



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

1 (15) / 2011



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR



Redaktor naczelny
prof. dr hab. *Jerzy Hausner*

Redaktor tematyczny, zastępca redaktora naczelnego
dr hab. *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, Łukasz Mamica, Stanisław Mazur, Grażyna Skąpska, Andrzej Sokołowski,
Jacek Szlachta, Magdalena Środa, Jan Jakub Wygnański, Janusz Zaleski, Marcin Zawicki

Recenzenci
Andrzej Antoszewski, Tadeusz Borkowski, Tadeusz Borys, Janusz Czapiński, Aniela Dylus,
Marian Filar, Krzysztof Frysztacki, Juliusz Gardawski, Anna Giza-Poleszczuk, Stanisława Golinowska,
Krzysztof Gorlach, Grzegorz Gorzelak, Jarosław Górniak, Marian Grzybowski, Jerzy Hausner,
Andrzej Herman, Jacek Antoni Hołówka, Hubert Izdebski, Anna Karwińska, Janusz Koczanowski,
Leszek Korporowicz, Elżbieta Kryńska, Tadeusz Kudłacz, Michał Kulesza, Tadeusz Markowski,
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, 2012

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe

ISSN 1898-3529

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

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

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

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

Spis treści

<i>Krzysztof Czarnecki</i>	
Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego	5
<i>Paweł Swianiewicz</i>	
Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady . . .	21
<i>Marta Lackowska-Madurowicz</i>	
Europeizacja – ramy koncepcyjne dla badań samorządów?	39
<i>Łukasz Mamica</i>	
Wpływ wzornictwa przemysłowego na konkurencyjność polskich firm	59
<i>Pasquale Tridico</i>	
Trajektorie rozwoju społeczno-ekonomicznego w gospodarkach postkomunistycznych	71
Wywiad	
Rzeszowska recepta na rozwój miasta: niskie podatki, niskie koszty, wysokie wydatki na rozwój. Tajemnicę dynamicznego rozwoju miasta wyjaśnia Prezydent Rzeszowa Tadeusz Ferenc	97
Recenzja	
P.M. Blau (2009). <i>Wymiana i władza w życiu społecznym</i> (przeł. A. Psuty-Zajac, P. Zajac). Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.	103
Wybór tekstów klasycznych	
<i>B. Guy Peters</i>	
Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia	107

Contents

<i>Krzysztof Czarnecki</i>	
Ideas and practices of the New Public Management	5
<i>Paweł Świaniewicz</i>	
Europeanization of the activities of local and regional governments in Poland	21
<i>Marta Lackowska-Madurowicz</i>	
Europeanization – a conceptual frame for local government studies?.	39
<i>Łukasz Mamica</i>	
The impact of industrial design on the competitiveness of Polish enterprises	59
<i>Pasquale Tridico</i>	
The trajectories of socio-economic development in post-communist economies	71
Interviews	
The city of Rzeszów's recipe for development: low taxes, low costs, high expenditure for development. The Mayor of Rzeszów Tadeusz Ferenc discloses the secret of the dynamic development of his city	97
Reviews	
P.M. Blau (2009). <i>Wymiana i władza w życiu społecznym</i> (trans. by A. Psuty-Zajęc, P. Zajęc). Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.	103
Selection of classic texts	
<i>B. Guy Peters</i>	
The two futures of governing. Decentering and recentering processes in governing.	107

Krzysztof Czarnecki

Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego

Celem artykułu jest dokonanie na podstawie przeglądu literatury przedmiotu usystematyzowanej charakterystyki idei, doktryn, instrumentów i wartości jednej z głównych współczesnych narracji zarządzania publicznego – Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management* – NPM). W pierwszej części, na tle przemian polityk sektora publicznego lat 80. i 90., przedstawiona została geneza NPM. Następnie zarysowano jego intelektualne korzenie, osadzone głównie w nowej ekonomii instytucjonalnej, neoliberalizmie i menedżeryzmie. Ostatnia część poświęcona jest praktycznym przejawom implementacji polityk inspirowanych omawianą narracją. Choć przedstawianie NPM jako uniwersalnego trendu ewolucji polityk zarządzania publicznego pozostaje dyskusyjne, jego spójna konceptualizacja na podstawie dostrzegalnych trendów jest możliwa.

Słowa kluczowe: Nowe Zarządzanie Publiczne, reformy sektora publicznego, zarządzanie publiczne, nowa ekonomia instytucjonalna, dyskurs.

1. Wprowadzenie

Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management* – dalej: NPM), jako dyskurs polityki zarządzania publicznego, a później także paradygmat reform sektora publicznego, wyłoniło się po kryzysie gospodarki światowej w latach 70.¹, podważając dominujący i relatywnie stabilny do tego czasu paradygmat klasycznej, weberowskiej administracji publicznej. Kryzys ten doprowadził w krajach OECD do spadku wzrostu gospodarczego i produktywności, stagflacji oraz problemów fiskalnych (Huber, Stephens 2001, s. 225–241). W reakcji na problemy z niego wynikające

oraz zanikającą akceptacją starego stylu administrowania z jego sztywnymi procedurami, w narracji i praktyce politycznej zaczęła dominować „niekończąca się fala reform” (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 1) napędzana przez presję na zmniejszenie wydatków publicznych. Czynniki te tworzyły podatny grunt dla zmian i pojawiania się nowych koncepcji politycznych o charakterze neoliberalnym, wykorzystujących nadwerżone zaufanie do dominującej wcześniej keynesistowskiej myśli ekonomicznej.

Pojęcie NPM wyłoniło się w kręgach akademickich², gdzie zostało użyte do nazwania międzynarodowego trendu reform sektora publicznego — powstało więc jako konceptualne narzędzie strukturujące akademickie dyskusje nad współczesnymi zmianami organizacji i zarządzania władzą wykonawczą. Stopniowo desygnatem NPM stawał się określony punkt widzenia dotyczący sposobu organizacji sektora publicznego, podparty doktrynalnie ide-

Katedra Pracy i Polityki Społecznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.

¹ Źródła kryzysu są różnie wyjaśniane. Dla jednych przyczyną załamania koniunktury i przyspieszonego wzrostu poziomu niewydolności systemu społeczno-ekonomicznego było przewartościowanie dwóch podstawowych kwestii: rozpadu tradycyjnej zasady solidarności społecznej i zakwestionowaniu paradygmatu praw socjalnych (Rosanvallon 2000, s. 17), dla innych był on natomiast związany z naturą kapitalizmu: potrzeba nieskończonej akumulacji kapitału musiała doprowadzić do kolejnej „kreatywnej destrukcji”, aby zreorganizować tryby gospodarki światowej (por. Wallerstein 2007) – tym razem, jak się okazało, doprowadzić do jej finansjeryzacji (por. Stiglitz 2010).

² Konkretnie wśród brytyjskich i australijskich politologów zajmujących się administracją publiczną. Za najważniejsze prace popularyzujące to pojęcie uznaje się artykuł Ch. Hooda „A public management for all seasons” z 1991 r. oraz wydaną w tym samym roku książkę *Administrative Argument* tego samego autora, napisaną wspólnie z M. Jacksonem.

ami „menedżeryzmu” oraz nowej ekonomii instytucjonalnej (dalej: NEI).

Warto nieco głębiej pochylić się nad uwarunkowaniami i przesłankami wyłonienia się i rozprzestrzenienia dyskursu NPM. E. Ferlie i L. Fitzgerald wyróżniają cztery historyczne zjawiska napędzające ustanowienie NPM jako nowego paradygmatu zarządzania publicznego:

- rozrost klasy średniej i „bunt podatników” przeciw rozrośniętemu sektorowi publicznemu, współgrający z konsensusem nowej ekonomii politycznej co do konieczności redukcji wydatków budżetowych państwa;
- spadek zaufania i skłonności delegacji kompetencji decyzyjnych do grup zawodowych takich jak nauczyciele i lekarze, równoległy do wzrostu świadomości konsumentów, ich doświadczenia i zakresu wyboru, jakim dysponują (ryzyko ucieczki do sektora prywatnego);
- w ramach rozwoju specjalizacji pracy, znaczny i podtrzymywany wzrost wiedzy, autorytetu i kompetencji klasy menedżerskiej — wobec tego, koncepty zarządzania rodem z prywatnego sektora zaczęły przenikać do sfery publicznej;
- rozwój technologii informatycznych, stwarzający nowe możliwości pomiaru jakości wykonywania pracy – coraz bardziej wyrafinowane bazy danych będące podstawą audytu zewnętrznego, kontroli pracy i benchmarkingu (implikujące zmianę kultury pracy, większą elastyczność, nowe polityki zarządzania zasobami ludzkimi, kontraktualizm) (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 343–344).

Ch. Hood z kolei doszukuje się przesłanek pojawienia się NPM w czterech „megatrendach” administracyjnych:

- próbie zwolnienia lub odwrócenia tendencji rozrostowych rządu w odniesieniu do jego nadmiernych wydatków i przerostu zatrudnienia w sektorze publicznym;
- prywatyzacji i komercjalizacji tradycyjnie rządowych organizacji, wraz z powrotem do idei subsydiarności;
- rozwoju automatyzacji, szczególnie w technologiach informacyjnych oraz produkcji i dystrybucji usług publicznych;
- wzroście poziomu umiędzynarodowienia programów reform i międzyrządowej koordyna-

cji polityki zarządzania publicznego (Hood 1991, s. 1).

Co do przyczyn popularyzacji i rozprzestrzenienia się dyskursu NPM, ten sam autor wskazuje na następujące czynniki wyjaśniające:

- chwilowa moda – argument ten traci obecnie na znaczeniu, gdyż wyraźnie widać długotrwałość tego dyskursu;
- fenomen kultu cargo – nieustannie powracające, pomimo kolejnych porażek i kompromitacji, przekonanie, że sukces materialny („cargo”) może być osiągnięty poprzez praktykowanie konkretnego, w tym przypadku menedżerskiego, rytuału (idea technokratyczna);
- zgola heglowskie zjawisko wytwarzania się nowego fenomenu historycznego poprzez przyciąganie się przeciwieństw – w tym przypadku dwóch historycznie różnych sposobów podejścia do administracji publicznej: niemieckiej tradycji napędzania rozwoju gospodarczego przez państwo i jego zawodowych funkcjonariuszy (kameralizm) oraz anglosaskiej tradycji liberalizmu ekonomicznego, stowarzyszonego z dążeniem do łączenia w procesie administrowania indywidualnych interesów z obowiązkiem (użyteczność);
- odpowiedź na specyficzne uwarunkowania socjoekonomiczne, takie jak:
 - a) zmiany w poziomie dochodu i dystrybucji osłabiające „Tocqueville’owską koalicję obywatelską” na rzecz rozrostu rządu i kładące podwaliny pod nowe koalicje wyborcze zorganizowane wokół tematyki większej dyscypliny budżetowej i podatków,
 - b) zmiany technologiczne (postindustrializm) zacierające różnice pomiędzy formą pracy sektora publicznego a prywatnego,
 - c) nowa technologia politycznych kampanii – tworzenie programów poprzez mobilizację interesów kluczowych grup elektoratu, w sposób prowadzący do wzrostu znaczenia profesjonalnych strategów partyjnych kosztem eksperckiego „głosu doświadczenia” funkcjonariuszy biurokracji,
 - d) zwrot polityczny w stronę klasy średniej („białych kołnierzyków”) – heterogenicznej populacji w mniejszym stopniu tolerującej etatystyczne i zuniformizowane podejście do polityki publicznej (Hood 1991, s. 5).

Radykalne trajektorie zmian w kierunku NPM są natomiast kojarzone z krajami o większościowych systemach politycznych (Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, USA), scentralizowanych systemach administracyjnych (Nowa Zelandia, Wielka Brytania) i z dominującą ideologią złożoną z indywidualistycznych, probiznesowych norm kulturowych oraz wizji rządu jako instytucji realizującej „interes publiczny” (Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, USA) (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 17).

2. NPM jako uniwersalny trend

Wzrost popularności NPM był na przełomie lat 80. i 90. jednym z najbardziej uderzających trendów myślenia i mówienia o administracji publicznej w państwach OECD, przejawiającym się w dyskusjach wewnątrzrządowych (głównie w krajach anglosaskich) oraz profesjonalnych komentarzach i ekspertyzach, takich jak bestseller *Reinventing Government* z 1992 r. autorstwa Davida Osborne’a i Teda Gaeblera czy cykl publikacji OECD³ *Public Management Service* ukazujący się w latach 90. Pierwszymi i głównymi empirycznymi punktami odniesienia w tych debatach były reformy podejmowane w latach 80. w Wielkiej Brytanii, Australii, Nowej Zelandii, Szwecji i Kanadzie. W krajach tych, w jako pierwszych, zarządzanie publiczne stało się osobną dziedziną polityki (Barzelay 2001, s. 2, 158–159). W latach 90. zarządzanie publiczne było centralnym zagadnieniem poruszonym w kampanii wyborczej przez B. Clintona, którego administracja uruchomiła następnie National Performance Review⁴. W 1987 r. w Nowej Zelandii rozpoczęło się wdrażanie programu reform „Government

Management”⁵. Ich podłoże eksperckie i intelektualne stanowili ekonomiści wykształceni w duchu ekonomicznych teorii organizacji klasyfikowanych jako NEI (Barzelay 2001, s. 159). Do dziś polityka zarządzania publicznego nie straciła w krajach OECD na znaczeniu.

NPM zazwyczaj rozumie się jako trend – pogląd ten dominuje w dyskusjach eksperckich od czasu publikacji artykułów P. Aucoina (1990) oraz Ch. Hooda (1991)⁶ z początku lat 90. W późniejszych pracach naukowych przeważa jednak pogląd, że pod ogólną kategorią „reform NPM” kryją się różnice pomiędzy poszczególnymi krajami na trzech głównych poziomach: dyskursu o problemie i możliwościach jego rozwiązania, wyborze polityki i sposobie jej implementacji. Jak podkreśla L.E. Lynn, różnice między politykami mogą być mniej wyraziste, gdyż istnieje dość powszechny metajęzyk, który jest używany do opisu, diagnozy i zalecania sposobu zarządzania problemami i rozwiązaniami w sektorze publicznym (Lynn 1998, s. 107–123). N. Flynn natomiast jest przekonany, że konwergencja nastąpiła jedynie na „wysoce abstrakcyjnym” poziomie języka, natomiast w praktyce realizujący reformy kierują się różnymi priorytetami i celami (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 74)⁷. „Modernizujące” sektor publicz-

⁵ Jego celami były: zmiany w planowaniu wydatków i zarządzaniu finansami (np. budżetowanie wynikowe), służbie publicznej i zarządzaniu kadrami (np. rekonfiguracja zasad wyboru, zwalniania i odpraw dla głównych kierowników egzekutywy), organizacji (oddzielenie tworzenia polityki od świadczenia usług), zaopatrzenia (ułatwienia dla podejmowania decyzji o *contracting-out*), audytu i ewaluacji (uzgodnienia co do procedur między ministrami, Komisją Usług Państwowych i kierownikami urzędów) (Barzelay 2001, s. 64).

⁶ W artykule tym Hood podkreśla, że użyteczność terminu NPM polega na tym, iż jest on celnym, skrótowym i ogólnym określeniem zasadniczo podobnych doktryn administracyjnych, które dominowały w programach reform biurokratycznych organizacji większości państw OECD w latach 80. i 90.

⁷ Pogląd ten zdają się także wspierać Pollitt, van Thiel i Homburg, pisząc, że jeśli istnieje konwergencja, to zachodzi ona przede wszystkim na poziomie języka politycznego – symbolicznego i retorycznego wykorzystywania pewnych pojęć i koncepcji. Jest zdecydowanie mniej prawdopodobne, że konwergencja taka zachodzić będzie na poziomie operacyjnym i decyzyjnym w poszczegół-

³ OECD w 1990 r. ustanowiła Komitet Zarządzania Publicznego (PUMA), symbolicznie nadając polityce zarządzania publicznego status równy pozostałym politykom publicznym.

⁴ Wspomnianą wcześniej kluczową książką dla rozwoju dyskursu o NPM w USA była *Reinventing Government* (Osborne, Gaebler 1992), wpływowa przy wyznaczaniu agendy rządu federalnego za pierwszej kadencji prezydenta Clintona. Głównym celem National Performance Review było stworzenie rządu, który „pracuje lepiej i kosztuje mniej”.

ny państwa nordyckie podkreślają w argumentacji politycznej potencjalny wpływ planowanych reform NPM na wzmocnienie państwa i aktywizację obywatelską, a urynkawiająca sferę publiczną Wielka Brytania odwołuje się do idei wycofywania się państwa – realizacji idei państwa minimum (Pollitt, Bouckaert 2005).

Ścieżki reform w kierunku zapewniania większej responsywności i polepszania wyników pracy sektora publicznego w krajach OECD były zdecydowanie różne. Głównymi czynnikami determinującymi te różnice były różnorodność tradycji administracyjnych i stopień podatności systemów administracyjnych na zmiany (Bovaird, Löffler 2009, s. 45). Głębsza analiza różnic, jakie występują między państwami w zakresie tworzenia polityk, podejmowania decyzji i sposobie ich implementacji w toku reform NPM, wykracza poza przedmiot tego artykułu, którym jest destylacja rdzenia dyskursu NPM – synteza głównych idei i implikowanych przez nie rozwiązań, w miarę wspólnych dla rządów podejmujących reformy w tym duchu⁸. Podsumowując, warto jednak wskazać na publikację OECD *Modernizing Government* z 2005 r., która jest przeglądem inicjatyw „modernizacji” administracji publicznej podejmowanych przez kraje zrzeszone w tej organizacji w ciągu poprzedzających dwudziestu lat. Raport ten także sugeruje, że choć istniały szeroko podzielane wspólne cele uczynienia administracji bardziej responsywną, transparentną i wydajną, istniały zróżnicowane ścieżki polityczne realizacji tych celów. Zidentyfikowane zostały jednak pewne trendy, które można uznać za powszechne:

- dążenie do „większej otwartości” rządu;
- wzmocniony nacisk na wyniki pracy (ang. *performance*);
- zmiana z egzekucji odpowiedzialności i kontroli *ex ante* na *ex post* (współgrająca z większym akcentem na pomiar jakości wykonywanej pracy);
- proliferacja semiautonomicznych organów publicznych, organizacyjnie i funkcjonalnie

nych narodowych kontekstach (przede wszystkim z tego powodu, iż może być nieosiągalna przy danym potencjale reformistycznym) (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 199).

⁸ Kwestie je różnicujące wymienione są między innymi w: Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 59.

zdystansowanych (ang. *arm's length*) od centralnych ministerstw i administracji (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 18).

Wyraźnie dostrzegalny wspólny mianownik i wektor reform, a także konwergencja stosowanej retoryki (Pollitt, Bouckaert 2005, s. 199–202) sprawiły, że do dziś termin NPM cieszy się międzynarodową rozpoznawalnością i ma zastosowanie jako oznaczenie paradygmatu reform zarządzania publicznego (Christensen, Lægheid 2011, s. 8–13). Jednakże, dostrzeżenie pewnych różnic w sposobie implementacji spowodowało odrzucenie dominującego we wczesnych latach 90. przekonania, że reformy administracji państw zachodnich będą zmierzać w jednym określonym przez standard NPM kierunku (Kickert 2008, s. 2).

3. Intelktualne korzenie

Z dużą dozą pewności można postawić tezę, że wszystkie dyskursy i doktryny polityczne są reflekssem idei, teorii i/lub szkół myśli cyrkulujących w obiegu akademickim. Nie inaczej jest z NPM – większość badaczy zgadza się co do identyfikacji „filozoficznych argumentów” służących uzasadnianiu podejmowanych reform sektora publicznego⁹. Jego korzenie warto więc ukazać przez pryzmat strumieni idei, które można byłoby uznać za jego podwaliny.

Pierwszą inspiracją ideową NPM jest dyskurs intelektualny ekonomii głównego nurtu, zwykle nazywany nową ekonomią instytucjonalną (NEI). Opiera się on na trzech filarach: teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych (TKT) i teorii agencji (lub mocodawcy-agenta [*principal-agent theory*]). Pomógł on wygenerować zestaw koncepcji reform administracji państwowej opartych na ideach konkurencyjności, wyboru użytkownika, transparentności i ścisłej koncentracji na strukturach motywacyjnych – istotnie różnych od tradycyjnych koncepcji „dobrej administracji” z jej akcentem na uporządkowane hierarchie i eliminację powielających się struktur.

⁹ Zestawienie zasad i założeń NPM oraz opisywanych w tym podrozdziale teorii i ideologii je inspirujących zawiera tabela 1.

Drugi strumień wypływa z dziedziny tzw. menadżeryzmu, czyli fali biznesowych technik zarządzania przenikających od późnych lat 70. do sektora publicznego. Zaczepnięte zostały z niego koncepcje reformistyczne oparte na ideach „profesjonalnego kierownictwa” – eksperckiej wiedzy menedżerów, która jest „przenośna”, aplikowalna i nadrzędna wobec technicznej ekspertyzy biurokratów. Aby mogła ona w pełni się zrealizować

i osiągnąć oczekiwane rezultaty, wymagana jest koncentracja władzy w rękach jednoosobowego organu. Oprócz centralizacji narzędzi decydowania konieczny jest rozwój adekwatnej kultury organizacyjnej (bardziej „biznesowej”) oraz aktywny i precyzyjny pomiar i korygowanie osiągniętych wyników (Hood 1991, s. 3–4).

J. Boston do intelektualnych korzeni NPM włącza także szeroki nurt ideologiczny zwa-

Tab. 1. Intelektualne korzenie założeń, zasad i doktryn NPM

Założenia i zasady NPM	Intelektualne podłoże
1. Przekonanie, że na poziomie zarządzania różnice pomiędzy publicznymi a prywatnymi organizacjami nie są znaczące, więc mogą one być zarządzane na tych samych podstawach	Menedżeryzm
2. Przejście z odpowiedzialności (<i>accountability</i>) procesowej do odpowiedzialności za rezultaty	Menedżeryzm, teoria agencji
3. Preferencja dla odpowiedzialności realizowanej w hierarchicznej, wertykalnej strukturze, z pojedynczym pryncypałem	Jw.
4. Zarządzanie jest ważniejsze od polityki – szczególne podkreślanie znaczenia ogólnych umiejętności menedżerskich	Menedżeryzm
5. Delegacja odpowiedzialności (<i>responsibility</i>) i kontroli zarządzania powiązana z rozwojem ulepszonych mechanizmów raportowania, monitorowania i rozliczania	Neoliberalizm i pewne elementy teorii wyboru publicznego; teoria agencji i TKT wpływy w odniesieniu do sposobu projektowania mechanizmów kontraktowania i rozliczania
6. Preferencja dla organizacji realizujących jeden cel – stąd polityka dezagregacji struktury sektora publicznego obejmująca rozdzielanie komercyjnych i niekomercyjnych funkcji, funkcji politycznych, regulacyjnych i dostawczych oraz podział wielofunkcyjnych departamentów na jednostki o węższym przedmiocie działalności	Neoliberalizm, menedżeryzm i pewne elementy teorii wyboru publicznego
7. Przedkładanie niezależnej biurokracji publicznej (agencji) nad klasyczną biurokrację (departamenty ministerialne)	Menedżeryzm, teoria agencji i TKT także wpływy, lecz w pewnych przypadkach dostarczały argumentów za utrzymaniem departamentów ministerialnych
8. Preferowanie prywatnej własności, stąd wsparcie dla prywatyzacji i korporatyzacji	Neoliberalizm, teorie wyboru publicznego i agencji, TKT
9. Przejście od długoterminowych kontraktów o niewielkim stopniu specyfikacji do krótkoterminowych i znacznie bardziej szczegółowo określanych	Teoria agencji i TKT, choć obie teorie w pewnych przypadkach dostarczały także argumentów za dawnym systemem kontraktów „relacyjnych”
10. Preferowanie zlecenia (<i>contracting-out</i>) świadczenia usług publicznych	Neoliberalizm i teoria wyboru publicznego, teoria agencji i TKT ważne przy określaniu kryteriów podejmowania decyzji w tym kontekście
11. Preferencja dla wieloźródłowej podaży – większa konkurencja w sektorze publicznym	Jw.
12. Preferencja dla umów o pracę na czas określony	Teoria agencji
13. Większy akcent na finansowe środki motywacyjne niż na niefinansowe, takie jak etyka, etos i status związany z zawodem	Menedżeryzm
14. Minimalizacja kosztów, wydajność i dyscyplina w wykorzystywaniu zasobów	Neoliberalizm i menedżeryzm

Źródło: Christensen, Lægreid 2011, s. 20–21.

ny neoliberalizmem. Problemy ekonomiczne państw wysoko rozwiniętych interpretowane były przez jego przedstawicieli (do których zalicza się w pierwszej kolejności J. Buchanana i M. Friedmana) jako naturalna konsekwencja przyjęcia keynesistowskich doktryn interwencjonizmu państwowego. Panaceum było proste: więcej rynku, mniej państwa.

W związku z tym, rządy powinny wprowadzić większą dyscyplinę finansów publicznych, obniżyć podatki, stymulować konkurencję poprzez deregulację i prywatyzację, zrezygnować z zarządzania popytem i uelastyczyć rynek pracy. W kontekście reform sektora publicznego proponowano komercjalizację usług publicznych, poddanie organizacji je świadczących większej presji konkurencyjnej, dostosowanie usług do preferencji konsumentów, wzrost kontroli wydatków i kompetencji kierowników oraz poprawę w zakresie odpowiedzialności (*accountability*) i transparentności prowadzonej działalności. Głównym celem reform miał być, tak samo jak w przypadku NPM, wzrost wydajności organizacji sektora publicznego interpretowany jako konieczny w kontekście kryzysu finansów publicznych (Hood 1991, s. 18–19).

M. Barzelay klasyfikuje fundamenty teoretyczne i ideologiczne NPM w nieco odmienny sposób, wyróżniając:

- teorię wyboru publicznego (nieefektywność sektora publicznego, szczególnie departamentów rządowych; założenie, że biurokraci dążą do maksymalizacji budżetu [Niskanen 1971]);
- idealizację zarządzania sektorem prywatnym opartą na mikroekonomicznych modelach ekonomii neoklasycznej (większość funkcjonariuszy rządu Nowej Zelandii przełomu lat 80. i 90. było neoklasycznie wyszkolonymi ekonomistami) i implikowaną przez nią awersję do kultury służby cywilnej;
- racjonalizm ekonomiczny (bardziej znany jako neoliberalizm);
- filozofię „dobrego rządzenia” (ang. *Public Philosophy of Governance*), opartą na empirycznej wiedzy o procesach „rządzenia”, a szczególnie zasadach implementacji polityk (Barzelay 2001, s. 169).

W 1991 r. J. Boston, J. Martin, J. Pallot i P. Walsh opublikowali pracę, która jako pierw-

sza, bazując na nowozelandzkim przykładzie, systematycznie opisała związki pomiędzy reformami w duchu NPM a teoriami NEI (Boston i wsp. 1996). W ten sposób próbowali odkryć sposób rozumowania wspierający twierdzenia i zalecenia takie jak to, że „funkcje zakupu i świadczenia usług powinny być organizacyjnie rozdzielone”. Szczególny wpływ NEI ich zdaniem opiera się na tym, że dostarcza ona ram konceptualnych pozwalających modelować organizację jako zbiory jednostek, których wybory są determinowane przez motywacje, z jakimi się spotykają.

Wybory polityczne dotyczące zarządzania publicznego podejmowane przez polityków w komentowanym okresie znajdowały się pod wpływem idei pochodzących przede wszystkim z dyscyplin zarządzania i ekonomii. Z tego powodu spora część akademickiej dyskusji na temat NPM obracała się wokół tego, jak dalece wybory te powinny być pod wpływem tych nauk (Barzelay 2001, s. 98).

