad etyki biznesu, a więc działalność oszustów finansowych. Na przykład weźmy jednego z największych oszustów w Stanach

Zjednoczonych i w ogóle na świecie: Madoffa. On zdefraudował tylko 65 mld dolarów. Kolejny ważny problem to problem naszych krajowych oszczędności budżetowych. Tutaj jest podnoszony projekt wstrzymania przekazywania pieniędzy do otwartych funduszy emerytalnych. Jak ocenia ten projekt Rada Komisji Europejskiej? Ostrzega, że statystyczne korzyści będą krótkotrwałe. W długim okresie likwidacja prywatnych funduszy nie będzie mieć znaczenia przy ocenie spadku długu i deficytu budżetowego. Wiem, że są też inne projekty, m.in. cięć subwencji dla partii politycznych, ograniczenia przyznawanych partiom politycznym pieniędzy, zamrożenia przez rząd pensji posłów czy ewentualnie ograniczenie stałych wydatków budżetowych, przede wszystkim związane z dopłatami do systemu ubezpieczeń społecznych, do ZUS, do KRUS, który wpłaca do budżetu 1,4 mld złotych, a otrzymuje dotację w wysokości 14,3 mld złotych. Poza tym jest też projekt pana premiera Tuska wprowadzenia obligacji emerytalnych mających poprawić prognozy dotyczące wysokości świadczeń otrzymywanych przez przyszłych emerytów. Który z tych projektów pan profesor uważa za warty realizacji? Które mogą przynieść rzeczywiste pozytywne efekty ekonomiczne? Dziękuję.

**Ewa Miłoś:** Dzień dobry, Ewa Miłoś, doktorantka Wydziału Finansów. Panie profesorze, jest pan zarówno przedstawicielem polityki monetarnej, jak i – w przeszłości – fiskalnej. Dlatego mam dwa pytania. Powiedział pan, że jeżeli dług przekroczy pewien poziom, z którym nie można sobie poradzić, są dwie drogi dla państwa: ogłosić bankructwo albo poprosić kogoś o pomoc. Historia uczy, że jest też trzecia droga, która właściwie była najczęściej wykorzystywana, czyli inflacyjne finansowanie długu publicznego. Czy uważa pan, że w najbliższych miesiącach lub latach będzie to droga wykorzystywana przez państwa europejskie? Czy jeżeli Polska stanie przed takim dylematem, to będzie pan bronił celu inflacyjnego, czy jest szansa na pewne poluzowanie polityki monetarnej?

I drugie pytanie, już bardziej z zakresu polityki fiskalnej. Czy nie wydaje się panu, że państwa, wprowadzając reformy, konsolidując finanse publiczne, są w stanie dojść do poziomu, na którym rzeczywiście będą mogły generować nadwyż-

ki w okresach wzrostu gospodarczego i deficyty w okresach recesji. Tak jak powiedział pan profesor Czekaj: my prawdopodobnie ten dług udźwigniemy, i ja sądzę, że udźwigniemy. Tylko wydaje mi się, że to nie jest to, co chciałoby dostać młodsze pokolenie w spadku. Dziękuję.

**Adam Szałkowski:** Panie profesorze, trudno nie zgadzać się z pańską argumentacją, krótko, zwięźle, treściwie. Wszystko dobrze, ale czy nie warto byłoby zwrócić uwagę na jeszcze jeden czynnik, który być może jest przyczyną tego co się dzieje na rynkach finansowych? Czy jedną z przyczyn tej sytuacji nie jest po prostu chciwość? To przecież w ekonomii behawioralnej jest ważna sprawa. Panie profesorze, korzystając z okazji, że spotykamy się *face to face*: wielu Polaków, a w gruncie rzeczy miliony Polaków, omal się przestrzennie, pośrednio z Panem kontaktuje. Przez ten słynny podatek, to „obelkowanie”. Mam taką radę dla pana profesora, żeby pan zniósł ten wielki ciężar. Sugestia z mojej strony jest następująca: proszę rozważyć taką ewentualność, żeby zwolnić z tego podatku tych, którzy mają niewielkie oszczędności. Tu nie chodzi o mnie, panie profesorze, nie, nie! Ale czy nie wprowadziłby pan do tego systemu, moim zdaniem sprawiedliwego, takiej korekty dla najuboższych, co mają jakieś oszczędności? To już są sprawy proceduralne, techniczne, mechanizmy by trzeba było wpruć. I to tyle. Dziękuję bardzo.

**Jerzy Hausner:** Jeżeli państwo pozwolicie, to ja też chciałbym, na prawach dyskutanta, wyrazić swoją opinię; chciałbym nawiązać do dwóch zagadnień podniesionych przez pana profesora Belkę. Pierwsze z tych zagadnień, które mnie zainteresowało, to refleksja, że bardzo wiele we współczesnej gospodarce dzieje się *online* i działania polityczne, działania sfery publicznej nie mogą być dokonywane w takim tempie. Ta konstatacja, która wydaje się ważna i oczywista zarazem, musi oznaczać, że w takim razie dotychczasowy sposób działania władzy publicznej, w reakcji na kryzysy, zakłócenia, turbulencje, czyli działania o charakterze korygującym, *ex post*, tracą sens. Mają coraz mniejsze znaczenie. Prawdopodobnie przez to, że nie ma wcześniejszych działań tego typu, przez to, że gospodarka jest *online*, w końcu inne funkcje państwa muszą być teraz mocniej wyeksponowane. Ponieważ



państwo nie podejmowało odpowiednich działań regulacyjnych, konieczne jest wzmocnienie przede wszystkim tej jego roli. Wychodząc z założenia, że państwo za pomocą tradycyjnych instrumentów regulacyjnych jest w stanie coś korygować, powinno ono tworzyć reguły, określać zasady ich przestrzegania, tworzyć ramy dla gry ekonomicznej. A to oznacza, że w przypadku tego, czym się pan profesor obecnie zajmuje, czyli polityki pieniężnej, zapewne jest tak, że polityka ta powinna być uzupełniana o całkiem nowe instrumentarium, które dotyczy szerszego kontekstu niż inflacja czy pieniądz, a mianowicie stabilności systemów finansowych i reguł stabilności systemu finansowego. Pewnie też cel tej polityki powinien zostać, moim zdaniem, zredefiniowany. To jest moja reakcja na pana obserwacje, panie profesorze.

Druga rzecz jest może bardziej dyskusyjna i polemiczna. Mianowicie opisując społeczeństwa i państwa naszego regionu, powiedział pan, że państwo okazało się w naszym regionie sprawne, a społeczeństwa – tu już sam dodałem przymiotnik – rozsądne. Przywołał pan Łotwę jako szczególnie pozytywny przykład. I w obydwu przypadkach, co do sprawności państwa i co do rozsądku społeczeństwa, chciałbym postawić znak zapytania. Nie chcę powiedzieć, że na pewno pan nie ma racji, chcę postawić znak zapytania. Otóż zastanawiam się, dlaczego rzeczywistość w ciągu tych 20 lat państwa naszego regionu okazywały się sprawne w prowadzeniu polityki makroekonomicznej. Jak się nad tym zastanawiam, to wydaje mi się, że zdecydowały o tym dwa czynniki. Pierwszy jest taki, że po części zostało to wymuszone wobec celu, jakim było wejście do Unii Europejskiej. Tworzyło ono rygory makroekonomiczne, których trzeba było po prostu przestrzegać. Gdyby się tych rygorów nie przestrzegało, oznaczałoby to niepowodzenie głównego celu w polityce zagranicznej. A po drugie, działały rynki finansowe, które karały wtedy, kiedy ta polityka przekraczała pewne ramy makroekonomiczne.

Przypominam problemy Węgier z lat 90. Akurat tak się składa, że wszyscy czterej byliśmy zaangażowani w działanie rządu i administracji rządowej. Staliśmy wobec problemu wzrostu długu i deficytu i podejmowaliśmy działania, które to częściowo powstrzymały. W każdym

razie przy tamtym spowolnieniu gospodarczym nie doszliśmy do tego punktu, w którym jesteśmy w chwili obecnej. Z całą pewnością udało się powstrzymać niekontrolowany rozwój sytuacji. Ale gdy się zastanawiam, co nami kierowało, to jestem głęboko przekonany, że tym, co wymuszało działanie na politykach w grze partyjnej, była perspektywa wejścia do Unii Europejskiej. Takie ramy zostały narzucone. Po prostu trzeba to było zrobić, bo inaczej przegrałoby się wszystko. Nie z własnym elektoratem, ale w szerszym, strategicznym kontekście. I oceniając z tego punktu widzenia, to nie ma dzisiaj takiego momentu wymuszającego w tej skali, bo cała Unia Europejska ma problemy i rządy krajów Unii Europejskiej mają problemy, i nawet jeżeli retoryka Komisji Europejskiej jest podobna, to działania nie są podobne. W dodatku mam wrażenie, że w Polsce sami sobie utrudniliśmy sytuację. Jestem gotów z panią profesor Sierpińską dyskutować, czy warto być w strefie euro, ale moim zdaniem jeżeli zdjęliśmy z agendy publicznej wejście do strefy euro, to naszego piekła już nie ma. Bo nie ma tego punktu odniesienia. Zaczęto więcej próbować, więcej było wolno, kiedy zniknęła perspektywa wejścia do strefy euro. Inną sprawą jest, kiedy wejdziemy do strefy euro, ale jedno jest pewne: jeśli chcemy do niej wejść, to musimy przestrzegać pewnej dyscypliny. Nie ma tego odniesienia, nie ma tej dyscypliny, w dodatku rynki finansowe długo i cierpliwie, z powodów przez pana wyjaśnionych, tolerowały takie zachowania, których pięć lat temu by nie tolerowały. Czy więc nasze państwa są wystarczająco sprawne? To jest moje pytanie.

A co do społeczeństw – oczywiście potrafiłbym znaleźć także pozytywne przykłady, potwierdzające pana sposób myślenia. Podkreślę, że zachowania pracowników w tym kryzysie są zupełnie inne niż przy poprzednim spowolnieniu. Udało się pracodawcom porozumieć z pracownikami, żeby chronić miejsca pracy, a nie podnosić wynagrodzenia; w wielu przedsiębiorstwach nawet obniżono wynagrodzenia i odbyło się to bez presji władzy centralnej. Ale z drugiej strony, pamiętając o historycznych doświadczeniach Łotwy, Węgier i Polski – i tych z okresu komunizmu, i wcześniejszych – pytam: czy przypadkiem nie jest to przejaw czegoś innego? Czy to nie jest świadomość, cierpliwość, rozsądek i przyzwolenie-

nie, do których skłania właśnie doświadczenie historyczne? Z władzą i tak nigdy się nie wygrało, władzy najlepiej się podporządkować i robić swoje. Czyli przyjąć tę strategię, którą nasze społeczeństwo opracowywało przez wiele, wiele wieków – strategię przystosowania i przetrwania, zwrócenia się do małych klanów, do najbliższego otoczenia i rodziny, szukania ubezpieczenia w tej sferze, bo jest ona pewna. Ale w ślad za tym, jeżeli miałbym rację, choćby częściowo, rodzi się negatywny i bierny stosunek do państwa. A to już jest dla mnie przyczynek do dyskusji, czy w takiej sytuacji demokracja nie zaczyna być zagrożona. Rozmawiałem niedawno z Jánosem Kornaiem, naszym doktorem honorowym – to, co się stało na Węgrzech, przez niego jest oceniane nie jako rozsądek tego społeczeństwa, ale w gruncie rzeczy jako świadome poddanie się autorytarnej władzy. Po prostu zgoda na autorytaryzm. Młodzi Węgrzy uznali, że lepiej, żeby ktoś zrobił z tym porządek – bo nie da się w sposób rozsądny tego uporządkować – twardą ręką, a oni i tak sobie poradzą, bo zawsze sobie jakoś z obcą władzą radzili.

Może to jest przesadne, ale ponieważ budował pan na tym pewną obserwację ekonomiczną, więc chciałbym postawić ten znak zapytania.

Proszę państwa, myślę, że pan profesor Belka ma już dużo pytań, dużo refleksji – to bardzo poważne zadanie. Trzydzieści minut dla pana profesora.

## Wypowiedź końcowa

**Marek Belka:** Proszę państwa, dziękuję za bardzo wiele ciekawych pytań. Będę się starał pytanie po pytaniu na nie odpowiadać.

Bazyleja III. Należy podkreślić, że trzeba wzmocnić regulacje systemu finansowego. Tylko ze świadomością, że jest to ciągły wyścig między regulatorem i nadzorcą z jednej strony a innowacyjnym sektorem finansowym, który zawsze będzie się starał być pół kroku wcześniej. Jedną z ciekawszych obserwacji po tym kryzysie jest taka, że znaczna większość innowacji w sektorze finansowym powstała w celu ominięcia podatków albo dla ominięcia regulacji i nie przynosiła żadnej wartości dodanej. Nie wiem, czy to nie Paul Volcker powiedział, że dla niego jedyną

wartościową innowacją, która powstała w ostatnich dekadach, są bankomaty. Bo nawet sekurytyzacja, która wydawała się dobrym rozwiązaniem, przyczyniła się do zamieszania na rynkach finansowych. Nie ma bowiem opcji „likwidujemy system finansowy”, a bardzo odległa jest opcja „obłożymy transakcje finansowe skutecznym podatkiem od transakcji finansowych”. Celem podatku Tobina jest likwidacja części sektora finansowego. Wszystkie te hasła o konieczności zdelewarowania gospodarki, czyli obniżenia stopnia zadłużenia gospodarek (łącznie sektora publicznego, prywatnego, gospodarstw domowych), oznaczają tęsknotę za obniżeniem wagi sektora finansowego w życiu gospodarczym. Czyli likwidacji części banków i ich działalności. Wszystkie wysiłki Komitetu Bazylejskiego, Financial Stability Forum, Financial Stability Board mają na celu dotrzymanie kroku sektorowi finansowemu.

Czy Fed jest bezradny w dzisiejszym kryzysie? Co czeka gospodarkę amerykańską? Otóż Fed na pewno nie jest bezradny w takim stopniu jak banki centralne najpoważniejszych krajów świata w czasie Wielkiego Kryzysu z lat 1929–1933. Jesteśmy mądrzejsi o doświadczenia tamtej recesji, strasznych błędów popełnionych wtedy przez banki centralne. Ben Bernanke jest człowiekiem, który się na tym zna jak nikt inny, bo znaczną część swojej kariery naukowej poświęcił analizie Wielkiego Kryzysu. W istocie reakcja rządów krajów rozwiniętych na obecny kryzys jest połączeniem podejścia Keynesa i Friedmanna. Keynes, czyli stymulowanie budżetowe, wzmocnienie popytu bieżącego, i Friedmann, czyli drukowanie pustych pieniędzy. Zdziwicie się: Friedmann i drukowanie pustych pieniędzy? Otóż tak: po pierwsze, to nie drukowanie pustych pieniędzy, ale drukowanie pieniędzy po to, by zaspokoić gwałtownie rosnący popyt na pieniądź. W największym dziele historyczno-statystycznym Milтона Friedmanna i Anny Jacobson-Schwartz *Historia pieniądza Stanów Zjednoczonych* postawiona jest taka teza: bank centralny Stanów Zjednoczonych nie dostarczał, kiedy było trzeba, odpowiedniej ilości pieniędzy, płynności, co doprowadziło do katastrofy gospodarczej Stanów Zjednoczonych. Dzisiaj tę lekcję dobrze pojmują banki centralne nie tylko USA, ale całego świata, i dostarczyły w latach 2007–2009 tyle płynności,

ile było trzeba. Czy to doprowadziło do inflacji? Nie. Czy to doprowadzi do inflacji w przyszłości – to inna sprawa. W tej chwili nie doprowadziło. Dlatego, że był olbrzymi popyt na pieniądź wynikający z utraty zaufania do rynku pieniężnego. Ten popyt ze strony banków został zaspokojony. To, co czyni dzisiaj świat, to realizacja recepty Keynesa i Friedmanna. Pytanie brzmi: czy prawdziwy monetarysta, taki jak Alan Melsner, wybitny ekonomista z Rochester University, albo Friedmann byłby dzisiaj zadowolony z tego co robi Ben Bernanke z *quantitative easing*? Otóż byłby, ale do pewnego stopnia. Jeśli motywacją Bernankego jest niedopuszczenie do deflacji, to tak – trzeba drukować pieniądze. Ale jeżeli tą motywacją jest stymulowanie poziomu zatrudnienia, to według Friedmanna i wielu dzisiejszych ekonomistów jest to działanie skazane w dłuższym okresie na niepowodzenie. Nie można stymulować gospodarki za pomocą prasy drukarskiej. Można za jej pomocą nie dopuścić do deflacji, katastrofy gospodarczej. Dlaczego katastrofy? Bo deflacja oznacza, że ciężar długu rośnie i przytłoczy wszystkich. Bo dług jest wyrażony jest w absolutnych wartościach. A ceny spadają, więc relatywnie ciężar długu staje się coraz większy.

Zasadniczym dylematem gospodarki Stanów Zjednoczonych (to też dylemat gospodarki światowej) jest to, w jakim tempie powinno w Stanach Zjednoczonych następować niwelowanie podstawowej nierównowagi, która drażni tę gospodarkę, czyli niedoboru oszczędności. Wszyscy mówią: „Amerykanie muszą więcej oszczędzać, a mniej się zadłużać, byle nie za szybko! Nie za szybko, bo świat zahamuje. Chińczycy nie będą mieli komu sprzedawać towarów, a Niemcy nie będą mogli sprzedawać Chińczykom maszyn do produkcji”. I to jest problem gospodarki amerykańskiej, ale także Bena Bernanke, którego mandat jest inny niż w Europie, dualny: obrona stabilności poziomu cen oraz stymulowanie wzrostu gospodarczego. To jest dla nas Europejczyków nie do pogodzenia. Gospodarka amerykańska i jej bankier centralny zawsze ma dylemat: jak pogodzić te dwie sprawy, jak na tej krawędzi się poruszać?

Czy Fed jest dzisiaj bezradny? W tym sensie, że już dalej nie może obniżać stopy procentowej? Czy za pomocą drukowania pieniędzy może sty-

mulować gospodarkę? Nie wiem. Wiem jedno: ten kryzys wyeksponował pewną słabość gospodarki amerykańskiej, o której się nie mówiło. To jest znakomity system, który funkcjonuje, kiedy gospodarka nie przeżywa długotrwałego bezrobocia. Tam jest łatwo zwolnić z pracy, ale łatwo też do pracy przyjąć, a ludzie mają skłonność do przenoszenia się za pracą z jednego końca Stanów Zjednoczonych na drugi. Wszystko gra, dopóki jest dokąd się przenieść. Jeżeli nie ma szans uzyskania pracy ani w Massachusetts, ani w Montanie, ani w Kalifornii, to pojawia się problem. Problem społeczny, którego Amerykanie się boją i dlatego z taką determinacją i pragmatyzmem, gwałcąc wszystkie dotychczasowe zasady tzw. dobrej polityki gospodarczej, stymulują gospodarkę za wszelką cenę. Boją się długotrwałego bezrobocia bardziej niż Europejczycy.