P. Aucoin opiera swoje argumenty w tej kwestii na ideach zaczerpniętych właśnie z NEI. Podkreśla, że relacje pomiędzy centralną władzą wykonawczą a służbą cywilną powinny być kształtowane z uwzględnieniem i w celu rozwiązania problemu mocodawcy-agenta: „stosunki między ministrami a podległą im służbą cywilną są zasadniczo stosunkami pomiędzy pryncypałem a agentem” (Aucoin 1995, s. 35). Teoria agencji jest dla niego atrakcyjna, gdyż wskazuje na konieczność utrzymywania transparentności relacji pomiędzy tymi aktorami. Ministrowie powinni decydować o kierunku działania i pożądanym rezultatach oraz zawierać kontrakty z podległymi im kierownikami administracji, zobowiązując ich do zrealizowania wyznaczonych celów. Jako że jedni i drudzy w sposób racjonalny poszukują dogodnych warunków kontraktu regulującego ich wzajemne stosunki, jednym z zasadniczych warunków każdego kontraktu będzie wymóg jasno sprecyzowanego określenia hierarchicznych stosunków wewnątrz wykonawczej struktury agentów (i idącej za tym odpowiedzialności – *accountability*). Po drugie, racjonalni pryncypałowie wyraźnie powinni określać planowane wyniki (także w celach motywacyjnych), a agenci odpowiednio je operacjonalizować dla osiągnięcia jak najbardziej ścisłego po-

wiązania pomiędzy realizacją polityki publicznej a wydatkowaniem publicznych pieniędzy. Po trzecie, w związku z powiązaniem przez pryncypała nagród z poziomem osiągnięcia wyników, odpowiedzialni za ich realizację agenci będą rozliczać swoich urzędników z osiągnięcia celów. Kontrakty te mogą mieć zarówno charakter motywacyjno-imperatywny (arbitralne powiązanie nagród z wynikami), jak i umowny (strony uzgadniają wspólnie kontrakt w którym w sposób wyraźny określają pożądane wyniki i nagrody) (Barzelay 2001, s. 105).

Co motywuje agentów do realizowania uzgodnień przy kontraktach drugiego typu? Jeżeli dominującą w społeczeństwie kulturą jest kultura hierarchistyczna, będzie to respekt przed autorytetem (Hofstede 2001). Inną podstawą może być tendencja do kierowania się „logiką odpowiedniości” w dążeniu do realizacji oczekiwań związanych z rolą (March, Olsen 2006, s. 692–696). W obu przypadkach kontrakt jest sposobem rozwiązywania problemu mocodawcy-agenta, lecz o jego powodzeniu decydują specyficzne mechanizmy społeczne u podstaw których stoi kolektywistyczny charakter kultury i społeczeństwa. Warunek ten jest sprzeczny z indywidualistycznymi założeniami teorii mocodawcy-agenta. Zgodnie z nimi w danych sytuacjach aktorzy są ujmowani jako indywidualności, a nie osoby, których relacje społeczne są definiowane przez ich role (Barzelay 1999). Niespójność ta osłabia argumenty P. Aucoina, lecz tylko na poziomie argumentu filozoficznego/naukowego – wpływ jego idei na sposób argumentacji politycznej wciąż może być mocny. Innymi słowy, kontekst i naukowy sposób, w jaki jest ona sformułowana, mogą stać się instrumentem przemocy symbolicznej – politycy mogą z pominięciem krytycznej analizy powoływać się na naukową ekspertyzę w dyskusji publicznej. Problem ten pokazuje, jak luźno dyskursy polityczne potrafią opierać się na dyskursach naukowych i w jak instrumentalny sposób są w stanie je wykorzystywać.

P. Aucoin (1995, s. 151) zajmuje się także drugim komponentem NEI – teorią wyboru publicznego. Problemy przez nią naświetlane mogą być rozwiązane przez ustalenie większego organizacyjnego zróżnicowania i jasnego określenia odpowiedzialności (*accountability*) poszczególnych jednostek operacyjnych, sprzyjającego skutecz-

ności zarządzania. Drugi sposób to oddzielenie tworzenia polityki od działalności operacyjnej. Jest ono takim typem struktury organizacyjnej, w którym centrum polityczne wybiórczo decentralizuje odpowiedzialność (*responsibility*) za decyzje o sposobie wykorzystania zasobów w celu realizacji określonych przez centrum zadań. Trzecim jest tworzenie polityki, jej implementacja i administrowanie nią powinny być zintegrowane poprzez kontraktowanie planowanych wyników oraz/lub sposobu wykonywania obowiązków (Aucoin 1995, s. 178). Kolejne, znacznie bardziej normatywne postulaty, dotyczą większej orientacji na „klienta”, innowacyjnego sposobu pracy i partycypacyjnego przywództwa (tamże, s. 123).

Trzecim komponentem NEI jest teoria kosztów transakcyjnych (TKT), której główny przedmiot odniesienia to „sposób projektowania struktur rządzenia optymalnych dla danego rodzaju transakcji, w tym możliwie najlepszej organizacji produkcji i wymiany dóbr i usług” (Christensen, Læg Reid 2011, s. 27). Podobnie jak teoria mocodawcy-agenta, TKT przyjmuje aksjomatyczne założenie o racjonalności jednostek działających we własnym interesie i w związku z tym wyciąga wniosek, że aktorzy będą tworzyć taki układ instytucjonalny, który zminimalizuje zagregowane koszty produkcji i transakcji. Zmiennymi niezależnymi centralnymi dla TKT są „specyfika” środka produkcji (*asset specificity*)¹⁰, częstotliwość transakcji oraz niepewność w odniesieniu do przyszłych ewentualności. Boston przyznaje, że znacznie trudniej jest ocenić zakres wpływu TKT na NPM niż w przypadku pozostałych teorii i ideologii. Podkreśla jej wykorzystanie jako analitycznej ramy w odniesieniu do rozważań nad właściwymi konfiguracjami sposobu świadczenia usług publicznych i różnych opcji kontraktowania, w służbie wydajności i efektywności. Ponadto miała inspirujący wpływ na modyfikację technik specyfikacji i monitorowania kontraktów (zarówno pomiędzy organizacjami sektora publicznego w układzie hierarchicznym, jak i zawieranyymi z bizne-

¹⁰ Środek produkcji jest „specyficzny”, gdy wytwarza szczególną wartość w procesie produkcji danego dobra przy nie wielkiej użyteczności w alternatywnym zastosowaniu (Christensen, Læg Reid 2011, s. 28).

sem lub „trzecim sektorem”). Po trzecie, TKT dostarczała podstaw dla ograniczenia skali *contracting-out*u, limitując radykalne tendencje wewnątrz NPM jako „ruchu reformistycznego” (Christensen, Lægreid 2011, s. 29–30).

Z intelektualnym usadowieniem NPM w NEI nie zgadza się A. Schick. W swym raporcie napisanym na zlecenie rządu nowozelandzkiego (1996), omawiając praktyczny wymiar, jaki reformy w duchu NPM przybrały w Nowej Zelandii, identyfikuje on następujące „doktrynalne komponenty” tej narracji: *Management Accounting and Control* oraz *Strategic Management*. Pierwszy reprezentuje podejście funkcjonalne w zarządzaniu jako dyscyplinie naukowej, drugi – pewny typ polityki biznesowej (Barzelay 2001, s. 146). Nie są to naukowe teorie ani nawet pakiety wiedzy profesjonalnej, lecz dwie główne, szeroko rozwinięte, tradycje argumentowania w jaki sposób złożone organizacje powinny być zarządzane (Barzelay 2001, s. 163).

Warto podkreślić, że teoretyczne uzasadnienia reform NPM na ogół były formułowane przez naukowców *ex post*, co wydaje się oczywiste w sytuacji gdy sam koncept NPM został stworzony *post factum*, jako opis zaobserwowanego w poprzednim dziesięcioleciu trendu reform. Co innego jednak inspiracje naukowców, a co innego – praktyków administracji. Dla tych drugich punktem odniesienia był eklektyczny zestaw wymienionych powyżej, a także kilku innych, tutaj pominiętych, idei (zob. Gruening 2001, s. 17). Przekładały się one na uzasadnienia wdrażania konkretnych instrumentów, nie zaś całych pakietów reform.

4. Doktryny i instrumenty

Idee, doktryny i narzędzia ich implementacji, będące treścią reform dokonywanych w czasie dominacji NPM jako paradygmatu zarządzania publicznego, były różne w poszczególnych krajach¹¹. NPM jest niczym kameleon – ma zdolność dostosowywania się do lokalnego kontekstu (Pollitt, Thiel 2007, s. 199). Taka adaptacyjność jest możliwa, gdyż nie jest ono spójnym zestawem koncepcji, które muszą być realizowane

w pakiecie. Ch. Pollitt przedstawia NPM jako „kosz z zakupami dla tych, którzy chcą modernizować sektor publiczny w zachodnich społeczeństwach przemysłowych” (Pollitt 1995, s. 133).

Ch. Hood, w jednym z najważniejszych artykułów poświęconych NPM, wyróżnia siedem nachodzących na siebie zasad doktrynalnych tej narracji, obecnych w większości programów reform dokonywanych pod koniec lat 80. w krajach OECD¹² (tab. 2).

Rozwinięciem powyższej tabeli może być przytoczenie podsumowania dominujących kierunków reform NPM dokonanego przez V. Homburga, Ch. Pollitta i S. van Thiel. Nie wnosi ono co prawda do zestawienia żadnych nowych doktryn, lecz precyzuje ich znaczenie oraz, przede wszystkim, dzięki sporej perspektywy czasowej (publikacja z 2007 r.) pozwala dostrzec, którym doktrynom, procesom i instrumentom nadawano szczególną wagę; innymi słowy – które z nich można uznać za szczególnie ważne komponenty NPM.

Autorzy po pierwsze wskazują na proces zastępowania formalnych, hierarchicznych związków między poszczególnymi agencjami publicznymi związkami o charakterze kontraktowym. Nawet jeżeli usługi są świadczone wciąż przez tą samą jednostkę, to zmienia się kontekst jej funkcjonowania – teraz wykonuje ona świadczenia w ramach starannie ustalonych warunków kontraktu i musi konkurować o te kontrakty z innymi podmiotami (także prywatnymi).

Po drugie, dało się zaobserwować zdecydowanie szersze zastosowanie rynkowych mechanizmów takich jak pobudzanie konkurencji, prywatyzacja, komercjalizacja, *contracting-out* i stosowanie instytucji przetargu w procesie świadczenia usług.

Po trzecie, więcej uwagi przywiązywało się do sposobu zarządzania organizacją i jej zasobami ludzkimi. Zmiany kultury organizacyjnej miały przynieść większą orientację na klienta i w efekcie dostarczanie zindywidualizowanych produktów wysokiej jakości. Ponadto wprowadzono powiązanie systemów rekrutacji, awansowania i opłacania kadr z jakością wykonywanej pracy

¹¹ Zob. zestawienie opracowane w: Pollitt, Bouckaert 2005, s. 210–308 i 102.

¹² Oczywiście nie oznacza to, że doktryny te były realizowane w równym stopniu we wszystkich analizowanych przez Hooda przypadkach.

Tab. 2. Doktrynalne komponenty NPM¹³

Nr	Doktryna	Znaczenie	Typowe uzasadnienie
1.	Bezpośrednie (<i>hands-on</i>), profesjonalne zarządzanie sektorem publicznym	– aktywne, transparentne i swobodne (<i>free to manage</i>) zarządzanie i kontrola organizacji sprawowana przez mianowaną osobę – „menedżera”, – <i>deregulacja w zakresie prawa służby cywilnej – szczególnie odnośnie stanowisk kierowniczych</i> (Pollitt, Bouckaert 2005, s. 74–80; zob. także Ferlie, Geraghty 2005, s. 430–431),	Odpowiedzialność (<i>accountability</i>) wymaga wyraźnego podziału obowiązków i rozkładu odpowiedzialności za podejmowane działania, a nie dyfuzji władzy.
2.	Wyraźne standardy i środki pomiaru jakości pracy (<i>performance measures</i>)	– definicje celów (<i>goals</i>) i planowanych poziomów wykonania (<i>targets</i>), – wdrożenie wskaźników skuteczności (<i>performance indicators</i>) – najlepiej gdy określonych w miarach ilościowych (szczególnie w przypadku usług profesjonalnych),	Odpowiedzialność (<i>responsibility</i>) wymaga wyraźnego określenia celów, a efektywność – koncentracji na celach.
3.	Większy akcent na kontrolę wyników (<i>output control</i>)	– alokacja zasobów i wynagradzanie połączone z pomiarem jakości pracy, – zerwanie ze zcentralizowanym, biurokratycznym sposobem zarządzania zasobami ludzkimi, – <i>stosowanie bardziej zindywidualizowanego i mniej hierarchicznego repertuaru organizacyjnych mechanizmów kontrolnych</i> (Hood 1998),	Konieczność podkreślania w większym stopniu wagi rezultatów niż spełniania procedur.
4.	Dezagregacja jednostek sektora publicznego	– zerwanie z „monolitycznymi” strukturami – tworzenie struktur dywizyjnych skupionych wokół danego produktu usługowego, – decentralizacja budżetowania i zdystansowane stosunki (<i>arm's-length</i>) między centralnymi organami a ich agencjami, – <i>zmniejszenie rozmiaru administracji publicznej (downsizing)</i> (Ferlie i wsp. 1996, s. 12–13), – <i>oddzielenie nabywcy (purchaser) od dostawcy (provider)</i> (tamże), – <i>intensyfikacja relacji z sektorem prywatnym i pozarządowym</i> (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 4),	Potrzeba stworzenia „łatwych do prowadzenia” (<i>manageable</i>) jednostek, oddzielenie interesów nabywcy i dostawcy, uzyskanie wzrostu wydajności poprzez stosowanie umów kontraktowych i franczyzy, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz sektora publicznego.
5.	Więcej konkurencji w sektorze publicznymi	– stosowanie okresowych kontraktów i procedur przetargowych – <i>urynkowienie usług publicznych</i> (Bovaird, Löffler 2009, s. 19), – <i>orientacja na potrzeby klientów</i> (Pollitt, Bouckaert 2005, s. 125).	Rywalizacja jest kluczem do obniżki kosztów i podwyższenia standardów.
6.	Adaptacja stylu zarządzania rodem z prywatnego sektora	– odwrót od „etyki sektora publicznego”, – większa elastyczność zatrudniania i wynagradzania, – szersze stosowanie technik <i>Public Relations</i> , – <i>tworzenie nowej kultury organizacyjnej – Search for Excellence</i> (Ferlie i wsp. 1996, s. 13–14).	Konieczność wykorzystania sprawdzonych narzędzi zarządzania organizacjami
7.	Większa dyscyplina i oszczędność w wykorzystywaniu zasobów	– redukcja kosztów bezpośrednich, – wzrost zdyscyplinowania pracowników, – odpieranie żądań związków zawodowych, – <i>większa troska o wydajność (efficiency)</i> (Ferlie i wsp. 1996, s. 10–12).	Konieczność „robienia więcej za mniej” i ograniczenia popytu na zasoby w sektorze publicznym.

Źródło: Hood 1991, s. 2–3.

¹³ Kursywą zaznaczono uzupełnienia dodane przez autora tego artykułu.

oraz generalne uelastycznienie zasad zatrudniania i zwalniania.

Po czwarte, wyraźne było przejście z koncentracji procesów zarządzania na nakładach (kadra, infrastruktura) i procesach (nauczanie, inspekcje) do koncentracji na zapewnieniu jak najlepszych wyników (wyniki testów, raporty z inspekcji) i efektów (bezpieczeństwo, zdrowie, poziom analfabetyzmu). To skupienie się na wynikach pracy było połączone ze wzrostem odpowiedzialności zdecentralizowanych lub nawet sprywatyzowanych jednostek świadczących usługi wobec ich pryncypałów oraz innych interesariuszy, jak również, w ujęciu horyzontalnym, z porównywaniem się z bliźniaczymi organizacjami poprzez benchmarking.

Po piąte, nastąpiła zmiana w kierunku dokonywania częstszych pomiarów i kwantyfikacji wyników pracy, szczególnie w formie systemów wskaźników wyników pracy (*performance indicators*) oraz wyznaczania standardów wykonania (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 4–5).

Dla P. Dunleavy'ego, H. Margetts, S. Bastowa i J. Tinklera NPM to dwupoziomowy fenomen. Po pierwsze, jest to silnie rozwinięta i spójna teoria zmiany organizacyjnej bazującej na importowaniu do publicznego sektora centralnych koncepcji nowoczesnej praktyki biznesowej oraz teorii wyboru publicznego. Tym, co zdaniem tych autorów czyni z NPM spójną całość, jest komplementarność trzech spośród wymienionych przez Ch. Hooda doktryn: dezagregacji, konkurencji i większego akcentu na kontrolę wyników (czyli nowego sposobu motywowania). Drugi poziom fenomenu to jego specyficzne, innowacyjne narzędzia polityki zarządzania publicznego, uzyskane przez pragmatyczną aplikację idei ekonomicznych, biznesowych i teorii wyboru publicznego do problemów świadczenia usług publicznych (Dunleavy i wsp. 2006, s. 469–470). Jakie narzędzia były środkiem wdrażania trzech kluczowych dla tych autorów doktryn, pokazuje tabela 3 (tamże, s. 471). Tak jak w poprzedniej, uzupełnienia zostały oznaczone kursywą.

Tab. 3. Instrumenty wdrażania doktryn NPM

Dezagregacja	Konkurencja	Motywowanie
<ul style="list-style-type: none"> – oddzielenie nabywcy od dostawcy – tworzenie <i>quasi</i>-rządowych agencji – wzmocnienie kompetencji menedżerskich w pojedynczych organizacjach – osłabienie wpływu korporacji zawodowych – konkurencja przez porównywanie (benchmarking) – ulepszenie pomiaru wyników pracy – „tabele ligowe” (<i>league tables</i>) wyników pracy agencji – <i>budżetowanie wyników</i>¹⁴ – <i>rygorystyczna kontrola kosztów przy użyciu nowoczesnych, komercyjnych systemów księgowości</i> (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 276). 	<ul style="list-style-type: none"> – tworzenie <i>quasi</i>-rynków – schematy voucherowe¹⁵ – <i>outsourcing</i> – <i>contracting-out</i> – regularne badania rynku – wewnętrzne kontraktowanie – polaryzacja na linii sektor prywatny–sektor publiczny – liberalizacja rynku produktu – deregulacja – finansowanie typu <i>consumer-tagged</i>¹⁶ – kontrola użytkowników¹⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> – redefinicja praw własności – udział rynków kapitałowych w finansowaniu przedsięwzięć publicznych – prywatyzacja pracownicza – środki przeciw poszukiwaniu indywidualnych korzyści (<i>anti-rent-seeking</i>) – redukcja przywilejów zawodowych – uzależnienie płacy od jakości pracy – partnerstwo prywatno-publiczne – rozwój technologii pobierania opłat od użytkowników – wycena udziałów w sektorze publicznym – obowiązkowe dywidendy efektywnościowe.

Źródło: Dunleavy i wsp. 2006, s. 471.

¹⁴ Uzależnienie alokacji środków od wyników osiągniętych przez agentów w poprzedzającym okresie rozliczeniowym.

¹⁵ Wspomniani wcześniej D. Osborne i T. Gaebler (*Reinventing...*) włączyli do dyskursu NPM koncepcje fundamentalnych zmian w sposobie dostarczania (*delivery*) usług publicznych – na przykład zastosowania finansowanych z podatków voucherów w edukacji (tzw. bony edukacyjne).

¹⁶ *Consumer-tagged financing* – budżet organizacji publicznej dostosowuje się do popytu konsumentów jej usług, zamiast być uzależniony od możliwości uzyskania środków w najbliższym budżecie państwa.

¹⁷ Między innymi umożliwienie „wyjścia” – czyli np. przeniesienie się do innej szkoły.

Doktryna konkurencyjności i urynkowanie usług publicznych zdają się być kluczowymi i jednymi z najbardziej specyficznych komponentów NPM. Mimo to J. Broadbent i R. Laughlin kwestionują pogląd, że reformy NPM były napędzane dążeniem do wprowadzenia mechanizmów rynkowych. Ich zdaniem przypominały one bardziej klasyczną „taylorowską” zmianę, polegającą na wdrożeniu w układzie hierarchicznym centralnego określania celów, kontroli zadań i procesów ich realizacji. W tym samym czasie podejmowane były działania mające na celu powiązanie alokacji zasobów z osiągnięciem określonych wcześniej wyników (jest to typowy przykład *quasi*-rynkowego mechanizmu).

Dlatego zmiany wprowadzały równocześnie ściślejszą hierarchiczną, jak i rynkową koordynację, a ich głównym celem – znacznie ważniejszym od urynkowania – było podminowanie autonomii i samorządności korporacji zawodowych (*professionals*) poprzez poddanie ich centralnej, menedżerskiej kontroli (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 99). Jednocześnie, w ramach „dezagregacji”, sama kontrola często delegowana jest tutaj poza struktury biurokratyczne, do niezależnych, zewnętrznych organizacji (przykładem brytyjska agencja OFSTED działająca w obszarze edukacji).

Mechanizmy te nie były obecne w klasycznych strukturach biurokratycznych, w których polegano na kontroli procesualnej i legalistycznej. Mimo że możliwość szczegółowego rozliczania zadań ewidentnie opiera się na istnieniu biurokratycznej struktury, nie była ona operacjonalizowana przed pojawieniem się dyskursu NPM. Odpowiedzialność za jakość usług zapewniały zawodowe normy i zasady. W NPM zawarte jest jednak przekonanie, że władza może, i powinna, poprzez rynkowy mechanizm alokacyjny pośrednio dyscyplinować grupy zawodowe (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 100–101). Reformy NPM wyraźnie odzwierciedlają spadek zaufania wobec funkcjonariuszy publicznych oraz poparcia dla ich autonomii zawodowej.

Stosunek dyskursu NPM do roli i statusu korporacji zawodowych może być także analizowany przez pryzmat tzw. logiki rozliczalności (*logic of accountability*) lub eksplozji audytu (*audit explosion*). Są to koncepty adekwatne do opisu NPM, obejmujące znacznie więcej niż tylko

nowe techniki księgowości. To generalne podejście bazujące na dwóch założeniach:

1. Każda aktywność powinna być ewaluowana na podstawie pewnych mierzalnych, osiągniętych wyników i wytwarzanej na poszczególnych etapach działalności wartości dodanej.
2. Możliwe jest dokonywanie tej ewaluacji w toku alokowania i wykorzystywania zasobów możliwych do przeliczenia na pieniądze (ewaluacja *ongoing*).

W NPM zakłada się, że założenia te mogą być realizowane także w przypadku kontroli hierarchicznej, nie tylko rynkowej (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 101; Power 2005, s. 328–329).

Logika rozliczalności i rynkowe mechanizmy regulacyjne wspierają się, umożliwiają i są logicznie ze sobą spójne. Kwantyfikacja wyników jest kluczowa dla przeprowadzenia rynkowej weryfikacji, gdyż wymaga pomiaru wyników działań oraz ich wyceny w celu usprawnienia transakcji (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 102). Powstaje jednak pytanie, w jakim zakresie efekty pracy profesjonalistów są „mieralne”¹⁸? W związku z tym problemem, charakterystycznym dla NPM zabiegiem jest przeformułowanie zadań w sposób umożliwiający aplikację omawianej logiki (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 103). Jedną z technik to standaryzacja – menedżerowie uzyskują możliwość decydowania, co profesjonaliści mogą i powinni robić (np. ustalają programy nauczania oraz zasoby w postaci liczby godzin nauczania, pożądanego jego efektów i sposobów ich mierzenia). To także wykracza poza mechanizmy rynkowe i zbliża się do „taylorizmu”. Etos rozliczalności (lub „kultura audytu”) ułatwia więc zcentralizowaną kontrolę państwa. Aplikacja logiki rozliczalności w tej formie, łączącej klasyczne zarządzanie z instrumentami rynkowymi i ograniczającej autonomię grup zawodowych stwarza możliwość wdrażania ideologii neoliberalnej (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 106).

¹⁸ Warto zauważyć, że problemy z definiowaniem wyników są też często obecne w rynkowych operacjach podejmowanych w sektorze prywatnym.

5. Wartości

Podstawowymi wartościami, których nośnikiem jest NPM, są ekonomiczność i oszczędność. Głównym i nadrzędnym celem jest wobec tego dopasowanie zasobów do zdefiniowanych zadań. Wartość ta jest tradycyjnie uważana za centralną w zarządzaniu publicznym, jednak w NPM jest ona szczególnie ważna: oszczędność w użytkowaniu zasobów w odniesieniu do danych celów to kryterium sukcesu, a porażka jest identyfikowana przez kryteria marnotrawstwa i niekompetencji, które były do uniknięcia. Klasyczne odzwierciedlenia tej wartości w NPM obejmują:

- system kontroli zapasów mający na celu ograniczenie przechowywania zasobów na poczet ich ewentualnych przyszłych zastosowań (płynność i dostępność zasobów w celu szybkiego dostarczania dóbr i usług);
- system wynagradzania za osiągnięte rezultaty (ograniczenie finansowania *ex ante* za dobra i usługi jeszcze niezrealizowane);
- administracyjną „inżynierię kosztów” (oszczędne wykorzystywanie zasobów w celu świadczenia usług publicznych po nie większych kosztach, trwałości i jakości niż jest to absolutnie konieczne dla zrealizowania zdefiniowanych zadań, bez nadmiernych obaw co do kosztów zewnętrznych).

Walutą mierzącą sukces i porażkę są czas i pieniądze, w sensie kosztów ponoszonych przez konsumentów i producentów.

W związku z tym, absolutnie kluczowym etapem administrowania przez pryzmat tych wartości jest wyznaczenie zestawu sztywnych i weryfikowalnych celów. Ponadto, im większy jest zakres kontroli wyników, tym większe są szanse na jednoznaczne wykrywanie źródeł marnotrawstwa zasobów. Do realizacji kontroli wyników służą dwa narzędzia:

- dobrze zorganizowana baza danych zawierająca osiągnięte rezultaty;
- wyraźne zdefiniowanie zakresu odpowiedzialności (*accountability* i *responsibility*) poprzez oddzielenie działalności koncepcyjnej (*policy-making*) i wykonawczej oraz rekonfiguracja struktury organizacyjnej mająca na celu ograniczenie powielania się funkcji poszczególnych jednostek (Hood 1991, s. 10–12).

W dyskusji nad konceptualizacją NPM często pojawia się także wątek sprawiedliwości. Taylor uważa, że proponenti NPM nie stawiali sobie za cel walki z wykluczeniem społecznym (choć zakładano, że ulepszone zarządzanie może ostatecznie wytworzyć wartość dodaną w postaci poprawy poziomu usług świadczonych najmniej uprzywilejowanym), a sprawiedliwość nie była promowaną przez nich wartością (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 115).

J. Harrow stwierdza natomiast, że efektywność i sprawiedliwość są ze sobą ściśle powiązanymi i nierozłącznymi kwestiami, a NPM może zarówno redukować, jak i zwiększać szanse realizacji zasad sprawiedliwości w różnych obszarach świadczeń i w różnych ich lokalizacjach. Możliwość ta (w obie strony) wzrasta w sytuacji, gdy usługi mogą być świadczone zarówno przez organizacje publiczne, *quasi*-publiczne, pozarządowe, jak i prywatne. Efekt w dużej mierze zależy od partykularnych polityk kierownictwa (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 153–154)¹⁹.

6. Podsumowanie

Z przedstawianiem NPM jako zunifikowanego zbioru idei i praktyk wiążą się pewne zagrożenia z uwagi na brak konceptualnej jednoznaczności i spójności – zarówno na poziomie praktycznych implementacji (w ujęciu komparatywnym), jak i intelektualnego podłoża (Moon, Welch 2000, s. 129–131). Głosy w dyskusji, kwestionujące istnienie jednego, zunifikowanego modelu NPM i podkreślające brak linearnego, homogenicznego trendu ewolucji sektora publicznego, mają silne empiryczne umocowanie (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 129–130). Z drugiej strony jednak, NPM wciąż funkcjonuje w sferze polityki zarządzania publicznego jako alternatywa dla klasycznej administracji publicznej. Ponadto, nazywanie NPM „paradygmatem organizacji i zarządzania usługami publicznymi” (Osborne, McLaughlin, Ferlie 2002, s. 342) oraz intelektualnie i praktycznie dominującego przez ponad dwie dekady (do początku XXI w.) zestawu idei zarządzania publicznego (Dunleavy

¹⁹ Pojawia się tutaj, dość częsty w dyskusjach nad NPM, wątek roli przywództwa politycznego w sposobie implementacji reform NPM.

i wsp. 2006) jest szeroko rozpowszechnione w literaturze przedmiotu i należy je uznać za zasadne. Wydaje się, że można na poziomie konceptualizacji ominąć te niespójności, stawiając sobie za cel ukazanie heterogenicznej natury NPM jako zestawu menedżerskich technik i podejść – swoisty wielobranżowy sklep, w którym poszczególne rządy dokonują „wybiórczych zakupów” (Pollitt, van Thiel, Homburg 2007, s. 2).

W oparciu o powyższe próby zarysowania kontekstu pojawienia się NPM, podłoża ideologicznego oraz doktryn i narzędzi ich realizacji można, w roli podsumowania, zdefiniować je za M. Barzelayem jako „narrację interwencji politycznych w obszarze sposobu organizacji władzy wykonawczej”, których podstawowym instrumentem jest „zmiana zasad instytucjonalnych i rutyn organizacyjnych wpływających na planowanie wydatków i zarządzanie finansami, służbę publiczną i zarządzanie kadrami, zaopatrzenie, organizację i metody działania organów, audyt oraz ewaluację” (Barzelay 2001, s. xiii, 156).

Mimo że wdrażanie niektórych elementów konceptualnego schematu reform NPM prowadziło do katastrofy (Dunleavy i wsp. 2006, s. 2), do dziś unoszą się one w międzynarodowym dyskursie zarządzania publicznego. Ich pozycja wydaje się już jednak daleka od dominującej. Nowsze nurty zarządzania publicznego są w większym stopniu inspirowane ideami demokracji deliberatywnej, znajdującej wyraz w „poblairowskich” politykach kładących nacisk na wybór i innowację użytkownika oraz rozpowszechnionym w Skandynawii modelu partycypacji interesariuszy w procesach projektowania i wdrażania polityk świadczenia różnych usług społecznych. W ślad za koncepcjami politycznymi idą analizy naukowe²⁰: dziś częściej mówi się o „współzarządzaniu” (*public governance*) (Hausner 2008) lub o zarządzaniu sieciami (*network governance*) (Sørensen, Torfing 2007), niż o „menedżeryzacji” i komercjalizacji. Mimo to autor stoi na stanowisku, że praktyki NPM są po ponad dwudziestu latach ich rozpowszechniania szeroko zinstytucjonalizowane i będą trwać, tak jak trwają niektóre rozwiązania biurokratycznej administracji publicznej,

²⁰ Zarówno te koncepcje, jak i analizy często budowane są w bezpośrednim odniesieniu i opozycji do NPM, co także dowodzi żywotności tego dyskursu.

które polityki NPM miały wyprzeć²¹. I jako takie właśnie, jako zespół wdrażanych praktyk lub już osadzonych standardowych procedur operacyjnych, zasługują na zainteresowanie badawcze. Z jednej strony może mieć ono walor poznawczy – interesujące byłoby na przykład zbadanie w jakich sektorach i w jaki sposób instrumenty opisane w tym artykule zostały lub zostają wdrożone w Polsce, a z drugiej normatywny – pozwalający ocenić, czy imitacja praktyk zarządzania popularnych w innych krajach przynosi więcej złego czy dobrego. Wszelka praca empiryczna, co jest truizmem, musi być mocno podbudowana spójną konceptualizacją badanego fenomenu. Autor żywi nadzieję, że niniejszy artykuł ułatwi tego typu działania.

Bibliografia

Aucoin P. (1990). „Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums”, *Governance*, nr 3(2).

Aucoin P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. London: Ashgate Publishing Company.

Barzelay M. (1999). „How to argue about the New Public Management”, *International Public Management Journal*, nr 2(2).

Barzelay M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, Russell Sage Foundation.

Boston J., Martin J., Pallot J., Walsh P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.

Bovaird T., Löffler E. (red.) (2009). *Public Management and Governance*. London: Routledge.

²¹ „Kolejne podejścia do administracji publicznej nie polegały na całkowitym zerwaniu z dorobkiem poprzednich podejść. Przeciwnie, można mówić o nakładaniu się na siebie kolejnych warstw, łącznie składających się na współczesny kształt administracji publicznej i na sposób myślenia o administracji publicznej” (Izdebski 2007, s. 10). Pytanie tylko, czy te z praktyk charakterystycznych dla danego podejścia, które „zostają”, przyczyniają się do sprawnego i efektywnego funkcjonowania całego systemu? Innymi słowy, odwołując się do sporu wewnątrz nurtu instytucjonalnego, jest to pytanie o to, czy „historia jest efektywna” (zob. North 1990; March, Olsen 1995): czy adaptacyjno-ewolucyjne zmiany instytucjonalne zmierzają do optymalnych rozwiązań?

- Christensen T., Lægreid P. (red.) (2011). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006). „New public management is dead-long. Live digital – Era governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr 16(3).
- Ferlie E., Geraghty K.J. (2005). „Professionals in public service organizations”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gruening G. (2001). „Origin and theoretical basis of the New Public Management”, *International Public Management Journal*, nr 4.
- Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hofstede G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Hood Ch. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69.
- Hood Ch. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood Ch., Jackson M.W. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Huber E., Stephens J.D. (2001). *Development and Crisis of The Welfare State*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Izdebski H. (2007). „Od administracji publicznej do public governance”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1.
- Kickert W. (2008). „Distinctiveness in the study of public management in Europe”, w: W. Kickert (red.), *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London: Routledge.
- Lynn L.E. (1998). „A critical analysis of the new public management”, *International Public Management Journal*, nr 1(1).
- March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March J.G., Olsen J.P. (2005). *Elaborating the 'New Institutionalism'*. Arena Working Papers, nr 11. Oslo: University of Oslo.
- March J.G., Olsen J.P. (2006). „The logic of appropriateness”, w: M. Moran, M. Rein, R.E. Goodin (red.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Auckland: Oxford University Press.
- Moon M.J., Welch E.W. (2000). „Managerial adaptation through the market in the public sector: Theoretical framework and four models”, *International Review of Public Administration*, nr 5(2).
- Niskanen W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- Osborne S.P., McLaughlin K., Ferlie E. (red.) (2002). *New Public Management. Current Trends and Future in Prospect*. London: Routledge.
- Pollitt Ch. (1995). „Justification by works or by faith? Evaluating the new public management”, *Evaluation*, nr 1(2).
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2005). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt Ch., van Thiel S., Homburg V. (red.) (2007). *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Power M. (2005). „The theory of the audit explosion”, w: E. Ferlie, L.E. Lynn, Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Auckland: Oxford University Press.
- Rosanvallon P. (2000). *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*. New Jersey: Princeton University Press.
- Schick A. (1996) *The Spirit of Reform: Managing The New Zealand State Sector in a Time of Change*, <http://www.reut-institute.org/data/uploads/> [dostęp: 19.04.2011].
- Sørensen E., Torfing J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stiglitz J.E. (2010). *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. New York: W.W. Norton.
- Wallerstein I. (2007). *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie* (przeł. K. Gawlicz, M. Starnawski). Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.

Ideas and practices of the New Public Management

By reviewing the relevant literature, the article aims at characterizing ideas, doctrines, instruments and values of the New Public Management – one of the dominant modern public management narratives. In the first part, against the background of changes of public sector policies in 1980s and 1990s, the origins of NPM have been presented. Then its intellectual roots, based on the New Institutional Economics, neoliberalism and managerialism have been outlined. Last part is devoted to the indications of implementation of policies inspired by this narrative. Although presenting NPM as an universal trend of evolution of public management policies is dubious, a coherent conceptualisation based on some discernible trends is still possible.

Key words: New Public Management, reforms of the public sector, public management, new institutional economics, discourse.

Paweł Swianiewicz

Europeizacja w działaniach polskich samorządów terytorialnych – wybrane przykłady

Artykuł odwołuje się do koncepcji odgórnej europeizacji Börzell i Rissego, w ramach której rozróżnianych jest kilka poziomów przekształceń: absorpcja, akomodacja i transformacja. Przedmiotem rozważań są zmiany w działaniach samorządów lokalnych i regionalnych powodowane przez dostępność do funduszy unijnych. Na podstawie wyników trzech badań empirycznych (odnoszących się do realizacji ZPORR i RPO, lokalnych programów rewitalizacji oraz wykorzystania funduszy POKL do rozwoju opieki przedszkolnej) analizowane jest oddziaływanie na strukturę administracji, cele (priorytety) polityki samorządowej oraz style tworzenia i realizacji polityk samorządowych. Artykuł prowadzi do wniosku, że dominujące znaczenie mają płytkie procesy uczenia (poziom absorpcji), jednak w niektórych przypadkach dochodzi do pogłębionej europeizacji przyjmującej formę transformacji w rozumieniu teorii Börzell i Rissego.

Słowa kluczowe: europeizacja, fundusze unijne, absorpcja, samorząd terytorialny, polityka lokalna, polityka regionalna.

1. Wprowadzenie

W europejskiej literaturze naukowej jedną z pierwszych, pogłębionych prac analizujących wpływ integracji na samorzady było opracowanie Goldsmitha i Klausena (1997), w którym zwracali oni uwagę na trzy poziomy interakcji. Pierwszy – określany przez nich jako poziom oddziaływania bezpośredniego – odnosił się do obowiązku dostosowania się samorządów do uwarunkowań prawnych tworzonych przez instytucje unijne, a więc na przykład prawa o zamówieniach publicznych albo stosowania procedur narzucanych przy ubieganiu się o fundusze Unii Europejskiej. Na drugim poziomie – pośrednim – samorzady muszą się podporządkować wymogom wynikającym z harmonizacji polityk krajów członkowskich – odnoszących się na przykład do ochrony środowiska (stąd standardy z zakresie gospodarki odpadami albo oczyszczania ścieków), ochrony konsumenta, prawa pracy. Trzeci poziom oddziaływania (określany przez Goldsmitha i Klausena jako *third order impact*) łączy się ze zmianą ogólnych warunków działa-

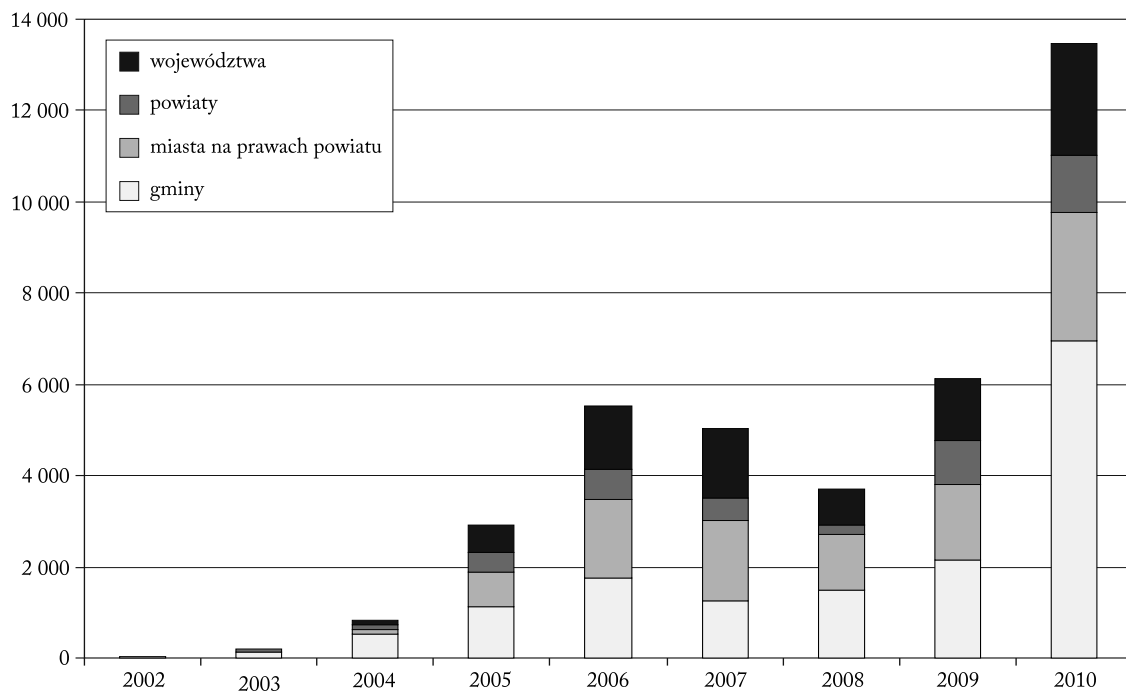
nia samorządów w związku z integracją europejską i globalizacją gospodarki.

Goldsmith i Klausen wyróżniali cztery typy postaw samorządów wobec Europy. Pierwsza z nich to postawa sceptyczna, spotykana dość rzadko, nieco bardziej rozpowszechniona w regionach nieuprawnionych do pomocy regionalnej. Najpowszechniejsza okazała się postawa pasywna. Najczęściej przywoływana, ale stosunkowo nieliczna, jest trzecia grupa samorządów, określana przez autorów jako aktywna. Samorzady zaliczane do tego typu mają strategiczną wizję swojej obecności w Europie, są inicjatorami międzynarodowych sieci współpracy. W ich strukturach administracyjnych zazwyczaj wyodrębnione zostają komórki zajmujące się sprawami europejskimi. Samorzady te często otwierają swoje biura w Brukseli, pełnią ważną funkcję lobbystyczną. Liczną grupę stanowią też samorzady określane przez autorów mianem „naśladowców” – pozytywnie zainteresowanych sprawami europejskimi, ale niebędących w tym zakresie innowatorami. Chętnie przyłączają się natomiast do sieci tworzonych przez „innowatorów”.

W Polsce o wpływie Unii Europejskiej na działalność samorządów zaczęto mówić już

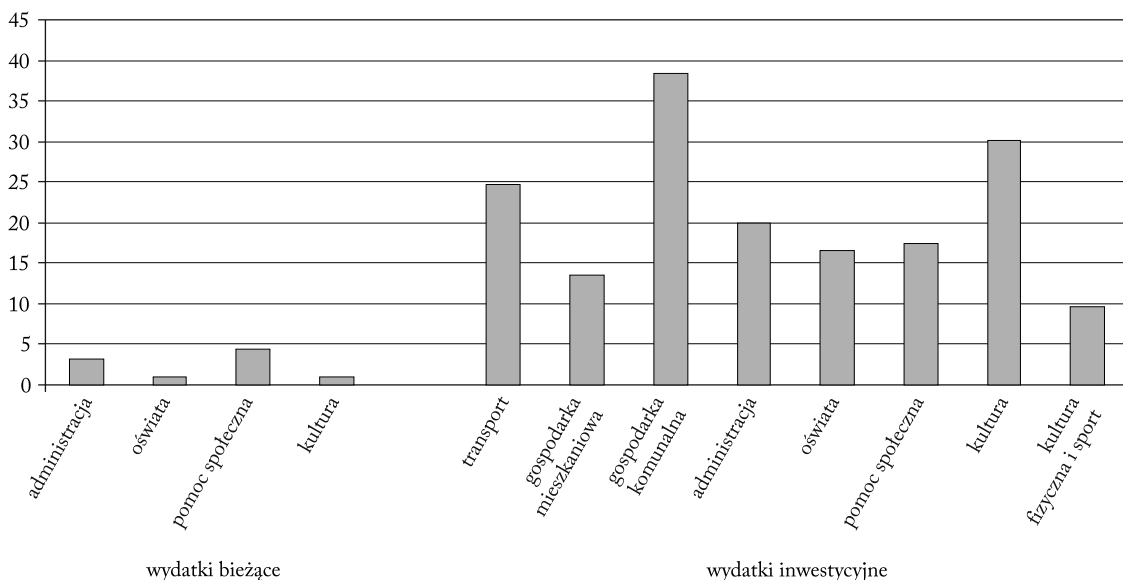
w drugiej połowie lat 90., kiedy to z jednej strony pojawiła się realna perspektywa akcesji naszego kraju do struktur unijnych, a z drugiej przyspieszenia nabierał proces integracji krajów wspólnoty. Dominujący ton dyskusji był jednak mocno upraszczający. Jak pisałem wtedy w artykule opublikowanym w *Rzeczpospolitej* (Swianiewicz 1997) dominująca perspektywa sprowadzała się do możliwości wykorzystywania środków unijnych. W tamtym okresie nieco rzadziej przywoływano obowiązek dostosowania się do norm i standardów unijnych w zakresie różnych zadań, za które odpowiadają samorządy. Bardzo rzadko mówiono natomiast o aktywniejszych formach obecności samorządów w UE, o których pisali Goldsmith i Klausen. Z czasem pojawiły się obawy o ich zdolność do wykorzystania dostępnych funduszy unijnych, przeradzające się w dostrzegalny i dziś „fetysz absorpcji”. Politycy zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego są rozliczani nie tyle z efektywności działań prowadzonych dzięki dotacji z funduszy strukturalnych czy Funduszu Spójności, co z tego, ile środków i jak szybko udało się wydać.

Perspektywa ta jest w jakimś stopniu uzasadniona. Faktycznie, dotacje unijne jeszcze przed formalną akcesją stawały się coraz ważniejszym elementem budżetów samorządowych, przekraczając rocznie mld złotych w 2005, 5 mld w 2006 oraz 12 mld w 2012 r. (zob. ryc. 1), co oznaczało niemal 10% rocznych wydatków samorządowych. Jeszcze wyraźniej rola dotacji z funduszy Unii Europejskiej zaznaczyła się w wydatkach inwestycyjnych – dotacje stanowiły przeszło 1/4 kosztów ponoszonych na transport i gospodarkę komunalną, a więc najbardziej znaczące pozycje lokalnych i regionalnych wydatków majątkowych (zob. ryc. 2). Pozwoliły także na pokrycie niemal 5% kwot bieżących w zakresie pomocy społecznej. Nie ulega więc wątpliwości, że sama absorpcja funduszy przez budżety lokalne i regionalne jest ważnym zjawiskiem gospodarczym i społecznym. Ale dane prezentowane na załączonych rycinach nie mówią wszystkiego o głębi zmian, jakie wywołuje integracja europejska i implementacja europejskiej polityki spójności.



Ryc. 1. Dotacje unijne w wydatkach samorządowych (mln PLN)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.



Ryc. 2. Dotacje unijne jako % wydatków budżetowych samorządów (2010)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Schemat teoretyczny analizy empirycznej

W niniejszym artykule spróbujemy przyrzeć się tym mniej wymiernym zjawiskom powodowanym przez obecność Unii Europejskiej i jej polityki regionalnej. W warstwie teoretycznej analizy odwołują się do koncepcji europeizacji prezentowanych obszernie w artykule Marty Lackowskiej-Madurowicz (w tym numerze, s. 39–57), a w szczególności do rozróżnienia między płytkim (*thin*) i głębokim (*thick*) procesem uczenia się (Radaelli 2003) oraz rozróżnienia między *absorpcją*, *akomodacją* i *transformacją* (Börzel, Risse 2003) w procesie europeizacji. Interesować nas będzie przy tym przede wszystkim odgórna perspektywa, zgodnie z którą pojęcie europeizacji rozumiane jest jako ogół efektów członkostwa w UE widocznych w strukturach i procesach krajów członkowskich (Bache 2008; Börzel, Panke 2010). Przyjęta tu perspektywa pozwala na wskazanie, jak podobny wpływ instytucji i procedur unijnych prowadzi do różnych skutków w zależności od kontekstu lokalnego, a w szczególności od postawy lokalnych aktorów sceny politycznej.

Większość konceptualizacji pojęcia europeizacji skupia się jednak na poziomie krajowym, a nie samorządowym. W dodatku przeważająca część dostępnej literatury odnoszącej się do badań europeizacji koncentruje się głównie na krajach UE-15 (a więc będących członkami Unii przed rozszerzeniem w roku 2004). Pojawiają się wprawdzie opracowania rozważające wpływ europeizacji na kraje Europy Środkowo-Wschodniej (np. Grabbe 2003), ale także w nich analizowany jest głównie szczebel krajowy i sam proces akcesji.

Studia łączące europeizację z samorządem skupiają się zazwyczaj na poziomie regionalnym i polityce regionalnej (Goldsmith 2003; Keating, Hughes 2003), ewentualnie na udziale samorządów w sieciach międzynarodowych (takich jak EUROCITIES) i próbach oddziaływania samorządów na politykę Komisji Europejskiej, a zatem na mniej interesującej nas tutaj w perspektywie oddolnej (*bottom-up*) (Wolffhardt, Bartik, Meegan 2005). Przykładem takiego trendu badań są studia nad obecnością biur regionalnych w Brukseli (Goldsmith 2003; Goldsmith, Klausen 1997). Najczęściej dyskutowanym skut-

kiem europeizacji dla kształtu realizacji polityki lokalnej jest mocno promowana przez Unię Europejską zasada partnerstwa (Geddes, Bennington 2001; Tofarides 2003). Jak piszą Geddes i Le Galès (2001, s. 233): „Wzrost roli partnerstw wskazuje, że ani rynek, ani państwo, ani społeczeństwo obywatelskie samodzielnie nie są w stanie rozwiązywać kompleksowych problemów rozwoju gospodarczego i towarzyszących im zmian społecznych”. Geddes i Bennington (2001, s. 8) zwracają uwagę, że w niektórych krajach (np. Wielkiej Brytanii, Irlandii) zasada partnerstwa była już wcześniej szeroko rozpowszechniona, choćby ze względu na kształt rozpoczętych znacznie wcześniej krajowych programów rządowych odwołujących się do tej zasady. W innych państwach (np. Hiszpanii czy Portugalii) tworzenie partnerstw jest znacznie rzadsze i wciąż kojarzy się bardzo ściśle z projektami unijnymi. Nie znaczy to, że w krajach, gdzie zasady promowane przez programy europejskie były już stosowane wcześniej, nie doszło wcale do europeizacji polityki miejskiej (i szerzej – polityki lokalnej) pod wpływem pojawienia się funduszy przeznaczonych na tę dziedzinę. Marshall (2005) zwraca uwagę, jak zmieniało się zachowanie samorządów brytyjskich korzystających z takich funduszy. Wprawdzie zasada partnerstwa była rozpowszechniona już wcześniej, ale np. w Birmingham skupiła się na partnerstwie publiczno-prywatnym, pod wpływem zaś programów unijnych Local Regeneration Partnerships zaczęły się przekształcać w kierunku przypisującym większą rolę partnerom społecznym. W Glasgow w wyniku realizacji projektu unijnego powstała nowa instytucja – Glasgow Alliance; zapoczątkowana w ten sposób stała się później trwałym elementem krajo-brazu miejskiego. Marshall zwraca też uwagę, że to wykorzystanie funduszy strukturalnych przyczyniło się w Wielkiej Brytanii do regionalnego spojrzenia na obszar aglomeracji (w miejsce podejścia determinowanego przez kształt granic administracyjnych miasta).

Jak wynika z powyższych obserwacji tworzenie partnerstw służących realizacji polityk lokalnych może przebiegać na różnych poziomach adaptacji, rozumianych zgodnie z przytoczoną wyżej definicją Börzel i Rissego. W niniejszym artykule zamierzam patrzeć na politykę samo-

rządową w Polsce właśnie z takiej perspektywy. Interesować mnie będzie nie tylko to, na ile samorządy próbują korzystać z funduszy unijnych, lecz także, jak głęboki jest wpływ tych funduszy na sposób myślenia, formułowania problemów, a także na sposób realizacji przyjmowanych programów. Z dotychczasowych badań wynika, że zmiany w samorządach Europy Środkowo-Wschodniej dość często zatrzymują się na najniższym poziomie absorpcji. Do takiego wniosku dochodzi na przykład Tosics (2010, s. 138) w swojej analizie zmian zachodzących w Budapeszcie: „(...) głównym motywem zmian jest dążenie do absorpcji dostępnych funduszy, w mniejszym zaś stopniu obserwujemy modernizację w funkcjonowaniu administracji samorządowej. Presja adaptacyjna UE nie jest wystarczająco silna, by znacząco modyfikować struktury instytucjonalne i relacje władzy (...) Rozprzestrzenianie się nowych praktyk zarządzania jest bardzo powolne”.

Tosics wskazuje, że w samorządzie zachodzą płytkie zmiany instytucjonalne – tworzy się np. specjalne komórki organizacyjne zajmujące się funduszami unijnymi – ale nie wywołuje to głębszych przeobrażeń w sposobie działania. Posługując się klasyfikacją Börzel i Rissego można powiedzieć, że dochodzi do *akomodacji*, ale nie do *transformacji*.

W przyjętym w tym artykule schemacie odwołuję się więc z jednej strony do koncepcji Börzel i Rissego, z drugiej zaś proponuję, aby na zmiany zachodzące w samorządach na skutek europeizacji patrzeć przez pryzmat trzech możliwych procesów:

1. Zmian w strukturze administracji publicznej (na poziomie lokalnym i regionalnym, ale także krajowym, jeśli zmiana ta wywiera znaczący wpływ na działania samorządów).
2. Zmian w hierarchii celów i priorytetów polityk formułowanych przez samorządy.
3. Zmian w stylu tworzenia i realizacji polityk lokalnych i regionalnych.

Łącząc te dwie perspektywy, schemat teoretyczny prezentowanych analiz można przedstawić w postaci uwidocznionej na rycinie 3.

Przywoływane w artykule przykłady odwołują się przede wszystkim do trzech badań empirycznych prowadzonych w ciągu ostatnich kilku lat:

	Struktura administracji	Cele (priorytety) polityki samorządowej	Styl tworzenia i realizacji polityk samorządowych
płytkie	Absorbpcja		
	Akomodacja		
głębokie uczenie się	Transformacja		

Ryc. 3. Europeizacja działań samorządów lokalnych i regionalnych – koncepcja badania

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem Börzel i Risse (2003) oraz Radaelli (2003).

1. „Czynniki różnicujące realizację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na poziomie województw”¹.
2. „Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast”².
3. „Polityka samorządowa w zakresie opieki przedszkolnej”³.

Dotyczą zatem zarówno szczebla regionalnego, jak i lokalnego, a na poziomie gminnym zarówno wielkich miast, jak też małych gmin wiejskich.

3. Europeizacja a struktura administracji

Proces akcesji, a potem funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej doprowadziły do szeregu zmian organizacyjnych w administracji publicznej wszystkich szczebli. Przyjrzyjmy się tylko kilku przykładom. W 2005 r. powołano

¹ Badanie międzynarodowego projektu badawczego SOCCOH realizowanego w ramach VI Programu Ramowego UE w latach 2006–2008 (pełne wyniki opublikowane w: Swianiewicz i wsp. 2008) oraz w ramach projektu finansowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w latach 2009–2010 (zob. Swianiewicz i wsp. 2010).

² Badanie zrealizowane dzięki dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (grant nr N306053137). Wyniki opublikowane w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011.