Czy teza o niewidzialnej ręce powinna być w sposób radykalny zrewidowana? Przez trzy minuty spróbuję opowiedzieć historię teorii ekonomicznej. Adam Smith odkrył to, co nie było jasne dla jego poprzedników, że działalność we własnym interesie może być także dobra dla interesu ogólnego. Na tym polega niewidzialna ręka rynku: piekarzowi nie zależy, żeby ludzie byli najedzeni i mieli smaczny chleb. Zależy mu, żeby zarobić. To rynek sprawia, że piekarz chce, aby chleb był dobrze wypieczony, smaczny, bo inaczej ludzie nie przyjdą do niego, tylko do konkurenta. Keynes powiedział jednak, że nie zawsze mikroracjonalność tego piekarza będzie przynosić skutki makroracjonalne. Bo przecież w okresie kryzysu wszyscy mówią „trzeba oszczędzać”, prawda? Co jest katastrofą z punktu widzenia makroekonomicznego? Oszczędzanie podczas kryzysu oznacza dla gospodarki jeszcze większy kryzys. W czasie kryzysu trzeba wydawać! Tylko że my, czyli gospodarstwa domowe, wiemy, że podczas kryzysu grozi nam bezrobocie, więc lepiej nie wydawać. I to jest problem pogodzenia mikroracjonalności z makroracjonalnością. Stąd wziął się keynesizm – konieczność wkroczenia państwa i rozwiązania tego dylematu. Gdzie jesteśmy dzisiaj? Otóż dzisiaj podważeniu podlega sama koncepcja racjonalności działania człowieka. I tutaj chciałbym powiedzieć dwie rzeczy. Czy człowiek jest racjonalny? Jak zapytacie psychologa, to odpowie: „Ależ skąd! Ludzie z zasady działają nieracjonalnie”. Dzisiaj modne jest

prowadzenie pewnych eksperymentów psychologicznych, które wskazują, że ludzie są spontaniczni, reaktywni, nie kalkulują na zimno. Tak mówią psychologowie czy psychiatrzy: nie jesteśmy racjonalni. Jako ekonomista wątpię – ja jednak wolę kupić towar tańszy niż droższy, wolę kupić towar lepszy niż gorszy. Problem w tym, że popełniamy straszny błąd w myśleniu o ekonomii, który polega na tym, że przyjmujemy założenie, że możemy dodawać preferencje ludzi. Mówiąc krótko: ja jestem racjonalny, Jurek jest racjonalny, Mirek jest racjonalny, ale czy wszyscy razem jesteśmy racjonalni? I teraz jeżeli wszyscy jesteśmy racjonalni, to kusi nas, aby w modelach, które mają odzwierciedlać działanie gospodarki przyjmować zasadę reprezentatywnego podmiotu. To nie jest prawda, bo między nami mogą się pojawić różnice w motywacjach i interesach i zaczynamy działać np. strategicznie (tzw. dylemat więźnia), czyli zachowujemy się nie zgodnie ze swoimi przekonaniem, tylko kalkulujemy, jak będzie się zachowywał nasz kolega albo nasz konkurent. Wreszcie są też zachowania stadne, które najwyraźniej uwidoczniły się tuż przed kryzysem. Dopóki grała muzyka, trzeba było tańczyć. Pierwszy, który wycofał się np. z rynku *subprime* w USA, poniósłby straty. Należało czekać na katastrofę. I modlić się, żeby w ucieczce być pierwszym. Jeśli owce idą w jednym kierunku, a jest tam przepaść i któraś chciałaby się cofnąć, zostanie stratowana. Nie jest tak prosto z racjonalnością. To nie znaczy, że ekonomia przestanie istnieć, że my odejdziemy od pewnych paradygmatów, ale te paradygmaty muszą być istotnie zmienione.

Jeżeli chodzi o mafię w południowych Włoszech, to nie specjalizuję się w tym temacie, natomiast mam taką uwagę. Oczywiście, że o tempie rozwoju gospodarczego w świecie, ale także w Unii Europejskiej, decyduje także jakość państwa. Jeżeli państwo jest silne, tak jak np. Estonia, to nawet w kryzysie może doprowadzić do zakończenia procesu euroizacji. A jeśli państwo jest słabe, jak przez 30 lat Grecja, to dzieje się to, co się stało. I tu nie chodzi tak naprawdę o mafię. Tu chodzi o siłę państwa, szacunek dla niego, o coś niedotykalnego, co się do dyskursu ekonomicznego wprowadza od niedawna. W Polsce robi to profesor Janusz Czapiński, mówiąc o kapitale społecznym, o zdolności współdziałania

ludzi, jako o jednym z czynników wzrostu gospodarczego. U nas kapitał społeczny, czyli zdolność ludzi, także obcych, do współdziałania, jest słaby. To też mówił profesor Hausner, że w Polsce zamiast wspólnego działania mamy negatywny stosunek do władzy, do państwa. Mamy doskonałe, fantastyczne umiejętności samoorganizacji w sytuacjach kryzysowych, ale nie w sytuacjach normalnych. I mamy zaufanie do swoich przyjaciół, do swojej rodziny, ale nie do człowieka, który przechodzi przez jezdnię. W Stanach Zjednoczonych społeczeństwo obywatelskie jest pulsujące. Jeśli się ktoś z was przeprowadzi do Stanów, do nowej dzielnicy, to w ciągu tygodnia przyjdzie kilkoro sąsiadów, pytając o to, co jest potrzebne. Jak żona będzie w ciąży, to się zgłosi kilka kobiet z sąsiedztwa, proponując cały zestaw przyrządów po swoich dzieciach i radząc, gdzie jest najbliższy lekarz. Jak się w Szwajcarii płaci podatek od zysków z kapitału, to po prostu się go płaci, a w Polsce tworzy się lokaty, które mają ten podatek ominąć. W tejsze Szwajcarii, gdyby komuś przyszło do głowy, żeby wprowadzić lokaty, których jedynym celem jest ominięcie tego podatku, to zostałaby zaarrestowany.

Wzmocnienie złotego jest dobre z punktu widzenia presji inflacyjnej, niedobre zaś z punktu widzenia stymulowania eksportu, stymulowania gospodarki. I to jest pewien problem wyważenia tempa aprecjacji złotego. Złoty jest skazany na aprecjację długofalowo, bo my doganiamy Zachód. U nas tempo wzrostu wydajności pracy jest wyższe niż na Zachodzie i w związku z tym to, co nazywamy często kursem równowagi, także jest coraz wyższe. Złoty dzisiaj fluktuuje. Myśleliśmy, że kiedy Polska wejdzie do Unii Europejskiej, to ten trend aprecjacji nominalnej będzie się nasilał. I zostaliśmy zaskoczeni. Dzisiaj kurs waluty polskiej w stosunku do euro jest prawie dokładnie taki sam, jak 1 maja 2004 r. Ryzyko kursowe w związku z tym jest w Polsce uważane za wysokie. Ale złoty się nie wzmocnił. W ciągu ostatnich sześciu lat złoty się osłabił. I być może jest to jedna z przyczyn tego, że Polska rozwija się całkiem szybko.

Proszę państwa, w tej chwili dyskusja na temat euro jest dyskusją teoretyczną. Musimy najpierw spełnić kryteria, ale powiedzmy sobie szczerze – to euro niech spełni nasze kryteria, zwłaszcza

stabilności. Niech strefa rozwiąże swoje własne problemy. Ja bym się nie spieszył.

Krajowy nadzór bankowy. Oczywiście to niedostatek regulacji, ale przede wszystkim egzekwowania regulacji, czyli nadzoru bankowego, jest na pewno jedną z przyczyn kryzysu. Ale są pozytywne przykłady. W Kanadzie nadzór bankowy był twardy. Porównajcie dzisiaj Kanadę z USA. Kanada praktycznie nie została nawet dotknięta przez kryzys. Hiszpania byłaby dzisiaj w o wiele gorszej sytuacji, gdyby bank centralny w Hiszpanii, który jest jednocześnie nadzorcą, przez ostatnie lata nie nakazywał bankom tworzenia dodatkowych buforów ostrożnościowych i kapitałowych. Dzisiaj w związku z tym gospodarka hiszpańska może mieć trudności, ale Santander czy Banco de Vizcaya jest w dobrej sytuacji. Czy w Polsce nadzór jest wyjątkowo dobry czy wyjątkowo słaby? Jest zupełnie niezły. Kiedy Bank Światowy czy MFW wskazuje kraje, które dobrze działały w tym zakresie, to Polska także jest tam wymieniana.

Kryzys euro: czy będzie zbawienny? Każdy kryzys jest zbawienny, jeśli wyciąga się z niego właściwe wnioski. Jeżeli się okaże, że w wyniku tego kryzysu w strefie euro kraje uporządkują swoje finanse i zostanie stworzona infrastruktura instytucjonalna, która wzmocni gospodarkę europejską – to tak.

Ulgi podatkowe w Polsce. Tak naprawdę to jest przyczyna dziury budżetowej. Ostatnio gazety opisały te ulgi. Największą ulgą jest ulga w podatku VAT związana z budownictwem i materiałami budowlanymi, i to jest regulacja prawna nie nasza, tylko Komisji Europejskiej. Wywalczyliśmy, że opodatkowujemy działalność budowlaną na 7%, a nie na 22%. I to jest największa ulga. Proszę bardzo, kto jest za tym, żeby zlikwidować tę ulgę? Za cztery osoby, kilka przeciw. Oczywiście, że każda z ulg ma swoich obrońców, i oczywiście, że zawsze znajdują się argumenty, nie tylko polityczne, ale także i społeczne, gospodarcze, żeby jej bronić. To są wszystko decyzje polityczne. Bez trudnych wyborów politycznych tego się nie załatwi.

Polska przedsiębiorczość. Polska przedsiębiorczość jest jednym z cudów świata. To jeden z powodów, dla których przeszliśmy ten kryzys prawie suchą nogą. Dlaczego? Dlatego, że – w odróżnieniu od np. Czech – w 45%

nasz eksport to jest eksport naszych rodzimych przedsiębiorstw, które sprzedają do Europy Zachodniej towary finalne. A w Czechach to jest praktycznie zero, jeżeli nie liczyć usług turystycznych. Krajowi eksporterzy, korzystając z osłabienia złotego, nie tylko utrzymali rynki na Zachodzie podczas kryzysu, ale je zwiększają. To jest polska przedsiębiorczość. Nie jest prawdą stwierdzenie, że gdyby w Polsce było trudno prowadzić działalność gospodarczą, to by ta przedsiębiorczość się nie rozwinęła. Wystarczy na oko porównać Polskę ze wszystkimi jej sąsiadami. W Polsce mamy bardzo agresywny sposób wspierania biznesu za pomocą podatków. Każdy z was, jeśli się sprytnie zdeklaruje, że jest przedsiębiorcą, to nie będzie płacił PIT-u, tylko CIT, i będzie płacił ZUS w wysokości na ogół znacznie niższej niż ludzie, których będziecie zatrudniać. To są wielkie ulgi podatkowe, to są agresywne sposoby wspierania przedsiębiorczości.

Czy rzeczywiście mamy w Polsce dobry albo zły klimat dla przedsiębiorczości? Na pewno nie jest dobrze, a jeżeli zapytacie Polaków, to zawsze powiedzą, że jest źle. Ale już to, co ostatnio przeczytałem w jakimś rankingu, że w Polsce trzeba czekać przeciętnie na doprowadzenie mediów do 150 dni, czyli 5 miesięcy, a w Namibii czterdzieści parę dni, wygląda mi na kompromitację tych, co te dane kompilowali. Co jest niewątpliwie słabością Polski w kontekście przedsiębiorstw, to system prawny. Ale kiedy ktoś mi mówi, że w Polsce jest trudniej prowadzić biznes niż w Namibii, to znaczy, że nie wie, o czym mówi.

Czy w Polsce jest miejsce na hi-tech? Należy zwrócić uwagę, że w Polsce problem niedofinansowania nauki nie polega tylko na tym, że nie ma środków budżetowych. Powodem jest nikłe zainteresowanie ze strony przedsiębiorców, firm tego rodzaju pomocą. Być może nasze przedsiębiorstwa są na takim etapie, na którym za wcześnie jest na masowy hi-tech.

Czy inflacja może być sposobem na redukcję długu? Nie w Polsce, dopóki jest taki prezes NBP i Rada Polityki Pieniężnej.

Czy Niemcy są zainteresowane obniżeniem wartości euro? Proszę państwa, ich eksport jest mniej wrażliwy na wahania kursu euro niż eksport włoski czy krajów południowych, czy francuski. Niemcy eksportują jakość, a nie

niski koszt. W ogóle Europa eksportuje jakość, ale jakość niemiecka jest jeszcze wyższa, bo to są produkty inwestycyjne, które mają charakter niestandardowy, gdzie marże są wyjątkowo wysokie. Niemcy są niezbyt zainteresowani – a przynajmniej tak mówią – obniżką kursu euro. Rzeczywiście, gdyby euro upadło, a Niemcy wróciliby do marki, to umocniłaby się ona radykalnie. I to ugodziłoby w konkurencyjność gospodarki niemieckiej.

Podatek Belki. Mówiłem już o stosunku Polaków do państwa. Gdyby w Polsce zwolnić z tego podatku najuboższych – przecież nie mają oni żadnych oszczędności. A poza tym jest to podatek płacony w każdym cywilizowanym kraju świata. Dlaczego mielibyśmy płacić podatek od dochodu, który wypracowujemy jako przedsiębiorca, a więc obciążonego ryzykiem, a nie płacić podatku rentierskiego od dochodu, który nie jest obciążony żadnym ryzykiem?

Rzeczywiście polityka stabilności finansowej to nowa sfera działania banków centralnych. Dotychczas banki były odpowiedzialne za stabilność cen bądź tak jak w Stanach Zjednoczonych za wspieranie wzrostu gospodarczego, utrzyma-

nie odpowiedniego poziomu zatrudnienia. Ale dochodzi trzecia rzecz – stabilność finansowa, czyli stabilność systemu bankowego. Okazuje się, że za pomocą stóp procentowych niewiele można zrobić, można natomiast zrobić wiele za pomocą działań nadzorczych i regulacyjnych; te w Polsce są poza NBP.

Zgadzam z profesorem Hausnerem, że z tym rozsądkiem społeczeństw i siłą państwa to nie jest tak oczywiste. Siła państw transformujących się wynikała z jasno postawionego celu cywilizacyjnego – integracji z Unią Europejską. Aby państwo dobrze funkcjonowało, trzeba mieć bardzo dobrą, kompetentną służbę cywilną. Tam, gdzie jest kompetentna służba cywilna – jak w Niemczech czy w Wielkiej Brytanii – minister może się zmieniać. Normalna partyjna demokracja wcale nie umacnia państwa. W Łotwie był nie tylko rozsądek, ale także pamięć historyczna. Jak Łotyszy zapytać, co oni sądzą o kryzysie, to powiedzą: „Proszę państwa, kryzys tośmy mieli za czasów ZSRR, gdy nas wywozili na Syberię, teraz mamy trudności”. Ważna jest więc pamięć historyczna. Jaką pamięć historyczną mają Grecy?

## Andaluzyjskie relacje pracownicze z perspektywy związku zawodowego Comisiones Obreras de Andalucía

Rozmowa z Marią del Carmen Pinillos Carracosa,  
sekretarz Zarządu Comisiones Obreras

**Marek Benio:** Proszę krótko przedstawić związek zawodowy Comisiones Obreras<sup>1</sup> regionu Andaluzji. Jaki jest poziom reprezentatywności związku w regionie i w kraju oraz jaką pełni on rolę w dialogu społecznym? Jaka jest sytuacja andaluzyjskiego rynku pracy?

**María del Carmen Pinillos Carracosa:** Przede wszystkim chciałam pozdrowić Czytelników kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* i przekazać pozdrowienia od Comisiones Obreras z regionu Andaluzji i z całej Hiszpanii. Comisiones Obreras to pierwsza i największa organizacja związkowa w Hiszpanii, która zrzesza ponad 1,2 mln członków i członkiń. W Andaluzji mamy ponad 200 tys. członków, co czyni z niej najważniejszy region w strukturze Comisiones Obreras w Hiszpanii. 22 tys. naszych członków zasiada w radach pracowniczych w Andaluzji. Związek ma charakter społeczno-polityczny i organizuje się na dwóch płaszczyznach: na poziomie branżowym i na poziomie terytorialnym. Andaluzja to jeden z siedemnastu regionów Hiszpanii. Poza regionami w Hiszpanii mamy jeszcze dwa miasta autonomiczne. Andaluzja leży na południu kraju, więc przez cały rok cieszymy się słońcem i wysoką temperaturą. Zamieszkuje ją 8,5 mln mieszkańców, co czyni z niej największy region pod względem liczby ludności. W Andaluzji mieszka ponad 3 mln osób aktywnych zawodowo, ale niestety bezrobocie sięga 20%. Z całkowitej liczby 4,5 mln bezrobotnych Hiszpanów aż milion pochodzi z Andaluzji. Bezrobocie wśród młodzieży przekracza 43%, a wśród kobiet – 27%.

**M.B.:** Jaki jest poziom „uzwiązkowienia” w Hiszpanii? Czy porozumienia zawierane

przez związki obejmują tylko zakłady, w których działają związki, czy wszystkich?

**Miriam:** Rokowania zbiorowe to prawo ujęte w konstytucji hiszpańskiej. Prawo do rokowań mają związki zawodowe, ale odbiorcami tych działań są nie tylko członkowie związków, ale wszyscy pracownicy poszczególnych firm i branż. Stąd bierze się dość niski poziom „uzwiązkowienia”. Pracownik nie ma powodów, by wstępować do związku, ponieważ i tak będzie mu się należało wszystko, co te związki wynegocjują. Poziom „uzwiązkowienia” wynosi około 20%.

**M.B.:** Jak przebiega dialog społeczny w Andaluzji?

**Miriam:** System relacji pracowniczych w Hiszpanii ma podwójny charakter; współistnieją dwa instrumenty regulowania tych mechanizmów. Pierwszy to powszechnie obowiązujące ustawodawstwo. Drugi opiera się na negocjacjach zbiorowych. Regulacje ustawowe są stosunkowo ogólne. Trzeba tu wymienić główne akty prawne takie jak Statut Pracowniczy [odpowiednik polskiego Kodeksu pracy – przyp. M.B.], który jest prawem ramowym określającym warunki pracy, oraz ustawę o wolności związkowej, która określa sposób reprezentacji pracowników i pracownic. Te i inne ustawy wyznaczają warunki pracy w Hiszpanii i w naszym regionie. Ponadto należy wymienić zdobycze ostatnich lat: regulacje dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, godzenia życia zawodowego z osobistym i prawo równego traktowania mężczyzn i kobiet. Model rokowań zbiorowych w Hiszpanii, przewidziany przez ustawę, ma charakter bilateralny i zupełnie dobrowolny. Oczywiście mamy tu do czynienia z reprezentantami prawnymi zarówno pracow-

<sup>1</sup> Comisiones Obreras w dosłownym tłumaczeniu na polski to Komisje Robotnicze (przyp. M.B.).

ników, czyli związkami zawodowymi lub radami pracowniczymi, jak i pracodawców.

**M.B.:** Jaka jest relacja postanowień układów zbiorowych do powszechnie obowiązujących regulacji? Jakie są rodzaje porozumień czy układów zbiorowych?

**Miriam:** Dla Comisiones Obreras rokowania zbiorowe mają wyższą rangę od tego, co określają ustawy. Dla nas ten wymiar jest o wiele istotniejszy niż to, co ustalają przepisy i rozporządzenia. Najważniejszym tego przejawem są ugody, porozumienia, które osiągamy przez rokowania zbiorowe. Określają one poziom korzyści wynegocjowanych dla naszych członków i dla wszystkich pracowników.

W Hiszpanii zawiera się kilka rodzajów umów zbiorowego prawa pracy. Pierwszym tego typu porozumieniem jest porozumienie ramowe, zawierane pomiędzy organizacjami związkowymi a organizacjami pracodawców w celu określenia ogólnych kryteriów, którymi należy się kierować w trakcie negocjacji zbiorowych. Jest to pisemne wyszczególnienie warunków, na jakich mają przebiegać wszystkie działania stron związane z dialogiem społecznym lub tym, co nazywamy w Andaluzji ugodą społeczną. Najważniejszym z tych aktów jest *Porozumienie w sprawie zatrudnienia i negocjacji zbiorowych na lata 2010–2012*, które definiuje przebieg tego procesu, ale także warunki płacowe w tym okresie. To porozumienie jest niestety ciągle naruszane przez przedsiębiorców, którzy nagminnie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań. Oprócz porozumień ramowych zawierane są porozumienia na poziomie branżowym oraz na poziomie firm. Istnieje również inna grupa negocjacji zbiorowych, ugód, które dotyczą grup pracowniczych. Jest to ten rodzaj umów w negocjacjach zbiorowych, które są może trochę interesujące dla związków zawodowych. W wymienionej wcześniej grupie mamy jeszcze do czynienia z ugodami dotyczącymi grup konkretnych firm o zbieżnej działalności, natomiast Comisiones Obreras promują głównie porozumienia sektorowe, regulujące warunki pracy, o charakterze ogólnym dla wszystkich pracowników i przedsiębiorców z danego sektora produkcyjnego. To jest nasza specjalność i podstawowa działalność. Wyjaśnię dlaczego: 90% firm w Hiszpanii to małe i średnie przedsiębiorstwa. Zawieranie porozumień międzysek-

torowych zwiększa liczbę osób, które są objęte tymi porozumieniami. Takie porozumienie ramowe zawarte np. w branży handlowej czy budowlanej zapewnia te same warunki działania i te same uprawnienia minimalne dla pracowników całych sektorów. Znaczenie porozumień międzysektorowych najlepiej zilustrują liczby. W Andaluzji zawarliśmy 492 umowy zbiorowe. Obecnie ponad 700 umów jest negocjowanych lub czeka na podpisanie. Zaledwie 123 porozumienia na poziomie branżowym obejmują ponad 900 tys. pracowników w naszym regionie, podczas gdy aż 610 umów na poziomie firm dotyczy nieco ponad 90 tys. pracowników. Ta dysproporcja wskazuje na znaczenie układów branżowych, ale ukazuje także skalę przedsięwzięcia.