³ Badanie realizowane w 2011 r. w ramach projektu finansowanego przez MEN „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie lokalnym i regionalnym”.

do życia Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, którego głównym zadaniem było (i jest) zapewnienie właściwego wykorzystania funduszy unijnych. Odpowiednie komórki związane z absorpcją funduszy powołane zostały także we wszystkich Urzędach Marszałkowskich, a także w większych miastach. Jedynie w małych gminach, gdzie w urzędach pracuje często zaledwie kilka lub kilkanaście osób, nie wyodrębniono osobnych komórek organizacyjnych (czy choćby pojedynczych stanowisk pracy) skoncentrowanych na tej tematyce – w tych przypadkach pozyskiwaniem funduszy unijnych zajmuje się pracownik mający także inne obowiązki służbowe.

Zgodnie z przytoczoną wcześniej definicją Börzel i Rissego zmiana taka ma charakter głębszy niż tylko absorpcja i nosi w omawianej koncepcji nazwę *akomodacji*. Ale może się też zdarzyć, że z czasem dostosowanie struktur administracyjnych zaczyna mieć znamiona *transformacji*. Przykładem takiego procesu może być realizacja, finansowanego w znacznej mierze z dotacji unijnych, programu rewitalizacji w Gdańsku.

Władze miasta dostrzegły, że jego struktury organizacyjne nie są dostosowane do zarządzania zintegrowanym programami odnoszącymi się do poszczególnych fragmentów miasta (zob. omówienie w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011, s. 143–144 i 217) i realizowanymi z pomocą funduszy unijnych. System gromadzenia informacji skoncentrowany był na poszczególnych sektorach (drogi, wodociągi,

oświata itp.), ale dużo trudniej było zebrać kompleksowe informacje odnoszące się do poszczególnych fragmentów miasta. Z tego względu pojawił się pomysł powołania pełnomocników do spraw konkretnych dzielnic. Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska⁴, odnoszące się do tej z pozoru drobnej innowacji organizacyjnej, pojawiło się w odpowiedzi na narzucone przez Unię Europejską (a wywodzące się z inicjatywy wspólnotowej URBAN realizowanej w latach 1994–2006 – zob. Frank i wsp. 2006) zintegrowane podejście do polityki wobec zaniedbanych dzielnic. Oczywiście pomysły takich zintegrowanych programów skierowanych na poszczególne części miasta pojawiały się w samorządach już wcześniej (przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej). Ale dopiero dostęp do funduszy strukturalnych umożliwił praktyczną implementację tej idei, wskazując przy okazji na konieczność przewartościowań i zmian organizacyjnych w strukturze administracji. W omawianym tu przykładzie zmiana organizacyjna była odbiciem zmiany w sposobie myślenia o metodach rozwiązywania problemów występujących w miastach, a nawet zmiany w sposobie formułowania tych problemów. Zgodnie z przyjętymi wcześniej definicjami miała zatem charakter *transformacji*.

Wprowadzanie przekształceń w strukturze administracji pod wpływem pojawienia się funduszy unijnych ma zatem charakter powszechny, ale choć zwykle nosi znamiona *akomodacji*, czasem można się w nich dopatrzeć elementów głębszego procesu *transformacji*.

4. Cele (priorytety) polityki samorządowej

W tym przypadku obserwowane zmiany odnoszą się do różnych aspektów polityki samorządowej. Ich przebieg zostanie omówiony na przykładzie polityki rewitalizacji i polityki upowszechniania opieki przedszkolnej.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska nr 528/10 z 19 kwietnia 2010 r. o powołaniu pełnomocników ds. współpracy z jednostkami pomocniczymi. Tytuł zarządzenia jest nieco mylący, zwłaszcza że znaczna część pełnomocników objęła dzielnice, w których brak jednostek pomocniczych w postaci rad dzielnic czy rad osiedli.

4.1. Polityka rewitalizacji dzielnic miejskich

Pierwszym z przykładów wpływu Unii Europejskiej na zmianę celów realizowanych polityk samorządowych mogą być programy rewitalizacji dzielnic miejskich⁵. Wprawdzie Muzioł-Węćławowicz (2010, s. 17) mówi, że: „nie wydaje się zasadnym potoczne twierdzenie, że rewitalizacja w Polsce rozpoczęła się wraz z akcesją do Unii Europejskiej”, nie ulega jednak wątpliwości, iż to fundusze strukturalne – zwłaszcza w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego, a potem Regionalnych Programach Operacyjnych (ZPORR i RPO) – przyczyniły się do rozpowszerechnienia i zintensyfikowania działań w tym zakresie, a zwłaszcza do przechodzenia od fazy tworzenia wizji programowych do choćby ich częściowej realizacji. Większość miast przygotowywała Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR) pod dyktando wytycznych i horyzontu czasowego kolejnych programów unijnych. Sami autorzy niektórych programów przyznawali wprost, że szanse realizacji zależą od otrzymanego dofinansowania, a nieliczne miasta nieposiadające LPR (np. Gdynia) argumentowały, iż programu nie warto przygotowywać, skoro skala możliwego dofinansowania jest niewielka. Trudno o bardziej dobitne ilustracje tezy o zdominowaniu myślenia o rewitalizacji przez logikę programów unijnych. Niektóre spośród programów rewitalizacji składają się przede wszystkim z list i opisów projektów, niemalże gotowych do przedłożenia w ramach wniosku o dofinansowanie z RPO, a w razie nieuzyskania zewnętrznego dofinansowania ich realizacja nie jest w ogóle planowana. Równocześnie programy rewitalizacji to najczęściej jedyne działania prowadzone przez władze samorządowe, ukierunkowane na pomoc zaniedbanym obszarom miasta. W rezultacie możemy stwierdzić, że samo podjęcie nowych tematów (poprawy sytuacji w najbardziej zaniedbanych dzielnicach) przez władze miejskie wiązało się z obecnością funduszy europejskich.

Dobitną ilustracją tego zjawiska są wyniki badania przeprowadzonego w Gdańsku i Byd-

⁵ Zob. także obszerne omówienie w: Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011.

goszcy. Programy rewitalizacji, zresztą tak, jak i w innych miastach, są tam przygotowywane pod kątem ubiegania się o środki unijne, a co za tym idzie – krojone zgodnie z unijną perspektywą finansową. Zapisane w nich działania odzwierciedlały wymogi w przeszłości ZPORR, a obecnie RPO. Stwierdzenie to odnosi się także do metody delimitacji obszarów, do których ma być skierowana interwencja. Możliwość wykorzystania finansowania zewnętrznego jawi się zatem jako przesłanka do uruchomienia interwencji w ogóle. Szczególnie widoczne jest to w przypadku Bydgoszczy, gdzie w uzasadnieniu uchwały zmieniającej LPR⁶ napisano wprost, że program „jest podstawą do uzyskania wsparcia dla przyjętych w nim projektów z Osi Priorytetowej 7 «Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy» (...) w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013”. Także w Gdańsku program rewitalizacji był konstruowany pod kątem środków zewnętrznych, a jego ostateczna realizacja w znacznej mierze jest uzależniona od ich pozyskania. Symptomatycznie brzmi stwierdzenie jednego z rozmówców w trakcie wywiadu przeprowadzonego w ramach badania:

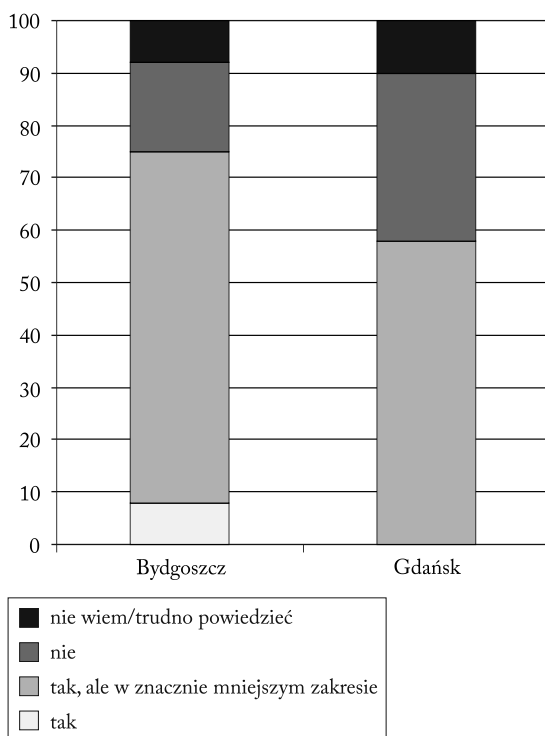
(...) bądźmy szczerzy. To tak, jak w większości polskich miast czy samorządów, jak dostały pieniądze [od Unii], to dopiero coś zaczęło się dziać⁷.

Powyższe obserwacje potwierdzają wyniki ankiety, w której brali udział lokalni politycy, pracownicy administracji samorządowej i inne osoby zaangażowane w realizację programów rewitalizacji. Zdecydowana większość respondentów przyznaje, że w przypadku braku finansowania zewnętrznego program nie byłby wcale realizowany albo byłby realizowany w bardzo ograniczonym zakresie (zob. ryc. 4).

Odnosząc programy rewitalizacji, realizowane z pomocą ZPORR, a potem RPO, do naszego schematu teoretycznego, można stwierdzić,

⁶ Uchwała nr LXVI/1018/10 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 26 maja 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Bydgoszczy na lata 2007–2015.

⁷ Wypowiedź pracownika jednostki podległej samorządowi miejskiemu, Gdańsk.



Ryc. 4. Czy gdyby nie były dostępne zewnętrzne źródła finansowania, miasto podjęłoby się finansowania podobnych działań ze środków własnych? (% odpowiedzi).

Źródło: Swianiewicz i wsp. 2011, s. 188.

że w wielu przypadkach pierwotnym motywem była sama chęć wykorzystania dostępnych środków unijnych, a więc europeizacja na poziomie *absorpcji*. Dość często zdarzało się jednak, że ubieganie się o fundusze stanowiło początek głębszego procesu zmian, w wyniku którego rosła polityczna ranga zagadnień objętych realizowanymi projektami. Do pewnego stopnia można więc mówić o przechodzeniu – dzięki dostępowi do środków unijnych – od poziomu *absorpcji* do poziomu *transformacji* polityki miejskiej.

4.2. Polityka w zakresie opieki przedszkolnej

Drugi przykład pochodzi z badania polityki samorządów w zakresie opieki przedszkolnej i odnosi się przede wszystkim do terenów wiejskich. Punkt początkowy naszej obserwacji można opisać za pomocą trzech twierdzeń:

- 1) Poziom dostępności przedszkola był bardzo niski. Jeszcze w 2009 r. w typowych gminach wiejskich do przedszkola uczęszczało ok. 1/3 dzieci (Swianiewicz, Łukomska 2011).
- 2) Zainteresowanie rodziców posyłaniem ich dzieci do przedszkola było stosunkowo niskie, ale szybko rosło, między innymi pod wpływem licznych materiałów w mediach publicznych wskazujących na pozytywny związek między opieką przedszkolną i dalszym rozwojem dziecka.
- 3) Ranga opieki przedszkolnej wśród różnych zagadnień polityki lokalnej w gminach wiejskich była stosunkowo niska. Znacznie więcej uwagi przyciągały sprawy rozwoju sieci drogowej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, a wśród zagadnień związanych z oświatą – sieci szkół podstawowych. Tezę tę potwierdzają wyniki ankiety przeprowadzonej w połowie roku 2011 (zob. tab. 1).

Na takim tle trzeba widzieć pojawienie się – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL) – środków umożliwiających zakładanie punktów przedszkolnych. Do końca kwietnia 2011 r. z programu POKL podpisano umowy na przeszło 800 takich projektów, a wartość udzielonych dotacji osiągnęła prawie 500 mln zł. Ponad 80% tych projektów realizowano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (bardziej szczegółowe dane znajdują się w tabeli 2). Presja związana z chęcią wykorzystania dostępnych środków (w tym głos rodziców, którzy coraz powszechniej dowiadują się, że podobne środki zostały wykorzystane w innych gminach) powo-

duje coraz większą liczbę aplikacji ze strony władz gminnych i współpracujących z nimi organizacji pozarządowych. Przy okazji dostęp do funduszy staje się zatem także stymulatorem współpracy samorządów wiejskich z różnymi fundacjami i stowarzyszeniami, przyczyniając się do zmiany stylu realizacji polityk lokalnych. Do zagadnienia tego wróć jeszcze w kolejnym rozdziale. Z kolei pojawienie się „unijnych” punktów przedszkolnych bardzo często powoduje zmianę w postawach rodziców, którzy coraz bardziej doceniają wartość opieki przedszkolnej. O ile jeszcze kilkanaście lat temu zdarzało się, że tego typu placówki wiejskie likwidowano głównie z tego powodu, że rodzice nie byli zainteresowani posyłaniem tam swoich dzieci, teraz sytuacja często jest odwrotna – nawet rodzice niepracujący chcą, by ich dziecko uczęszczało do przedszkola. W trakcie badań terenowych w woj. podkarpackim jeden z wójtów opowiadał:

Główny powód likwidacji przedszkola był taki, że w przedszkolu w U. do grupy mieszanej 3-, 4-, 5-latków było chętnych razem około 10–12 dzieci... A teraz w tej samej miejscowości okazuje się, że są rodzice, którzy nawet nie pracują, a chcieliby mimo wszystko wysłać dzieci do przedszkola. Więc to potwierdza tezę, że świadomość rodziców bardzo się zmieniła.

Zmiana postaw rodziców musiała doprowadzić do zmiany hierarchii priorytetów w polityce lokalnej. Mimo że dotacje z POKL przyznawane są tylko na stosunkowo krótki okres (najczęściej dwa lata), niewyobrażalne wydaje się zlikwidowanie punktów przedszkolnych po tym

Tab. 1. Intensywność i temperatura dyskusji różnych zagadnień w radzie gminy – opinie wójtów (burmistrzów) i radnych

	Średnia ocena temperatury dyskusji (skala 1–4)	% wskazań „dyskusje bardzo intensywne”
Budowa i remonty dróg	3,80	81
Wysokość opłat za usługi komunalne	3,04	37
Decyzje związane z planowaniem przestrzennym	2,81	27
Zmiany sieci szkół podstawowych	2,45	33
Funkcjonowanie przedszkoli	2,73	22
Funkcjonowanie instytucji kultury	2,58	13

Źródło: ankieta przeprowadzona w ramach projektu „Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej” (N = 68, próba samorządów z 4 województw: lubuskiego, mazowieckiego, podkarpackiego i podlaskiego).

terminie. Chociaż znaczna część samorządów dostrzega poważny problem w finansowaniu tych placówek po ustaniu dotacji (zob. tab. 3), z przeprowadzonych badań wynika, że zdecydowana większość jest zdeterminowana, aby na stałe wspierać finansowo ich działanie. W ten sposób pojawienie się funduszy unijnych w sposób nieodwracalny zmienia hierarchię priorytetów w polityce lokalnej. Wójt w woj. podkarpackim (jednym z regionów o najniższym wskaźniku skolaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym i gdzie zarazem problem, o którym mówimy, pojawia się najczęściej) opowiada o tym w następujący sposób:

Patrząc z dzisiejszej perspektywy i z potrzeb nie wyobrażamy sobie tego my jako zarządzający gminą, żeby przedszkola jednego chociaż w gminie nie było. Prawdopodobnie będziemy po wakacjach robili takie analizy – nie będzie nas stać na zbyt wiele, żeby było tych punktów więcej. W związku z powyższym będziemy musieli doprowadzić do tego, żeby jedno przedszkole zafunkcjonowało. Pytanie będzie tylko takie i to pytanie dzisiaj zaczyna zadawać już rada: gdzie? Ale jest jeszcze jeden problem: na dzień dzisiejszy jest sielanka, wszyscy są zadowoleni. I teraz nagle okazuje się: tak, będzie przedszkole, ale opłata będzie wynosiła tyle i tyle. I ludzie powiedzą: no a przez 2 czy 3 lata mieliśmy za darmo...

W innej gminie w tym samym województwie sytuacja wygląda mniej optymistycznie, ale waga problemu opieki przedszkolnej także i tu przebiła się już do świadomości:

Myslimy cały czas o tych przedszkolach, bo to jest u nas deficyt i to każdy wie, tylko tak jak mówię, ze względu na trudną sytuację finansową nie wiemy jeszcze jak się zachować. Jeżeli chodzi o punkty przedszkolne [finansowane z POKL – przyp. P.S.] to były różne propozycje, żeby może jakieś stowarzyszenia wzięły te punkty albo przekształcić w zespoły wychowania przedszkolnego... Bo zespoły to jest kilka dni tylko w tygodniu, także tam jakieś koszty mniejsze. Ale ze względu na to, że już szukamy obniżenia kosztów na szkołach, to nie wiem, czy się znajdują pieniądze na to, żeby przejąć te punkty⁸.

⁸ Wypowiedź pracownika urzędu gminy odpowiedzialnego za sprawy oświaty.

Tab. 2. Projekty związane z poprawą dostępności do opieki przedszkolnej, finansowane z POKL (stan – kwiecień 2011)

	Wartość dotacji (mln zł)	Liczba projektów
Ogółem	488,97	805
Miasta na prawach powiatu	50,01	47
Gminy miejskie	43,09	74
Gminy miejsko-wiejskie	92,11	189
Gminy wiejskie	299,63	495

Źródło: obliczenia własne na podstawie bazy danych projektów unijnych dostępnej na www.mrr.gov.pl.

Tab. 3. W niektórych gminach placówki przedszkolne finansowane są przez dotacje unijne, a po ich ustaniu dalsze finansowanie może być problemem dla budżetu gminy. Czy problem ten dotyczy Pana/Pani gminy? (% odpowiedzi w gminach miejskich i miejsko-wiejskich)

Tak, może to być poważny problem	14
Tak, ale skala problemu wydaje się niewielka	22
Nie, nie widzę takiego problemu	64

Źródło: ankieta przeprowadzona w ramach projektu „Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej” (N = 194, próba ogólnopolska; tabela nie uwzględnia odpowiedzi „trudno powiedzieć”).

Zmiana wywołana przez fundusze unijne wydaje się więc nieodwracalna, choć postawy władz samorządowych wobec przyszłości są zróżnicowane. Spektrum tych postaw waha się od „mamy nadzieję, że pojawi się kolejny program unijny pozwalający na dalsze finansowanie przedszkola”, poprzez – „nie wiemy na razie, co się stanie po zakończeniu programu”, do – „musimy za wszelką cenę znaleźć fundusze w naszym budżecie”. Gwoli ścisłości warto dodać, że w trakcie badań terenowych można się zetknąć z jeszcze jedną postawą: nie występujemy o dotacje unijne na punkty przedszkolne, bo rodzice się przyzwyczajają i potem będzie kłopot z dalszym finansowaniem placówek. Z postawą taką zetknęliśmy się na przykład w niektórych gminach woj. podlaskiego, gdzie pula środków zarezerwowanych

na ten cel w POKL rozchodziła się bardzo pozwoli, województwo musiało ogłaszać aż cztery nabory projektów, bo nie zgłosiła się wystarczająca liczba zainteresowanych podmiotów.

Podobnie jak w przykładzie odnoszącym się do rewitalizacji, na początku mamy tu do czynienia z poziomem *absorpcji* (są dostępne środki, a zatem zwracamy nasze zainteresowanie w tym kierunku, który pozwala je wykorzystać). Jednak długotrwały efekt projektów i zmiana priorytetów polityki lokalnej następująca w wyniku ich realizacji oznacza *transformację* polityki samorządowej.

5. Style tworzenia i realizacji polityki samorządowej

Realizacja projektów samorządowych współfinansowanych przez fundusze unijne często wymaga dopasowania się do promowanego przez Unię Europejską modelu obejmującego kilka zasad – obecnych w rozmaitych dokumentach unijnych – które odnoszą się do stylu tworzenia i realizacji polityki lokalnej lub regionalnej. I tak na przykład w zakresie polityki miejskiej są to założenia metodyczne programu URBAN oraz powstające coraz liczniej unijne dokumenty, w szczególności Lille Agenda z 2000 r. Wśród zasad tam zamieszczonych można wymienić:

- planowanie strategiczne – konieczność wykazania związku podejmowanych w ramach projektów działań z szerszym zamysłem strategicznym, co oczywiście zakłada posiadanie takiej strategii. W przypadku polityki wobec dzielnic zaniedbanych szczególną odmianą takiego podejścia strategicznego jest promowane od czasu powstania programu URBAN podejście zintegrowane do projektów miejskich, obejmujące interwencje ukierunkowane na cele ekonomiczne, społeczne, środowiskowe i związane z fizyczną przebudową (np. inwestycjami w zakresie mieszkalnictwa czy infrastruktury komunalnej);
- styl przygotowania polityk, obejmujący szerokie konsultacje społeczne i inne formy zaangażowania społeczności lokalnej;
- zasada partnerstwa w realizacji zaplanowanych działań. Chodzi tu przede wszystkim o partnerstwo różnych podmiotów publicznych

(w tym administracji wielu szczebli – zgodnie z zasadą zarządzania wielopoziomowego – *multi-level governance*) i niepublicznych (związanych zarówno ze środowiskami biznesu, jak i z różnymi formami aktywności społeczności lokalnej).

Niesprawiedliwym uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że zasady te pojawiły się w polskich samorządach wyłącznie z powodu uczestnictwa w programach unijnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że programy te przyczyniły się do ich rozpowszechnienia, a niekiedy wręcz wymuszały ich obecność. Głębokość zmian wywołanych tym procesem była jednak zróżnicowana. Na ile idee te przenikają do świadomości urzędników i polityków lokalnych w Polsce i zmieniają sposób działania władz samorządowych? W świetle wyników przeprowadzonych badań – jak wykazuję w dalszej części artykułu – widać, że dominuje *płytki proces uczenia się* (zob. koncepcja Radaellego 2003) albo poziom *absorpcji* (zob. koncepcja Börzel i Rissego 2003), na którym próbuje się wykorzystać dostęp do funduszy, jednak bez głębszych zmian w sposobie działania i celach instytucji wdrażających projekty. Zdarzają się jednak wyjątki od tej reguły, polegające na pojawianiu się głębszych przekształceń.

5.1. Realizacja Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)

Obowiązek opracowywania strategii rozwoju na poziomie regionalnym pojawił się w polskim prawie już przed rozpoczęciem realizacji ZPORR i miał tylko bardzo pośredni związek z wdrażaniem programów unijnych. Ale myślenie o dostępie do dotacji z funduszy strukturalnych bardzo silnie zdominowało podejście do tworzenia strategii. Jak to zostało obszernie opisane we wcześniejszych szczegółowych publikacjach na ten temat (Swianiewicz i wsp. 2008, 2010), najczęstszy model planowania strategicznego władz wojewódzkich i lokalnych istotnie różnił się od założeń teoretycznych metody, zakorzenionych w ideach Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*). Można zauważyć, że wiele strategii próbuje bardzo szeroko definiować cele. Niejednokrotnie pokrywają one całe lub prawie całe spektrum działalności

władz opracowujących i przyjmujących program. W takiej sytuacji trudno się spodziewać, by strategia dostarczała konkretnych wskazówek w zakresie realizowanych polityk. Jest raczej martwym dokumentem, który ma niewielkie przełożenie na codzienną aktywność administracji oraz na najważniejsze decyzje. Trzeba podkreślić, że taki kształt dokumentu zostaje czasami przyjęty nie z braku umiejętności czy wiedzy metodycznej, a w sposób zamierzony. Zakładaną rolą strategii jest bowiem często nie poprawa jakości zarządzania dostępnymi zasobami, a umożliwienie jak najszybszego pozyskiwania dotacji. Tworzy się więc dokument o charakterze „łowickim” (służący „polowaniu na granty”). Szeroko zdefiniowane cele umożliwiają uzasadnienie za pomocą strategii niemal każdej aplikacji o środki zewnętrzne (a wskazanie powiązania ze strategią jest często wymagane przez donatorów). Po co wskazywać zbiór wąskich priorytetów, skoro nie wiemy z góry, na jakiego rodzaju projekty będziemy mogli uzyskać wsparcie zewnętrzne? Przy takim rozumowaniu sformułowanie celów strategicznych, które wydaje się błędne z punktu widzenia ortodoksyjnego rozumienia zarządzania strategicznego, okazuje się racjonalne, a nawet pożądane. Jeśli priorytetem zapisanym w programie rozwoju jest „niemal wszystko”, to pozostawiamy sobie swobodę ubiegania się o jakiegokolwiek środki, które pojawią się na horyzoncie.

Możliwość implementacji własnej strategii regionu za pomocą środków ZPORR była ograniczona chociażby dlatego, że program prezentował się jako jednolity, realizowany według identycznego schematu w całym kraju. Podstawowe cele określano na poziomie krajowym, a władze wojewódzkie miały stosunkowo ograniczoną szansę dostosowywania alokacji środków do własnych wizji rozwoju. W porównaniu z funduszami przekazanymi regionom na lata 2007–2013 również mówimy o relatywnie niewielkich środkach. Wszystko to nie oznacza jednak, by wyboru konkretnych projektów do realizacji nie można było powiązać z priorytetami wynikającymi ze strategii regionalnej. W założeniu, powiązaniu ZPORR z taką wizją miały służyć dyskusje prowadzone w ramach Regionalnych Komitetów Sterujących, a także ostateczne decyzje podejmowane przez za-

rzędy województw. Doskonale można też sobie wyobrazić inspirowanie przez urzędy marszałkowskie składania wniosków o projekty najlepiej mieszczące się w wizji rozwoju regionu. W praktyce jednak, jak wskazują przeprowadzone badania, w opinii podmiotów zaangażowanych w realizację ZPORR, strategia miała raczej charakter biurokratyczny – był to dokument służący jako „podkładka”, nie zaś taki, który w jakikolwiek sposób ukierunkowuje rozwój regionu. W tym sensie (funkcji „formalnej podkładki”) strategia odgrywała ważną rolę, ale nie było o to trudno, skoro cele zazwyczaj definiowano bardzo szeroko, w sposób umożliwiający uzasadnienie niemal każdego projektu.

Sukces w realizacji ZPORR sprowadzał się w znacznej mierze do dwóch rzeczy: wydania wszystkich lub prawie wszystkich przyznaných środków oraz uniknięcia „wpadek” o charakterze formalnym. W znacznie mniejszym stopniu politycy i urzędnicy szczebla regionalnego i lokalnego sukces utożsamiali z realizacją projektów, które miałyby znaczący wpływ na rozwój regionu zmierzający w najbardziej pożądanym kierunku. Wskazuje na to na przykład fragment rozmowy z członkiem zarządu jednego z badanych województw:

– Chciałem zapytać o Pana ogólną ocenę realizacji programu ZPORR w województwie – co było największym sukcesem, co Pan postrzega ewentualnie jako porażkę? [...]

– Mimo że to był pierwszy program na tak dużą skalę, udało się wspólnie z beneficjentami przejść go dość sprawnie. Nie było jakichś większych odwołań czy skarg na decyzje poszczególnych gremiów, które decydowały.

Wobec takiej postawy należy zachować umiarkowany krytycyzm. W znacznym stopniu jest ona zrozumiała. ZPORR był pierwszym na tę skalę programem realizowanym przez władze wojewódzkie, brakowało więc doświadczenia, a wielu rzeczy trzeba było się uczyć „z marszu”. Nie należy też zapominać, że władze centralne zafundowały regionom bardzo skomplikowane procedury i szczegółowe wymogi formalne wykraczające daleko poza rygorizm narzucany przez Unię Europejską. Równocześnie lokalne media zainteresowane były wyszukiwaniem i nagłaśnianiem

możliwie barwnych przypadków niewykorzystanych lub źle wykorzystanych funduszy. W końcowej fazie programu zdarzało się, że przyznawano środki projektom niemal „z łapanki” (byle tylko wnioski nie zawierały błędów formalnych), chcąc za wszelką cenę uniknąć oskarżenia o niski poziom absorpcji. Wszystkie te mankamenty mają zatem racjonalne wytłumaczenie i uzasadnienie, lecz nie zmienia to faktu, że obserwowane praktyki odbiegały znacząco od ideału zarządzania strategicznego rozwojem regionalnym, a przyjęcie modelu planowania strategicznego miało charakter *absorpcji, a nie transformacji* w działaniu władz samorządowych.

Opisana powyżej sytuacja wpływała na logikę procesu wyboru projektów do realizacji w ramach ZPORR. Niedostatek myślenia strategicznego oznaczał brak wynikających z przemyślanych polityk wskazówek co do wyboru projektów. Gdy politycy na szczeblu wojewódzkim stanęli przed problemem wykorzystania środków ze ZPORR, posiadane przez nich narzędzia – w postaci wcześniej opracowanych strategii rozwoju regionów – nie mogły im w tym pomóc, były bowiem tworzone w zupełnie innym celu. Nie traktowano ich jako dokumentów służących rzeczywistej selekcji priorytetów inwestycyjnych, lecz jako „podkładki” właśnie. Podejmując decyzje o alokacji środków ze ZPORR, rządzący nie dysponowali więc merytorycznymi opracowaniami, które by im te rozstrzygnięcia ułatwiały.

W sytuacji braku priorytetów organizujących proces generowania i selekcji projektów nie należy się dziwić, że o wyborze decydowały inne kryteria. W szczególności ważną rolę wśród nich odgrywała pozycja aplikującego w sieci społecznej aktorów polityki regionalnej. Innymi słowy, istotny był dostęp do najważniejszych decydentów. Zagadnienie to obszernie opisuję w swoich wcześniejszych publikacjach (zwłaszcza w: Swianiewicz i wsp. 2010; por. też badania Bieleckiej 2006 i Bukowskiego 2008). W tym sensie w procesie realizacji ZPORR obserwowaliśmy płytki proces europeizacji. Aktorzy obecni w regionach (władze wojewódzkie, powiaty, gminy) dostosowywali się do formalnych wymogów obowiązujących w programach unijnych, ale dostosowanie to miało niejednokrotnie powierzchowny, by nie powiedzieć – fasadowy, charakter.

Można to sformułować nawet ostrzej: polityka Unii Europejskiej nie zmieniła strategii i celów polityki regionów, bo nie było czego zmieniać – te cele oraz strategię i tak istniały tylko na papierze.

Takie instrumentalne podejście do planowania strategicznego nie odnosi się zresztą tylko do ZPORR i poziomu wojewódzkiego. Można wskazać przykłady miast, w których tworzenie Wieloletnich Planów Inwestycyjnych traktowano bardziej jako przygotowywanie „podkładki” pod ubieganie się o fundusze unijne niż jako realny instrument usprawniający zarządzanie rozwojem miasta (zob. np. Purzyński 2011).

Procedury ZPORR przewidywały powołanie w województwach Regionalnych Komitetów Sterujących (RKS), których działanie miało być realizacją zasady partnerstwa w programowaniu i realizacji polityki regionalnej.

W założeniu RKS (a także Regionalne Komitety Monitorujące) miały być miejscem, w którym dyskutuje się właśnie na temat wizji rozwoju regionu i dba o odpowiedni dobór projektów zgodnych z tą wizją. W praktyce jednak większość członków RKS nie miała kompetencji upoważniających do takiej oceny, nie była zainteresowana tego rodzaju dyskusją i nie tak postrzegała swoją rolę. Wielu widziało RKS raczej jako forum, dzięki któremu decyzje o rozdziale środków finansowych podejmowane są przy „otwartej kurtynie”.

Dominującą rolę w pracach RKS w większości województw odegrali reprezentanci potencjalnych beneficjentów projektów – samorządów gminnych i powiatowych. Kooptowani do RKS przedstawiciele organizacji zawodowych, stowarzyszeń pracodawców czy środowisk naukowych najczęściej pozostawali statystami rozgrywki, która *de facto* toczyła się pomiędzy łączącymi się w sojusze terytorialne samorządowcami (chyba że sami walczyli o projekty dla swoich instytucji). Dobór przedstawicieli strony społecznej do RKS był obciążony wieloma słabościami, częściowo wynikającymi z niedoskonałości instytucji społeczeństwa obywatelskiego (z braku organizacji, które byłyby gotowe podjąć się strategicznej roli współtwórcy polityki regionalnej, a nie tylko obrony jakichś wąskich, partykularnych interesów – zob. też Bukowski i wsp. 2008), a z drugiej – z braku zaufania w relacjach samorząd–NGO.

Jedyną powtarzalną tendencją w debatach *quasi*-programowych w RKS było dążenie do w miarę równomiernego rozdysponowania środków pomiędzy poszczególne części województwa. Zaowocowało to bardzo powszechnie przyjmowanym przez polityków szczebla regionalnego i lokalnego szczególnym rozumieniem pojęcia „rozwoju zrównoważonego” (przeważnie jako rozdzielanie środków finansowych „po równo” w zależności od przyjętego, najczęściej ludnościowego, kryterium). Ten sposób postępowania oczywiście nie miał nic wspólnego z ideą zrównoważonego rozwoju i jest anegdotycznym przykładem powierzchownego przyjmowania pojęć odnoszących się do teorii leżących u podstaw polityki regionalnej, a jednocześnie wykorzystaniem pewnych słów, które miały uzasadniać rozproszenie środków na podmioty w całym województwie.

W sumie jednak RKS były bardzo ułomną próbą realizacji zasady partnerstwa. Samo ich powstanie można widzieć jako przejaw zmiany strukturalnej o charakterze *akomodacji*, lecz chociaż w niektórych województwach miały one znaczący wpływ na ostateczny wybór realizowanych projektów, trudno mówić o zachodzącej za ich pomocą *transformacji* stylu realizacji polityki regionalnej.

5.2. Polityka rewitalizacji dzielnic miejskich

Niejednokrotnie zdarza się, że miasta próbują dostosować język i kształt tworzonych programów rewitalizacji do oczekiwań Komisji Europejskiej (i co za tym idzie do wymogów formalnych pojawiających się w programach operacyjnych), ale traktując spełnienie tych wymagań jako ornament umożliwiający ubieganie się o dotacje, a nie jako realną potrzebę znajdującą wyraz w sposobie rozwiązywania problemów. Tak właśnie bywają traktowane zasady wyboru obszaru interwencji, konsultacje ze społecznością lokalną, zasada partnerstwa w tworzeniu i wdrażaniu programów czy też wymóg wielowymiarowości podejmowanych interwencji (obejmujący zajmowanie się wymiarem fizycznym, społecznym, gospodarczym i środowiskowym).

Rozpoczynając lekturę Lokalnych Programów Rewitalizacji, można odnieść wrażenie, że podejście do zagadnienia jest kompleksowe. Ogólne

cele zawierają wymiar gospodarczy, planistyczny i społeczny. I tak na przykład, definicja zamieszczona w początkowej części bydgoskiego LPR głosi, że jest to „(...) opracowany, przyjęty i koordynowany przez gminę program wieloletnich działań w sferze przestrzennej, technicznej, społecznej, ekonomicznej i ekologicznej, prowadzący w założonym okresie do wyprowadzenia obszaru ze stanu kryzysowego i stworzenie warunków jego rozwoju”. W praktyce jednak to kompleksowe podejście do zagadnienia w Bydgoszczy nie jest potwierdzone w dalszej części tego samego dokumentu. Projekty w nim zawarte w większości sprowadzają się bowiem do inwestycji dotyczących infrastruktury i remontów budynków mieszkalnych. W programie znalazło się tylko kilka projektów „miękkich”, a ich społeczny charakter także budzi wątpliwości; zazwyczaj zresztą nie są one adresowane do zaniedbanych dzielnic, ponieważ obejmują całe miasto. Wydaje się, że władze lokalne uzupełniły program o projekty społeczne, bo taki był wymóg formalny finansowania ze środków UE. Jednak ich faktyczne powiązanie ze społecznym wymiarem rewitalizacji jest nieznaczące. Co ciekawe, w ramach bydgoskiego LPR miasto zobowiązało się do monitoringu realizacji procesu za pomocą zestawu wskaźników, z których część odnosi się właśnie do sfery społecznej. Jednak w dokumencie nie zostało sprecyzowane, jak realizowane w jego ramach projekty inwestycyjne mają przełożyć się na zmianę tych wskaźników. Czy władze milcząco przyjmują, że bardziej atrakcyjna przestrzeń miejska przyciągnie inwestorów, a reguły rynku spowodują, iż poprawi się struktura społeczna problemowych dzielnic? Możemy tylko domyślać się odpowiedzi, ponieważ autorzy programu nie omawiają potencjalnego oddziaływania realizowanej polityki na sferę społeczną ani nie próbują formułować zadań ukierunkowanych bezpośrednio na likwidację problemów w niej występujących.

Przytoczone powyżej konkluzje nie muszą się jednak sprawdzać w odniesieniu do innych miast. W Gdańsku sytuacja prezentuje się odmiennie⁹. Także i tym przypadku można od-

⁹ W czerwcu 2010 r. w Krakowie odbył się Kongres Rewitalizacji, podczas którego poszczególne miasta opowiadały o swoich doświadczeniach w tym zakresie. Co

nieść wrażenie, że projekty zapisane w programie rewitalizacji koncentrują się na fizycznym wymiarze działań – infrastrukturze i projektach ukierunkowanych na sferę mieszkaniową. Jednak duży nacisk położony jest też na komponent społeczny. Ponadto – w związku z przeniesieniem znacznej części środków inwestycyjnych na działania realizowane na terenie Letnicy sąsiadującej z nowo budowanym stadionem piłkarskim – w praktyce dotychczasowa realizacja programu rewitalizacji w pozostałych dzielnicach ogranicza się w znacznym stopniu właśnie do „miękkich” projektów społecznych.

W warstwie werbalnej akceptowany jest fakt, że adresowane terytorialnie programy powinny być opracowywane w szerokiej współpracy z wieloma aktorami. Zarówno w Gdańsku, jak i w Bydgoszczy programy rewitalizacji zawierają informacje o przeprowadzonych konsultacjach społecznych, jednak tylko w Gdańsku udało nam się uzyskać od urzędu miasta raporty z tego etapu opracowywania programu (dane z ankiety przeprowadzonej z mieszkańcami, dokumenty relacjonujące konsultacje z sektorem pozarządowym itd.).

Bydgoszcz to przykład częściej spotykanego podejścia, w którym wiedza o społecznym udziale sprowadza się do materiałów dokumentujących politykę informacyjną dotyczącą programu. W Załączniku 2 do LPR dla Bydgoszczy czytamy: „(...) przeprowadzona została bardzo szeroka akcja informacyjna, i tym samym konsultacyjna”. W „drabinie partycypacji” (Arnstein 1969) podejście to określa się mianem „otwartego stylu autorytarnego”, które autorka koncepcji zalicza do nieinteraktywnych stylów zarządzania. Podstawowym elementem procesu „konsultacji” w Bydgoszczy było informowanie przedsiębiorców, traktowanych jako potencjalnych beneficjentów, którzy mogli zapewnić własny wkład finansowy i opracować wnioski aplikacyjne finansowane potem w ramach ZPORR czy RPO. Na tym etapie miasto zorganizowało szkolenia

znamienne, obie prezentacje bydgoskie w ogóle nie odnosiły się do społecznego aspektu realizowanych projektów, koncentrując się wyłącznie na publicznych inwestycjach w przestrzeń publiczną i infrastrukturę. Gdańsk przygotował na Kongres aż cztery wystąpienia, z których każde odnosiło się do aspektu społecznego, a niektóre na nim właśnie się koncentrowały.

z wypełniania wniosków o dofinansowanie ze środków europejskich. Spotkanie z mieszkańcami odbyło się już po sformułowaniu programu, zatem jego charakter był raczej informacyjny aniżeli konsultacyjny. Pozostałe wiadomości na temat etapu konsultowania programu sprowadzają się do wycinków prasowych wspominających o opracowywaniu przez miasto programu rewitalizacji i oczekiwaniu władz na uwagi do jego treści. Miasto nie zapraszało natomiast ani przedsiębiorców, ani organizacji społecznych do udziału w formułowaniu celów i ogólnego kształtu programu.

Główną motywacją do organizowania konsultacji był wymóg formalny, który pojawił się przez wzgląd na finansowanie programu ze środków europejskich. W lokalnej prasie można było przeczytać (Aładowicz 2010):

(...) ponieważ był to projekt UE, trzeba było przeprowadzić konsultacje społeczne.

Nawiązując do przytoczonych wcześniej koncepcji, możemy zdiagnozować tę sytuację jako przypadek płytkiej europeizacji. Jeden z czołowych polityków miejskich powiedział nam wprost:

Mówiąc szczerze, oni [NGO] nie są nam do niczego potrzebni. Sami najlepiej wiemy, co mamy robić.

Wszystko to upoważnia do stwierdzenia, że tworzenie i realizacja bydgoskiego programu rewitalizacji może być przykładem *płytkiej europeizacji* albo *absorpcji* – w rozumieniu koncepcji Börzel i Rissego.

Sytuacja w Gdańsku wygląda odmiennie. Opracowanie programu rewitalizacji było poprzedzone szerokimi konsultacjami społecznymi (ankiety, wywiady zogniskowane, spotkania z mieszkańcami). Miasto współpracowało w tym zakresie z socjologami z Uniwersytetu Gdańskiego. W ramach polityki rewitalizacyjnej realizowany jest program społeczny „Dolne Miasto Otwarte”, który ma formę partnerstwa 18 organizacji pozarządowych i Urzędu Miasta. To odolna inicjatywa sektora NGO, a rolą miasta jest koordynowanie i wspieranie (także finansowe) realizacji programu. Nieformalnym jego liderem stała się jedna z pracownic Urzędu Miejskiego,

zatrudniona w referacie rewitalizacji. Trudno ocenić, czy wymiar społeczny i kulturalny w ogóle znalazłyby się w programie rewitalizacji, gdyby nie aktywność sektora NGO i jego współpraca z Urzędem Miasta, omawiany przypadek jest jednak przykładem realnej implementacji zasady partnerstwa. Mylne byłoby wrażenie pełnego sukcesu odniesionego w Gdańsku w tym zakresie. Proces aktywizacji mieszkańców w ramach konsultacji społecznych programu rewitalizacji w Dolnym Mieście nie zakończył się jednoznacznie powodzeniem. Zgodnie z wynikami przeprowadzonego badania (Swianiewicz, Krukowska, Nowicka 2011) znaczna część mieszkańców nie czuje się właściwie poinformowana o zamierzeniach władz związanych z LPR, wielu powątpiewa w realizację przyjętych założeń, a niektórzy narzekają wręcz, że:

...wiele już było konsultacji, ale wciąż nic konkretnego się nie dzieje. Nie chcemy już więcej ankiet, tylko inwestycji w naszej dzielnicy.

W przypadku obu miast w realizacji programu niezwykle istotna jest pozycja administracji – w procesie formułowania polityki rewitalizacyjnej dominująca rola przypada pracownikom Urzędu Miasta i lokalnym liderom politycznym. Ta dominacja jest stosunkowo rzadko kwestionowana przez pozostałych aktorów. Przynajmniej w odniesieniu do obszarów pochłaniających największą część środków, takich jak infrastruktura i inwestycje w przestrzeń publiczną, model tradycyjnego zarządzania hierarchicznego (*government* – ograniczającego proces formułowania i realizacji polityki do sfery administracji) zdecydowanie przeważa nad nowoczesnym „współrządzeniem” (*governance* – angażującym, na zasadzie partnerstwa, aktorów zewnętrznych). Jak już wspominałem, jedynie w Gdańsku i tylko w odniesieniu do fragmentu programu możemy mówić o odgrywaniu przez sektor pozarządowy kluczowej roli w formułowaniu celów i procesie realizacji polityki rewitalizacji.

Na podstawie obserwacji dynamiki realizacji gdańskiego LPR w ubiegłych latach wydaje się, że możemy tu mówić o stopniowym przechodzeniu z poziomu *absorpcji* do poziomu *transformacji*. Świadczy o tym systematyczny wzrost uwagi kierowanej na tworzenie part-

nerstw z lokalnymi organizacjami społecznymi i zmiana nastawienia programu działania z obejmującego przede wszystkim inwestycje remontowe na rzecz działań bardziej wszechstronnych (dotyczących także „miękkich” projektów społecznych), które są podejmowane nie tylko z inicjatywy władz samorządowych, lecz także następują w odpowiedzi na inicjatywy zgłaszane oddolnie. Trzeba jednak dodać, że ten najgłębszy poziom europeizacji pojawia się tylko w niektórych polskich miastach, dominującymi poziomami pozostają natomiast *absorpcja* i *akomodacja*, odpowiadające płytkiemu procesowi uczenia (*thin learning*). We wcześniejszych badaniach odnoszących się do realizacji inicjatywy URBAN (Frank i wsp. 2006) zwracano uwagę na różnice między krajami Europy Północnej, w której metodologia URBAN nakładała się na dotychczasową praktykę, i Europy Południowej, gdzie promowane podejście stanowiło daleko idącą i z trudem przyswajaną innowację. Trzymając się tego rozróżnienia, możemy powiedzieć, że większość dużych ośrodków w Polsce bardziej przypomina pod tym względem miasta w Europie Południowej, a nie Północnej.

5.3. Polityka w zakresie opieki przedszkolnej

W przypadku wykorzystania funduszy unijnych z myślą o rozwoju opieki przedszkolnej bardzo często konieczne jest zawiązanie partnerstwa między lokalnymi władzami samorządowymi i organizacją pozarządową działającą w sferze edukacji. Porozumienie takie często zawiera się z inicjatywy tychże stowarzyszeń lub fundacji, będących najczęściej instytucjami zewnętrznymi w stosunku do społeczności lokalnej. Przykładami może być tutaj aktywność Stowarzyszenia Elementarz z Katowic czy Stowarzyszenia Edukator z Łomży, obu działających na terenie kilku województw. Ale zdarza się też, że dostęp do środków POKL staje się katalizatorem powstawania nowych, lokalnych organizacji. Przykładem może być Fundacja Wzrastanie utworzona przy aktywnym udziale działaczy samorządowych powiatu przeworskiego (w woj. podkarpackim) i tam też koncentrująca swoją działalność. Skutkiem realizowanych projektów jest niewątpliwie powstanie nowych

struktur formalnej współpracy między sektorem publicznym i niepublicznym, jednak z przeprowadzonych badań wynika, że współpraca ta ma najczęściej płytki, doraźny charakter, rzadko staje się zaczynem głębszej transformacji w stylu działania samorządów. Badania nie wykazały także, by wykorzystywanie środków unijnych w tym zakresie pobudziło w znaczącym stopniu gotowość władz samorządowych do konsultacji podejmowanych działań czy też innych form angażowania społeczności danego regionu w tworzenie i realizację polityk lokalnych. W tym przypadku możemy więc mówić raczej o europeizacji zatrzymującej się na poziomie *akomodacji* (obejmującej zmianę instytucjonalną – formalne zawiązywanie partnerstw z NGO), a nie o *transformacji*.

6. Konkluzje: europeizacja jako „sposób na Alcybiadesa”?

Z opisywanych przykładów wynika, że zmiana wywoływana przez projekty europejskie często zaczyna się jako absorpcja. Motywem przewodnim jest chęć wykorzystania dostępnych środków w taki sposób, by realizować swoje, niezmiennione cele. Jednakże niekiedy zdarza się, że w trakcie urzeczywistniania projektu następuje

ewolucja, która przypomina poziom transformacji z koncepcji Börzel i Rissego. Jak w popularnej przed laty powieści młodzieżowej *Sposób na Alcybiadesa*, proces ten miewa charakter niezamierzony. Próbując wykorzystywać okazje wynikające z dostępności środków i wykonując szereg kroków służących pozyskaniu, a potem rozliczeniu dotacji, władze samorządowe stopniowo zmieniają podejście do przedmiotu projektu, sposobów osiągania celów, a nawet do samej rangi poszczególnych celów. O ile więc dominują procesy *absorpcji* i *akomodacji* (tam, gdzie dochodzi do trwalszych lub mniej trwałych zmian struktur instytucjonalnych), na dłuższą metę obserwowane są też procesy bardziej złożonej *transformacji*. Odwołując się do koncepcji Radaellego, możemy mówić o stopniowym przechodzeniu niektórych samorządów od etapu *płytkiego* do *głębokiego* uczenia się w procesie europeizacji.

Wynika z tego, że uproszczeniem byłoby opisywanie europeizacji samorządów terytorialnych za pomocą tylko jednego z wymienionych przez Börzel i Rissego poziomów. W rzeczywistości sytuacja wygląda różnie w poszczególnych obszarach (sektorach) działalności samorządów. Różnice występują także między poszczególnymi miastami, gminami i regionami. Syntetyczne pod-

	Struktura administracji	Cele (priorytety) polityki samorządowej	Styl tworzenia i realizacji polityk samorządowych
płytkie			
Absorbpcja		Rewitalizacja Bydgoszczy i Gdańska Edukacja przedszkolna	ZPORR Rewitalizacja Bydgoszczy
Akomodacja	ZPORR Rewitalizacja Bydgoszczy Rewitalizacja Gdańska		Edukacja przedszkolna
głębokie uczenie się			Rewitalizacja Gdańska

Ryc. 5. Poziomy europeizacji samorządów w opisywanych przykładach

Źródło: opracowanie własne.

sumowanie procesów obserwowanych w omawianych w niniejszym artykule przykładów zawiera rycina 5.

W przypadku opieki przedszkolnej obserwowaliśmy przejście od *absorpcji* do *transformacji* w odniesieniu do celów (priorytetów) polityki lokalnej. Podobną ewolucję obserwujemy w odniesieniu do rewitalizacji zaniedbanych dzielnic Gdańska (ale już w Bydgoszczy zmiana taka jest znacznie trudniejsza do zaobserwowania). Przyczyny zróżnicowania przebiegu procesów europeizacji pomiędzy samorządami mogłyby stać się przedmiotem odrębnego, obszernego studium. Ale z niektórych analiz przeprowadzonych przy okazji omawianych w tym artykule badań wynika, że o *transformację* łatwiej jest tam, gdzie mamy do czynienia z lepiej rozwiniętymi instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i z wyższym poziomem kapitału ludzkiego.

Bibliografia

Aładowicz K. (2010). „Rewitalizacja Dworcowej na miarę oczekiwań kupców”, *Gazeta Bydgoszcz*, 6 maja.

Arnstein S. (1969). „A ladder of citizen participation”, *JAIP*, nr 35(4).

Bache I. (2008). *Europeization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth UK: Rowman & Littlefield Publishers.

Bielecka D. (2006). „Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – bariery i możliwości absorpcji środków przez gminy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10.

Börzel T. (2001). „Europeization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism?”, w: M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Börzel T., Panke D. (2010). „Europeization”, w: M. Cini, N. Perez-Slorzano Borragan (red.), *European Union: Politics* (wyd. 3). Oxford: Oxford University Press.

Börzel T., Risse T. (2003). „Conceptualizing the domestic impact of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Bukowski A. (2008). „Zaufanie – brakująca funkcja reprodukcji systemowej. Bariery w dystrybucji środków unijnych w świetle teorii systemu autopoje-

tycznego Niklasa Luhmanna”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.

Bukowski A., Gadowska K., Polak P. (2008). „Bariery w dystrybucji środków unijnych a mechanizmy systemowe w (schyłkowym) państwie bezpieczeństwa socjalnego. Przypadek Polski”, *Studia Socjologiczne*, nr 1(188).

Frank S., Holm A., Kreinsen A., Birkholz T. (2006). *The European URBAN Experience – Seen from the Academic Perspective*. Study project funded by the URBACT programme. Berlin: Humboldt University, Institute of Social Sciences.

Geddes M., Bennington J. (red.) (2001). *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. London: Routledge.

Geddes M., Le Galès P. (2001). „Local partnerships, welfare regimes and local governance: A process of regime restructuring?”, w: M. Geddes, J. Bennington (red.), *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. London: Routledge.

Goldsmith M. (2003). „Variable geometry, multilevel governance: European integration and sub-national government in the new millennium”, w: K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Goldsmith M., Klausen K. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.

Grabbe H. (2003). „Europeanization goes east: Power and uncertainty in the EU accession process”, w: K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Keating M., Hughes J. (red.) (2003). *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe* (Series on Regionalism and Federalism), nr 1. Brussels, Bern, Berlin, Frankfurt/M, New York, Oxford, Wien: Presses Interuniversitaires Europeennes – Peter Lang.

Marshall A.J. (2005). „Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”, *Journal of European Public Policy*, nr 12(4).

Muzioł-Węclawowicz A. (red.) (2010). *Przykłady rewitalizacji miast* (seria „Rewitalizacja miast polskich”, t. 12). Kraków: Instytut Rozwoju Miast.

Purzyński M. (2011). *Realizacja wieloletniego planu inwestycyjnego w Skierniewicach*. Niepublikowana praca magisterska. Warszawa: WGiSR, Uniwersytet Warszawski.

Radaelli C.M. (2003). „The Europeanization of public policy”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Swianiewicz P. (1997). „Zegar tyka też dla gmin”, *Rzeczpospolita*, 28 stycznia.

Swianiewicz P. (2011). „Local government strategies for regional and local development: Who needs them and for what purpose”, w: M. Kolczyński, P. Żuber (red.), *New Paradigm in Action: Recent Developments and Perspectives of Regional Policies*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (2008). *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A. (2010). *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Swianiewicz P., Krukowska J., Nowicka P. (2011). *Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast*. Warszawa: Elipsa.

Swianiewicz P., Łukomska J. (2011). *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*. Raport diagnostyczny w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Tofarides M. (2003). *Urban Policy in the European Union: A Multi-Level Gatekeeper System*. Aldershot: Ashgate.

Tosics I. (2010). „The approach of Budapest to the European Union: The Europeanization of a post-socialist city”, w: A. Hamendinger, A. Wolfhardt (red.), *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.

Wolfhardt A., Bartik H., Meegan M. (2005). *The European engagement of cities – Experiences, motivation and effects on local governance in Liverpool, Manchester, Vienna and Graz*. Referat prezentowany podczas 3rd ECPR General Conference, Budapest, 8–10 września.

Europeanization of the activities of local and regional governments in Poland

The paper refers to Börzell and Risse’s concept of top-down Europeanization, which allows to distinguish between three levels of impact: absorption, accommodation and transformation. The main focus is on changes in the activities of Polish local and regional governments, resulting from the access to EU funds. The authors analyze the results of three empirical research projects (related to the implementation of regional operating programmes, urban renewal programmes, and absorption of EU funds available for pre-school education) from the point of view of the impact of EU funds on the administrative structures, the priorities of local and regional policies as well as styles of policy preparation and implementation. The main conclusion is that shallow learning is dominant (absorption level), but there are also instances of deep learning which resemble transformation in Börzell and Risse’s theory.

Key words: Europeanization, EU funds, absorption, local government, local politics, local policy-making, regional policies.

Marta Lackowska-Madurowicz

Europeizacja – ramy koncepcyjne dla badań samorządów?

Wobec zauważonego w literaturze polskiej dotyczącej samorządu terytorialnego rzadko pojawiającego się nawiązania do koncepcji europeizacji, w artykule przedyskutowane zostały jej podstawy teoretyczne. Rozważania rozpoczynają przegląd definicji, który zwraca uwagę na brak jednoznaczności i mnogość stosowanych ujęć. Ich ewolucja przedstawiona jest na szerszym tle koncepcji dotyczących integracji europejskiej. Dużo miejsca poświęcono krytycznemu spojrzeniu na europeizację, wskazując najczęściej kwestionowane elementy oraz postulaty dotyczące jej dalszego rozwoju. Rozważania zmierzają do wypracowania nowego, dotąd rzadko podejmowanego obszaru aplikacyjnego dla badań nad europeizacją, mianowicie stosowania europeizacji do badań dotyczących polityki jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie szczebla lokalnego.