**M.B.:** Jaki jest poziom reprezentacji pracowniczej w Andaluzji?

**Miriam:** Z jednej strony mamy tutaj reprezentację jednorodną, czyli delegatów personelu zatrudnionego w firmach oraz rad pracowniczych. Reprezentanci załogi są wybierani na podstawie wyborów bezpośrednich co cztery lata. To daje legitymację do reprezentowania pracowników i pracownic tych firm, w których działają nasze związki zawodowe. Poziom reprezentacji pracowniczej jest bardzo wysoki, przekracza 82%. Prawie 75% reprezentantów pracowniczych wywodzi się z dwóch większościowych związków zawodowych: Comisiones Obreras i drugiej centrali związkowej o nazwie UJT [Union General de Trabajadores], mającej charakter bardziej prawniczy. Reszta to reprezentanci mniejszościowych związków zawodowych o specyfice bardziej korporacyjnej: strażacy, lekarze, funkcjonariusze publiczni itd. Innym sposobem reprezentacji jest reprezentacja przez rady zakładowe, czyli sekcje związkowe wewnątrz firm.

Chociaż ten system nie był pozbawiony mankamentów, to do niedawna, do 2010 r. funkcjonował całkiem sprawnie i był skuteczny. Od czasu, kiedy pojawiły się pierwsze symptomy kryzysu, znaczenie dialogu społecznego jest niestety podważane przez pseudoreformatoryskie działania rządu hiszpańskiego próbującego osłabić działanie tego skutecznego jak dotąd mechanizmu. W ciągu dwóch ostatnich lat (2010 i 2011) przeprowadzono trzy reformy, które mocno uszczupliły uprawnienia pra-



cownicze wywalczone wcześniej w rokowaniach zbiorowych. Pierwsza reforma wdrożona przez rząd socjalistyczny w 2010 r. wprowadziła zasady swobodnego zwalniania pracowników. To była reforma Statutu Pracowniczego promująca formy zatrudnienia inne niż umowa na czas nieokreślony, czyli tak zwane umowy śmieciowe [nasze umowy o dzieło czy umowy zlecenia – przyp. M.B.]. Wzmocniła przez to pozycję pracodawców, umożliwiając im pewne odstępowstwa od uzgodnień płacowych, które zostały dotąd wynegocjowane w rokowaniach zbiorowych. Jej wprowadzenie spowodowało strajk generalny we wrześniu 2010 r. Razem ze związkiem UJT przeprowadziliśmy akcję powszechną zbierania podpisów przeciwko tej ustawie. Zebraliśmy ich ponad milion i zawieźliśmy do parlamentu, występując w sprawie przywrócenia dawnych uprawnień i odrzucenia szkodliwej reformy. W czerwcu 2011 r. ten sam rząd przystąpił do przeprowadzenia następnej reformy, tym razem w dziedzinie rokowań zbiorowych. Jeśli ta wcześniejsza reforma wspierała ułomne formy zatrudniania, wprowadzając łatwiejsze i szybsze zwalnianie, czyli to, co nazywamy elastycznością zewnętrzną, to przeprowadzona w czerwcu 2011 r. reforma rokowań zbiorowych dotyczyła praw pracowniczych, warunków pracy, pensji, dniówek, czasu pracy, jak też klasyfikacji zawodowej, czyli tego, co nazywamy elastycznością wewnętrzną. Umożliwiono pracodawcom tańsze zwalnianie pracowników, bez gwarancji odszkodowań. Ponadto ułatwiono zmianę warunków pracy (uproszczono procedurę wypowiedzeń zmieniających). Jakby tego było mało, nie biorąc pod uwagę bezrobocia wśród młodzieży sięgającego 45%, rząd rozpoczął reformę promocji pracy dla młodzieży. Ta reforma, teoretycznie dotycząca ważnego problemu ludzi młodych, w efekcie wydłuża czas, na który można zatrudniać ludzi młodych na podstawie umów śmieciowych, przedłużając go do 33 roku życia. Jest to rozwiązanie korzystne dla pracodawców, ale skazujące młodych na pracę na podstawie umów śmieciowych za nędzne wynagrodzenie, równe pensji minimalnej, która wynosi 641 euro. Wynagrodzenie na tym poziomie okazuje się dla pracodawcy niemal darmowe, ponieważ jest subwencjonowane przez państwo.

**M.B.:** Czy jakieś inne szczególne działania zostały podjęte w stosunku do młodych ludzi, wśród których 45% pozostaje bez pracy?

**Miriam:** Działania, które podjął rząd, to przedłużenie do 33 roku życia możliwości zatrudnienia w oparciu o umowy śmieciowe i za kwoty z pogranicza minimalnej płacy. Rząd twierdzi, że jest bardzo zaniepokojony sytuacją młodych, a z drugiej strony proponuje rozwiązania, które są śmieszne. Nie tylko jako związkowcy, ale jako rodzice mówimy rządowi, żeby nie martwił się o młodych, że o nich będziemy się martwić my. Przyczyna problemu jest bardzo poważna. Przez wiele lat młodzież porzucała szkoły, by znaleźć pracę w budownictwie w czasie boomu budowlanego, który przez ponad dekadę stanowił podstawę dynamiki gospodarki hiszpańskiej. To był najważniejszy sektor w ekonomii hiszpańskiej. Tam młodzi znajdowali pracę. Byli tacy, którzy w wieku 16, 17 i 18 lat porzucali naukę, by zatrudnić się w budownictwie i zarobić 2–3 tys. euro. Po co się wysilać w szkole, jeśli można zarobić dobre i łatwe pieniądze w budownictwie? Ten boom nagle się skończył i między innymi z powodu niskiego wykształcenia nie ma dla tamtych osób żadnej alternatywy.

W 2006 r. zostało przyjęte rozwiązanie, które przeciwdziało wiecznemu przedłużaniu umów na czas określony. Po 22 miesiącach ciągłego zatrudnienia lub po ukończeniu 30 roku życia przez pracownika te umowy miały być przekształcane w umowy na czas nieokreślony. Przepis nie dotyczył młodych pracowników, przez których obecnie rozumie się osoby do 33 roku życia. To było w 2006 r., ale w sierpniu 2011 r. rząd zawiesił to prawo. Znowu robimy krok do tyłu, wracamy do przeszłości. Minister pracy Valeriano Gómez powiedział, że lepiej mieć umowę śmieciową niż kolejnego bezrobotnego na ulicy.

Tak z grubsza wygląda panorama relacji pracowniczych w Hiszpanii. W czasie ostatnich dwóch lat nie przestajemy protestować przeciwko polityce rządu i wprowadzanym reformom, które ograniczają uprawnienia klasy pracowniczej.

**M.B.:** Jakie są najczęstsze formy zatrudnienia w Hiszpanii? Czy dominuje umowa na czas nieokreślony, czy raczej tzw. elastyczne formy zatrudnienia?

**Miriam:** W Hiszpanii istnieje kilka typów umów, na podstawie których może być świad-

czona praca. Różnią się one trwałością, zakresem uprawnień pracowniczych, jak też zabezpieczeniem społecznym.

Mamy sześć różnych sposobów zatrudniania: jeden na czas określony, inne na czas nieokreślony, jeszcze inne, to te, które w Hiszpanii nazywamy umowami śmieciowymi. W zależności od rodzaju kontraktu różne są przyczyny wygaśnięcia lub rozwiązywania tych kontraktów i różne są wysokości odprawy. Porównajmy najbardziej i najmniej korzystny dla pracownika rodzaj umowy. Na jednym biegunie postawimy umowę na czas nieokreślony; jest ona coraz rzadziej spotykana. W przypadku nieuzasadnionego rozwiązania i zwolnienia pracownikowi przysługuje 45-dniowe wynagrodzenie za każdy rok pracy (ale nie wyższe niż 42-krotność ostatniego miesięcznego wynagrodzenia). Na drugim biegunie będzie umowa zlecenia. W razie jej rozwiązania mamy do czynienia z odszkodowaniem stanowiącym równoważność wynagrodzenia otrzymanego za 8–12 dni pracy. Reforma systemu umów eliminuje odprawę 45-dniową i wprowadza nowe umowy na czas nieokreślony z prawem do jedynie 20-dniowej odprawy za każdy przepracowany rok, z których za 12 dni płaci państwo. Koszt pracodawcy to 8 dni.

**M.B.:** Poza odprawą przysługuje jeszcze zapewne zasiłek dla bezrobotnych. Czy może Pani powiedzieć, jaki jest okres jego wypłaty i wysokość?

**Miriam:** Aby uzyskać prawo do zasiłku, trzeba wykazać się 6-miesięcznym okresem zatrudnienia. Okres wypłaty zasiłku zależy od stażu pracy i wynosi najwyżej 2 lata. Może być przedłużony o kolejne 1,5 roku, jeśli jest się jedynym żywicielem rodziny i to również w zależności od wysokości świadczenia. Zasiłek wynosi 80% wcześniejszego wynagrodzenia.

**M.B.:** Czy to nie zachęca do pozostawiania bezrobotnym przez całe dwa lata? Mało prawdopodobne jest znalezienie nowej pracy z wynagrodzeniem wyższym niż 80% starego wynagrodzenia połączonego z odprawą.

**Miriam:** Ale nie zawsze całość wynagrodzenia pojawia się w wypłacie.

**M.B.:** Polskiemu czytelnikowi nawet zreformowany i okrojony system odpraw i zasiłków w Hiszpanii wyda się zbyt hojny, zważywszy, że w Polsce odprawa z tytułu rozwiązania umowy

z przyczyn niedotyczących pracownika wynosi równowartość jednomiesięcznego wynagrodzenia i w ogóle nie przysługuje w przypadku rozwiązania umowy cywilnoprawnej. Czy zła sytuacja na rynku pracy i deficyt finansów publicznych nie uzasadniają opisanych przez panią cięć?

**Miriam:** Relacje pracownicze i sytuację na rynku pracy rujnują jeszcze inne czynniki, które pogarszają i tak dość trudną sytuację pracowniczą w Hiszpanii. Mam na myśli obniżenie jakości usług publicznych w sektorach związanych z utrzymaniem państwa dobrobytu: służby publiczne, takie jak edukacja czy służba zdrowia, w związku z zagrożeniem prywatyzacją są mocno dotknięte poważnymi problemami. Nawet jeżeli w sposób bezpośredni za pomocą reform rząd nie odważył się sprywatyzować tych sektorów, to jednak w sposób pośredni prowadzi do niekorzystnych zmian. W ramach tych działań możemy wymienić zamrożenie rent i emerytur z wyjątkiem emerytur minimalnych, cięcia płacowe w sferze budżetowej, jak też reformę pracy, która dotyczy sprywatyzowania publicznych służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy. Funkcje publicznych urzędów pracy mają przejąć agencje pracy tymczasowej. W tym kontekście nie powinna dziwić nasza determinacja i mobilizacja do sprzeciwu przeciwko działaniom głęboko ograniczającym uprawnienia socjalne. Kosztowało nas prawie 20 lat wyjście z dyktatury trwającej lat 40 [chodzi oczywiście o dyktaturę Franco; w tym sensie doświadczenia w Polsce i Hiszpanii są podobne – przyp. tłum.], a teraz przez ostatnie kilka lat wracamy do tej samej sytuacji. Dla nas działanie sfery publicznej, czyli opieki medycznej czy edukacji, w warunkach państwa dobrobytu, na których zależy pewnie i Polakom, jest jedynym, co może gwarantować obywatelom równość praw. Nie możemy się zgodzić na te cięcia i nie możemy doprowadzić do sytuacji, w której odbierane są nam wywalczone do tej pory prawa.

**M.B.:** W jaki sposób w dobie kryzysu związki zawodowe mogą bronić tych zdobyczy socjalnych? Czy skuteczniejsze są protesty i manifestacje, czy dialog?

**Miriam:** Jedno i drugie! Są dwa sposoby walki z tymi niekorzystnymi trendami. Po pierwsze, pełna mobilizacja, wspólnie z innymi organizacjami społecznymi, w celu głośnego i stałego pro-

testowania przeciwko tym „reformom”. W mediach i na ulicach! Po drugie, cała sfera związana z dialogiem społecznym, z rokowaniami zbiorowymi i z ugodami, które jesteśmy w stanie zawierać. Nadal wierzę w siłę i skuteczność dialogu społecznego, którego tradycje w Andaluzji są bardzo silne. Zaczął się on już w roku 1985; w tym sensie byliśmy pionierami. W 1993 r. zyskał formy instytucjonalne w ramach Komisji Trójstronnej z reprezentacją pracowników, pracodawców i strony rządowej. By nie zamęczyć czytelników, wymienię najistotniejsze rzeczy, które udało nam się osiągnąć do tej pory. Jesteśmy obecnie na etapie siódmej ugody społecznej w Andaluzji. Została ona wynegocjowana w 2009 r. (i będzie realizowana do 2013 r.) w sytuacji toczącego się konfliktu. Zawarcie tego porozumienia (24 listopada 2009 r.) wcale nie było łatwe. W czasie, kiedy je zawieraliśmy, byliśmy w sytuacji kurczącej się działalności gospodarczej i stale malejącej liczby miejsc pracy. Upadły branże, które tradycyjnie były motorami ekonomicznymi gospodarki hiszpańskiej, zwłaszcza przemysł ciężki. Banki znacznie ograniczyły dostęp do kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw, jak też firm rodzinnych. Blokowano również działania związane z rokowaniami zbiorowymi. Nawet w tych warunkach udało się dojść do porozumienia, które zawarliśmy na cztery lata. Aby uzmysłwić sobie jego skalę, trzeba powiedzieć o przeznaczonym na jego realizację budżecie, przyznanym przez rząd Andaluzji, który sięga prawie 20 mld euro.

W porozumieniu określono 351 sposobów wyjścia z kryzysu; dzieli się je na dwa bloki: z jednej strony działania bieżące, bardzo pilne dla odbudowy gospodarki, pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom, jak też firmom rodzinnym, zwłaszcza w kontekście wzrostu liczby miejsc pracy, z drugiej strony modernizacja i zmiana struktury gospodarki andaluzyjskiej.

**M.B.:** Czy protesty nie dotyczą ochrony nadmiernych jak na czasy kryzysu uprawnień i przywilejów? Jeżeli Hiszpanie nie chcą zrezygnować z obecnego poziomu życia, to czy Hiszpanii nie grozi scenariusz podobny do greckiego?

**Miriam:** To jest całkiem realne zagrożenie i teoretycznie reformy rządu mają je oddalić. Inaczej moglibyśmy stanąć w kolejce za takimi krajami, jak Portugalia, Grecja i Irlandia, jeśli

chodzi o wydolność naszego systemu społecznego i ekonomicznego. Są oczywiście inne działania niż te zalecane przez rząd, które my zaproponowaliśmy rządowi, by wyjść z kryzysu. Chodzi o zreaktywowanie gospodarki, odpowiednie działania w dziedzinie finansów i spraw podatkowych. W Hiszpanii mamy mocną szarą strefę i gros przedsiębiorców, którzy nie płacą podatków. Z drugiej strony klasa robotnicza nie może płacić za kryzys, którego nie spowodowała, którego nie jest autorem. W ramach dialogu społecznego podpisaliśmy porozumienie dla utrzymania poziomu zatrudnienia, dotyczące też zamrożenia wynagrodzeń (jako wyjścia lepszego niż zwolnienie), i z tego powodu nikt nam nie może zarzucić, że nic nie robimy w celu poprawienia tej niekorzystnej sytuacji. Jeśli przedsiębiorstwo znajdowało się w trudnej sytuacji ekonomicznej, popieraliśmy je, by znaleźć sposoby przeciwdziałania tej sytuacji, jak też wyjścia z kryzysu. Dotyczyło to np. ograniczenia czasu pracy.

**M.B.:** Pani mówiła, że związki zaproponowały 351 sposobów na wyjście z kryzysu. Z ilu z nich skorzystał rząd i czy brał je pod uwagę, planując reformy?

**Miriam:** Ta umowa, o której mówiłam, dotyczy wyłącznie rządu Andaluzji, czyli regionu autonomicznego, natomiast reforma prawa pracy została narzucona przez rząd centralny. Z partnerami społecznymi podjęliśmy działania zmierzające do odnowienia dialogu społecznego. I udało się odblokować kredyty dla małych i średnich przedsiębiorców oraz firm rodzinnych, żeby uchronić je od bankructwa. Ważnym osiągnięciem w kwestiach zatrudnienia było wprowadzenie programów utrzymania zatrudnienia przy partycypacji finansowej ze środków publicznych. Te programy miały złagodzić skutki bezrobocia w takich branżach, jak budownictwo czy sektor usług. I ostatnie, bardzo ważne działania w ramach sfery bezpieczeństwa społecznego dla osób, które pozostały bez zabezpieczenia społecznego i bez żadnych świadczeń. Udało się zapewnić świadczenia socjalne w wysokości 400 euro dla tych osób na okres 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy.

**M.B.:** Jaka jest Pani opinia na temat *flexicurity*? Czy sądzi Pani, że w warunkach andaluzyjskiego rynku pracy elastyczne formy zatrudnienia

doprowadzą do zwiększenia poziomu zatrudnienia i większego bezpieczeństwa dochodów?

**Miriam:** *Flexicurity* ma jeden potencjalnie korzystny wymiar – może ułatwić godzenie życia zawodowego z osobistym, co przede wszystkim odnosi się do kobiet. Poza tym jednym aspektem *flexicurity* jest wymysłem prawicy europejskiej, świetnie podchwyconym przez pracodawców. Jest to doskonała wymówka, by osłabić bezpieczeństwo zatrudnienia, spowodować, że zwalnianie będzie tańsze albo subwencjonowane przez państwo i że łatwo będzie można modyfikować warunki płacowe pracowników i pracownic. W ostatnich latach politycy wypowiadają się u nas z zachwytem na temat modelu duńskiego *flexicurity*, w którym z jednej strony firmy dysponują elastycznymi sposobami zatrudniania i zwalniania pracowników, a z drugiej strony pracownik ma zapewnione hojne zabezpieczenie w czasie bezrobocia, jak też aktywną i skuteczną politykę zatrudnienia, prowadzoną w czasie, gdy pracownik zmienia pracę. Nie próbując oceniać modelu innego państwa, jak Dania, stwierdzam jedynie, że ten model nie jest dostosowany do sytuacji, którą mamy w Hiszpanii. Niemożliwe jest z tego punktu widzenia mówienie o *flexicurity* w kontekście elastyczności bez ustalenia pewnych sposobów zatrudnienia zależnych od rodzaju działalności firmy: stałej czy sezonowej. Z drugiej strony również nie ma elastyczności i bezpieczeństwa, jeśli nie zapewnimy pracownikom, którzy tracą pracę lub pozostają długotrwale bezrobotni, odzyskania pracy czy znalezienia nowej w dość krótkim czasie. Powinno temu towarzyszyć zabezpieczenie ścieżki szkoleniowej: szkolenie ustawiczne, które zapewni pracownikowi odnalezienie się na rynku pracy w jak najkrótszym czasie. Wydaje się też, że zmiany które dotknęły Hiszpanię, jeśli chodzi o model relacji pracowniczych, przebiegają dwutorowo. Rzeczywiście bardzo się rozwinęła elastyczność, przez którą rozumiemy łatwość zwalniania, jak też ułomność form zatrudnienia pracownika, ale odbywa się to kosztem bezpieczeństwa socjalnego pracowników. To się dzieje kosztem odpraw czy też odszkodowań, na które mogli wcześniej liczyć pracownicy. Nie ma zatem mowy o bezpieczeństwie socjalnym.

**M.B.:** Ale wspomniała pani również o pozytywnym aspekcie elastyczności zatrudnienia, ja-

kim jest ułatwianie godzenia życia zawodowego z rodzinnym. Czy taką tendencję można zaobserwować w Andaluzji?