Słowa kluczowe: europeizacja, podejścia koncepcyjne, zastosowania empiryczne, krytyka koncepcji, samorząd terytorialny, Polska.

1. Wprowadzenie

Pojęcie europeizacji nie jest terminem nowym, jednak dopiero od połowy lat 90. sprecyzowanie konceptualizacyjne w warstwie teoretycznej, zawdzięczane głównie Ladrechowi (1994) oraz postępująca integracja europejska przyczyniły się do spopularyzowania terminu w dyskursie naukowym. Przez ostatnie dwie dekady europeizacja zrobiła zawrotną karierę w badaniach nad fenomenem integracji europejskiej, stając się – jak twierdzi Bache (2008, s. 9) – wiodącą koncepcją europeistyki. Dyskusja podjęta przez politologów w połowie lat 90., już na początku XXI w. zaowocowała pokaznym zbiorem opracowań, które na różne sposoby odwołują się właśnie do tego pojęcia (Lodge 2006, s. 59; Quaglia i wsp. 2007; por. Hamedinger, Wolffhardt 2010). Różnorodność podejść, jaka wykształciła się w tej debacie, zachęca do sięgania po ten pojemny koncept. Jednak popularność i elastyczność koncepcji niekoniecznie postrzegana jest pozytywnie (Olsen 2002; za: Quaglia i wsp. 2007). Studium dyskutującym europeizację bądź tylko używającym tego terminu – jako modnej i pojemnej tematycznie etykiety – zarzuca się sztucz-

ne rozdmuchiwanie i rozmywanie koncepcji. Porównując te zarzuty, formułowane m.in. w krytycznym tekście Lodge'a (2006) z analitycznymi uwagami pod adresem globalizacji (Soja 2000, s. 190) czy *governance* (Jessop 2002; Kooiman 2008) można dojść do wniosku, że terminy te są wręcz równie popularne. Problemy definicyjne w przypadku europeizacji (Quaglia i wsp. 2007, s. 406) potęguje fakt, iż pojęcie jest stosowane także przez socjologów, ekonomistów i antropologów – każda z tych dziedzin interpretuje je odmiennie, zwracając uwagę na inne aspekty zjawiska. Równoległe z tymi zarzutami pojawiły się również głosy postulujące intensyfikację badań empirycznych, która pozwoliłaby rozstrzygnąć teoretyczne niejasności, szczególnie dotyczące przyczynowości¹. Z drugiej strony, w związku z analitycznym charakterem europeizacji, stoi przed nią wyzwanie wypracowania statusu teoretycznego (Bache, Bulmer, Gunay 2011).

Przedstawiając w niniejszym artykule wielowątkową dyskusję nad koncepcją europeizacji, pragnę wskazać możliwe pola jej zastosowania wobec polskiej rzeczywistości samorządowej,

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski.

¹ Czemu poświęcono osobną sesję na corocznej konferencji European Consortium for Political Research w 2011 r.

która od 2004 r. nieustannie konfrontuje się z unijną.

2. Definicje pojęcia

Jedną z pierwszych prób konceptualizacji pojęcia europeizacji była definicja Ladrecha (1994). W jego przekonaniu, to „postępujący proces przeformułowania kierunku i kształtu polityk, w wyniku którego polityczna i gospodarcza dynamika Wspólnoty staje się elementem logiki organizacyjnej narodowej polityki i polityk” (Ladrech 1994, s. 69). Definicja ta otworzyła drogę wielokierunkowym rozważaniom, zwłaszcza że (co wyjątkowe w połowie lat 90.) dopuszczała dwukierunkowy wpływ instytucji unijnych oraz państw członkowskich. Ladrech zwrócił uwagę, że presja adaptacyjna oraz idąca za nią reorientacja (wzajemne dostosowywanie) polityki mogą przebiegać zarówno z Brukseli do państw członkowskich, jak i w drugą stronę.

Obecnie ten nadal modny termin ma bardzo wiele znaczeń (por. dyskusja Lodge 2006; Bache 2008). Hamedinger i Wolffhardt (2010, s. 10 i nast.) przywołują za Featherstone'em (2003) cztery podstawowe punkty ciężkości rozważań.

1. Instytucjonalna adaptacja państw członkowskich zachodząca w procesie integracji z Unią Europejską (UE), w szczególności dotycząca zachowań i interesów aktorów w zmieniającym się krajowym systemie negocjacji.
2. Adaptacja polityk (*policies*) oraz dostosowywanie sposobu uprawiania polityki (*politics*) do wymogów UE.
3. Pytania dotyczące identyfikacji i przynależności, zakotwiczone w traktowaniu europeizacji jako procesu historycznego.
4. Rozumienie europeizacji jako procesu dyfuzji ponadnarodowych wzorców i norm kulturowych (np. praw człowieka).

Do wyliczenia autorów należy dodać jeszcze (5.) wpływ państw członkowskich na unijne regulacje oraz propagowane normy i wartości, czyli podejście uwzględniające wpływ odwrotny niż zakładany w punkcie pierwszym i drugim, oraz (6.) przekształcenia dotyczące podmiotów gospodarczych działających w przestrzeni UE i ich ewentualny wpływ na unijne polityki (wywierany choćby poprzez Europejski Komitet

Ekonomiczno-Społeczny), czyli orientację *stricte* gospodarczą badań.

Każda z tych linii rozumowania właściwa jest odmiennej dziedzinie wiedzy lub też innemu etapowi rozwoju badań nad europeizacją. Dwie pierwsze stanowią tematy najczęściej podejmowane przez nauki polityczne. Początkowo szczebel państwowy skupił całą uwagę debaty o europeizacji, natomiast analizy dotyczące poszczególnych dziedzin (bądź też aktorów subpaństwowych) pojawiły się nieco później. Rozwój myśli zaowocował koncentracją na aspekcie narzędzia analitycznego i przejściem do postrzegania europeizacji jako procesu wywołującego zmiany na poziomie narodowym. Uogólniając mnogość definicji (Quaglia i wsp. 2007, s. 407), można przyjąć, że najbardziej podstawowe politologiczne rozumienie europeizacji uwzględnia „wpływ procesów integracji europejskiej na kraje członkowskie” (Hamedinger, Wolffhardt 2010, s. 10) lub też ogół efektów członkostwa w UE widocznych w strukturach i procesach politycznych w krajach członkowskich (Bache 2008). Jednak to rozumienie nie jest jedynym. Odmienny punkt widzenia reprezentuje choćby tematyka wspomniana w punkcie piątym, a odnosząca się do kształtowania UE przez jej członków. Wskazuje ona na zmianę dyskursu, tym razem wywołaną podkreśleniem interaktywnej relacji dwustronnej między UE a państwami członkowskimi.

Trzecia i czwarta grupa tematyczna właściwe są podejściu antropologicznemu oraz socjologicznemu i, co istotne, nie implikują ograniczenia pojęcia do struktur unijnych. Właśnie ten zarzut, sformułowany ze względu na przeważające politologiczne rozumienie europeizacji jako procesów związanych z integracją w ramach Unii Europejskiej, leży u podstaw rozważań na temat adekwatności terminu. Proponowano zastąpienie (czy raczej uściślenie) nazwy koncepcji UE-izacją (ang. *EU-ization*). Ze względu na niezręczność sformułowanie się nie przyjęło, choć trudno podważyć istotność takiego rozróżnienia pojęciowego, a przynajmniej świadomości uproszczeń, które niosą za sobą powszechnie stosowane terminy. Można wprawdzie utrzymywać, że dyskrepancja między zasięgiem UE a Europy, szczególnie wyraźna przed 2004 r., zmalała po akcesji do UE nowych członków, pozostaje jed-

nak trudność z określeniem przestrzennych granic rozważań nad europeizacją. Podczas jednej z sesji poświęconych temu pojęciu na konferencji European Consortium for Political Research (ECPR) w 2011 r. padło pytanie, do jak szerokich horyzontów można stosować to podejście. Jest to zresztą problem dość nowy. Pierwotnie badania europeizacji nie odwoływały się właściwie do oddziaływania europejskich (nawet w rozumieniu unijnym) wzorców i norm na państwa pozaeuropejskie. Analogiczne skupienie na wewnętrznym funkcjonowaniu UE obserwujemy także w odniesieniu do koncepcji zarządzania wielopoziomowego (por. punkt 4.1), co stanowi jedną z rzadko zauważanych w literaturze słabości koncepcji (por. krytyka w: George 2004; oraz wyjście poza kontekst UE: Knodt 2005 – *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem*).

Wobec tych wątpliwości terminologicznych zdecydowanie korzystniej wypada antropologiczne rozumienie europeizacji, uwzględniające zmiany w kulturze, wzorcach postępowania, normach i wartościach pojawiające się pod wpływem kontaktu z kulturą dominującą w Europie, które prowadzą do konwergencji. Ta definicja zbliża europeizację do amerykańizacji czy orientalizacji.

3. Podejścia koncepcyjne do europeizacji

W literaturze można wyróżnić trzy podstawowe podejścia do europeizacji. Pierwsze – wyznacza odwołanie do nowego instytucjonalizmu, jako do teorii, z której podstawowych nurtów europeizacja obficie czerpała; drugie – podkreśla podział nawiązujący do kierunku zmian wywoływanych przez europeizację, trzecie zaś – akcentuje podmiot europeizacji przeciwstawiany strukturom i preferencjom unijnym.

Wpływ nowego instytucjonalizmu na rozważania dotyczące europeizacji (Bache 2008; Lowndes 2009; Bache i wsp. 2011) wynika z faktu, że europeizacja, sama sobie odmawiająca statusu teorii, musiała zapożyczać teoretyczne podstawy z innych dziedzin. Szczególnie często stosowano trzy klastyczne gałęzie nowego instytucjonalizmu (ujęcie racjonalistyczne, socjologiczne i historyczne). I tak, nurt racjonalistycznego instytucjonalizmu (RI) skupiał się na forsowanych przez UE zasadach oraz na wywo-

ływanych przez nie przekształcaniach w krajach członkowskich. W nurcie socjologicznego instytucjonalizmu (SI) pojawiły się rozważania o transmisji norm, wartości i nowych wzorców kultury organizacyjnej poprzez struktury UE na kraje członkowskie, a także dyskurs narodowy i jego przekształcenia. W centrum uwagi ujęcia historycznego (HI) znalazło się pytanie o przetrwanie narodowych wzorców instytucjonalnych w obliczu unijnej unifikacji.

Drugim kluczem porządkującym badania nad europeizacją stało się wyznaczanie dominującego kierunku wpływu w relacjach UE – struktury niższych szczebli. Mówimy zatem o europeizacji odgórnej, oddolnej lub złożonej. Oczywiście w ramach każdego z tych trzech podejść można odwoływać się do innych podwalin teoretycznych i przyjmować perspektywę racjonalistyczną, socjologiczną lub historyczną.

Kolejną istotną kwestią jest podmiot europeizacji. Po jednej stronie badanej zależności zawsze znajdują się różne struktury unijne, z drugiej możemy postawić zarówno struktury państwowe (partie polityczne, organy administracyjne, polityki krajowe) czy podmioty gospodarcze, jak i samorządy różnych szczebli oraz lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Pierwotnie politologiczne rozumienie europeizacji odwoływało się właściwie wyłącznie do struktur państwowych szczebla centralnego, dopiero z czasem obejmować zaczęło także jednostki samorządowe. Skupiając się w tekście na tym właśnie aspekcie europeizacji, prześledzimy przesunięcie zainteresowania z państw członkowskich na samorządy, wskazując zasadność objęcia badaniami także szczebla lokalnego. Natomiast jako podstawowy klucz strukturyzujący przyjmujemy wydzielenie oparte na kierunku oddziaływania, które pozwala na chronologiczne przedstawienie rozwoju dyskursu.

3.1. Europeizacja jako proces odgórny (*top-down*)

Pierwsze rozważania dotyczące europeizacji skupiały uwagę na wpływie UE na kraje członkowskie, traktując to zjawisko jako proces odgórny. W centrum zainteresowań znalazły się skutki, jakie dla instytucji, polityk i procesów politycznych szczebla krajowego (lub sub-

narodowego) mają instytucje, polityki i procedury unijne (a więc podejście RI). Wynikało to z założenia, że istnieje model unijny, do którego państwa członkowskie winny się dostosować. Przejmowanie elementów wzorca przez kraje członkowskie nazwano procesem *downloading*, kreśląc paralelę z pobieraniem treści w informatyce. Jak dowodzi Lodge (2006), konwergencja, będąca skutkiem takiego procesu, mogła zachodzić na dwa sposoby. (1) Mogła stanowić efekt prawnych wymogów UE lub zasad paneuropejskich, które wymuszały na państwach członkowskich legislacyjne dostosowanie, ale mogła też (2) świadczyć o zmianach, jakie integracja z UE powodowała w krajowych standardach działania, procedurach i rozwiązaniach instytucjonalnych. Pierwszą perspektywę zdominowało założenie nadrzędności prawa unijnego nad krajowym, natomiast druga prowadziła do rozważań na temat zmian instytucjonalnych indukowanych w krajach członkowskich jako pośredniego efektu integracji europejskiej. Oba podejścia, mieszczące się w wąskiej definicji odgórnej europeizacji, ograniczają rozważania krajowych zmian wywołanych prawnymi regulacjami na szczeblu unijnym. Przyjmując natomiast szerszą perspektywę (właściwą podejściu SI), uwzględniamy również zmiany indukowane przez bardziej miękkie polityki oraz propagowane przez wzorce UE (por. Lodge 2006, s. 63). Początkowo badania w ramach podejścia *top-down* zdominowały analizy zmian w krajowych strukturach szczebla centralnego, dopiero później rozważania rozszerzono na jednostki samorządowe, szczególnie szczebla regionalnego. Dużą rolę odegrała tu emancypacja regionów w Europie. Zdobywanie coraz większych możliwości wpływu na politykę UE przez struktury subpaństwowe (szczególnie regiony i miasta) zwróciło uwagę badaczy europeizacji na zmiany adaptacyjne, jakie zachodzą w tych strukturach pod wpływem członkostwa w UE. Poziom lokalny natomiast pozostał w dużej mierze poza głównym nurtem rozważań empirycznych.

W procesie adaptacji do regulacji unijnych szczególnie ważny jest tzw. stopień dopasowania (*goodness of fit*) sytuacji wyjściowej danego kraju do rozpatrywanych w danej sytuacji standardów UE (Börzel, Risse 2003). Chodzi przede wszystkim o instytucjonalne dopasowanie, któ-

rego przykładem jest konieczność powołania nowych instytucji (np. zarządzających funduszami unijnymi) lub wyznaczenia w nowo przyjętych krajach członkowskich jednostek NUTS (por. punkt 6). Ale determinizm instytucjonalny znajduje przeciwwagę w drugim istotnym czynniku wpływającym na kształt europeizacji, a mianowicie w szeroko rozumianej kulturze politycznej i instytucjonalnej. Börzel (2001) wykazała, że kraje o bardziej koncyliacyjnym stylu polityki regionalnej (Niemcy, Austria) łatwiej odnajdywały się w unijnych strukturach, a ich regiony szybciej wypracowywały nowe sposoby dojścia do procesu decyzyjnego na szczeblu unijnym (również dzięki współpracy z państwowym szczeblem centralnym), niż to miało miejsce w krajach o polityce konkurencji między szczeblem regionalnym a centralnym oraz pomiędzy regionami (Hiszpania, Włochy, Belgia).

Ten nurt badań wskazywał nie tylko na możliwe połączenie instytucjonalizmu racjonalistycznego i socjologicznego, lecz również na rozszerzenie rozumienia odgórnej europeizacji. W centrum zainteresowania znajdowało się już nie tylko dostosowanie się do regulacji UE, lecz także różnice w procesie dostosowywania pomiędzy krajami oraz szersze rozumienie centralnych polityk jako ogólnej presji rynku (por. Lodge 2006, s. 64). U podstaw tego przesunięcia uwagi legło spostrzeżenie, że adaptacja zasad UE przez kraje członkowskie nabiera w każdym z nich odmiennych, uwarunkowanych narodowym kontekstem barw (Green Cowles, Caporaso, Risse 2001). Już Ladrech (1994), w pierwszym badaniu odwołującym się do europeizacji, zaznaczał, że wobec różnic między państwami członkowskimi obawy o europejską unifikację są bezpodstawne (por. Bache 2008, s. 10). Do podobnych wniosków doszli Bulmer i Burch (1998; za: Bache 2008); badając Wielką Brytanię stwierdzili, że zmiany wywołane członkostwem w UE są wprawdzie znaczne, jednak nie odbiegają zasadniczo od brytyjskich tradycji proceduralno-zarządzających. Z czasem okazało się, że nawet w obrębie jednego kontekstu narodowego obserwujemy zróżnicowane reakcje na wpływ UE, wynikające z odmiennych uwarunkowań regionalnych i lokalnych (por. punkt 5).

Zmiany w strukturach krajowych wywołane unijną polityką mogą mieć różne nasilenie (tab. 1).

Tab. 1. Rodzaje zmian w krajach członkowskich wywołane polityką UE

Rodzaj	Charakterystyka procesu	Stopień zmiany krajowej
Transformacja	Państwo zmienia istniejące polityki, praktyki i preferencje na nowe	wysoki
Akomodacja	Państwo adaptuje istniejące struktury bez zasadniczych zmian	średni
Absorpcja	Państwo wdraża polityki, praktyki i preferencje UE bez większych zmian w krajowym strukturach	niski

Źródło: Börzel, Risse 2003, s. 69–70.

Tab. 2. Możliwe reakcje na presję adaptacyjną ze strony UE

Rodzaj	Charakterystyka procesu
Kontestacja (<i>retrenchment</i>)	Czynny sprzeciw wobec narzucanych wymogów
Inercja	Brak zmiany (będący skutkiem np. biernego oporu przeciw narzucanym wymaganiom)
Absorpcja	Powierzchnowa zmiana dostosowawcza odpowiadająca akomodacji i absorpcji w typologii Börzel i Rissego (2003)
Transformacja	Głęboka zmiana dostosowawcza, analogiczna do transformacji w typologii Börzel i Rissego (2003)

Źródło: opracowanie na podstawie Radaelli 2003.

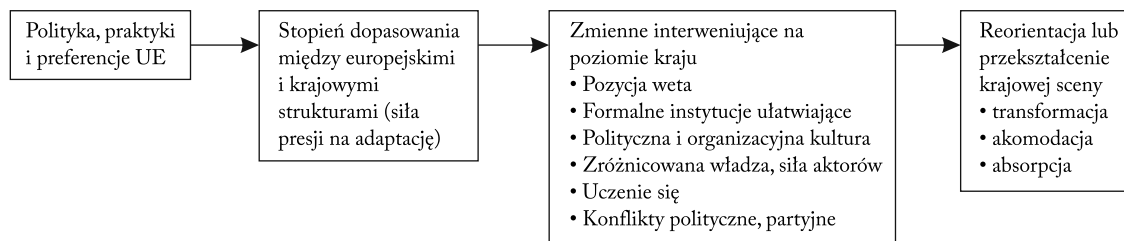
Rozważając efekty presji adaptacyjnej, autorzy biorą pod uwagę zarówno siłę wymogów unijnych (np. ich prawny status), jak i stopień dopasowania do sytuacji w kraju.

Upraszczając trzy stopnie dostosowania do unijnych norm i uzusów, Radaelli (2003) proponuje klasyfikację obejmującą także sytuacje braku zmiany, które znajdują się w centrum uwagi Saurugger (2011). Rozważa ona przyczynowość w dość specyficznym kontekście. Zwykle w badaniach nad europeizacją przyczynowość kojarzona jest z czynnikami, które wywołują zmiany. Badaczka zwraca natomiast uwagę na determinanty oporu (*non compliance*) wobec forsowanych przez UE sposobów zarządzania publicznego czy też odrzucenia norm unijnych, a zatem skłania się ku podejściu socjologicznemu. Wyjaśnienie sytuacji braku zmiany (zarówno wobec norm prawnych, jak i tych miękkich, zwyczajowych) wydaje się jeszcze trudniejsze do zoperacjonalizowania niż uchwycenie przyczynowości zmiany (Saurugger 2011, por. punkt 5).

To, czy będziemy mieli do czynienia z transformacją, akomodacją czy absorpcją, Bache (2008), posiłkując się schematem Risse i wsp. (2001), przedstawia jako wypadkową kilku czynników związanych z krajowym kontekstem

(ryc. 1). Model zakłada postępowanie trójstopniowe. Pierwszym etapem jest identyfikacja unijnych determinant (prawnych, zwyczajowych), które mogą stymulować zmianę w kontekście narodowym. Przechodząc do ogólnej oceny uwarunkowań tej zmiany, autorzy twierdzą (powołując się na koncepcję *goodness of fit*), że nacisk na dostosowanie państwa członkowskiego do unijnych wymogów jest tym silniejszy, im większy jest rozdźwięk (*misfit*) między krajowymi a unijnymi zasadami czy procedurami. W trzecim etapie analizy Risse i wsp. (2001) uwzględniają szczegółowe determinanty na poziomie krajowym. Właśnie w tym miejscu modelu znajdujemy możliwość odniesienia koncepcji europeizacji do szczebli samorządowych, na co wskazało już przywołane opracowanie Börzel (2001). Zależnie od analizowanej polityki środek ciężkości rozważań może przesunąć się na regiony bądź miasta i gminy, a wraz z nim zmienne interweniujące na poziomie krajowym będą wymagały uszczegółowienia uwarunkowań na poziomie lokalnym lub regionalnym.

Podstawy koncepcyjne rozszerzenia zainteresowań europeizacji z państw członkowskich na samorządy znajdują uzasadnienie we wprowadzeniu do dyskursu badań nad integracją eu-



Ryc. 1. Europeizacja jako proces odgórny

Źródło: Risse, Green Cowles, Caporaso 2001, w adaptacji Bache'a 2008, s. 17.

ropejską pojęcia *multi-level governance* oraz związane z nim rozwoju polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej (rozbudowanej pod koniec lat 80. za prezydentury J. Delors'a poprzez reformę funduszy strukturalnych). Zasady partnerstwa i subsydiarności wzmocniły pozycję regionów i struktur lokalnych w unijnej konstelacji sił, zapewniając tym podmiotom możliwość uczestnictwa w intensyfikowanej wciąż polityce spójności (por. Bache, Flinders 2004, s. 3). Konsekwencją było rozważanie UE w kategoriach systemu negocjacji pomiędzy autonomicznymi, acz powiązаныmi ze sobą aktorami różnych szczebli. Również studia nad europeizacją zaadaptowały to podmiotowe rozszerzenie zarządzania unijnego. Szczególnie w podejściu odgórnym, ale także w pozostałych, pojawił się – obok poziomu państw członkowskich – poziom jednostek samorządowych, w których upatrywać zaczęto zmian spowodowanych członkostwem w UE. Pierwszym etapem odrodzenia jednostek subnarodowych (Brenner 2004, s. 6) było zwrócenie uwagi na regiony jako rosnące w siłę twory polityczne na arenie europejskiej. Następnie zainteresowanie rozszerzono na inne jednostki, w szczególności na miasta.

Odgórnie oddziaływanie polityk unijnych na sposób miejskiego zarządzania analizowali Hamedinger i wsp. (2008). Autorzy, nawiązując do koncepcji wytwarzania w UE nowych form zarządzania, porównali zmiany zachodzące pod wpływem implementacji programu URBAN w Dortmundzie (Niemcy) i Grazu (Austria). Okazało się, że dostosowanie do wymogów unijnych (RI) w niemieckim mieście było znacznie bardziej powierzchowne i zadaniowe (a więc zmiany odpowiadały akomodacji) niż w Grazu,

gdzie zaobserwowano głębokie zmiany w stylu zarządzania (SI) świadczące o internalizacji unijnych zasad partycypacji i zarządzania poprzez horyzontalne sieci aktorów (odpowiadające transformacji). Interpretując zaobserwowane różnice, autorzy odwołują się do koncepcji ścieżki rozwoju (*path-dependency*) (Hamedinger i wsp. 2008, s. 2683), wskazując odmienne uwarunkowania administracyjne oraz kulturę polityczną w obu krajach (HI). Co więcej, zauważono, że dla stopnia europeizacji w badanej polityce ważny jest zastany styl zarządzania – większe niedopasowanie zauważone w Grazu mogło odpowiadać za silniejszą presję adaptacyjną. W Dortmundzie przy realizacji programu unijnego posilkowano się już wykształconymi, a akceptowalnymi z punktu widzenia unijnych preferencji, sposobami współpracy między sektorami. Przenosząc wnioski na warstwę teoretyczną, Hamedinger i wsp. (2008) podkreślają, że proste odgórne bądź oddolne rozumienie europeizacji jest zbyt dużą symplifikacją złożonego procesu wzajemnego dopasowywania systemów europejskiego i krajowego. Ponadto, ich opracowanie akcentuje siłę wyjaśniającą, płynącą z połączenia wszystkich trzech nurtów nowego instytucjonalizmu, a także wskazuje na istotność poszukiwań determinant obserwowanych typów europeizacji.

3.2. Europeizacja jako proces oddolny (*bottom-up*)

Wątpliwości związane z odgórnym podejściem do europeizacji towarzyszyły rozważaniom akademickim od początku wzrostu popularności terminu. Już Ladrech (1994) opowiadał się nie tylko za odgórnym, lecz i oddolnym ro-

zumieniem zjawiska. Podkreślał potrzebę badań nad zróżnicowanym wkładem państw członkowskich w budowanie instytucji europejskich. W tym duchu również późniejsi badacze analizowali przyczyny, dla których niektóre państwa zdecydowanie silniej niż inne wpływają na instytucje i polityki unijne. Wśród zmiennych wyjaśniających wymienia się nie tylko wielkość państwa i jego polityczną siłę, lecz również percepcję problemów i łatwość w rozpowszechnianiu konkretnego sposobu rozwiązania problemu wśród zróżnicowanej grupy państw członkowskich (Lodge 2006, s. 65)². Rozważania te można połączyć z definiowaniem problemów w UE, które – jak wskazuje Schumann (1993) – stanowi bardzo trudną do wypracowania podstawę dalszego kształtowania polityki unijnej. Koncepcja *framing* zwraca uwagę na kluczową rolę definiowania pewnych kwestii jako problemowych dla danej grupy. *Primo*, samo uznanie danego tematu za ważny problem, którym społeczność musi się zająć, kształtuje społeczne i polityczne postrzeganie danego zagadnienia. *Secundo*, przyjęta na tym etapie konceptualizacja zjawiska determinuje dalsze wobec niego postępowanie. W tym świetle szczególnego znaczenia nabierają te instytucje i osoby, które mają dostęp do procesu formułowania zagadnień rozważanych w kolejnych etapach cyklu politycznego. W kontekście UE uznanie za problem oraz jego specyfikacja są tym bardziej istotne, że proces dotyczy grupy państw o bardzo różnych własnych problemach i priorytetach, a nawet różnej mentalności i sposobie postrzegania tychże problemów. Stąd przekonanie całej grupy do uznania danego zjawiska za problem, w którego rozwiązanie należy zaangażować pewne środki, staje się zadaniem wyjątkowo trudnym (por. Daviter 2007)³.

Analogicznie do podejścia odgórnego, w oddolnym również nawiązywano do języka informatyki, tym razem podobieństwa upatrując w procesie *uploading*, przez co akcentowano

² Interesujące przykłady przejęcia przez UE narodowych metod i praktyk wskazuje Lodge 2006, s. 65.