**Miriam:** By oddać sprawiedliwość naszemu rządowi, trzeba powiedzieć, że na początku jego działania dokonał się pewien postęp w dziedzinie spraw socjalnych. Tutaj należy rozróżnić działania przed kryzysem, którym przewodził jako premier José Luis Zapatero, i obecne reformy, które niwelują czy też anulują poprzednie zdobycze. Między 2007 a 2009 r. przyjęte zostały cztery wielkie ustawy dotyczące praw socjalnych. Pierwsza z nich to prawo o autonomii osób niepełnosprawnych, zależnych. Próbowano ono profesjonalizować służby i działania wspierające osoby o pewnym stopniu niepełnosprawności, zwalnając od obowiązków kobiety i umożliwiając tym kobietom, które opiekowały się chorym czy niepełnosprawnym członkiem rodziny, aktywne włączenie się do rynku pracy. Nadal w naszym kraju panuje silny tradycyjny podział ról społecznych, wedle którego kobieta ma zajmować się nie tylko dziećmi, ale też osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Ta ustawa próbowała zniwelować lub zmienić tę sytuację. Kolejnymi ważnymi ustawami były prawo o faktycznej równości między kobietami a mężczyznami oraz prawo o przemoc seksualnej. To były prawa, o które bardzo walczyliśmy i które udało się osiągnąć. Niestety, ich realizacja jest w tym momencie sparaliżowana. Wspomniane prawo równości pomiędzy kobietami i mężczyznami stawia sobie jako cele z jednej strony realizację zasady równości w traktowaniu i dawania równych szans kobietom i mężczyznom. W rzeczywistości miało to oznaczać eliminację przyczyn dyskryminacji kobiet z jakiegokolwiek przyczyny: politycznej, zawodowej, społecznej, w taki sposób, żeby doprowadzić do istnienia państwa rzeczywiście demokratycznego i solidarnego. Z drugiej strony trzeba też uznać, że to prawo wymienia rokowania zbiorowe jako główny instrument dochodzenia do eliminowania nierówności między kobietami i mężczyznami, jak i innych nierówności.

Na zakończenie chciałam powiedzieć o możliwościach, jakie daje prawo do godzenia życia zawodowego z osobistym. Jako pierwsze wymienię dostosowanie czasu pracy, później – do tej pory nieistniejący urlop ojcowski, urlop

macierzyński, zwolnienie na karmienie, zmniejszenie dziennego wymiaru czasu pracy, zwolnienia od pracy z zachowaniem miejsca pracy (rodzaj urlopu bezpłatnego). Gdy mówimy o tym rodzaju urlopów i ułatwień, nie dotyczy to tylko małych dzieci, ale też dzieci starszych i osób starszych z problemami niepełnosprawności czy pewnego stopnia zależności. Jednym z ważniejszych obowiązków, które wprowadza wspomniane prawo, jest konieczność ustalania planów równości na poziomie zakładów pracy. Nie jest możliwe zachowanie prawdziwej równości, jeśli nie zostało to ujęte w umowach zbiorowych. Przyjęto, że są trzy rodzaje firm, które są zobowiązane do przygotowania i realizacji tych planów. Z jednej strony są to firmy, które zatrudniają powyżej 250 osób, firmy zatrudniające poniżej 250 osób zobowiązane do tego umową sektorową, jeśli ta o tym wspomina, i firmy dopuszczające się dyskryminacji będące w postępowaniu naprawczym, które również muszą opracowywać i wprowadzać takie plany równości. Choć wyrażam zadowolenie z przyjęcia tych ustaw, muszę

bardzo krytycznie ocenić ich działanie. Prawo jest dobre, gdy jest realizowane, a jeśli nie jest realizowane, nie służy niczemu. Problem równości płci jest problemem świadomościowym. Należałoby zbudować świadomość, że ani dyskryminacja, ani opieka domowa nie są tylko i wyłącznie problemami kobiet, ale zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Do obu płci należy ich rozwiązywanie. Czasami w trakcie realizacji umów wynikających z negocjacji zbiorowych niektórzy z moich kolegów mówią: „Jeśli chodzi o plany równości, to wy dziewczyny się tym zajmiecie. To jest sprawa kobiet”. To nie jest tylko sprawa kobiet! Nie tylko przedsiębiorcy, ale związkowcy również myślą w ten sposób. Nadal nie przezwyciężono dyskryminacji związanej z zaszerogowaniem i klasyfikacją zawodową kobiet i mężczyzn.

**M.B.:** Dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał: Marek Benio  
Współpraca: Matylda Budzyn  
Tłumaczenie: Artur Jurkowski



## Recenzje

### **Stuart A. Kauffman (2008). *Reinventing the Sacred: A New View of Science, Reason, and Religion*. New York: Basic Books**

Na pierwszy rzut oka może się wydawać nieco ekstrawaganckie występowanie z propozycją przedstawienia na łamach kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* niedawno opublikowanej książki Stuarta A. Kauffmana *Reinventing the Sacred: A New View of Science, Reason, and Religion*. Dlaczego miałyby się tu pojawić recenzja książki autorstwa lekarza, profesora biochemii i biofizyki, postaci kojarzonej z problematyką pochodzenia życia, dziedziczności, szeroko rozumianej biologii czy chemii? Oto odpowiedź. Przede wszystkim dlatego, że jest to pozycja ze wszech miar wyjątkowa: raz – ze względu na wielość podejmowanych wątków, swą wszechstronność; dwa – z uwagi na bogate, szerokie spojrzenie i erudycję autora; trzy – z powodu nieocenionego spojrzenia i ogromnego ładunku wiedzy istotnej dla badaczy społecznych. Wychodząc od podstawowych zagadnień związanych z procesami biochemicznymi, poprzez kolejne przybliżenia, autor w bezpośredni sposób porusza kwestie związane z logiką samoorganizacji złożonych układów społecznych i zjawisk emergencji na różnych poziomach organizacji oraz rozważa prawidłowości zmiany społecznej w kontekście ewolucji technologicznej, ekonomicznej czy kulturowej.

#### **1. Redukcjonizm vs. emergencja**

Punktem wyjścia rozważań Kauffmana jest negacja przydatności podejścia redukjonistycznego dla opisu i badania procesów zachodzących w szeroko rozumianym świecie żywych organizmów (biosferze). Autor przeciwstawia się dotychczasowej dominacji redukjonizmu leżącego u podstaw współczesnego, naukowego spojrze-

nia na świat<sup>1</sup>. Przyznaje, że przynajmniej od czasów Galileusza i Newtona doszło dzięki niemu do niewątpliwych sukcesów nauki oraz dynamicznego rozwoju wielu dziedzin wiedzy, skutkującego niewyobrażalnymi osiągnięciami w zakresie techniki, chemii czy medycyny. Kauffman wskazuje jednak, że podejście redukjonistyczne ma istotne ograniczenia, jeśli chodzi o rozumienie świata biologicznego (społecznego)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Redukcjonizm zakłada, że wszelkie złożone całości, systemy, z powodzeniem mogą zostać wyjaśnione przez opis i analizę ich części składowych. W radykalnej formule stanowi zaś, że cała rzeczywistość to nic innego, jak cząsteczki w ruchu. Zatem wszystkie spotykane zjawiska to interakcje cząstek podstawowych mogące znaleźć ostateczne wyjaśnienie w kategoriach praw fizyki. Kauffman przytacza w tym kontekście przykłady poglądów skrajnie redukjonistycznych, zgodnie z którymi „gdyby dostateczna inteligencja znalazła pozycje i prędkości cząstek we wszechświecie, byłaby w stanie obliczyć całkowitą przyszłość i przeszłość świata” (Pierre Simon de Laplace), czy „wszystkie objaśniające strzałki wskazują w dół od społeczeństw do ludzi, następnie przez organy, komórki, biochemię ostatecznie prowadzą do fizyki, a im bardziej poznajemy wszechświat, tym bardziej wydaje się on być pozbawiony sensu” (Stephen Weinberg). Redukcjonizm stanowi wyraz wiary w możliwości człowieka w zakresie poznania istoty wszelkich zjawisk i przedstawiania prawidłowości nimi rządzącymi w postaci praw naukowych.

<sup>2</sup> Co więcej, emergencja dotyczy także zjawisk chemicznych, a nawet matematyki czy fizyki. Na poparcie tego poglądu Kauffman podaje liczne, obrazowe przykłady. Tak na przykład temperatura jako zjawisko ma charakter zbiorowej emergencji. To nic innego, jak zbiorowa właściwość cząsteczek i nie ma sensu mówić o temperaturze pojedynczej cząsteczki. Z kolei powołując się na Gödela, wskazuje, że nawet systemy matematyczne zazwyczaj nie są kompletne. Przynajmniej w jakimś zakresie obejmują pewne formalnie nierozstrzygalne twierdzenia (ang.

W szczególności nie odpowiada na zasadnicze dylematy w zakresie aksjologii życia społecznego oraz prawidłowości rządzących jego rozwojem.

Zasadniczy zarzut względem redukcjonizmu dotyczy tego, że sprowadzając świat do działania fundamentalnych cząstek i ich interakcji, pozostawia on człowieka sam na sam z bezdusznym uniwersum zdarzeń pozbawionych wartości. Redukcjonizm powoduje, że istotne są dlań tylko zdarzenia, fakty, w których brak miejsca na znaczenie, sens, wartości i ludzkie działania. Ale jak wskazuje Kauffman, rzeczywistość nie odzwierciedla założeń redukcjonizmu. Ludzie mimo redukowalności do cząstek, jak wszystko we wszechświecie, są zdolni do działania we własnym imieniu. Działania te niewątpliwie tworzą wartość, bo – jak dowodzi autor – pewnych stanów chcemy, a innych nie. Dlatego nie można w pełni zgodzić się z podejściem Davida Hume'a, który twierdził, że brak jest naukowych podstaw dla dedukcji wartości w redukcjonistycznym poglądzie na świat<sup>3</sup>. Jeśli chodzi o zjawiska społeczne, Hume się mylił, gdyż wartości, znaczenie, działania są elementem realnego świata, a powinność stanowi centralny element ludzkiego życia.

Kolejny zarzut dotyczy tego, że redukcjonizm okazuje się zawodzić, jeśli chodzi o wyjaśnianie ewolucji biosfery, w tym zachodzących w niej zjawisk społecznych. Biosfera, życie biologiczne czy społeczne mają swoiste cechy i rządzą się swoimi prawami, które nie mogą być zredukowane jedynie do zjawisk, praw fizycznych. Zatem okazuje się, że bez naruszania praw fizyki, niejako obok nich rozwija się życie w biosferze, dochodzi do ewolucji jej samej, rozgrywa

---

*formally undecidable*). Skoro nawet matematyka nie jest kompletna, nieredukowalna do teorematów pochodzących z danych zestawów aksjomatów, to nic dziwnego – dowodzi Kauffman – że w innych dziedzinach nauki nie wszystko może być redukowalne do fizyki.

<sup>3</sup> Hume dowodził, że nie da się dedukować „powinności” z „jest”, dochodzi wtedy bowiem do sprzecznego z logiką tzw. naturalistycznego błędu (ang. *naturalistic fallacy*). Kauffman przyznaje, że Hume ma rację, jeśli chodzi o fizykę (tam są tylko fakty), ale jej nie ma, jeśli chodzi o zjawiska społeczne. Wartości, znaczenie, działania są elementem wyposażenia świata, zatem Hume zarówno ma rację, jak i się myli. Powinność stanowi przecież centralny element naszego działania i rozumowania (moralnego).

się historia człowieka, codzienność. Wszystkie te zjawiska są realne, a jednocześnie ani nie są redukowalne, ani wytłumaczalne na poziomie fizyki. Są więc częściowo nieopisywalne przez prawa naturalne. Fizycy zaś nie są w stanie szczegółowo przewidzieć rozwoju biosfery.

Z powyższych zarzutów wynika stanowisko Kauffmana na rzecz emergencji. Zjawiska zachodzące w biosferze, w szczególności ewolucja, są epistemologicznie i ontologicznie emergentne w stosunku do fizyki. Nie oznacza to, że biologia czy nauki społeczne łamią prawa fizyki, ale że procesy przez nie opisywane są nieredukowalne do fizyki. Nie dają się opisać poprzez zastosowanie jej aparatu pojęciowego. Zatem zachowanie wielkich i złożonych agregatów elementarnych cząstek nie może być wyjaśniane za pomocą prostej ekstrapolacji właściwości ich części składowych. Zamiast tego na każdym poziomie złożoności pojawiają się nowe właściwości (emergencja) i ich zrozumienie wymaga swobodnego podejścia.

Kauffman obala pogląd – określane przez siebie jako *Galilean spell* (w wolnym tłumaczeniu: czar, zaklęcie Galileusza) – wyrażający wiarę, że świat rozwija się zgodnie z prawem natury. Sieć życia stanowi najbardziej złożony system. Nie łamiąc praw fizyki, jest on zarazem częściowo przypadkowy i nieustannie kreatywny. Ewolucja więc częściowo odbywa się niejako poza prawami nauki w ich tradycyjnym rozumieniu (ang. *lawless*)<sup>4</sup>. Stąd płyną następujące implikacje:

- biosfera, globalna ekonomia to przykłady samouzgadniających się samokonstruujących całości; zarazem części tego procesu nie są wystarczająco opisane przez prawo naturalne;
- bez prawa, bez określonego kierunku biosfera dosłownie sama się konstruuje i ewoluuje, wykorzystując źródła energii, jednocześnie pozostając spójna mimo wewnętrznego różnicowania się.

Poszukując prawidłowości rozwoju biosfery, Kauffman sięga do przykładów z biologii i chemii. Szczególnie interesująco przedstawia się zaproponowana przez niego teoria samo-

---

<sup>4</sup> Jeśli jako prawo naukowe będziemy rozumieć dostępne z wyprzedzeniem, przedstawione w zwarty sposób twierdzenie zawierające opis regularności zjawiska (definicja Murraya Gell-Manna).



zorganizowanej krytyczności (ang. *self-organized criticality*), która jednocześnie dostarcza inspiracji dla określania swoistych praw ewolucji biosfery. W celu opisanego rozwoju złożonych struktur sięga po zjawisko określane mianem zbiorowej autokatalizy (ang. *collective autocatalysis*)<sup>5</sup>. Systemy zbiorowej autokatalizy są przykładami bardzo prostych kinetycznych organizacji procesów, w których całkowity system ogranicza zachowania swych chemicznych składników i nimi kieruje. Te ograniczenia systemowe obrazują przyczynowość „w dół” (ang. *downward causation*). Zatem nie ma tu mowy o czystym redukcjonizmie, bo zarówno całość oddziałuje na części, jak i części oddziałują na całość. Teoria emergencji zbiorowo autokatalizacyjnych układów ukazuje, jak w miarę wzrostu zróżnicowania molekuł w systemie stosunek reakcji między nimi do liczby molekuł rośnie wraz z równoczesnym wzrostem liczby katalizatorów. Proces ten przebiega spontanicznie i po przekroczeniu określonego progu prawdopodobieństwo powstania złożonych układów autokatalizy w systemie staje się niemal pewne.

## 2. Ewolucja biosfery

Kauffman dowodzi, że ewolucja biosfery jest bezustannym tworzeniem, kreacją zachodzącą w sposób, którego kierunku i prawdopodobieństwa nie sposób przewidzieć. Wszystkie poziomy organizacje, ewolucja molekuł, gatunków są całkowicie niepowtarzalne. Inaczej rzecz ujmując, do ich powstania dochodzi w sposób nieergodyczny (ang. *non-ergodic*). Wszelkie zdarzenia dokonują się w sobie właściwy, swoisty sposób. Można powiedzieć, że świat znajduje się na

<sup>5</sup> Chemicy rozróżniają procesy, które znajdują się pod kinetyczną kontrolą, i takie, które odbywają się poza nią. Procesy bez kinetycznej kontroli zasadniczo nie są katalizowane i dodatkowo znajdują się blisko chemicznej równowagi. Tempo reakcji zależy od koncentracji substancji i produktów. Reakcje w ramach kontroli kinetycznej są katalizowane w określonym kierunku (np. przez enzymy) tak, że mnóstwo jednostek molekularnych jest wytrąconych z równowagi. Zbiorowa autokataliza z kontrolą kinetyczną stanowi przykład, w którym zintegrowany system ogranicza kinetyczne zachowania swych części i organizuje kinetyczne zachowania chemicznych składników, z których jest stworzony.

ścieżce bądź trajektorii, które więcej się nie powtórzą. Kauffman podaje przykład, że nawet tak prosta czynność jak skosztowanie kawy z filiżanki nigdy kolejny raz nie dokona się po tej samej trajektorii.

Zatem w emergentnym świecie dokonuje się nieprzerwana, nieprzewidywalna kreatywność. Ewolucja biosfery jest całkowicie nieprzewidywalna i nieustannie twórcza. Ponadto odbywa się częściowo poza prawem naukowym. Przykładem tego rodzaju rozwoju są słynne darwinowskie preadaptacje<sup>6</sup>. Wpływają one na dalszą ewolucję biosfery w nieergodycznym świecie. Stąd nie można przewidywać kierunku dalszego rozwoju gatunków, bo nikt nie jest w stanie przewidzieć wszystkich możliwych stanów selektywnych środowisk ani też określić wszystkich możliwych preadaptacji. Jedynie po fakcie można retrospektywnie wytłumaczyć ich istnienie. Dlatego ewolucja biosfery jest nieprzewidywalna<sup>7</sup>. Darwinowskie preadaptacje wykluczają sensowne określenie prawdopodobieństwa i kierunku ewolucji. Nie znając bowiem przestrzeni próby możliwych rozwiązań, w żaden sposób nie możemy określić prawdopodobieństwa zdarzeń.

Przy okazji Kauffman zaznacza, że mimo iż od czasów Darwina większość biologów upatruje w procesie naturalnej selekcji wyłączone źródło porządku w biologii, to należy zauważyć, że także świat nieożywiony (abiotyczny) przejawia zadziwiającą samoorganizację (np. płatki śniegu z sześciopłaszczyznową symetrią czy złożone systemy polimerowe). Tym samym tego rodzaju samoorganizacja może skutkować koniecznością modyfikacji teorii ewolucji. Porządek w niej przejawiany może nie tylko opierać się na naturalnej selekcji, ale stanowić rezultat łącznego wpływu przypadkowości, selekcji i samoorganizacji.

<sup>6</sup> Zgodnie z tą ideą dany organ posiada cechy zarówno istotne dla jego obecnej funkcji, jak też bez znaczenia dla selekcji w naturalnym środowisku (odpowiednik epifenomeny w życiu społecznym). Jednakże w innym środowisku te przypadkowe cechy mogą nabrać kluczowego znaczenia dla procesu selekcji.

<sup>7</sup> Nie znając zmiennych, nie możemy zgodnie z postulatami Newtona napisać równań opisujących ich relacje, by następnie je rozwiązać, wyznaczając trajektorie rozwoju świata biologicznego.

Bardzo interesująco przedstawiają się rozważania na temat znaczenia ograniczeń o różnym stopniu swobody dla wykonywania użytecznej pracy. Kauffman ponownie odwołuje się tu do dziedziny chemii i biologii. Losowy ruch cząsteczek stanowi czyste ciepło, ale nie pracę. Posługując się analogią działania silnika spalinowego (cylindra, tłoka i cząsteczek gazu o różnych stopniach swobody), w obrazowy sposób pokazuje, jak wprowadzenie warunków ograniczających przypadkowy ruch cząsteczek gazu konstituuje pracę. Mniej swobodny ruch cząsteczek powoduje ograniczanie uwalniania energii, ale skutkuje wzrostem wykonanej pracy. To pozwala mu na wyprowadzenie następujących konkluzji: po pierwsze, że bez istnienia ograniczeń nie ma użytecznej pracy; po drugie, że zwiększanie stopni swobody (liczby ograniczeń) maksymalizuje różnorodność mogących zajść zdarzeń; po trzecie, że ograniczenie uwalniania energii maksymalizuje wykonaną pracę; po czwarte, że wolumen pracy zależy od wielkości energii przepływającej przez system ograniczeń.

Na podobnej zasadzie w świecie biologii działają komórki, które ewolucja zaprogramowała w ten sposób, iż są ukierunkowane na tworzenie ograniczeń dla uwalniania energii wykorzystywanej w swej działalności<sup>8</sup>. Według Kauffmana opisany schemat samoorganizacji może służyć nowemu spojrzeniu na znaczenie naturalnej selekcji. Dzięki niej biologiczne życie otrzymuje maksymalizację produktu przy całkowitej wykonanej pracy zrealizowanej w warunkach dynamicznie samorganizowanej krytyczności, zmnożonej jej różnorodnością.

### 3. Ekonomosfera

Właściwości biologicznej ewolucji zdaniem Kauffmana znajdują pełne odzwierciedlenie w przeobrażeniach innych obszarów biosfery, w tym ekonomii, technologii czy kultury. Kauffman stosuje oryginalne podejście do prob-

lematyki wzrostu, posługując się określeniem „ekonomicznej sieci”, która rozwija się poprzez technologiczną i organizacyjną ewolucję. W tym kontekście autor kieruje uwagę na fakt dosłownej erupcji globalnej gospodarki, jeśli chodzi o liczbę wykorzystywanych dóbr. W stosunkowo krótkim czasie ich liczba wzrosła z poziomu od około stu do tysiąca 50 tys. lat temu, aż do szacowanych ponad 10 mld obecnie. Większość nowych dóbr i usług to substytuty lub dobra komplementarne już istniejących. Stanowią o nowych możliwościach, a te z kolei przesadzają o powstawaniu kolejnych dóbr itd. (wzrost geometryczny). Jednocześnie kreacja nowych dóbr często ma charakter schumpeterowskiej destrukcji, prowadzi bowiem do unicestwienia poprzednich dóbr.

Ekonomosfera – jak ją nazywa – podobnie jak biosfera stale się tworzy i ewoluuje. Stanowi jeden z ważniejszych czynników napędzających ekonomiczny wzrost. Wzrost sieci ma charakter samowzmacniającego się czy też – jeśli posłużyć się wcześniej przytoczoną chemiczną analogią – autokatalityczny. Nowo powstałe dobra wraz ze swymi komplementarnymi odpowiednikami tworzą *sui generis* autokatalityczne, wzajemnie utrzymujące się ekonomiczno-technologiczne ekosystemy. Ekonomiczna sieć w sposób autokatalityczny samoczynnie napędza swój wzrost poprzez tworzenie nowych nisz rynkowych, kieruje strumieniami kapitału i determinuje przyszłe bogactwo. Ewolucyjnie kreowana różnorodność i wzrost gospodarczy są ze sobą dodatnio skorelowane. Różnorodność sprzyja innowacji. Im więcej istnieje dóbr, tym większa liczba ich możliwych rekombinacji. A jak pokazuje rzeczywistość, większość wynalazków znajduje zastosowania wbrew swemu pierwotnemu przeznaczeniu.

Podobnie jak w biologii, człowiek jest postawiony przed faktem nieprzewidywalności ewolucji technologicznej i ekonomicznej. Zdaniem Kauffmana ekonomia rozumiana jako nauka dotycząca alokacji rzadkich zasobów zdecydowanie mierzy zbyt nisko. Jej ambicje powinny obejmować odpowiednią teorię zawierającą w sobie kreację dóbr i usług wraz z nowymi sposobami ich zastosowania. Ponadto powinna uwzględniać historyczny kontekst tych procesów. Ponieważ nie można przewidzieć pojawienia się i możli-

<sup>8</sup> Tworzą one bogato splecioną sieć warunków brzegowych, która służy dalszemu ograniczaniu uwalniania energii i budowaniu dalszych warunków brzegowych. Zatem żyjąca komórka jest czymś znacznie większym niż tylko molekularną replikacją, stanowi zamknięty system zadań, który propaguje własny proces organizacji.

wych zastosowań wszystkich ewentualnych dóbr w przyszłości, Kauffman krytykuje współczesne teorie ekonomiczne ze względu na ich ograniczoną użyteczność<sup>9</sup>. Tak więc nawet pomijając kwestie preadaptacji, także wskutek wielu innych uwarunkowań: ścieżki zależności, chaotycznej dynamiki czy egzogenicznych szoków, przewidywanie procesów gospodarczych jest w zasadzie niemożliwe. Rozgrywająca się rzeczywistość nie jest opisywalna przez prawa naukowe w tradycyjnym ujęciu. Ponieważ nie możemy określić, a tym bardziej przewidzieć przyszłych zdarzeń, rozum nie może być wystarczającym przewodnikiem naszego życia.

Kauffman formułuje w tym kontekście propozycję ogólnego prawa dotyczącego sposobu zmiany samotworzącego się systemu w jego alternatywne stany (*adjacent possible*). Określa je mianem czwartego prawa termodynamiki dla samokonstruujących się otwartych systemów termodynamicznych. Takie systemy mogą być uważane za samoorganizujące się krytycznie (*self-organized critical*). Biosfera, systemy społeczne, gospodarka mogą rozwijać się w odmiennie stany w nieergodycznym świecie w taki sposób, że następuje maksymalizacja różnorodności i praca tak zorganizowanych procesów.

<sup>9</sup> Krytyka odnosi się zarówno do powszechnie akceptowanej teorii ogólnej równowagi (Arrow-Debreu), jak też do alternatywnej teorii gier i racjonalnych oczekiwań. Z uwagi na technologiczne innowacje możliwości eksplanacyjne pierwszej z nich siłą rzeczy są ograniczone do krótkich przedziałów czasowych. W kolejnej błędnie przyjmuje się, że wszystkie możliwe strategie i nagrody są z góry znane, natomiast teoria racjonalnych oczekiwań niezgodnie z rzeczywistością zakłada stałość dóbr i usług oraz stabilność oczekiwań (te zmieniają się, niejako ewoluują w zależności od decyzji innych). Ponadto model równowagi przewiduje zmniejszające się dochody (gravitacja w kierunku stabilnej równowagi), podczas gdy wiele nowoczesnych dziedzin charakteryzuje się wzrastającym dochodem (*hi-tech*, programowanie). Między różnymi możliwymi stanami równowagi rzeczywiste ich osiągnięcie w dużym stopniu zależy od innych czynników, ścieżki rozwoju itp. Istnieje wiele możliwych stanów równowagi i nie ma gwarancji, że te osiągnięte będą społecznie optymalne.

#### 4. Zakończenie

Pod wieloma względami prezentowana książka może być uważane za znaczące przybliżenie na drodze do realizacji niespełnionej dotąd idei Alfreda Marschalla powiązania teorii ekonomii z naukami biologicznymi. Piszącemu te słowa wydaje się, że nie tylko ekonomia, ale także szerokie spektrum nauk społecznych może czerpać inspiracje dla swego rozwoju ze zrozumienia procesów zachodzących w biosferze. Z pewnością służyć temu może prezentowane dzieło Stuarta A. Kauffmana. Dla badaczy systemów społecznych szczególne istotny walor powinny mieć zagadnienia rozwoju i samoorganizacji złożonych systemów, ewolucji oraz emergencji. Interesująca wydaje się możliwość utożsamiania norm, instytucji społecznych ze stopniami swobody będącymi społecznymi ograniczeniami możliwych zachowań. Spojrzenie na ich różnorodność i hierarchię przez taki pryzmat może służyć ocenie racjonalnego i efektywnego wykorzystania potencjału społecznej energii.

Prezentacja niniejszej książki siłą rzeczy została ograniczona do zagadnień bliskich naukom społecznym; przede wszystkim ujmuje perspektywę ekonomii i socjologii. Omawiana publikacja jest jednak bardziej wszechstronna, zawiera odniesienia do wielu innych dziedzin. Można wśród nich wymienić chemię, biologię, filozofię, metodologię nauk czy religię. Napisana ze swadą, wyraźnie pokazuje epistemologiczne i ontologiczne stanowisko autora. Dla niektórych momentami może być ono kontrowersyjne, z pewnością jednak stanowi źródło intelektualnej satysfakcji i inspiracji.

Paweł Białyński-Birula



## Wybór tekstów klasycznych

R.A.W. Rhodes

### **Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu**

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Przetłumaczony poniżej artykuł na temat nowego rządu to szeroko cytowany wykład z 1995 r. opublikowany w roku kolejnym w *Political Studies*, periodyku Political Studies Association (Wielka Brytania). Publikacja dokonuje użytecznego przeglądu sześciu różnych definicji pojęcia „współzarządzanie”, prezentuje autorską definicję „zawężającą” oraz ocenia jej przydatność dla analizy skutków trzech pakietów reform brytyjskiej administracji publicznej w latach 80. i wczesnych 90. We wszystkich trzech aspektach autor ukazuje przekonujący i autorytatywny przegląd problemów współzarządzania i jego implikacji dla zmian formy i zakresu działania rządu centralnego i lokalnego, z punktu widzenia jednego z czołowych powojennych naukowców brytyjskich zajmujących się administracją publiczną.

Autor artykułu, Rod Rhodes<sup>1</sup>, urodził się w 1944 r. w Bradford, hrabstwie West Yorkshire, w rodzinie właścicieli niewielkiego zakładu tekstylnego. Uczęszczał do protestanckiej szkoły kościelnej, a po jej ukończeniu został urzędnikiem firmy naftowej. Po ukończeniu studiów zaocznych na Politechnice w Bradford, otrzymał stopień B.Sc. in Business and Administration Uniwersytetu w Bradford. Kontynuował naukę na studiach podyplomowych w St. Catherine's College Uniwersytetu w Oksfordzie, a w 1970 r. otrzymał stopień Blitt. Jego dysertacja dotyczyła studiów porównawczych procesu podejmowania decyzji w samorządzie miasta Oksford i samorządach lokalnych hrabstwa Oksford w latach 1963–1968. Następnie Rhodes otrzymał tytuł PhD Uniwersytetu w Essex w 1985 r. za rozprawę „Rozumienie relacji międzyrządowych: Teoria i praktyka”. Pracował w Instytucie Samorządu Lokalnego w Birmingham, w Essex, York i Newcastle, po czym w 2003 r. przeprowadził się do Australii. Najpierw pracował w Australian National University, gdzie odgrywał kluczową rolę w reorganizacji badań w dziedzinie nauk politycznych, a także był twórcą Australijskiej i Nowozelandzkiej Szkoły Administracji Publicznej (ANZSOG). Przekonał wicerektora Australian National University, że uczelnia ta powinna stać się najważniejszym ogniwem sieci badawczej ANZSOG. Obecnie Rhodes jest profesorem w Szkole Administracji Publicznej University of Tasmania<sup>2</sup>. Pomijając zamięłowania naukowe, o Rhodesie mówi się często, że jest „najstarszym nastolatkiem świata” – to z powodu jego zainteresowania muzyką rockową, literaturą kryminalną, ligą rugby, krykietem, dobrym winem i gotowaniem (Wanna, Waller 2011). Przegląd jego osiągnięć i kariery zawodową przedstawiono w *Public Administration*, t. 83, nr 1, 2011.

Po ukończeniu studiów podyplomowych na Uniwersytecie w Oksfordzie, w swoich wczesnych badaniach Rhodes zajmował się, co było spowodowane zaangażowaniem eksperckim, wynikami badań nad samorządem lokalnym, szczególnie rozwojem szkoleń i kwalifikacji administracji publicznej. Badania te dotyczyły przede wszystkim tradycyjnie rozumianych praktyk prawno-administracyjnych oraz kwestii instytucjonalnych związanych z administracją publiczną. Później Rhodes zwrócił się w kierunku amerykańskiego behawioryzmu i teorii organizacji jako źródłem wykorzystywanych narzędzi badawczych. Teoria organizacji została szczególnie podkreślona w jego pracach omawiających rząd i samorząd brytyjski w latach 80. i 90. Pod koniec lat 90. Rhodes zwrócił się w kierunku interpretatywnych nauk politycznych i nadał im znaczenie w pracach przygotowanych wspólnie z Markiem Beviem, którego artykuł ukazał się już w naszej serii. Podejście to kładzie nacisk na potrzebę „rozpakowania” niewidocznych dotychczas znaczeń, poglądów i preferencji aktorów społecznych w celu zrozumienia sensu działań, praktyk oraz instytucji. Rhodes kontynuował tradycję interpretatywistyczną, porzucając wcześniejsze podejście behawioralne na rzecz połączenia instytucjonalizmu i interpretatywizmu (zob. Bevir, Rhodes 2003, 2006, 2010).

<sup>1</sup> Znany wśród przyjaciół i kolegów jako Rod Rhodes, podpisuje się R.A.W. Rhodes. Inicjały są skrótem imion Roderick Arthur Willam.

<sup>2</sup> Swoją karierę naukową przedstawił w Rhodes 2011a, prowadzi też stronę internetową University of Tasmania.

W pracy nad problematyką rządzenia, o której mówi się, że zawiera fundamentalne tezy „anglosaskiej szkoły rządzenia” (Marinetto 2003) dotyczące administracji publicznej, Rhodes przyjmuje dość tradycyjne podejście do współzarządzania jako nowego procesu czy też metody sprawowania władzy opartej o samoorganizujące się sieci (zob. szczególnie Rhodes 1997 i 2007). Tradycyjne czy nie, Rhodes zastosował to podejście w serii badań nad administracją publiczną i polityką publiczną, koncentrującą się na przesuwaniu granic i form współzależności w sektorze prywatnym, publicznym i społecznym oraz na ich wpływie na tworzenie polityki i jej implementację. Oto niektóre kluczowe koncepcje tej szkoły: 1) administracja brytyjska nie jest dobrze naoliwioną, unitarną machiną, lecz *zróżnicowaną materią polityczną* lub *państwem policentrycznym*; 2) za koordynację tej pofragmentowanej materii politycznej nie odpowiada, jak się powszechnie przyjmuje, premier lub gabinet, lecz tzw. *rdzeń egzekutywy*, który tworzą także urzędy skarbu państwa i urząd premiera; 3) sprawowanie władzy obejmuje też sieci polityczne, których podstawą są formalne i nieformalne instytucjonalne, samoorganizowane powiązania, idące w poprzek podziałów między tym, co publiczne, i tym, co prywatne, a należą do nich grupy zawodów, związki zawodowe i wielki biznes. Sieci te są w znaczącym stopniu uniezależnione od państwa, nawet jeśli państwo poszukuje sposobów sterowania nimi (przez różne formy metazarządzania). Koncepcje te są doskonale widoczne w prezentowanym artykule.

Zadanie autora polegało na dokonaniu przeglądu literatury oraz przedstawieniu własnego stanowiska wobec stosowności pojęcia „współzarządzanie” w studiach nad rządem centralnym. W jednym z przypisów możemy przeczytać, że prezentuje on idee przewodnie dużego programu badawczego, którym Rhodes kierował w latach 1995–2000: Społeczno-ekonomicznej Rady Badawczej, tzw. Whitehall Programme (podsumowanie jego rezultatów zob. Rhodes 2000). Artykuł składa się z trzech głównych części: 1) krótkiego wprowadzenia do tego, co Rhodes definiuje jako sześć różnych znaczeń terminu współzarządzanie w kontekście historycznym i współczesnym; 2) zawężającej definicji rządzenia, czyli takiej, która nadaje specyficzne znaczenie staremu lub nowemu terminowi dla celów argumentacji lub dyskusji w danym kontekście, którymi w obecnych okolicznościach są „samoorganizujące się sieci międzyorganizacyjne”; 3) badania użyteczności tej specyficznej definicji dla zrozumienia skutków trzech strumieni reform administracji brytyjskiej – wyodrębnienia rządu centralnego, sprzeczności nowego zarządzania publicznego i zarządzania międzyrządowego.

Sześć definicji rządzenia to: 1) państwo minimalne, 2) zarządzanie przedsiębiorcze, 3) nowe zarządzanie publiczne, 4) dobre rządzenie, 5) typ systemu socjocybernetycznego i 6) sieci samoorganizujące się. Rhodes zwraca uwagę na szóstą definicję, konstruując na jej podstawie własną definicję zawężającą, stwierdzając, dość tradycyjnie, że uzupełnia ona rolę rynków i hierarchii. Rządzenie charakteryzują cztery kluczowe cechy implikujące definicję: 1) międzyzależność organizacji aktorów państwowych i niepaństwowych; 2) interakcje między członkami sieci w celu koordynacji świadczenia usług publicznych; 3) interakcje gry oparte na zaufaniu, negocjowanych zasadach i targowaniu się; 4) połączenie autonomii wobec państwa i metazarządzania. Następnie Rhodes ilustruje intelektualną wartość dodaną swojego podejścia do analizy sposobu sprawowania władzy w Wielkiej Brytanii we wspomnianych obszarach.

Artykuł Rhodessa został wybrany do publikacji w ramach serii, ponieważ dokonuje krótkiego wprowadzenia do niektórych kluczowych pojęć anglosaskiej szkoły rządzenia i jej roli w modyfikacji szkół głównego nurtu badających rząd i samorząd Wielkiej Brytanii. Jak odnotowuje sam Rhodes, nurt ten cechuje konstytucjonalizm historyczny, wątki prawno-administracyjne, nadmierne przywiązanie do władzy oraz wpływu premiera i gabinetu, kosztem lekceważenia pozostałych elementów aparatu państwowego oraz podkreślenia znaczenia podziałów publiczne *vs.* prywatne przy braku akcentowania ich przenikania się i zależności sektorów państwowego, prywatnego i społecznego. Główny nurt badań nad administracją publiczną cechują wyraźnie określone granice dyscypliny naukowej, może być zatem uznawany za mało innowacyjny z punktu widzenia studiów nad organizacjami, analizy sieci, socjologii politycznej i krytycznej teorii państwa. Co więcej, jak ilustrują to koncepcje analizy interpretatywnej (rozwijanej przez Rhodessa wspólnie z Markiem Bevirem), podejście anglosaskie powinno być uzupełnione o studia nad „narracjami o współzarządzaniu” (Bevir, Rhodes 2006). Powoduje to konieczność zwrócenia większej uwagi na rolę tradycji, poglądów, systemów znaczeń i narracji w kształtowaniu natury, dynamiki i możliwych scenariuszy rozwoju koncepcji współzarządzania.

Bob Jessop (Lancaster University)

## Literatura

- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2003). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2006). *Governance Stories*. London: Routledge.
- Bevir M., Rhodes R.A.W. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P. (2003). „Traditions and comparative governance: Interpreting the changing role of the public sector in comparative and historical perspectives”, *Public Administration*, t. 81, nr 1, s. 1–17.

- Dunleavy P., Rhodes R.A.W. (1990). „Core executive studies in Britain”, *Public Administration*, t. 68, nr 1, s. 3–28.
- Marinetto M. (2003). „Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school”, *Political Studies*, t. 51, nr 3, s. 592–608.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (red.) (1992a). *Implementing Thatcherite Policies: Audit of an Era*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (red.) (1992b). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain*. London: Unwin-Hyman.
- Rhodes R.A.W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower (wyd. 2 – 1999).
- Rhodes R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W. (2000). „The governance narrative: Lessons from the Whitehall Programme”, *Public Administration*, t. 78, nr 2, s. 344–362.
- Rhodes R.A.W. (2007). „Understanding governance: Ten years on”, *Organization Studies*, t. 28, nr 8, s. 1243–1264.
- Rhodes R.A.W. (2011a). *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes R.A.W. (2011b). „Thinking on: A career in public administration”, *Public Administration*, t. 89, nr 1, s. 196–212.
- Rhodes R.A.W., Carmichael P., McMillan J., Massey A. (2003). *Decentralizing the Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W., Dunleavy P. (red.) (1995). *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. Basingstoke: Macmillan.
- Rhodes R.A.W., Wanna J., Weller P. (2009). *Comparing Westminster*. Oxford: Oxford University Press.
- Wanna J., Weller P. (2011). „The irrepressible Rod Rhodes: Contesting traditions and blurring genres”, *Public Administration*, t. 89, nr 1, s. 1–14.

## Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu<sup>1</sup>

Termin „współzarządzanie publiczne” jest dość popularny, lecz nieprecyzyjny. Nadaje mu się co najmniej sześć różnych znaczeń odnoszących się do: państwa minimalnego, zarządzania przedsiębiorstwem, nowego zarządzania publicznego, dobrego rządzenia, systemów socjocybernetycznych oraz sieci samoorganizujących się. Przyjmuję, że współzarządzanie dotyczy samoorganizujących się sieci międzyorganizacyjnych i podstawiam owe sieci uzupełnione o rynek i hierarchię jako struktury rządzenia, w miejsce autorytatywnie alokowanych zasobów oraz wykonywania kontroli i koordynacji. Bronię także swojej definicji, argumentując, że rzuca ona nowe światło na niedawne zmiany w ustroju brytyjskim, czyli przede wszystkim wydrążenie państwa, nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie międzyrządowe. Artykuł konkluduję stwierdzeniem, że obecnie sieci wszechobecnie charakteryzują świadczenie usług w Wielkiej Brytanii, cechuje je wzajemne zaufanie i dostosowanie oraz rozmiągają się z reformami zarządzania opartymi na konkurencji; stanowią zatem wyzwanie dla tzw. rządności, ponieważ stają się autonomiczne i odporne na przewodnictwo centrum.

Słowa kluczowe: współzarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, system socjocybernetyczny, sieci samoorganizujące się, zarządzanie międzyrządowe, państwo minimalne, wydrążenie państwa.

W ciągu ostatnich piętnastu lat modne słowa i formuły dotyczące reformy sektora publicznego przychodziły i przemijały. Rayner's Raiders<sup>2</sup>, zasada trzech e – etyka (*ethics*), skuteczność (*efficiency*) i efektywność (*effectiveness*) – utorowały drogę „nowemu zarządzaniu publicznemu” i „zarządzaniu przedsiębiorczemu”. Poniższy artykuł koncentruje się na współzarządzaniu. Termin „współzarządzanie” używany jest niezwykle często dla zastąpienia słowa „rząd”, ale czy posiada on odrębne znaczenie? Co ma nam uświadomić, jeśli chodzi o wyzwania stojące przed rządem brytyjskim?