³ Proces *framing* w UE podkreśla wagę Komisji Europejskiej jako jedynego ciała o inicjatywie legislacyjnej. Komitety działające w ramach Komisji decydują zatem o zestawie problemów, nad którymi później debatuje Rada UE i Parlament Europejski i które w konsekwencji staną się przedmiotem unijnej polityki.

przekazywanie do UE preferencji państw członkowskich.

W nurcie oddolnej europeizacji pojawiają się dwa podejścia. Pierwsze skupia się na organizacji działalności narodowej skierowanej na zbudowanie pozycji politycznej kraju umożliwiającej *uploading*. Drugie nawiązuje do koncepcji *framing* i podejmuje próby zrozumienia, kto, na jakim etapie i w jaki sposób ustala agendę polityczną UE. Chodzi głównie o procesy zachodzące w Komisji Europejskiej, szczególnie o odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu Komisja wykorzystuje narodowe preferencje do realizacji własnych celów oraz jak kraje członkowskie wnoszą swoje preferowane polityki na forum Komisji.

Obie perspektywy, zwykle nawiązujące do poziomu państw członkowskich, można przenieść na poziom samorządowy. Badania podejmowane w tym kontekście najczęściej dotyczą regionów (np. Börzel 2001) i miast (np. Heinelt, Niederhafner 2008) próbujących zaznaczyć swój udział w politykach unijnych.

Jednym z przejawów umocnienia tego szczebla było powołanie na mocy Traktatu z Maastricht Komitetu Regionów, a także umożliwienie ministrom ds. regionalnych reprezentowania kraju w Radzie UE i jej grupach roboczych (dla niektórych krajów o silnych regionalizmach ustalono przedstawiciela regionów przy narodowej reprezentacji w Komitecie Stałych Przedstawicieli – COREPER, por. Bourne 2007; Börzel 2001). Jak konkluduje Börzel (2001), europeizacja i regionalizacja, uznawane na dwa najważniejsze nurty w badaniach politologicznych nad organizacją terytorialną w powojennej Europie Zachodniej, dość późno (bo dopiero od lat 80.) zaczęły być analizowane łącznie. Wiązało się to z przekonaniem, że to właśnie regiony stanowią szczebel, na który najsilniej wpływa polityka spójności UE. Hasło „Europy Regionów” (lansowane m.in. przez landy niemieckie pragnące odzyskać wpływ w politycznym systemie UE [Börzel 2001]), dość szybko przestało budzić niekwestionowany entuzjazm. Już na początku XXI w. kontestacja tezy o sile regionów mającej stanowić opozycję wobec siły państwowej, stała się powszechna (Halkier, Sagan 2005). Jednak powiązanie obu procesów – regionalizacji i europeizacji – pozostało niekwestionowane (Börzel 2001, s. 137). W nurcie

badania nad europeizacją na stałe zagościły rozważania dotyczące obustronnego wpływu instytucji europejskich i jednostek samorządowych. Co więcej, rozważania rozszerzono na miasta, które od lat 80. również angażowały się coraz bardziej w integrację europejską (Hamedinger i wsp. 2008, s. 2669; por. Le Gales 2002; Atkinson, Rossignolo 2008; Heinelt, Niederhafner 2008; Hamedinger, Wolffhardt 2010). UE wykształciła wiele instrumentów nie tylko wspierających rozwój miast, lecz także dających im możliwość udziału w polityce unijnej.

Heinelt i Niederhafner (2008) jako punkt wyjścia swojego badania obrali oddolną europeizację, analizując możliwości wpływu miast na polityki unijne. W centrum zainteresowania znalazła się organizacja Eurocities, uznawana za jedno z ważniejszych forów lobbingu miast wobec Brukseli. Drugą badaną instytucją wpływu była Rada Europejskich Gmin i Regionów (CEMR). Wprawdzie autorzy zidentyfikowali szereg różnic między obiema instytucjami, jednak w obu przypadkach wnioski o sile wpływu miast na regulacje unijne wskazują na bardzo ograniczone możliwości i rzeczywiste ich oddziaływanie, co nawiązuje do omówionej krytyki europeizacji w warstwie praktycznej.

Bardzo rzadkie przykłady oddolnej europeizacji w politykach samorządów gminnych czy nawet miejskich (studia zwykle odnoszą się do działań podejmowanych przez miasta nie indywidualnie, a na różnego typu forach i w organizacjach miejskich) wynikają zapewne ze znikomego wpływu tych podmiotów na szczebel unijny. Wpływ jest zresztą uznawany za niewielki już na poziomie regionów, co zniechęca poniekąd do badań na jeszcze niższym szczeblu samorządowym. Wydaje się, że o ile w warstwie teoretycznej utworzenie miejsca na relację zwrotną oddziaływań jest zasadne i poszerza koncepcję, o tyle rzeczywistość rzadko skłania do korzystania z tej możliwości, szczególnie w odniesieniu do samorządów niższych szczebli.

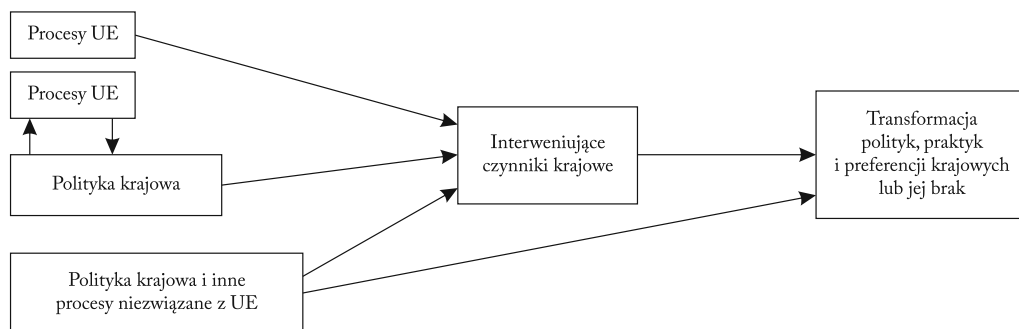
3.3. Europeizacja jako proces wielostronny (złożony)

Jak wskazują dotychczasowe rozważania, procesy opisywane w świetle dwóch podejść teoretycznych w praktyce zachodzą równolegle. Z jed-

nej strony unijne regulacje są transponowane i wdrażane przez kraje członkowskie, a z drugiej – narodowi politycy i urzędnicy biorą udział w kształtowaniu unijnych standardów (m.in. poprzez współpracę z wyposażonym w coraz to szersze kompetencje Parlamentem Europejskim). Z mariażu obu podejść powstała koncepcja europeizacji jako złożonego procesu wielostronnego (Bache 2008, s. 11). Schemat opracowany dla potrzeb badań empirycznych (ryc. 2) uwzględnia wpływ UE na kraje członkowskie oraz relację odwrotną, a także czynniki narodowe, niezależne od Unii, które również wywołują zmiany w narodowym kontekście. W ten sposób Bache pragnie wyeliminować częste zaniedbanie w studiach nad europeizacją polegające na nieuwzględnianiu krajowych procesów niezależnych od UE, a wpływających na kształt narodowych polityk, procedur i preferencji.

Kolejnym powodem zwrotu ku dwustronnej relacji była krytyka teoretycznego założenia dotyczącego występowania daleko idącego dopasowania struktur i preferencji krajowych do wymogów i standardów unijnych (Lodge 2006). W wielu krajach i dziedzinach mamy do czynienia raczej z tylko częściowym zmodyfikowaniem narodowych wzorców i struktur. Na rzadkie występowanie pełnej transformacji wskazują wyniki badań empirycznych dyskutowane przez Lodge'a (2006, s. 62). Według niego państwa członkowskie wybierają raczej strategię „ochronne”, realizowane poprzez próby spełniania wymogów unijnych przy jak najmniejszych zmianach lub (wobec silniejszej presji instytucjonalno-prawnej) poprzez częściowe przekształcenie (*re-engineering*) krajowego systemu tak, aby spełniał założenia unijne przy zachowaniu narodowych tradycji i podejść. Obserwacje te podają w wątpliwość istotność (czy nawet – adekwatność) procesu określanego za pomocą metafory *downloading* – czyli przejmowania przez państwa członkowskie unijnych przepisów. Mamy raczej do czynienia zarówno z procesem odgórnym, jak i oddolnym, indukowanym przez inercję narodowych systemów.

Presja adaptacyjna wyraźnie zależy od rodzaju konkretnego unijnego wymogu oraz od procedur zarządzania obowiązujących w danej polityce (Bache 2008). Jeśli zarządzanie odbywa się na drodze negocjacji, *uploading* jest łatwiej-



Ryc. 2. Europeizacja jako proces złożony

Źródło: Bache 2008, s. 19.

szy i prawdopodobnie dominuje; jeśli procedura wskazuje na hierarchię, będziemy mieć raczej do czynienia z *downloading*. Rozróżnić natomiast trzeba to, że w pierwszym przypadku adaptacja wynika z procesu uczenia się (*ergo SI*), gdyż negocjacje pojawiają się szczególnie w obszarach o zachowanej autonomii narodowej i ograniczonych kompetencjach unijnych, natomiast w drugim presja na zmianę jest bardzo duża (wynikająca z siły unijnej regulacji w danej dziedzinie, a zatem nawiązująca do RI).

Jednym z narzędzi politycznych UE, stanowiących przejaw łączenia podejścia odgórniego z oddolnym, jest otwarta metoda koordynacji – OMK (*Open Method of Coordination*, Benz 2008, s. 47–52; Lodge 2006, s. 68). Stanowi ona również wyraz kolejnego zwrotu w badaniach nad europeizacją, mianowicie skupienia na horyzontalnych formach zarządzania oraz europeizacji poprzez transfer norm, wartości i praktyk między krajami (por. Quaglia i wsp. 2007⁴; Bache i wsp. 2011). Rozumienie to w rozszerzonym znaczeniu najbliższe jest podejściu socjolo-

gicznemu czy nawet antropologicznemu. W tym nurcie mieszczą się badania dotyczące konwergencji lub dywergencji między państwami członkowskimi UE. Chodzi o wzorce bądź sposoby zarządzania, które rozprzestrzeniając się między krajami, mogą prowadzić do pewniej unifikacji lub też wzmacniać różnice. Wyróżnikiem w stosunku do podejścia *top-down* czy *bottom-up* jest rozważanie takich trendów, które przenikają z państwa na państwo bez pośrednictwa szczebla unijnego (por. model Bache'a 2008, ryc. 2).

Otwarta metoda koordynacji, początkowo stosowana w polityce zatrudnienia i stabilności wzrostu, została znacznie rozpowszechniona w wyniku Strategii Lizbońskiej. Uznawana za nowy sposób zarządzania (Benz 2008), objęła między innymi technologie informatyczne, badania i rozwój, politykę społeczną i systemy emerytalne, sięgając głęboko w kompetencje zarezerwowane w dużej mierze dla państw członkowskich (Benz 2008, s. 47). Jej charakter nawiązujący do socjologicznego instytucjonalizmu, a łączący podejście odgórne z oddolnym wynika m.in. z faktu, że w tych dziedzinach, z uwagi na ograniczone kompetencje UE, niemożliwe było stosowanie twardych regulacji unijnych. Pożądane zachowania państw członkowskich trzeba zatem spowodować za pomocą miękkich narzędzi. Otwarta metoda koordynacji zakłada, że kraje dobrowolnie wzorują się na nagłaśnianych najlepszych przykładach i dzięki temu możliwa jest zmiana ich preferencji, zachowań i wreszcie polityk. Benz (2008, s. 48), przywołując rozważania Trubek i Trubek (2005; za: Benz 2008), wskazuje, że odgórnym elementem OMK jest nagłaśnianie wzorów (najlepszych praktyk)

⁴ Quaglia i wsp. (2007) wyróżnili jeszcze piąte podejście, które określili jako synonimiczne z budowaniem instytucji (ang. *institution-building*) i tworzeniem polityki na szczeblu unijnym. Kategoria ta wydaje się jednak nierozłączna wobec podstawowych podejść wyróżnianych w oparciu o dominujący kierunek relacji. Zarówno w ujęciu *top-down*, jak i (choć w mniejszym stopniu) *bottom-up* można skoncentrować uwagę na budowaniu instytucji (jako jednym z wymiarów relacji odgórnej lub oddolnej). Wyodrębniając to podejście autorzy chcieli wypuklić badania europeizacji rozumianej jako *stricte* instytucjonalna integracja europejska, choć podkreślają że rozumienie to jest mylące i budzące wątpliwości (tamże, s. 408).

Tab. 3. Charakterystyka dwóch podejść do europeizacji

Pierwszy etap badań nad europeizacją	Drugi etap badań nad europeizacją
Podejście <i>top-down</i> starające się zdefiniować narodowe reakcje na odgórne presje	Nacisk na perspektywę <i>bottom-up</i> , uwzględnienie pionowego i poziomego wymiaru
Założenie niedopasowania (<i>mismatch</i>) prawnego, instytucjonalnego i proceduralnego między europejskim a narodowym kontekstem	Większy nacisk na interesy, przekonania, wartości i idee (polityczna dynamika dopasowania)
Nacisk na reaktywną i wymuszoną (nieдобrowolną) naturę adaptacji	Większy nacisk na dobrowolną adaptację poprzez transfer polityk i procesy uczenia się
Skupienie na dziedzinach polityk (<i>policies</i>) i kształtowaniu polityki jako procesu (<i>politics</i>)	Większy nacisk na polityki, tożsamość, zachowania wyborcze, partie i systemy partyjne
Oczekiwanie wzrastającej konwergencji między państwami	Nacisk na efekty dywergencji w Europie
Definiowanie europeizacji w kategoriach rzeczywistych procesów – nacisk na efekty końcowe	Nacisk na wpływ europeizacji na dynamikę krajowych procesów politycznych i instytucjonalnych

Źródło: Bache 2003, s. 6; za: Hamedinger, Wolffhardt 2010, s. 12

oraz przykładów porażki (zawstydzenie) przez Komisję, a także przyjmowanie wzorów w efekcie dyskusji w sieci. Oddolny charakter OMK realizuje się natomiast poprzez ograniczenie roli Komisji Europejskiej w zakresie ustalania standardów, przesuwając tę funkcję na kraje członkowskie. Koordynacja powinna wynikać z debaty horyzontalnej jednostek samorządowych oraz podmiotów niepublicznych, dzięki której zachodzą procesy uczenia się i próby zastosowania najlepszych rozwiązań. Podstawą OKM jest zatem poleganie na oddolnym mechanizmie tworzenia bazy porównywalnych wzorców, ich oceniania oraz skłonności do mimetyzmu (Lodge 2006, s. 69).

Jak wskazuje Lodge (2006, s. 67–68), w wielu interakcjach UE i państw członkowskich możliwe jest występowanie obu kierunków oddziaływania. Co więcej, obserwowana w praktyce konstelacja sił i wpływów często wymyka się w swojej złożoności prostej oddolnej bądź odgórnej logice. Ponownie, jak w przypadku poprzednich podejść, europeizację zwrotną można odnieść do badań polityk samorządowych, spodziewając się przy tym, że im niższy szczebel samorządowy, tym bardziej odgórne procesy europeizacji będą przeważać nad oddolnym.

Jak widać z przytoczonego zestawienia (tab. 3) rozważania w duchu europeizacji odnoszą się głównie do poziomu krajowego, rzadko uwzględniają strategię samorządów wobec unijnej presji. Jedynymi samorządami, jakie znalazły stałe miej-

sce w badaniach europeizacji, są regiony i miasta, a więc jednostki wyższych szczebli, wobec których można zakładać silniejsze interakcje z płaszczyzną unijną (założenie znajdujące uzasadnienie w dyskutowanej szeroko emancypacji tych jednostek na scenie międzynarodowej). Jednak nawet w tym wypadku zdecydowanie przeważają analizy odgórne; próby ujęcia dwukierunkowego są o wiele rzadsze. Prawdopodobnie właśnie z przełożenia ograniczonego zakresu procesów europeizacji już na szczeblu regionalnym i miejskim wynika przeświadczenie o ich nikomej intensywności na szczeblu lokalnym, które zniechęca do badań. Wydaje się jednak, że rola samorządów lokalnych w unijnym systemie wielopoziomowego zarządzania jest wyjątkowo interesująca, gdyż stanowi zagadnienie specyficzne jakościowo. Poczesne miejsce w takich rozważaniach zajmują zwykle procesy uczenia się, omówione w kolejnym punkcie.

4. Europeizacja w szerszym kontekście teoretycznym

4.1. Europeizacja a inne koncepcje dotyczące integracji europejskiej

Koncepcja europeizacji wpisuje się w znacznie dłuższą tradycję badań nad fenomenem integracji europejskiej. Pierwszym nurtem rozważań w tym kontekście były analizy przesłanek zacieśniającej się integracji na gruncie dycho-

tomii współpracy międzynarodowej i ponadnarodowego reżimu politycznego (Scharpf 1996, s. 15). Jedną z pierwszych linii rozumowania stanowiło rozróżnienie między integracją pozytywną a negatywną rozpowszechnione przez Scharpfa (1996, 1999). **Negatywna integracja** zachodzi wówczas, gdy wdrażane regulacje przyczyniają się do znoszenia ciał oraz innych jakościowych i ilościowych ograniczeń wolnego handlu, a także utrudnień w wolnej konkurencji między państwami. **Pozytywna integracja** natomiast uwzględnia tworzenie narzędzi rynkotwórczych, obliczonych na ustalenie wspólnych polityk unijnych, czyli sprowadza się do rozciągania ekonomiczno-politycznej i regulacyjnej kompetencji na większy obszar gospodarczy.

Dychotomia zaczerpnięta z polityki gospodarczej nawiązuje do wspomnianego rozdźwięku między międzyrządową współpracą w ramach UE w kształtowaniu polityki (*policy-making*) a prawem unijnym o cechach ponadnarodowym (por. Heywood 2009, s. 184). Badaniom politologicznym zarzucano koncentrację na międzynarodowych relacjach między członkami UE, z pomijaniem kwestii prymatu prawa unijnego nad narodowym (Weiler 1994; za: Scharpf 1996). Łącząc dwa rodzaje integracji z zagadnieniem współpracy ponad- i międzynarodowej Scharpf (1996) podkreślił, że to głównie negatywna integracja została usankcjonowana prawem wspólnotowym. Cel stworzenia wspólnego rynku europejskiego, sformułowany już w Traktatach Rzymskich w 1957 r., jasno określił znoszenie barier prawnych (czyli właśnie negatywną integrację) jako kluczowe działanie w ramach budowy wspólnej Europy. Narzędzia właściwe dla pozytywnej integracji spoczywają natomiast w rękach Rady UE i wymagają każdorazowej zgody państw członkowskich. Bezpośrednia zależność od osiągnięcia przez nie porozumienia wystawia pozytywną integrację na wszystkie trudności związane z wypracowywaniem wspólnego stanowiska w wielopoziomym systemie zarządzania (por. Benz 2004; Lackowska 2009). Jak dowodzi Scharpf (1996, s. 15), ta fundamentalna różnica prawna stanowi wyjaśnienie asymetrii między pozytywną a negatywną integracją w procesie tworzenia polityki na szczeblu europejskim.

Początkowe studia nad fenomenem integracji europejskiej rozróżniały dwa jej wyjaśnienia: międzyrządowe (*intergouovernmentalism*) i (neo)funkcjonalne. **Współpraca międzyrządowa**⁵ podkreślała pierwiastek konfederacyjny integracji (por. Zielińska-Głębocka 1999), uznając, że rządy państwowe (jako „bramkarze” – *gatekeepers*) są w stanie w pełni ją kontrolować i zapobiegać jej niechcianym konsekwencjom (Bache, Flinders 2004, s. 2). **Funkcjonalizm** natomiast kojarzony jest ze stopniowym zmierzaniem ku integracji regionalnej, w ramach konkretnych obszarów podejmowania decyzji, w tempie nadawanym przez państwa członkowskie (Heywood 2009, s. 186). Jego rozwinięcie (neofunkcjonalizm) zdominowało przekonanie, że integracja regionalna w jednej dziedzinie pociąga za sobą dalszą, za sprawą tzw. efektu *spill over*, czyli pozytywnej dynamiki integracyjnej (Heywood 2009, s. 186). Dynamika ta dotyczy zarówno pogłębiania zainicjowanej w danym polu integracji, jak i przenoszenia jej na inne dziedziny. W przeciwieństwie do podejścia konfederacyjnego, neofunkcjonalizm zakłada, że państwa członkowskie coraz silniej są uwikłane w zależności wynikające z integracji, a ich możliwości kontrolowania tego procesu – ograniczone. Podejście to stanowiło odpowiedź na zacieśniającą się współpracę w ramach Wspólnoty Europejskiej w drugiej połowie lat 80. i wkomponowało się w szersze przemiany, jakie od początku lat 90. dokonały się w badaniach nad integracją europejską (por. Bache, Flinders 2004; Tömmel 2008; Bache 2008). Wobec problemów z wyjaśnieniem przesłanek wzmacniającej się wciąż integracji zarówno przez koncepcję współpracy międzyrządowej, jak i neofunkcjonalizmu, zaczęto UE postrzegać jako system polityczny *sui generis* (por. np. Kohler-Koch 1999). Ciężar zainteresowania przesunął się z wyjaśniania pobudek integracji ku analizom UE jako złożonego systemu, w ramach którego pojawiają się nowe formy zarządzania (por. np. Tömmel 2008). Jedną z nich jest oczywiście popularna koncepcja *governance*. Rozwijana w naukach społecznych, a szczególnie politycznych, od lat 90. wpisała się również w badania nad UE, którą zaczęto ana-

⁵ Jak tłumaczy *intergouovernmentalism* Zielińska-Głębocka (1999).

lizować jako system wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance* – Hooghe i Marks 2001; Benz 2004, 2008; Bache 2008). Ujęcie to traktuje UE jako dynamiczny, policentryczny decyzyjnie system nieustannych negocjacji pomiędzy różnymi szczeblami władzy publicznej oraz aktorami niepublicznymi (Hamedinger, Wolffhardt 2010, s. 11). Badając interakcje UE i państw członkowskich, a głównie rozdział władzy i kompetencji między aktorów systemu, zarządzanie wielopoziomowe zbliża się do założeń europeizacji. Jednak okazało się ono rozczarowaniem dla tych analityków, którzy twierdzili, że koncepcja nie wyjaśnia zadowalająco mobilizacji aktorów subnarodowych (Hamedinger, Wolffhardt 2010), bądź zarzucali wręcz zbyt powierzchowne uwzględnianie ich uczestnictwa w wielopoziomowym systemie unijnym (George 2004). Europeizacja oddolna, poprzez skupienie na lokalnych szczeblach oraz ich mobilizacji, wydaje się oferować możliwość zniwelowania tych braków. Z pewnością europeizację odróżnia od pierwszych podejść do integracji (a zbliża do MLG) główny przedmiot badania. Europeizacja nie stara się wyjaśnić pobudek integracji, a tworzy ramy badania mechanizmów funkcjonowania systemu Unii Europejskiej. Niemniej jednak, uwzględniając rzadkie podejmowanie badań nad europeizacją (szczególnie oddolną) samorządów lokalnych, należy być sceptycznym w ocenie uwzględniania przez nią podmiotów subpaństwowych. Co więcej, zaniedbane wydają się także możliwości eksplanacyjne badań nad europeizacją samorządów, ograniczając moc wyjaśniającą koncepcji.

4.2. Nowy instytucjonalizm w europeizacji

Zarysowane powiązanie europeizacji z trzema klasycznymi nurtami nowego instytucjonalizmu wymaga rozwinięcia, gdyż dostarczyło europeizacji nie tylko podwalin teoretycznych, lecz także wielu konkretnych koncepcji strukturyzujących dyskurs.

Jednym ze szczególnie użytecznych zapożyczeń zrodzonych z łączenia przedstawionych nurtów nowego instytucjonalizmu jest rozróżnienie między logiką konsekwentności (*consequentiality*) a logiką adekwatności (*appropriateness*; Börzel, Risse 2003). Pierwsza podkreśla

racjonalne działania zorientowane na osiągnięcie zamierzonych celów, druga natomiast wskazuje na bardziej złożone procesy społecznego uczenia się, które zakorzenione są w określonym kontekście kulturowym, a których wyjściowe cele i preferencje aktorów w efekcie ulegają modyfikacji.

Rozróżnienie to pomaga zrozumieć różne podejścia do zarządzania wielopoziomowego i niesionej przez nie europeizacji. Traktując system wielopoziomowy w **kategoriach racjonalistycznych**, zakładamy, że przesunięcia władzy między poziomami wiążą się z jej zwiększeniem u jednych aktorów kosztem innych (władza traktowana jest jako dobro niepomnażalne, ograniczone). Zarządzanie tym systemem staje się zatem walką o wpływy, przy czym umocnienie jednego szczebla nieodwołalnie oznacza uszczuplenie władzy drugiego. Klasyczne podejścia do europeizacji nawiązują właśnie do tego rozumienia władzy. Dla zwolenników koncepcji współpracy międzyrządowej (np. Moravcsik 1994; za: Börzel 2001) pozycja państw członkowskich była niezachwiana. Co więcej, uważali oni, że w toku integracji europejskiej państwa umacniają swoją pozycję wobec regionów. Przedstawiciele rządów krajów członkowskich wchodzić wszak w skład instytucji unijnych (Rada UE, ponieważ także Parlament UE), uczestnicząc w ten bezpośredni sposób w kształtowaniu polityki unijnej, podczas gdy instytucjonalno-prawna pozycja regionalnych reprezentantów wydaje się znacznie słabsza (Komitet Regionów jest powszechnie krytykowany jako forum niezapewniające członkom realnego wpływu na polityki unijne, Bourne 2007; Painter 2008). Regiony zresztą w różny sposób wywalczyły sobie pewne prawo głosu nie tylko bezpośrednio na forum UE, lecz także poprzez modyfikacje krajowych systemów politycznych (por. polityka landów niemieckich, Börzel 2001). Jednak zwolennicy Europy Regionów odwrócili tę argumentację, twierdząc, że integracja europejska zapewnia regionom kanały wpływu na międzynarodową politykę oraz możliwości obchodzenia centralnego szczebla krajowego, których bez tej integracji nigdy by nie otrzymały. Właśnie w tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają dyskusje nad zasadą subsydiarności i partnerstwa, przyczyniającymi się do dalszej emancypacji regionów i struktur lokalnych (por. Brenner 2004).

Tab. 4. Podejście racjonalistyczne i socjologiczne do europeizacji

Założenia	Podejście racjonalistyczne	Podejście socjologiczne
Władza	Zasób skończony (<i>zero-sum</i>)	Zasób pomnażalny (<i>positive-sum</i>)
Interesy	Stałe	Plastyczne
Mechanizm europeizacji	Redystrybucja zasobów władzy	Socjalizacja, uczenie się

Źródło: Bache 2008, s. 13.

Natomiast według **podejścia socjologicznego**, przesunięcia władzy w systemie wielopoziomym prowadzą do jej pomnożenia, nie istnieje zatem niebezpieczeństwo utraty wpływów przez niektórych aktorów. Integracja europejska nie powinna być rozważana jako matematyczny bilans władzy np. państw wobec regionów (por. Börzel 2001, s. 139). Co więcej, uwzględniając procesy społecznego uczenia się, można zakładać, że dialog, wymiana doświadczeń i wreszcie współpraca będą prowadzić do wykształcenia nowych postaw, celów oraz głębszej transformacji na drodze odgórnej europeizacji.

W świetle podejścia socjologicznego istotnym elementem przy rozważaniu zmian zachodzących pod wpływem UE w poszczególnych krajach staje się **proces uczenia się**. Radaelli (2003) wyróżnia dwa typy uczenia się: płytkie (*thin*) i głębokie (*thick*). Pierwsze (związane z podejściem racjonalnym) oznacza, że aktorzy państwa członkowskiego dostosowują swoje strategie tak, aby osiągnąć niezmiennione cele w zmienionych unijnymi warunkami okolicznościach (częste występowanie tego zjawiska w rzeczywistości argumentował Lodge 2006). Drugi typ nawiązuje do perspektywy socjologicznej i odpowiada sytuacji, w której aktorzy pod wpływem unijnych uwarunkowań modyfikują swój system wartości, a przez to również preferencje, cele i formy działania. Mechanizmy tej europeizacji są analogiczne do wykorzystywanych w OMK.