Niestety nawet z najbardziej powierzchownej analizy wynika, że „współzarządzanie” ma wie-

le różnych znaczeń. Potrzebujemy podstawowej definicji, a gdzieś indziej po nią sięgnąć, jak nie do podręcznika. Samuel Finer (1970, s. 3–4) definiuje „rząd” jako:

- działania lub proces rządzenia lub współzarządzania,
- uwarunkowania uporządkowanych zasad,
- ludzi wyposażonych w obowiązki rządzenia,
- metodę, sposób lub system, za pomocą którego rządzi się społeczeństwem<sup>3</sup>.

Obecne znaczenie nie utożsamia współzarządzania z rządzeniem. Współzarządzanie oznacza raczej zmianę w znaczeniu słowa „rządzenie” i odnosi się do nowego procesu rządzenia lub zmienionych warunków uporządkowanych.

Do tej pory wszystko wydaje się proste, jednak gdy usiłujemy uszczegółwić te nowe procesy, warunki lub metody, pojawiają się problemy definicyjne. Istnieje co najmniej sześć różnych znaczeń nadawanych terminowi współzarządzanie:

- państwo minimalne,
- zarządzanie przedsiębiorstwem,
- nowe zarządzanie publiczne,
- dobre rządzenie,

R.A.W. Rhodes – University of Newcastle-upon-Tyne. Przełożył Robert Chrabąszcz. Tekst oryginalny: „The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, nr XLIV/1996, s. 652–667.

<sup>1</sup> Poprawiona wersja wykładu wygłoszonego w ramach RSA/ESRC Joint Initiative on The State of Britain, RSA, London, 24 stycznia 1995. Pragnę podziękować Charlotte Dargie (Newcastle) za pomoc w zebraniu rozproszonej literatury oraz Gerry'emu Stokerowi (Strathclyde) za porady.

<sup>2</sup> Rayner's Raiders nawiązuje do prac Jednostki ds. Wydajności pod przewodnictwem Dereka Raynera utworzonej przez rząd Margaret Thatcher w 1982 r. Grupa przeprowadziła serię działań mających na celu zwiększenie wydajności departamentów administracji centralnej.

<sup>3</sup> W pracy Sidneya Low (1904) mamy wczesny przykład użycia tego pojęcia w analizie ustroju brytyjskiego, lecz nie jest on zindeksowany ani zdefiniowany; stanowi synonim terminu „rząd”.



- system socjocybernetyczny,
- samoorganizujące się sieci.

Oczywiście każde słowo powinno mieć wyrażone znaczenie, ale dodam jeszcze jeden interesujący wątek do tej dyskusji. W latach 80. obwieszono początek nowego rozdziału w debacie o sposobach rządzenia. Analizując pojęcie współzarządzania, z pewnością uda nam się uchwycić naturę tego eksperymentu oraz zidentyfikować trendy i sprzeczności w ewolucji państwa brytyjskiego. Uważam, że rząd brytyjski jest w stanie dokonać wyboru między „strukturami rządzenia”.

Do rynków i hierarchii możemy teraz dodać sieci. Żadna z tych struktur nie jest sama w sobie dobra lub zła dla potrzeb autorytatywnego alokowania zasobów oraz prowadzenia kontroli i koordynacji. Wybór nie jest konieczny i nieuchronnie kwestią przekonań ideologicznych, lecz praktyki, a zatem tego, w jakich warunkach każda struktura rządząca działa efektywnie. Biurokracja pozostaje kluczowym przykładem hierarchizacji i koordynacji w porządku administracyjnym, a także, mimo ostatnich przemian, wciąż jest głównym dostawcą usług w systemie brytyjskim: np. Agencja Opieki Socjalnej jest nadal bardzo zbiurokratyzowana. Prywatyzacja, testowanie rynku, relacje nabywca–sprzedawca to przykłady rządzenia wykorzystującego rynkowe lub quasi-rynkowe sposoby świadczenia usług. Konkurencja cenowa to klucz do usług efektywnych i cechujących się dobrą jakością. Konkurencja i rynki stanowią stały element brytyjskiego krajobrazu rządzenia. W dużo mniejszym stopniu brytyjskie władze zauważają, że system ten działa poprzez sieci charakteryzujące się wzajemnym zaufaniem i dostosowaniem, czego przykładem jest świadczenie usług socjalnych. Władze brytyjskie poszukują nowego „kodu działania”, a do poszukiwań tych zaliczają wybór między różnymi strukturami rządzenia. Współzarządzanie jest jedną z takich struktur.

## 1. Znaczenie „współzarządzania”

### 1.1. Współzarządzanie jako państwo minimalne

Znaczenie to odnosi się do każdej okoliczności redefiniującej zakres i formę interwencji publicznej, a także wykorzystania rynków i quasi-rynków w celu świadczenia usług. Aby użyć zgrabnej frazy Stokera: „współzarządzanie to akceptowalna forma wydawania cięć” (Stoker 1994). Zakres każdej zmiany jest zawsze kwestią sporną. Bezdyskusyjnie rozmiar rządu został zredukowany przez prywatyzację i cięcia w służbie cywilnej, jednak wydatki publiczne pozostały raczej na niezmiennym poziomie (jako proporcjonalny udział w PKB). Zatrudnienie w sferze publicznej nieznacznie wzrosło w samorządzie lokalnym oraz w służbie zdrowia, a regulacje zastąpiły właścicielstwo jako preferowaną formę interwencji publicznej, w momencie gdy rząd utworzył dziesięć kluczowych agencji regulacyjnych. Jakikolwiek były praktyczne rezultaty, często i głośno zaznaczano ideologiczne uzasadnienie zmniejszenia roli państwa<sup>4</sup>. Władze podkreślały swoje nastawienie ideologiczne, nie precyzując, co za nim idzie, był to zatem typowy przykład retoryki politycznej.

### 1.2. Współzarządzanie jako zarządzanie przedsiębiorstwem<sup>5</sup>

To specjalistyczne znaczenie odnosi się do „systemu, przez który kieruje się organizacjami i je kontroluje” (*The Cadbury Report* 1992, s. 15). A zatem:

(...) rolę współzarządzania nie jest sama w sobie troska o prowadzenie interesów firmy, ale nadawanie ogólnego kierunku rozwoju przedsiębiorstwa oraz nadzór i kontrola operacyjnych działań menedżerów, przy zaspokajaniu uprawnionych oczekiwań co do rozliczalności i regulacji będącymi poza granicami firmy (...). Każda firma potrzebuje rządzenia w równym stopniu, co zarządzania (Tricker 1984, s. 6–7).

<sup>4</sup> Zob. np. Kavannah 1990, s. 11–12.

<sup>5</sup> Podziękowania dla Andrew Dunsire’a (University of York) za wskazanie tego użycia i dostarczenie kilku pomocnych referencji, korespondencja osobista, 28 kwietnia 1994.

Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA 1994) zaadaptował to znaczenie do sektora publicznego:

Reformy, takie jak obowiązkowe przetargi konkurencyjne, tworzenie dyskrecjonalnych jednostek biznesowych wewnątrz rynków oraz generalnie wprowadzenie bardziej biznesowego stylu zarządzania, przyczyniają się do powstania odmiennej kultury organizacyjnej i klimatu, które reprezentują odejście od tradycyjnego etosu służby publicznej i jej wartości, bezinteresownego służenia i otwartości.

Fakt, że usługi publiczne podlegają obecnie dużym zmianom, wzmacnia potrzebę dodatkowej czujności i przykładania uwagi do tego, by utrwalony system zarządzania przedsiębiorczego był zarówno silnie umocowany, jak i funkcjonalny.

Raport ten dokonuje identyfikacji trzech kluczowych zasad, które w równej mierze dotyczą sektora prywatnego, jak i publicznego. Rekomenduje się w nim: otwartość czy też jawność informacji; integralność, kompletność i prostotę podejmowanych przedsięwzięć; rozliczalność lub czynienie jednostki odpowiedzialną za swoje działania poprzez czytelną alokację obowiązków i jasny podział ról (CIPFA 1994, s. 6). Pomimo wąskiego zakresu treściowego terminu „zarządzanie przedsiębiorcze” pojawia się on często w dyskusjach nad rozliczalnością w „nowym zarządzaniu publicznym” i w „dobrym rządzeniu”. Przypomina nam to także, że praktyki sektora prywatnego wywierają olbrzymi wpływ na sektor publiczny.

### 1.3. Współzarządzanie jako nowe zarządzanie publiczne

Początkowo „nowe zarządzanie publiczne” rozpatrywane było w dwóch znaczeniach: menedżeryzmu i nowej ekonomii instytucjonalnej<sup>6</sup>. Menedżeryzm odnosi się do wprowadzenia praktyk zarządzania z sektora prywatnego do

sektora publicznego: kładzie nacisk na profesjonalizację zarządzania, wyraźne standardy i mierniki sukcesu, zarządzanie przez rezultaty, zasadę *value for money* oraz, ostatnio, akcentuje bliskość relacji z klientem. Nowa ekonomia instytucjonalna odnosi się do wprowadzenia struktur motywujących (takich jak konkurencja rynkowa) do świadczenia usług publicznych. Ekonomia ta podkreśla dezagregację biurokracji, większą konkurencję przez kontraktowanie i quasi-rynki oraz na wybór klienta. Przed 1988 r. menedżeryzm był dominującym trendem w Wielkiej Brytanii. Po 1988 r. na znaczeniu zyskały postulaty nowej ekonomii instytucjonalnej.

Kwestia nowego zarządzania publicznego jest jak najbardziej istotna w debacie o współzarządzaniu, ponieważ sterowanie jest centralnym punktem analizy zarządzania publicznego, a równocześnie synonimem terminu „współzarządzanie”. Na przykład Osborne i Gaebler (1992) dokonują rozróżnienia między decyzjami politycznymi (*policy decisions*) – „sterowaniem”, a świadczeniem usług – „wiosłowaniem”, uznając biurokrację za zbankrutowany konstrukt, jeśli chodzi o „wiosłowanie”. W jej miejsce proponują „rządzenie przedsiębiorcze” oparte na dziesięciu zasadach:

Większość rządów „przedsiębiorczych” promuje *konkurencję* między dostawcami usług. *Upodmiotowiają* obywateli przez przesunięcie czynności kontroli z biurokracji na wspólnotę lokalną. Dokonują pomiaru sukcesu swoich organizacji poprzez analizę nie nakładów, lecz *produktów*. Kierują się celami – ich *misją* nie są zasady i regulacje. Redefiniują swoich klientów jako *konsumentów*, oferując im wybór (...). Starają się *zapobiegać* problemom, zanim się one pojawią, zamiast oferować potem działania naprawcze. Skupiają swoją energię na *zarabianiu* pieniędzy, a nie na ich prostym wydawaniu. *Decentralizują* władzę, promując zarządzanie partycypacyjne. Preferują mechanizmy *rynkowe* zamiast biurokratycznych. I nie koncentrują się na prostym świadczeniu usług, lecz na *katalizacji* wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w ramach jednego działania mającego na celu rozwiązanie problemu danej wspólnoty.

Najwyraźniej nowe zarządzanie publiczne i zarządzanie przedsiębiorcze zakładają troskę

<sup>6</sup> Bardziej szczegółową dyskusję zob. Hood 1991; Pollitt 1993. Nieuchronnie liczba znaczeń z wielokrotnością się, a użycie terminu rozszerzono tak, by objąć nim przejście świadczenia usług publicznych przez sektor prywatny oraz postbiurokratyczne zarządzanie publiczne. Zob. Dunleavy 1994; Yeatman 1994; Barzelay, Arnajani 1992.

o konkurencję, rynki, konsumentów i produkty. Taka transformacja sektora publicznego zakłada „mniej rządzenia” (czyli wioskowania), a więcej współzarządzania (czyli sterowania) (tamże, s. 34).

#### 1.4. Współzarządzanie jako dobre rządzenie<sup>7</sup>

Reforma rządzenia to ogólnoswiatowy trend wynikający z działań Banku Światowego, kształtującego swoją politykę wobec krajów rozwijających się (World Bank 1992). Dla Banku Światowego współzarządzanie to sprawowanie władzy politycznej w celu zarządzania sprawami społeczeństwa, a dobre rządzenie zakłada

skuteczną służbę cywilną, niezależny system władzy sędziowskiej oraz ramy prawne niezbędne do zawierania kontraktów; administrację rozliczalną z wydatkowanych funduszy publicznych; niezależny audyt publiczny odpowiedzialny przed reprezentatywną legislaturą; poszanowanie dla prawa i dla praw człowieka na wszystkich szczeblach rządu; pluralistyczną strukturę instytucjonalną oraz wolną prasę (Leftwich 1993, s. 610).

Leftwich identyfikuje trzy ścieżki dobrego rządzenia: systemową, polityczną i administracyjną. Systemowe znaczenie terminu „dobre rządzenie” jest szersze niż samego terminu „rząd”, obejmuje bowiem „dystrybucję zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną władzy politycznej i ekonomicznej”. Polityczne znaczenie terminu „dobre rządzenie” odnosi się do „państwa cieszącego się zarówno legitymizacją, jak i autorytetem pochodzącym z mandatu demokratycznego”. Administracyjne znaczenie pojęcia „dobre rządzenie” to

skuteczny, otwarty, rozliczalny podlegający audytowi system służby cywilnej wyposażonej w kompetencje biurokratyczne, które umożliwiają projektowanie i wdrażanie odpowiednich polityk publicznych i zarządzanie wszędzie tam, gdzie istnieje sektor publiczny (Leftwich 1993, s. 611).

<sup>7</sup> Ta sekcja pochodzi z pracy mojego byłego współpracownika z University of York, Adriana Leftwicha i chciałbym podziękować mu za pomoc. Zob. Leftwich 1993; Leftwich 1994.

Aby osiągnąć efektywność w obszarze usług publicznych, Bank Światowy zaleca wspieranie konkurencji i rynków, prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, reformę służby cywilnej przez redukcję przerostów zatrudnienia, wprowadzenie dyscypliny budżetowej, decentralizację administracji oraz większe wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych (Williams, Young 1994, s. 87). W skrócie: „dobre rządzenie” łączy nowe zarządzanie publiczne z pryncypiami demokracji liberalnej.

#### 1.5. Współzarządzanie jako system socjocybernetyczny

Socjocybernetyka to termin, któremu przypisuje się wiele niejasnych znaczeń, ja jednak spróbuję uniknąć większości związanych z nim neologizmów<sup>8</sup>.

Według Jana Kooimana (1993b, s. 258) współzarządzanie

może być postrzegane jako wzorzec lub struktura wyłaniająca się z systemu społeczno-politycznego jako „wspólny” rezultat lub produkt interaktywnych interakcji wszystkich zaangażowanych w nie aktorów. Wzorzec ten może być zredukowany do jednego aktora lub konkretnej grupy aktorów.

Innymi słowy, produkty polityki publicznej nie są wynikiem działań władz centralnych. Rządzące centrum może uchwalić jakieś prawo, lecz następnie wchodzi ono w interakcję z samorządem lokalnym, służbą zdrowia, trzecim sektorem, sektorem prywatnym, a one z kolei wchodzi w interakcje między sobą. Kooiman rozróżnia pomiędzy procesem rządzenia (lub interwencji zorientowanej celowo) a współzarządzaniem, będącym rezultatem (lub całkowitym efektem) interakcji lub interwencji społeczno-polityczno-administracyjnych. Istnieje pewien porządek w obszarze polityki, jednak nie jest

<sup>8</sup> Dla ułatwienia prezentacji tematu koncentruję się na pracy Kooimana (1993a) jako najlepszym wydanym ostatnio zbiorze artykułów poświęconych temu tematu. Zob. szczególnie Kooiman 1993b i 1993c. Muszę również wspomnieć pracę Geoffreya Vickersa, jednego z pionierów systemów rozumowania stosowanych w administracji brytyjskiej, oraz Andrew Dunsire’a. Zob. np.: Dunsire 1986a i 1986b; Vickers 1965.

on narzucony z góry, lecz wyłania się z negocjacji wielu zaangażowanych w nią elementów. Również

interakcje oparte są na uznaniu (między)zależności. Żaden pojedynczy aktor, publiczny i prywatny, nie posiada całkowitej wiedzy oraz informacji wymaganych do rozwiązania kompleksowych, dynamicznych i zróżnicowanych problemów; żaden aktor nie posiada wystarczającego oglądu sytuacji, by efektywnie aplikować potrzebne instrumenty; żaden pojedynczy aktor nie posiada wystarczającego potencjału do działania w celu jednostronnego zdominowania konkretnego modelu rządzenia (Kooiman 1993b, s. 4).

Co za tym idzie, wszyscy aktorzy w konkretnym obszarze polityki, potrzebują się nawzajem. Żaden z nich nie posiada całkowitej i odpowiedniej wiedzy lub zasobów umożliwiających realizację polityki. Współzarządzanie stawia czoło tym nowym wyzwaniom.

Zamiast polegać na państwie lub rynku rządzenie społeczno-polityczne ukierunkowane jest na tworzenie wzorców interakcji, w których polityczne i tradycyjne rządzenie hierarchiczne oraz samoorganizacja społeczeństwa są komplementarne i w których odpowiedzialność i rozliczalność wykonanych interwencji rozciągnięta jest na aktorów publicznych i prywatnych (Kooiman 1993c, s. 252).

Władza centralna nie ma już charakteru supremacyjnego. System polityczny jest coraz bardziej zróżnicowany. Żyjemy w społeczeństwie pozbawionym centrum (Luhmann 1982, s. xv), w policentrycznym państwie charakteryzującym się wielością centrów. Zadaniem rządu jest umożliwienie zaistnienia interakcji społeczno-politycznych, po to by zachęcić wiele różnych układów do rozwiązywania problemów i by dystrybuować usługi wśród różnych aktorów. Takie nowe wzorce interakcji dotyczą na przykład samo- i współregulacji, partnerstwa publiczno-prywatnego, zarządzania kooperatywnego i wspólnych przedsięwzięć biznesowych.

Powyższe znaczenie nie ogranicza się jedynie do rządów krajowych, obejmuje również system międzynarodowy. Na przykład Rosenau odróżnia rządzenie od współzarządzania, sugerując, że rządzenie to „działanie oparte na wspólnych ce-

lach”. Współzarządzanie jest natomiast zjawiskiem bardziej złożonym, jako że obejmuje nie tylko organizacje rządowe, ale także „mechanizmy nieformalne pozarządowe”. Otrzymujemy zatem współzarządzanie bez rządu, w którym istnieją „mechanizmy regulacyjne w sferze działalności funkcjonującej skutecznie, nawet jeśli nie jest ona wsparta formalnym autorytetem” (Rosenau 1992, s. 3–6).

Podjęcie socjocybernetyczne ukazuje nam ograniczenia aktorów centralnych, utrzymując, że obecnie nie istnieje coś takiego jak pojedyncza władza suwerenna. Jej miejsce zajęła wielość aktorów specyficznych dla danego obszaru polityki; współzależność między aktorami społeczno-polityczno-administracyjnymi, podzielane cele, zamazane granice między sektorem publicznym, prywatnym i społecznym, multiplikowane i nowe formy działalności, interwencji i kontroli. Współzarządzanie jest rezultatem interaktywnych społeczno-politycznych form rządzenia.

## 1.6. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci

System sprawowania władzy poza Westminsterem i Whitehallem uległ przekształceniu z systemu rządu lokalnego w kierunku systemu współzarządzania angażującego kompleksowy zestaw organizacji pochodzących z sektora publicznego i prywatnego<sup>9</sup>. W znaczeniu tym zarządzenie postrzegane jest jako termin szerszy niż tradycyjne rządzenie wraz z usługami świadczonymi przez jakiegokolwiek odmiany sektora prywatnego, publicznego i społecznego. Powiązania międzyorganizacyjne stanowią definiującą charakterystykę świadczenia usług, a ja używam terminu „sieć” dla opisanego szeregu niezależnych aktorów zaangażowanych w proces świadczenia usług. Sieci te składają się z organizacji potrzebujących wzajemnej wymiany zasobów (np. pieniędzy, informacji, ekspertyz), by osiągnąć swoje cele, maksymalizować swój wpływ na produkty i uniknąć uzależnienia od innych graczy (Rhodes 1988, s. 42–43). W momencie gdy rząd brytyjski tworzy agencje, omija samorząd lokalny, korzysta z wyspecja-

<sup>9</sup> Zob. Rhodes 1991, a także Rhodes 1988.

lizowanych instytucji świadczących usługi oraz wspiera partnerstwo publiczno-prywatne, ułatwia tym samym powstawanie sieci zwiększających swoje wpływy w brytyjskich strukturach rządzenia. Rzeczywiście Metcalfe i Richards definiują zarządzanie publiczne jako „załatwianie spraw poprzez inne organizacje” i krytykują reformy zarządzania w Wielkiej Brytanii za nadmierną koncentrację na problemach wewnętrznych (Metcalfe, Richards 1991, s. 220). Współzarządzanie to zarządzanie sieciami<sup>10</sup>.

Zarządzanie sieciami nie jest specyficzne wyłącznie dla sektora publicznego. Definiowanie zarządzania publicznego jako załatwiania spraw poprzez inne organizacje nie jest argumentem *implicit*e przeciwko wykorzystywaniu rynków i quasi-rynków. Sieci są szeroko rozprzestrzenioną formą społecznej koordynacji, a zarządzanie powiązaniem międzyorganizacyjnymi jest tak samo istotne dla sektora prywatnego<sup>11</sup>. Walter W. Powell (1991) stwierdza, że sieci są „wyraźnie odrębną formą koordynacji działalności gospodarczej”. W podobnym stylu Andrea Larson (1992) analizuje „struktury sieciowe w środowisku biznesowym”, konkludując, że „sieciowa forma zarządzania” ukazuje „reputację, zaufanie, wzajemność i wzajemną zależność”. Tak więc sieci są alternatywą, a nie hybrydą rynków i hierarchii, oraz rozszerzają granice sektorów publicznego, prywatnego i społecznego:

Jeżeli konkurencja cenowa jest centralnym mechanizmem rynkowym, a porządek administracyjny charakteryzuje hierarchię, to zaufanie i współpraca jest tym, co definiuje sieci (Frances i in. 1991, s. 15).

Jeszcze ważniejsze jest to, że pojęcie współzarządzania sugeruje, że sieci są *samoorganizującymi się*<sup>12</sup>. W swoim najprostszym samoorganizującym znaczeniu sieci są autonomiczne:

Kontrola potencjału rządu jest ograniczona z wielu powodów: braku legitymizacji, kompleksowości procesu politycznego, kompleksowości i wielości instytucji itd. Rząd jest tylko jednym z wielu aktorów wywierających wpływ na bieg wydarzeń w systemie społecznym i nie posiada wystarczającej siły, by narzucać swoją wolę pozostałym aktorom. Inne instytucje społeczne są w dużym stopniu autonomiczne. Nie są one kontrolowane przez żadnego superzarządcę ani nawet przez rząd. Przede wszystkim kontrolują same siebie. Autonomia nie tylko zakłada wolność, lecz również samoopowiedzialność. Autonomiczne systemy dysponują dużo większym stopniem wolności samozarządzania. Deregulacja, wycofanie państwa, sterowanie z oddali (...) odnoszą się do mniej bezpośredniej regulacji i kontroli egzekwowanej przez rząd, co prowadzi do większej autonomii, samozarządzania instytucji społecznych (Kickert 1993, s. 275).

W skrócie: zintegrowane sieci są uodpornione na sterowanie rządu, prowadzą własną politykę i nadają kształt swojemu otoczeniu.

### 1.7. Współzarządzanie: definicja zawężająca

Wydaje się, że współzarządzanie ma zbyt wiele znaczeń, by stać się użyteczne, jednak koncepc-

<sup>10</sup> Państwa o federalnej strukturze władzy szybciej spostrzegły znaczenie zarządzania sieciami (Hanf, Scharpf 1978), badają międzyorganizacyjne tworzenie polityki w Niemczech. Robert Agranoff (1990) analizuje zarządzanie międzyrządowe w amerykańskim systemie federalnym. Sieci jednakże są wspólną cechą zachodnich społeczeństw, zarówno federalnych, jak i unitarnych. Walter Kickert (1993) definiuje zarządzanie publiczne jako „zarządzanie, rządzenie kompleksowymi sieciami międzyorganizacyjnymi”, a za jego przykładem podążają badacze holenderscy John K. Friend, John Power, Chris J.L. Yewlett (1974) – ich praca *Public Planning: The Intercorporate Dimension* była wczesnym wkładem do tematu w literaturze brytyjskiej, lecz nie znalazła większego oddźwięku. Obecnie literatura brytyjska poświęcona sieciom szybko rośnie. Zob. np. Marsh, Rhodes 1992.

<sup>11</sup> Istnieje obszerna literatura na temat analizy międzyorganizacyjnej. Użyteczny zbiór artykułów, zob. Evan 1977 i Thompson, Frances, Levacic, Mitchell 1991 (szczególnie rozdz. 14–24).

<sup>12</sup> Pojęcie to jest blisko związane z neologizmem (aby skończyć z wszystkimi neologizmami) „autopoieza”. Teoria autopoietyczna podkreśla, że organizacja poszukuje samoreferencyjnego domknięcia w relacji z otoczeniem, innymi słowy relacja organizacji z otoczeniem jest determinowana wewnętrznie i zmiana także generowana jest wewnętrznie. Dla krótkiego wprowadzenia zob. Morgan 1986, s. 235–245. Nie omawiam w tym miejscu wielu wariantów teorii autopoietycznej, ale zob.: Jessop 1990 (rozdz. 11), Kickert 1993 i Luhmann 1986.

cję tę można ocalić dzięki zawężeniu jej do jednego znaczenia i ukazaniu jej wkładu do analizy zmian w brytyjskim rządzeniu. A zatem: *współzarządzanie odnosi się do samoorganizujących się, międzyorganizacyjnych sieci.*

Każda zawężająca definicja jest arbitralna, lecz moja definicja inkorporuje istotne elementy zaczerpnięte z innych pojęć, przede wszystkim z koncepcji państwa minimalnego, systemu socjocybernetycznego i samoorganizujących się sieci. Poniżej wymieniam wspólne cechy „współzarządzania”:

- 1) Współzależność między organizacjami. Współzarządzanie jest czymś szerszym niż rządzenie, odnosi się bowiem do wielu aktorów niepaństwowych. Zmiana granic oddziaływania państwa oznacza, że granice między sektorem prywatnym, publicznym i społecznym są coraz bardziej płynne i zacierają się.
- 2) Ustawiczna interakcja między członkami sieci, powodowana potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów.
- 3) Interakcje gry, zakorzenione w zaufaniu i regulowane zasadami gry, negocjowane i uzgadniane przez członków sieci.
- 4) Znaczący poziom niezależności od państwa. Sieci nie są rozliczalne wobec państwa, są samoorganizujące się. Pomimo tego, że państwo nie zajmuje uprzywilejowanej pozycji suwerena, może pośrednio i w niedoskonały sposób sterować sieciami<sup>13</sup>.

Powyższa lista wyraźnie ukazuje wspólny grunt mojej definicji oraz pozostałych pojęć. Jednak kluczowym testem dla każdej definicji zawężającej jest jej wkład w rozumienie zmian w rządzie brytyjskim w latach 90. Poniższa ana-

liza zmiany w brytyjskim systemie sprawowania władzy traktuje sieci jako struktury rządzenia – jako alternatywę dla rynków i hierarchii. Analizuje rozmiar, w jakim obecnie istnieją, i ich konsekwencje dla rządu państwem.

## 2. Samoorganizujące się sieci i rząd brytyjski

Współzarządzanie jest niezmiernie istotne dla analizy brytyjskiego systemu rządzenia, ponieważ zwraca uwagę na nowe kwestie dotyczące powracających problemów. Badam ich potencjalny wkład do analizy pod hasłami „wyodrębnienia państwa”, „sprzeczności nowego zarządzania publicznego” oraz „wzrostu znaczenia zarządzania międzyrządowego” (*Intergovernmental management – IGM*)<sup>14</sup>.

Mój artykuł nie dokumentuje trybu i stopnia zmian dokonanych w brytyjskim systemie rządzenia w latach 80. i 90., jednak w czasie tym miały miejsce znaczące przeobrażenia, które spowodowały cofnięcie granic państwa, wzmocniły władzę polityczną, poprawiły monitoring i ewaluację, zreformowały zarządzanie sektorem publicznym, zwiększyły przejrzystość sektora publicznego, zreformowały strukturę i zmieniły kulturę organizacyjną służby cywilnej (Rhodes 1994). Oczywiście rząd konserwatywny napotkał stare problemy. Reforma struktur rządowych, poprawa zarządzania sektorem rządowym, wzmocnienie zdolności centralistycznych, luka między celami politycznymi określonymi centralnie a ich implementacją na poziomie lokalnym oraz rozliczalność organizacji pozarządowych mają swoją długą historię, jednak rząd konserwatywny wykreował własną strategię reformowania sektora publicznego. Na przykład początkowo wystąpił zdecydowanie przeciwko nadmiernie rozrośniętym rządowym agencjom wyspecjalizowanym, tylko po to, by wykorzystać je potem w celu ominięcia władz samorządowych i dla fragmentaryzacji systemu świadczenia usług publicznych. Powracającym motywem

<sup>13</sup> Andrew Dunsire w notatce na temat wystąpienia R.A.W. Rhodesa (1995) wyraził żal, że moja definicja nie uwzględnia „jakiegoś elementu” sterowania przez państwo: „Rozpocząłbym od propozycji Rhodesa, lecz dodam do niej pewien element, przez który aktor rządowy może (jakkolwiek niebezpośrednio i niedoskonale) sterować krótkookresową dynamiką działań sieci z dala od niepożądanych konfiguracji oraz w kierunku pożądanym, nie posiadając pozycji uprzywilejowanej ani autorytetu, i może ocalić to, za co szybko będziemy mu wdzięczni”. Skrycie poddałem się w tym punkcie mojej dyskusji o zarządzaniu międzyorganizacyjnym i sterowaniu, a następnie zmodyfikowałem listę cech charakterystycznych sieci, dodając uwagę Dunsire’a.

<sup>14</sup> Wiele z tych zagadnień teoretycznych było przedmiotem badań ESRC’s Whitehall programme, który analizuje zmiany w brytyjskim systemie sprawowania władzy w okresie powojennym. W ramach programu od kwietnia 1995 r. zrealizowano 22 projekty. Zob. Rhodes 1993.

reform konserwatywnych były rynki i konkurencja. Nie przecząc utrwalonej naturze wielu problemów rządu brytyjskiego, mój artykuł koncentruje się na konkretnych zmianach wprowadzonych przez rząd Partii Konserwatywnej.

## 2.1. Wydrążenie państwa

Sformułowanie „wydrążenie państwa” sumuje wiele zmian, które miały lub mają miejsce w brytyjskim systemie sprawowania władzy. Odnoszą się do:

- 1) prywatyzacji i ograniczenia zasięgu i formy interwencji publicznej;
- 2) utraty kompetencji centralnych i lokalnych departamentów rządu na rzecz alternatywnych systemów świadczenia usług (takich jak agencje);
- 3) utraty prerogatyw rządu brytyjskiego na rzecz instytucji Unii Europejskiej;
- 4) ograniczeń władzy dyskrecyjnej urzędników publicznych przy pomocy nowego zarządzania publicznego, akcentującego rozliczalność zarządczą i wyraźniejszą kontrolę polityczną poprzez wyraźniejsze rozgraniczenie między polityką a administracją.

Sektor publiczny obecnie się kurczy i fragmentuje, proces wydrążenia państwa powoduje wiele problemów. Trzy z nich pilnie wymagają rozważenia: fragmentacja, sterowanie i rozliczalność.

Eksperymenty związane z nowymi sposobami świadczenia usług spowodowały podział starych biurokracji departamentowych rządu i samorządu lokalnego. Przykładami tego są agencje, kontraktowanie, quasi-rynki, obchodzenie samorządu lokalnego i wyspecjalizowane instytucje celowe.

Fragmentaryzacja prowadzi do zmniejszonej kontroli nad wdrażaniem. Usługi, takie jak opieka socjalna w społecznościach lokalnych, świadczone są przez sieć organizacji, w tym departamenty centralne, służbę zdrowia, agencje, przedsiębiorstwa prywatne i grupy wolontariuszy. Na przykład domowa opieka nad osobami w podeszłym wieku angażuje wiele osób, wywodzących się z ponad sześciu agencji każdego sektora. W rezultacie w latach 80. rząd brytyjski z wielokrotną liczbę międzyorganizacyjnych

sieci świadczących podstawowe publiczne usługi socjalne<sup>15</sup>.

Sterowanie kompleksowym zestawem organizacji jest trudne. Dotychczas rząd brytyjski kompensował utratę bezpośredniej kontroli przez wzmocnienie kontroli zasobów. Decentralizacja świadczenia usług szła w parze z centralizacją kontroli finansowej. Taka oddalona kontrola wydaje się nie stanowić wystarczająco mocnej dźwigni ułatwiającej sterowanie sieciami. Wydrążenie państwa powoduje erozję zdolności władzy centralnej do koordynacji i planowania; obawę taką można sformułować, wsłuchując się w słowa Robina Butlera, szefa służby cywilnej, który uważa, że fragmentacja nie może dotrzeć do punktu, w którym

konkretne departamenty i agencje staną się po prostu niepowiązanymi elementami całego sektora publicznego, mając niewiele sposobów na stymulowanie mobilności pracowników i nie posiadając *rzeczywistych mechanizmów koordynacji polityki* (Butler 1993, s. 404; podkr. R.A.W.R.).

W miarę zwiększania się liczby sieci narastają wątpliwości o zdolności centrum do sterowania nimi. Kettl uznaje, że w rezultacie kontraktowania agencje rządowe znalazły się „na szczycie kompleksowych relacji publiczno-prywatnych, których rozmiaru nie są w stanie w pełni zrozumieć”. Agencje rządowe posiadają jedynie coś w rodzaju „połudowanej dźwigni”, wciąż pozostając „odpowiedzialnymi za system, który kontrolują w bardzo niewielkim stopniu” (Kettl 1993, s. 206–207). Szwedzki przykład sugeruje, że agencje będą coraz bardziej niezależne, będą posiadały odrębną kulturę i wyrażały silną niechęć wobec centralnych wytycznych. Zakładając, że agencje „kolejnej generacji” wykazują prawie absolutny monopol ekspercki w swoim obszarze, zakładając, że prowadzona polityka często będzie stanowić rezultat niezliczonych pomniejszych decyzji, wydaje się bardzo prawdopodobne, że to „ogon” (agencje) będzie machał „psem” (departamenty rządowe), a nie na odwrót<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Bardziej szczegółową analizę pojęcia wydrążenia zob. Rhodes 1994. Sieci są od długiego czasu cechą brytyjskiego systemu sprawowania władzy, zob. Rhodes 1988.

<sup>16</sup> Zob. np. Fudge, Gustafsson 1989, s. 29–34.

Wydrążenie państwa powoduje erozję rozliczalności. Po pierwsze, instytucjonalna kompleksowość zaciera granicę między tym, kto jest odpowiedzialny, przed kim i za co. Po drugie, „nowy magistrat” czy też celowe organizacje wyspecjalizowane zastąpią departamenty centralne oraz wybieralnych urzędników samorządowych jako dostawcy usług i będą w zróżnicowanym stopniu podlegać rozliczalności publicznej (Weir, Hall 1994). Po trzecie, rząd utożsamia przejrzystość i responsywność klienta z rozliczalnością. Innowacje w rodzaju Karty Obywatela (*The Citizen's Charter* 1599) i związanego z nią kodeksu praktyk dostępu do informacji rządowej (*Code of Practice on Access to Government Information*) są mile widziane, lecz żadna z nich nie wzmacnia rozliczalności publicznej, ponieważ użytkownik takich innowacji nie posiada władzy rozliczania agencji rządowych.

I w końcu, wraz z nadejściem agencji nie wprowadzono żadnych nowych rozwiązań zabezpieczających rozliczalność ministrów, w związku z czym rola rządu jest w najlepszym razie nieodokreślona, a w najgorszym „powierzchnowa i bezpodstawnie z siebie zadowolona” (Plowden 1994, s. 13).

Wydrążenie państwa to kolejny sposób, w jaki można opisać problemy zarządzania sieciami międzyorganizacyjnymi w brytyjskim systemie rządzenia. Współzależność, fragmentacja, ograniczenia władzy centralnej, autonomia agencji i osłabiona rozliczalność cechują w największym stopniu współzarządzanie. Współzarządzanie jest odpowiednim określeniem na brytyjski system rządów, ponieważ samoorganizujące się sieci stały się już częścią tamtejszego krajobrazu.

## 2.2. Sprzeczności nowego zarządzania publicznego

Nowe zarządzanie publiczne traktowane jako menedżeryzm wychwala zalety praktyki zarządzania prywatnym przedsiębiorstwem, jednak – zgodnie ze słynnym powiedzeniem Metcalfe’a i Richardsa – udało mu się jedynie zaciągnąć „wrzeszczącą i kopiącą Wielką Brytanię z powrotem do lat 50.” (Metcalfe, Richards 1991, s. 17). Mamy oczywiście wiele ważnych lekcji, które możemy wyciągnąć z za-

rządzenia firmą, lecz nie są to nauki szczególnie akcentowane przez zwolenników menedżeryzmu. Dobre rządzenie wskazuje na cztery słabości nowego zarządzania publicznego.

Po pierwsze i najbardziej oczywiste, menedżeryzm przyjmuje wewnątrzorganizacyjny punkt odniesienia. Koncentruje się na zasadzie *value for money*, kontroli hierarchicznej i wyraźnym podziale władzy i odpowiedzialności. Choć jest to poprawny tok rozumowania w przypadku biurokracji pierwszego kontaktu, a sporo takiej pozostało w strukturach brytyjskiego rządu, podejście to nie odnosi się do powiązań międzyorganizacyjnych, negocjowania wspólnych celów, kiedy nie istnieje żadna hierarchia kontroli.

Po drugie, obsesją menedżeryzmu są cele, reanimował on zarządzanie za pomocą celów przez całe lata 80. i 90. Vickers (1965, s. 30) porównuje takie poszukiwanie celów do zachowania sznurów w labiryncie, akcentując, że cechą charakterystyczną podejmowania decyzji w świecie ludzi jest regulacja lub podtrzymywanie w czasie pewnych relacji. Zmiana akcentów jest kluczowa dla zarządzania relacjami w sieci. Na przykład dyplomatyczne umiejętności zachowania relacji między samorządowymi dostawcami usług a organizacjami prywatnymi w sektorze opieki domowej są o wiele ważniejsze niż mocne przywiązanie do specyficznych dla kontraktu celów. Zachowanie zaufania ma pierwszeństwo wobec innych działań.

Po trzecie, nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na rezultatach. W sieci międzyorganizacyjnej żaden aktor nie jest odpowiedzialny za wynik; może nie istnieć umowa co do tego, jaki ma być pożądaný wynik lub jak go mierzyć, a władza centralna nie posiada środków, by wymusić realizację swoich preferencji. Istnieje problem „zbyt wielu rąk”, w którym tak wiele osób wykazuje pewien wkład, że nie może on być konkretnie komuś przypisany; jeśli zatem nikt nie może być rozliczony za dane zdarzenie, to nikt nie potrzebuje brać za nie odpowiedzialności, jeszcze zanim ono nastąpi (zob. Boyens 1990, s. 115). Styl zarządzania różnicuje się w zależności od struktury rządzenia. Nowe zarządzanie publiczne być może jest odpowiednie w przypadku szeregowej biurokracji, ale zupełnie nie pasuje do zarządzania sieciami międzyorganizacyjnymi oraz, co ważniejsze, sieci tego



rodzaju skutecznie osłabiają nowe zarządzanie publiczne w aspekcie jego wewnątrzorganizacyjnej koncentracji na celach i rezultatach.

Wreszcie istnieje sprzeczność między konkurencją a sterowaniem w samej istocie nowego zarządzania publicznego. Przykładowo rady ds. szkoleń i przedsiębiorczości (TEC) ukazywane są jako rynkowo zorientowane remedium na defekty szkoleniowe w branży przemysłowej. W rzeczywistości jednak są one kluczowym węzłem sieci koordynującej wielu interesariuszy. Problemem jest niski stopień współzależności między niektórymi interesariuszami, a powstała sieć jest niestabilna i brakuje jej zaufania niezbędnego do wynegocjowania pożądanej równowagi. Stosowanie języka rynku i konkurencji jedynie zwiększa problem sterowalności sieciami.

### 2.3. Narodziny zarządzania międzyrządowego

Skuteczne rządzenie wymaga ponownego zbadania zestawu instrumentów, którymi posługuje się rząd. Sterowanie (proces ustanawiania norm) jest oddzielone od bezpośredniości (wyników tego procesu). Rząd potrzebuje narzędzi w celu zmniejszenia tej luki. Zarządzanie międzyrządowe (między różnymi szczeblami, rodzajami i aktorami rządowymi) utrzymuje, że jest w stanie dostarczyć takich narzędzi.

Według Deila Wrighta (1983, s. 431) zarządzanie międzyrządowe posiada trzy cechy charakterystyczne: rozwiązywanie problemów, gry międzyrządowe i sieciowość. Odnoszą się one do różnych jurysdykcji na rzecz rozwiązania konkretnego problemu i budowania sieci komunikacji w celu osiągnięcia użytecznych rezultatów. Według Agranoffa zarządzanie międzyrządowe dotyczy oddzielnych organizacji prowadzących wspólne działania i znajdujących „praktyczną ścieżkę wspólnej działalności zarządczej”, chociaż niektórzy utrzymują, że zakres i granice takiej działalności nadal pozostają niejasne (zob. Agranoff 1990, s. 23–24; Marando, Florestano 1990, s. 308). Amerykańscy i holenderscy badacze rozpoczęli jednak pracę nad technikami, które taką działalność umożliwiają.

Klijn i jego współpracownicy utrzymują, że sieci nie postrzegają menedżerów jako kontrolerów systemu. Skuteczny menedżer odgrywa ro-

lę facylitatora, czyli nie poszukuje lub nie osiąga założonych przez siebie celów. Może on posługiwać się dwoma szerokimi strategiami: 1) zarządzaniem grą czy też identyfikacją warunków, które podtrzymają wspólne działanie; 2) strukturyzacją sieci, co zakłada zmianę reguł gry, np. promowanie sytuacji, w której wszyscy wygrywają i każdy osiąga jakąś korzyść, sprzyja podejmowaniu wspólnych działań, nawet jeśli wielu aktorów sieci nie osiągnie początkowo zakładanych celów. Alternatywnie zmiany w dystrybucji zasobów w ramach sieci mogą zachęcić do określonych zachowań, do wprowadzenia nowych aktorów do sieci lub do podważenia pozycji obecnych uczestników sieci (Klijn i in. 1995). W podobny sposób Agranoff (1990, s. 25–26) identyfikuje dwanaście menedżerskich podejść do zarządzania międzyrządowego. Są to: „polityka grantowa”, czyli kilku członków sieci pozyskujących granty na realizację rozmaitych celów; „rewizja procesu” lub „usprawnienie zarządzania grantami poprzez menedżerski proces zmian, np. wspólne aplikowanie”, „targowanie się i negocjacje”, „rozwiązywanie problemów” poprzez „wzajemne dostosowanie się”; „zarządzanie współpracujące” lub zarządzanie poprzez układ oraz „gry polityczne”, np. lobbying<sup>17</sup>.

Istnieją pewne dowody na to, że podobne zachowania mają miejsce w Wielkiej Brytanii. Friend i inni analizują problem nadmiernego rozrostu Birmingham oraz ugody dotyczącej rozszerzenia terytorium Droitwich. Badacze ci zidentyfikowali sieci decyzyjne czy też „otwarte sieci komunikowania się osób działających w ramach lub wokół zaistniałego problemu” oraz podkreślali znaczenie ludzi, którzy zajmowali „węzłowe pozycje w ramach szerszej sieci decyzyjnej” i wydawali kluczowe sądy na temat powiązań lub o tym, co komu zakomunikować (Friend i in. 1974, s. 43–44). Rhodes (1986, s. 392–393) używa pojęcia sieci polityki w celu przebadania relacji między rządem centralnym i lokalnym, a także opisuje zarówno zasady gry, jak i strategie wykorzystywane przez rząd i samorząd lokalny w sieci międzyrządowej. Strategie zarządzające relacjami to przede wszystkim: inkorporacja, konsultacja, targowanie, unikanie, motywowanie, perswazja i profe-

<sup>17</sup> Zob. także Bogason 1995 oraz White 1989.

sjonalizacja. Podobna grze jakość zarządzania siecią nie jest specyfiką systemów federalnych.

Biurokracja pozostaje ważną strukturą rządzenia w Wielkiej Brytanii, jednak porządek administracyjny nie działa w każdym obszarze polityki, w każdych okolicznościach. Często jako wspólne działanie prowokuje on unikanie i konfrontację. Rynkowe rozwiązania utrwalonych problemów są szczególną innowacją autorstwa Partii Konserwatywnej. Polityki w rodzaju kontraktowania przyniosły znaczące oszczędności kosztów i pracy, jeśli jednak chodzi o biurokrację, rozwiązania rynkowe nie działają zawsze i w każdych okolicznościach. Sieci są trzecim rodzajem struktury rządu<sup>18</sup>. Nie są one lepsze od biurokracji czy rynku. Posiadają odmienną charakterystykę i pasują do konkretnej polityki w konkretnym czasie. Relacje w sieci cechują wzajemność i współzależność, a nie konkurencja. Jeśli można jedną frazą określić istotę zarządzania międzyrządowego, to jest to „wzajemne dostosowanie”. Zatem zarządzanie sieciami międzyorganizacyjnymi podobne jest do gry i wymaga strategii opartej na zaufaniu. Planowanie, regulacja i konkurencja wymaga uzupełnienia o facylitację, akomodację i targowanie, kluczowe elementy skutecznego zarządzania siecią<sup>19</sup>.

### 3. Wnioski

Współzarządzanie definiowane jako sieci międzyorganizacyjne niewątpliwie pomagają nam zrozumieć istotę zmiany w brytyjskim systemie sprawowania władzy. Po pierwsze, identyfikuje skalę, w jakiej sieci już świadczą usługi, i wyni-

kających z tego problemów sterowalności i rozliczalności. Problemy te nie są niczym nowym, ale reformy lat 80. i 90. świadomie fragmentowały system świadczenia usług publicznych, generując funkcjonalne imperatywy dla koordynacji międzyorganizacyjnej. Sieci te są samoorganizujące się, a zdolność centrum do ich regulowania pozostaje na niezmiennym poziomie; posiada ono jedynie „luźną dźwignię” regulacyjną. Po drugie, sieci międzyorganizacyjne ukazują granice reform menedżerskich, podkreślających kontrolę wewnątrzorganizacyjną, zarządzanie przez cele lub konkurencję, maskując potrzebę zaufania i współpracy za pomocą języka wolnego rynku. Po trzecie, zarządzanie międzysieciowe sugeruje, że sieci wymagają szczególnego stylu menedżerskiego opartego na facylitacji, akomodacji i targowaniu się.

Koncentracja na współzarządzaniu może zacieśniać granice między państwem a społeczeństwem obywatelskim, a nawet prowadzić do ich zanikania. Państwo staje się układanką międzyorganizacyjnych sieci tworzonych przez aktorów rządowych i społecznych, w sytuacji braku suwerennego aktora będącego w stanie sterować nim lub je regulować. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci stanowi oddzielną strukturę rządu, tak jak są nią rynki i hierarchie. Kluczowe wyzwanie dla rządu to umożliwienie funkcjonowania tych sieci i poszukiwanie nowych form współpracy. Najważniejszą lekcją wynikającą z powyższych spostrzeżeń jest to, że:

rezultaty działań administracji nie są w wielu obszarach wynikiem autorytatywnej implementacji ustanowionych wcześniej zasad, lecz raczej wynikiem „koprodukcji” administracji i jej klientów (Offe 1984, s. 310).

Wyzwaniem dla brytyjskiego rządu jest uznanie ograniczeń działań prowadzonych odgórnie, narzuconych przez zmianę w kierunku samoorganizujących się sieci oraz poszukiwanie nowych instrumentów zarządzania tymi sieciami. Gra, wspólne działanie, wzajemne dostosowanie i sieciowość to nowe umiejętności menedżera publicznego.

Dostrzec można jednak niebezpieczeństwo tkwiące w powyższych uwagach. Traktują one sieci jako instrument rządu. Nie są jednak jedy-

<sup>18</sup> Na temat granic biurokracji i rynków zob. Lindblom 1977. Rośnie literatura krytykująca sieci polityki, zob. np. Dowding 1995. Nie znam jednak żadnej krytyki sieci jako mechanizmu świadczenia usług, praktycznie w literaturze nie ma dyskusji o warunkach, w których sieci są skuteczne, lub o tym, co tak naprawdę konstytuuje skuteczność sieci.

<sup>19</sup> Nie omawiam w tym miejscu nowych sposobów sterowania. Dla zapoznania się z dyskusją o nowych instrumentach wywodzących się z teorii cybernetycznych zob. Dunsire 1993 oraz Kaufmann i in. 1986. Dla zapoznania się z analizą racjonalnego wyboru mocnych i słabych stron instytucji samoorganizujących się w regulowaniu dzielonych zasobów zob. Ostrom 1990.

nie dostarczycielem usług. Równie ważne jest to, że stanowią wyzwanie dla demokratycznej rozliczalności. Niektóre specyficzne problemy rozliczalności były wspomniane wcześniej, np. debata o „nowym magistracie”, istnieją jednak większe problemy. Tradycyjne rozumienie sieci polityki traktuje ją jako przykład prywatnego rządzenia, uznając, że sieci te

niszczą odpowiedzialność polityczną przez zamykanie sfery publicznej i kreowanie uprzywilejowanych oligarchii oraz wywierają konserwatywny wpływ, ponieważ np. reguły gry i dostępu sprzyjają ustanowionym interesom<sup>20</sup>.

Inna interpretacja sugeruje, że obywatele powinni odzyskać kontrolę nad rządem przez swoje uczestnictwo w sieciach, jako użytkownicy bądź zarządzający, tworząc w ten sposób „postmodernistyczną administrację publiczną”:

Sieci publicznie interesującego dyskursu, które zastępują instytucje hierarchiczne dostarczają praktycznego modelu dla administracji publicznej. Niektóre sieci polityk, konsorcja i społeczne zespoły zadaniowe posiadają potencjał do zaistnienia w takim dyskursie. Te początkowe formy sieci to think tanki, eksperci, zespoły ustawodawcze, analitycy polityki, urzędnicy, zainteresowani obywatele, a nawet wybieralni oficjele wspólnie uczestniczący w wypracowaniu działań możliwych do kontynuacji w przyszłości (Fox, Miller 1995, s. 149).

W podobnym tonie wypowiada się James Rosenau (1992, s. 291), uznając, że współrządzenie upodmiotowi obywateli:

W świecie, w którym operacyjna rola współzarządzania nieustannie wzrasta, i to bez uczestnictwa rządu, gdzie linie podziału władzy są coraz bardziej nieformalne, gdzie legitymizacja jest coraz bardziej niedookreślona, obywatele mają coraz większą możliwość, by walczyć o swoje, wiedząc, kiedy i gdzie i jak angażować się we wspólne przedsięwzięcia.

Istnieją istotne ograniczenia nowej roli obywatela jako użytkownika sieci. Istnieją znaczą-

<sup>20</sup> Marsh, Rhodes 1992, s. 265. Parafrazują oni Lowiego (1969, s. 85–97, 287–297).

ce ograniczenia autentycznej dyskusji w ramach sieci. Rząd nadal ogranicza dostęp do informacji i nie istnieją wyraźnie określone granice dozwolonej wiedzy, jaką posiada obywatel. Toczy się też oczywisty konflikt między zasadami rozliczalności w demokracji reprezentatywnej a uczestnictwem w sieciach, które może być otwarte bez formalnie traktowanej rozliczalności. Te różnorodne poglądy na sieć stwarzają różne wyzwania dla menedżerów publicznych. Czy ich rolą jest regulacja sieci (w sensie utrzymywania relacji)? Czy są strażnikami interesu publicznego? Czy wciąż posiadają dostateczny autorytet i legitymizację, by oczekiwać uprzywilejowanej pozycji w sieci? Czy mogą być uprzywilejowanymi aktorami w sieci, nie osłabiając danego dyskursu?

Te spekulatywne komentarze mogą mieć charakter wprowadzający do kwestii relacji między współzarządzaniem a demokratyczną rozliczalnością, jednakże są niezwykle istotne dla ukazania rozmiaru wyzwania, jakie stwarza współzarządzanie jako samoorganizująca się sieć międzyorganizacyjna. Badania nad sieciami powodują kreowanie zagadnień równie dużej wagi dla studiów nad biurokacją i demokratyczną rozliczalnością, traktując je odmiennie niż dotychczas. Na przykład nie obowiązuje już założenie o instytucjonalnej hierarchii jako podstawy rozliczalności biurokratycznej. Rozliczalność nie może dłużej być czymś specyficznym dla danej instytucji, lecz powinna wpasować się w treść polityki i instytucji kontrybuujących w tę treść. „Problem” sieciowej struktury rządzenia nie może być redukowany do postulowania rozwoju nowego stylu zarządzania sektorem publicznym<sup>21</sup>.

Sieci międzyorganizacyjne rozprzestrzeniły się na bardzo szeroką skalę. Trend ten nie jest jednak zbyt dobrze rozpoznany, choć posiada istotne implikacje nie tylko dla praktyki brytyjskiego rządu, ale również dla demokratycznej

<sup>21</sup> Paul Hirst (1994) rekomenduje demokrację stowarzyszeniową, w której „samorządne stowarzyszenia wolontariuszy” są kluczowym elementem zarówno demokracji, jak i świadczenia usług. Inne struktury rządzenia zawierają przykładowo, solidarność lub „działanie zgodnie ze wspólnymi wartościami i obowiązkami, przy lekceważeniu cen”. Zob. Gretschmann 1986, s. 395. Odnotowuję te normatywne pojęcia struktur rządzenia, aby poszerzyć dyskusję o zagadnienia niezwiązane z zarządzaniem.

rozliczalności. Współzarządzanie jako samoorganizujące się sieci jest wyzwaniem dla tzw. rządności, ponieważ sieci stają się autonomiczne i odporne wobec zarządzania centralnego. Z dużą dozą pewności można stwierdzić, że stają się pierwszym przykładem rządzenia bez rządu.

*Zaprezentowane po raz pierwszy: 27 marca 1995; zaakceptowane ostatecznie: 21 maja 1995.*

## Literatura

- Agranoff R. (1990). *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*. Occasional Paper nr 26. Bloomington IN: Indiana University, School of Public and Environmental Affairs.
- Barzelay M., Armajani B. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*. Berkeley: University of California Press.
- Bogason P. (1995). „The fragmented locality”, w: P. Bogason (red.), *New Modes of Local Political Organizing. Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova.
- Bovens M.A.P. (1990). „The social steering of complex organizations”, *British Journal of Political Science*, nr 20.
- Butler R. (1993). „The evolution of the Civil Service”, *Public Administration*, nr 71.
- CIPFA (1994). *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Corporate Governance in the Public Services*. London: CIPFA (maj).
- Dowding K. (1995). „Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”, *Political Studies*, nr 43, s. 136–158.
- Dunleavy P. (1994). „The globalization of public services production: Can government be ‘best in the world?’”, *Public Policy and Administration*, t. 9, nr 2, s. 36–64.
- Dunsire A. (1986a). „Holistic governance”, w: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control, Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.
- Dunsire A. (1986b). „A cybernetic view of guidance, control and evaluation in the public sector”, w: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control, Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.
- Dunsire A. (1993). *Manipulating Social Tensions: An Alternative Mode of Government Intervention*, Discussion Paper 93/7. Koln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Evan W.M. (red.) (1977). *Inter-Organizational Relations*. Harmondsworth: Penguin.
- Finer S.E. (1970). *Comparative Government*. London: Allen Lane, Penguin.
- Fox C.J., Miller H.T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. London: Sage.
- Frances J., Levacic R., Mitchell J., Thompson G. (1991). „Introduction”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Friend J.K., Power J., Yewlett C.J.L. (1974). *Public Planning: The Intercorporate Dimension*. London: Tavistock.
- Fudge C., Gustafsson L. (1989). „Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom”, *Public Money and Management*, t. 9, nr 2, s. 29–34.
- Gretschmann K. (1986). „Solidarity and markets”, w: F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control, Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter.
- Hanf K., Scharpf F.W. (red.) (1978). *Interorganizational Policy Making*. London: Sage.
- Hirst P. (1994). *Associative Democracy*. Cambridge: Polity.
- Hood C.C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69, s. 3–19.
- Jessop B. (1990). *State Theory*. Cambridge: Polity.
- Kavannah D. (1990). *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford: Oxford University Press.
- Kettl D.F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Kickert W. (1993a). „Autopoiesis and the science of (public) administration: Essence, sense and non-sense”, *Organization Studies*, nr 14, s. 261–278.
- Kickert W. (1993b). „Complexity, governance and dynamics: Conceptual explorations of public network management”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage.
- Klijn E.H., Koopman J., Termeer K. (1995). „Managing networks in the public sector”, *Public Administration*, nr 73, s. 437–454.
- Kooiman J. (red.) (1993a). *Modern Governance*. London: Sage.
- Kooiman J. (1993b). „Social-political governance: Introduction”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage.

- Kooiman J. (1993c). „Findings speculations and recommendations”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage.
- Larson A. (1992). „Network dyads in entrepreneurial settings: A study of governance exchange relationships”, *Administrative Science Quarterly*, nr 37, s. 76–104.
- Leftwich A. (1993). „Governance, democracy and development in the Third World”, *Third World Quarterly*, nr 14, s. 605–624.
- Leftwich A. (1994). „Governance, the state and the politics of development”, *Development and Change*, nr 25, s. 363–386.
- Lindblom C.E. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic.
- Low S. (1904). *The Governance of England*. London: Fisher Unwin.
- Lowi T.J. (1969). *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Luhmann N. (1982). *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.
- Luhmann N. (1986). „The autopoiesis of social systems”, w: F. Geyer, J. van der Zouwen (red.), *Sociocybernetic Paradoxes*. London: Sage.
- Marando V.L., Florestano P.S. (1990). „Intergovernmental management: The state of the discipline”, w: N. Lynn, A. Wildavsky (red.), *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham NJ: Chatham House.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon.
- Metcalfe L., Richards S. (1991). *Improving Public Management*, wyd. 2. London: Sage.
- Morgan G. (1986). *Images of Organization*. London: Sage.
- Offe C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Plowden W. (1994). *Ministers and Mandarins*. London: Institute for Public Policy Research.
- Pollitt C. (1993). *Managerialism and the Public Services* (wyd. 2). Oxford: Blackwell.
- Powell W.W. (1991). „Neither market nor hierarchy: Network forms of organization”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Rhodes R.A.W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen and Unwin.
- Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman.
- Rhodes R.A.W. (1991). *Local Governance*. Swindon: ESRC's Society and Politics Research Development Group.
- Rhodes R.A.W. (1993). *The Changing Nature of the British Executive: a Research Proposal*. Swindon: ESRC's Research Programmes Board.
- Rhodes R.A.W. (1994). „The hollowing out of the state”, *Political Quarterly*, nr 65, s. 138–151.
- Rhodes R.A.W. (1994). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W. (1995). „Towards a postmodern public administration”, 25th Anniversary Conference of the PAC, Civil Service College, Sunningdale, 4–6 września.
- Rosenau J.N. (1992). „Citizenship in a changing global order”, w: J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau J.N. (1992). „Governance, order, and change in world politics”, w: J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker G. (1994). *Local Governance in Britain*. Glasgow: Department of Government, University of Strathclyde.
- The Cadbury Report* (1992). *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Gee.
- Thompson G., Frances J., Levacic R., Mitchell J. (red.) (1991). *Markets Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Tricker R.I. (1984). *International Corporate Governance*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Vickers G. (1965). *The Art of Judgement*. London: Chapman and Hall.
- Weir S., Hall W. (1994). *Ego-Trip: Extra-Governmental Organisations in the United Kingdom and their Accountability*. Colchester: University of Essex, Democratic Audit; London: Charter 88 Trust.
- White L.G. (1989). „Public management in a pluralistic arena”, *Public Administration Review*, nr 49, s. 522–532.
- Williams D., Young T. (1994). „Governance, the World Bank and liberal theory”, *Political Studies*, nr 42.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington DC: The World Bank.

Wright D.S. (1983). „Managing the intergovernmental scene: The changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management”, w: W.B. Eddy (red.), *Handbook of Organization Management*. Berlin: de Gruyter.

Wright V. (1994). „Reshaping the state: Implications for public administration”, *West European Politics*, nr 17, s. 103–134.

Yeatman A. (1994). „The reform of public management: An overview”, *Australian Journal of Public Administration*, nr 53, s. 287–295.

## **The new governance: Governing without government**

The term ‘governance’ is popular but imprecise. It has at least six uses, referring to: the minimal state; corporate governance; the new public management: ‘good governance’; socio-cybernetic systems; and self-organizing networks. I stipulate that governance refers to ‘self-organizing, interorganizational networks’ and argue that these networks complement markets and hierarchies as governing structures for authoritatively allocating resources and exercising control and co-ordination. I defend this definition, arguing that it throws new light on recent changes in British government, most notably: hollowing out the state, the new public management, and intergovernmental management. I conclude that networks are now a pervasive feature of service delivery in Britain; that such networks are characterized by trust and mutual adjustment, and undermine management reforms rooted in competition; and that they are a challenge to governability because they become autonomous and resist central guidance.

Key words: governance, new public management, socio-cybernetic system, self-organizing networks, intergovernmental management, the minimal state, hollowing out the state.

## 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](http://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 wyraźny 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](http://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 r. to 12 zł plus 23% VAT). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

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

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