Obecnie, silne uzależnienie europeizacji od trzech klasycznych trendów nowego instytucjonalizmu jest kontestowane, jako znacznie ograniczające dyskurs (por. Bache i wsp. 2011). Pojawiają się głosy zarzucające europeizacji odcinanie się od teoretycznych podwalin i koncentrowanie na rozwoju narzędzia analitycznego. W efekcie, nowe prądy nowego instytucjonalizmu (krytyczna ekonomia polityczna i femi-

nizm) pozostały przez badaczy europeizacji niezauważone (Bache i wsp. 2011).

5. Krytyka koncepcji

Przedstawione powyżej rozumienia europeizacji nie pozostają wolne od krytyki. Główne argumenty kontestatorów można sprowadzić do kilku punktów (por. Quaglia i wsp. 2007, s. 410).

Pierwsza linia krytyki wywodzi się z różnorodności studiów nad europeizacją, zarzucając pojęciu brak spójności i systematyczności. Szczególnie dużo miejsca poświęca temu problemowi Lodge (2006). W swoim krytycznym artykule zwraca uwagę na ogromną liczbę wypracowywanych podejść teoretycznych, za którymi jednak nie podąża weryfikacja empiryczna. W takiej sytuacji bogactwo koncepcyjne prowadzi jedynie do chaosu i niekonstruktywnego uelastycznienia terminu. Jako obronę różnorodności podejść Mair (2004; za: Quaglia i wsp. 2007) przywołuje eklektyczny charakter wszystkich badań nad fenomenem integracji europejskiej (por. Rosamond 2000).

Druga grupa krytycznych uwag wskazuje niebezpieczeństwo związane z powszechnym użyciem europeizacji jako koncepcji wyjaśniającej wszystko, czego nie można wyjaśnić, pozostając w kontekście narodowym (rysuje się tu bezpośrednia analogia do globalizacji). Nadużyciom (lub użyciu powierzchownemu) sprzyja fakt, że – jak się wydawało – wyjaśnienia i koncepcje formułowane w duchu europeizacji muszą *ex definitione* pozostawać w wąskich granicach kontekstu europejskiego. Argument ten prowadził do rozważań o ograniczonej aplikacyjności wszelkich teorii dotyczących Unii Europejskiej. Wobec wyjątkowości europejskiej integracji (której towarzyszą elementy ponadnarodowe) można wątpić w użyteczność teorii, która wyjaśnia tyl-

ko jeden przypadek – Rosamond (2000) nazwał zagadnienie problemem $N = 1$. Po pierwsze jednak, wiele koncepcji dotyczących integracji europejskiej nie tyle wyjaśnia przyczyny fenomenu, ile oferuje narzędzia koncepcyjne do jego zrozumienia i może być stosowanych także dla innych pól empirycznych (por. dyskusję nad zastosowaniem koncepcji *multi-level governance* dla zarządzania metropolitalnego – Lackowska 2009). Do takich koncepcji z pewnością należy europeizacja. Wydaje się także, że w modele przyczynowości odgórnej i złożonej (ryc. 1 i 2) wpisane są potencjalne tezy wyjaśniające stopień wzajemnego dostosowania i oddziaływania (można ich upatrywać choćby w uwarunkowaniach krajowych, regionalnych czy lokalnych, zarówno instytucjonalnych, jak i mentalnych). Po drugie, wąskość aplikacji jest ostatnio przełamywana przez opracowania wykraczające poza obszar UE, a sięgające po europeizację jako przydatne narzędzie konceptualizacyjne (por. Ladi 2011). Niemniej jednak trudno całkowicie odeprzeć zarzuty dotyczące często nieuzasadnionego sięgania do koncepcji europeizacji. Podobnie trudno nie zauważyć, że wspomniana możliwość wpisania w badania europeizacji elementów wyjaśniających pozostaje słabo wykorzystana, potęgując analityczny, a ograniczając eksplanacyjny wymiar koncepcji. Jednak mimo częstego do niej sięgania, rzadkością pozostają nawiązania do lokalnych polityk samorządowych, stanowiąc niewyzyskany jeszcze obszar badań.

Ze zbyt częstego używania terminu i słabości elementów wyjaśniających wypływa kolejne nadużycie europeizacji, które sprowadza się do upatrywania zjawiska nawet tam, gdzie go *de facto* nie ma. Krytycy zarzucają badaczom nieuwzględnienie w modelu wyjaśniającym innych potencjalnych determinant, co może prowadzić do przeszacowania wpływu europeizacji lub związków pozornych.

W tym kontekście niektórzy autorzy (Lodge 2006) wskazują też na braki studiów empirycznych, które potwierdzałyby zachodzenie pełnego (głębokiego) dostosowania struktur państwowych do unijnych norm⁶. Kolejnym, rzadko

zauważanym mankamentem jest nierozbudowanie badań nad przyczynowością zmian wynikających z europeizacji. Zmienne interweniujące, wpisane w modele europeizacji (ryc. 1 i 2), oferują inspirujące, acz nie w pełni wykorzystane punkty dla rozwoju rozważań o głównych czynnikach determinujących europeizację.

Jednym z często nieuwzględnianych procesów jest wspomniana już międzypaństwowa dyfuzja wzorców, zachowań itd., zachodząca bez interwencji podmiotów trzecich (także bez pośrednictwa szczebla unijnego; por. podejście horyzontalne – Quaglia i wsp. 2007). Jak pamiętamy, prostemu modelowi odgórnej europeizacji zarzucano analogicznie, że nie uwzględnia determinacji zmiany w systemie krajowym przez czynniki szczebla krajowego, nie europejskiego. Stanowi to szczególnie poważne wyzwanie dla badań dotyczących samorządów lokalnych, gdzie obserwowane przekształcenia stanowią wypadkową rozmaitych uwarunkowań kontekstualnych. Co więcej, wątek przejmowania wzorców z innych krajów wpisuje się w badania przekształceń polityk samorządowych wobec nowych wyzwań (dotyczących np. paradyplomacji [Aldecoa, Keating 1999] czy nowych stylów zarządzania lokalnego).

Pewną analogię można znaleźć między uwagą Lodge'a i konstatacją Bache'a i wsp. (2011), którzy mówią o ateoretycznej literaturze empirycznej odwołującej się do europeizacji. Autorzy zauważają też, że (mimo korzystania z wielu propozycji teoretycznych) odcinanie się europeizacji od statusu teorii powoduje zaniechanie głębszej refleksji ontologicznej i spłylenie dyskursu. Zwracają także uwagę na fakt, iż koncentracja na charakterze narzędzia analitycznego doprowadziła do pomijania w badaniach europeizacji nowszych trendów nowego instytucjonalizmu (feminizmu i krytycznej ekonomii politycznej). Skupienie na trzech klasycznych instytucjonalizmach (RI, SI, III) owocuje, zdaniem autorów, zawężoną perspektywą odgórną i skupieniem na instytucjonalnym determinizmie. Część badaczy postuluje w tym kontekście zwrócenie bacniejszej uwagi na aktorów politycznych i ich dzia-

⁶ Warto wspomnieć, że badania wskazują także, iż otwarta metoda koordynacji nie przyniosła spodziewanych rezultatów (Lodge 2006, s. 69). Dobrowolne naśladow-

nictwo spotykane jest niezwykle rzadko, co sprawia, że narzędzie wywiera niewielki wpływ na narodowe sposoby zarządzania.

łania, co stanowiłoby przeciwwagę dla podejścia strukturalnego (Bache i wsp. 2011). Ważnym postulatem wydaje się rozwój badań eksplanacyjnych w duchu europeizacji.

Na obronę europeizacji trzeba powiedzieć, że jej wszechstronny charakter przyczynił się do otwarcia badań nad integracją europejską na inne dziedziny, a także zapewnił stymulujące ramy koncepcyjne analizom mechanizmów, wciąż postępującej, integracji. Jeśli zaś chodzi o dowody na odgórną i oddolną europeizację, bogatego materiału dostarczają badania nad unijną polityką regionalną (Bache 2008). Krótki przegląd wyników badań nad europeizacją w kilku dziedzinach przedstawiają także Quaglia i wsp. (2007, s. 414–416). Natomiast przekształcenie narzędzia analitycznego, za jakie jest ona uważana, w koncept teoretyczny stanowi niewątpliwie ważny postulat rozwoju koncepcji, który warto uznać za jedno z kluczowych wyzwań stojących obecnie przed badaczami europeizacji.

6. Wyzwania empiryczne w kontekście polskim

Według Lodge'a (2006) mamy do czynienia ze zdecydowanym przeładowaniem literatury pozycjami teoretyzującymi na temat europeizacji, którym nie towarzyszą próby empirycznej weryfikacji. Z kolei Bache i wsp. (2011) zwracają uwagę, że wiele propozycji teoretycznych pozostaje niezauważonych w nurcie europeizacji przy jednocześnie częstym posiłkowaniu się koncepcją europeizacji w studiach empirycznych niosących ze sobą znikomą refleksję teoretyczną. Wskazując lukę badawczą, Lodge podkreśla, że empiria mogłaby wyznaczyć nowe kierunki rozważań koncepcyjnych lub wręcz pomóc wyłonić te, które *de facto* mają zastosowanie w praktyce. Uwzględniając obserwacje Bache'a i wsp. (2011), trzeba jednak podkreślić, że powinna to być empiria przemyślana pod kątem wniosków teoretycznych. Ważnym argumentem w tej dyskusji jest fakt, iż większość badań empirycznych koncentruje się na odgórnym podejściu do europeizacji, nie podejmując debaty z koncepcją oddolną czy bardziej złożonym ujęciem (por. Risse i wsp. 2001).

Wymieniając główne pola empiryczne podejmowane w nurcie europeizacji, można wskazać

(na podst. Quaglia i wsp. 2007) na interakcje polityki unijnych z:

- instytucjami narodowymi;
- politykami państw członkowskich;
- systemami partyjnymi oraz zachowaniami wyborczymi;
- samorządami, w szczególności z regionami i miastami.

W zestawieniu z pewnością brakuje odniesienia do podmiotów gospodarczych i zmian ich strategii wobec polityki UE, które jednak leży poza tematyką niniejszego tekstu. Drugim, już ważniejszym z punktu widzenia przewodniej tematyki artykułu, zaniedbaniem jest ograniczenie badań samorządów do dwóch najsilniejszych podmiotów: miast i regionów. Wydaje się, że również polityki lokalne stanowić mogą doskonały poligon badawczy procesów europeizacji. Szczególnie zajmujące w tym kontekście wydają się analizy determinant różnych postaw wobec UE wynikające z uwarunkowań lokalnych, regionalnych i krajowych.

Zakończenie niniejszego artykułu będzie stanowić krótkie omówienie rysujących się pól empirycznych w kontekście polskim. Już kilka lat przed największym w historii integracji europejskiej rozszerzeniem UE w 2004 r., zwrócono uwagę na nowe kraje członkowskie (Baun 2002; Ferry, McMaster 2005; Baun, Marek 2006), upatrując w nich nowego, fascynującego swoją odmiennością pola empirycznego. Z polskiego punktu widzenia bogata tradycja debaty o europeizacji stanowi kuszące ramy koncepcyjne badań dotyczących rodzimych procesów wobec członkostwa w UE.

6.1. Instytucje krajowe szczebla centralnego

Procesy europeizacji w Polsce na poziomie centralnym można rozważać nie tylko z punktu widzenia przemian instytucjonalnych stymulowanych integracją europejską (jak np. powołanie w roku 2005 Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, którego ogromna część działalności związana jest z unijną polityką regionalną), lecz również w kontekście reformy podziału administracyjnego kraju. W literaturze dotyczącej nowych krajów członkowskich często analizowany jest proces tworzenia NUTS 2 w Europie Środkowo-Wschodniej (jednostek o tyle istot-

nym, że stanowiących podstawowe jednostki odniesienia dla jednej z największych obecnie polityk unijnych – polityki regionalnej). Decyzja o utworzeniu w Polsce 16 województw na tyle dużych, by mogły stanowić samodzielne NUTS 2, była kluczowa dla europeizacji polskich regionów (por. punkt 6.4). Jak pokazały badania Swianiewicza i wsp. (2008, 2010), fakt ten miał ogromny wpływ na możliwości decentralizacji polityki regionalnej oraz – w rezultacie – na wzrost siły politycznej województw.

Warto zaznaczyć, że proces adaptacji nie przebiega w prosty odgórny sposób, jako dostosowywanie krajowych instytucji do polityk unijnych. Zarówno nowo powstałe, jak i wcześniej istniejące podmioty krajowe stały się w momencie akcesji pełnoprawnymi graczami na europejskiej scenie, współtworząc rządzące ją reguły.

6.2. Polityki krajowe

W europeizacji polityki i polityk krajowych powiązanie procesów odgórnych z oddolnymi wydaje się bodaj najbardziej oczywiste. Z jednej strony możemy rozpatrywać proces budowania pozycji Polski w UE, z drugiej wpływ regulacji unijnych na polityki realizowane w Polsce. Pierwsze podejście otwiera drogę rozważaniom dotyczącym relacji budowanych w ramach organów unijnych, drugie prowokuje analizy dotyczące poszczególnych polityk w kontekście unijnym.

Jak pamiętamy, Lodge (2006, s. 72) podchodzi dość sceptycznie do europeizacji polityk narodowych, choć przyznaje, że niektóre polityki unijne, w warunkach braku ich uprzedniego wykształcenia w państwach, mogły być łatwo zaadaptowane przez kraje członkowskie. Autor podaje przykład polityki konkurencyjności i ochrony środowiska, ale z badań Swianiewicza i wsp. (2008) oraz Leonardiego (2005) wiemy, że sytuacja ta odnosi się także do polityki regionalnej. Zwiększając się od końca lat 80. budżet regionalnej polityki unijnej oraz jej instytucjonalny rozwój (realizowany w kolejnych reformach 1988, 1992, 2000, 2006) w wielu krajach, w tym w Polsce, przyćmiły krajową politykę regionalną, która stała się jedynie wymaganym komplementarnym narzędziem dla unijnych funduszy. W pierwszej chwili wydaje się, że mamy do czynienia z empirycz-

nym dowodem na odgórną europeizację, jednak proces wymaga dokładnych badań dotyczących typu uczenia się oraz stopnia internalizacji zasad i preferencji unijnych przez aktorów krajowych.

6.3. System partyjny i zachowania wyborcze

Partie polskie w XXI w. stanęły wobec konieczności określenia się w stosunku do UE, co stanowi potencjalne pole badań w duchu europeizacji. W Polsce (podobnie jak w większości krajów) nie doszło do skrajnych przypadków związanych np. z powstaniem nowych ugrupowań, których głównym celem byłoby wspieranie integracji europejskiej bądź jej kontestacja. Ustosunkowanie się partii do fenomenu integracji europejskiej stanowi najbardziej bodaj polityczny wątek rozważań nad europeizacją.

6.4. Jednostki samorządowe

W dotychczasowych badaniach nad europeizacją przeważają odniesienia do jednostek samorządowych najwyższego rzędu i ich aktywności na arenie unijnej (np. uczestnictwo regionów i miast w Komitecie Regionów, w sieciach współpracy miast typu Eurocities itd.). Procesy europeizacji dotyczące szczebla regionalnego analizowane są często na przykładzie unijnej polityki regionalnej, która zapewnia najbardziej bezpośrednie interakcje struktur regionalnych i unijnych. W kontekście implementacji regionalnych programów operacyjnych najbardziej oczywisty (i bodaj najczęściej analizowany) wydaje się odgórny aspekt europeizacji – dostosowanie instytucjonalne do wymogów unijnych (RI). W drugiej kolejności nasuwają się modyfikacje w stylu zarządzania na poziomie regionalnym (SI; zob. np. Swianiewicz i wsp. 2008 i 2010). Śledząc zmiany kompetencyjne władz regionalnych w obu perspektywach finansowych (2004–2006 i 2007–2013), zauważamy dwukierunkowy proces europeizacji. O ile formułowanie jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego dla wszystkich regionów odbywało się głównie na drodze negocjacji szczebla centralnego z UE, o tyle w kolejnej perspektywie rola regionów uległa znacznemu zwiększeniu. Analogiczne zjawiska można badać w przypadku miast (uczestnictwo w unij-

nych programach, realizacja projektów w ramach operacyjnych programów sektorowych lub regionalnych czy wreszcie organizowanie imprez o charakterze międzynarodowym), choć z uwagi na tożsamość województw i NUTS 2, to regiony polskie wydają się wdzięczniejszymi jednostkami odniesienia dla badaczy europeizacji.

7. Podsumowanie

Europeizacja, przy całej swojej eklektycznej różnorodności i krytykowanym braku jednolitej wykładni teoretycznej, wydaje się oferować stymulujące ramy dla badań polskiej rzeczywistości, od kilku lat pozostającej w intensywnej interakcji z unijną. Podmioty i atrybuty tych oddziaływań (m.in. ich zwrot) można rozpatrywać w nawiązaniu do koncepcji, która stała się tak popularna w literaturze zachodnioeuropejskiej. Szczególnie interesujące, bo nadal jeszcze mało wykorzystywane pole badań, stanowią jednostki samorządowe. Specyfika Polski, jako stosunkowo nowego członka UE o socjalistycznej proweniencji, może znacznie wzbogacić dotychczasowe rozważania. Choćby konsekwencje integracji europejskiej dla stylu zarządzania (por. nowe sposoby zarządzania w UE, Kohler-Koch 1999; Tömmel 2008) w Polsce są prawdopodobnie inne niż w przypadku krajów, w których wszystkie trzy sektory współtworzące konstelację zarządzania (sektor publiczny – szczególnie samorządowy, społeczeństwo obywatelskie i przedsiębiorstwa) istnieją i funkcjonują razem znacznie dłużej niż dwie dekady. Można też zastanawiać się, czy niedługi staż członkostwa w UE wpływa na kierunki oraz stopień europeizacji. W badaniu wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, Świaniewicz i wsp. (2010) sformułowali tezę, iż proces uczenia się zachodzi na razie dość powierzchownie, odpowiadając płytkiej europeizacji. Obserwacje takie wpisują się w stwierdzenie Lodge'a (2006), iż struktury krajowe próbują spełnić wymogi unijne jak najmniejszym nakładem zmian w swoich tradycyjnych modelach. Jednak złożoność i dynamika sytuacji skłania do dalszych badań w tym zakresie. Formułowane pod adresem europeizacji zastrzeżenia dodają temu wyzwaniu kolorytu.

Bibliografia

- Aldecoa F., Keating M. (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Portland: Frank Cass.
- Atkinson R., Rossignolo C. (2008). „European debates on spatial and urban development and planning”, w: R. Atkinson, C. Rossignolo (red.), *The Recreation of the European City. Governance, Territory and Policentricity*. Amsterdam: Techne Press.
- Bache I. (2008). *Europeization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth UK: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Bache I., Bulmer S., Gunay D. (2011). *Metatheory and Europeanization research: let's get critical!* Artykuł przedstawiony na corocznej konferencji ECPR.
- Bache I., Flinders M. (2004). „Themes and issues in multi-level governance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Baun M. (2002). „EU regional policy and the candidate states: Poland and the Czech Republic”, *European Integration*, nr 24(3).
- Baun M., Marek D. (2006). „Regional policy and decentralization in the Czech Republic”, *Regional and Federal Studies*, nr 16(4).
- Benz A. (2004). „Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Socialwissenschaften.
- Benz A. (2008). „Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*. PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, nr 40.
- Bourne A. (2007). „Regional Europe”, w: M. Cini (red.), *European Union Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Börzel T. (2001). „Europeization and territorial institutional change: Toward cooperative regionalism?”, w: M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Börzel T., Risse T. (2003). „Conceptualizing the domestic impact of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Daviter F. (2007). „Policy framing in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, nr 14(4).

- Featherstone K. (2003). „Introduction: In the name of Europe”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferry M., McMaster I. (2005). „Implementing structural funds in Polish and Czech regions: Convergence, variation, empowerment?”, *Regional and Federal Studies*, nr 15(1).
- George S. (2004). „Multi-level governance and the European Union”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Green Cowles M., Caporaso J., Risse T. (red.) (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Halkier H., Sagan I. (2005). „Introduction: Regional contestations”, w: I. Sagan, H. Halkier (red.), *Regionalism Contested. Institution, Society and Governance*. Hunts, Burlington: Ashgate.
- Hamedinger A., Bartik H., Wolffhardt A. (2008). „The Impact of EU area-based programmes on local governance: Towards a ‘europeanisation?’”, *Urban Studies*, nr 45(13).
- Hamedinger A., Wolffhardt A. (2010). „Understanding the interplay between Europe and the cities: Framework and perspectives”, w: A. Hamedinger, A. Wolffhardt (red.), *The Europeanization of Cities: Policies, Urban Change and Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Heinelt H., Niederhafner S. (2008). „Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system”, *European Urban and Regional Studies*, nr 15(2).
- Heywood A. (2009). *Politologia* (przeł. B. Maliszewska i in.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hooghe L., Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Jessop B. (2002). „The theoretical debate”, w: H. Heinelt, P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith, E. Swyngedouw (red.), *Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience*. Opladen: Leske+Budrich.
- Knodt M. (2005). *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Kohler-Koch B. (1999). „The evolution and transformation of European governance”, w: B. Kohler-Koch (red.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Kooiman J. (2008). „(Współ)rzządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(5).
- Lackowska M. (2009). „Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3(9).
- Ladi S. (2011). *Rival hypotheses of europeanization: Comparing the roles of the EU and BSEC in good governance reforms*. Artykuł przedstawiony na corocznej konferencji ECPR.
- Ladrech R. (1994). „Europeanisation of domestic politics and institutions: The case of France”, *Journal of Common Market Studies*, nr 32(1).
- Le Gales P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford University Press: Oxford.
- Leonardi R. (2005). *Cohesion Policy in the European Union: The Building of Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lodge M. (2006). „The Europeanisation of Governance – top down, bottom up or both?”, w: G.F. Schuppert (red.), *The Europeanisation of Governance*. Baden-Baden: Nomos.
- Lowndes V. (2009). „New institutionalism and urban politics”, w: J.S. Davies, D.L. Imbroscio (red.), *Theories of Urban Politics*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC: Sage.
- Olsen J. (2002). „The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, nr 40(5).
- Quaglia L., Neuvonen M., Miyakoshi M., Cini M. (2007). „Europeanization”, w: M. Cini (red.), *European Union Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Painter J. (2008). „European citizenship and the regions”, *European Urban and Regional Studies*, nr 15(1).
- Radaelli C.M. (2003). „The Europeanization of public policy”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Risse T., Green Cowles M., Caporaso J. (2001). „Europeanization and domestic change: Introduction”, w: M. Green Cowles, J. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Rosamond B. (2000). *Theories of European Integration*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Saurugger S. (2011). *Beyond non-compliance with legal norms*. Artykuł przedstawiony na corocznej konferencji ECPR.
- Scharpf F.W. (1996). „Negative and positive integration in the political economy of European welfare states”, w: G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage.
- Scharpf F.W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Schumann W. (1993). „Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung”, w: A. Heritier (red.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Soja E. (2000). *Postmetropolis*. Oxford: Blackwell Publishers.

Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (2008). *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A. (2010). *Nie-strategiczne zarządza-*

nie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych. Warszawa: Wydawnictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Tömmel I. (2008). „Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making* (PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft nr 40). Wiesbaden: VS Verlag.

Zielińska-Głębocka A. (1999). „Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji”, *Studia Europejskie*, nr 3.

Europeanization – a conceptual frame for local government studies?

Given that the Europeanization concept is not very popular in Polish studies on self-government, the authors decided to discuss its theoretical foundations. They start with a brief overview of definitions, drawing attention to the multiplicity of approaches and attitudes. Their evolution is presented against a wider background of numerous theoretical perspectives developed in European studies. An important part of the paper is the presentation of critical views on Europeanization: its most frequently contested elements as well as challenges formulated by the scholars who research it. The main objective of the paper is to develop a missing link between the concept and the policies of self-government units. Until now, the concept of Europeanization has been used above all in research on the national level, sometimes referring also to regions and cities. Its application to local government studies requires its modification, the outline of which is presented in the paper.

Key words: Europeanization, conceptual perspectives, empirical usage, critical approach, local government, Poland.

Łukasz Mamica

Wpływ wzornictwa przemysłowego na konkurencyjność polskich firm

Wzornictwo przemysłowe jest istotnym czynnikiem determinującym konkurencyjność firm. W krajach, w których koszty pracy są wysokie, pozwala firmom na tworzenie wartości dodanej ich produktów. Inne oczekiwane aspekty stosowania wysokiej jakości dizajnu są związane z ergonomią, mającą pozytywny wpływ na zdrowie społeczeństwa, dziedzictwem kulturowym i środowiskiem (poprzez dizajn zorientowany na uproszczenie przyszłej utylizacji produktów). W artykule zaprezentowano wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2009 i 2010 r. wśród 280 polskich firm oraz 2088 konsumentów znajdujących produkowane w nich wyroby. W ankietowanych firmach można zaobserwować wysoki poziom zrozumienia roli dizajnu w ich rozwoju (w 76% traktuje się tę rolę jako kluczową lub ważną); 70% przedstawicieli badanych firm deklaruje, że inwestowanie w dizajn jest opłacalne. Dla około połowy ankietowanych konsumentów dizajn odgrywa bardzo ważną rolę podczas podejmowania decyzji o zakupie produktów. Najważniejsze znaczenie dla nich w tym kontekście ma jakość produktu (średnia ocena 4,45 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza *zupełnie nieważne*, a 5 – *bardzo ważne*), a dizajn uzyskał średnią ocenę na poziomie 4,31 we wspomnianej skali.

Słowa kluczowe: wzornictwo przemysłowe, konkurencyjność, innowacyjność.

1. Znaczenie dizajnu w warunkach wzrastającej presji konkurencyjnej

Globalizacja rynków w coraz większym zakresie związana jest z koniecznością poszukiwania w firmach zdolności do utrzymywania trwałej przewagi konkurencyjnej. Możliwości tworzenia nowych technologii dotyczą tylko wąskiej grupy najbardziej innowacyjnych firm. Jednak w zdecydowanej większości podmiotów gospodarczych poszukuje się przewag konkurencyjnych w innych obszarach, takich jak sfera zarządzania, strategia marketingowa, proces produkcyjny czy też dizajn, określane również mianem wzornictwa przemysłowego. Wzrastająca liczba produktów zaspokajających te same potrzeby wymusza konieczność wyróżnienia się na tle konkurencji. Ze względu na uniwersalny charakter komunikacji wizualnej dizajn stanowi efektywny i relatywnie tani sposób wyróżnienia produktów poszczególnych firm, wzmacniany identyfikacją poprzez markę (która również jest nierozzerwalnie związana z dizajnem graficznym) (Mamica 2010a). Wzornictwo przemysłowe sta-

nowi w wielu przypadkach formę rekompensowania nabywcom niższych kosztów wytwarzania produktów przy zastosowaniu tańszych materiałów (np. plastiku) i mniej wymagających metod produkcji. Tego typu strategię stosują często firmy działające w krajach o wysokich kosztach pracy, w których dizajn wykorzystywany jest jako bezpośrednie odniesienie do wartości symbolicznych, charakterystycznych dla gospodarki funkcjonującej w wymiarze wirtualnym. Na kwestię tę zwracają uwagę S. Lash i J. Urry (1994), podkreślając coraz większą rolę dizajnu w tworzeniu wartości dodanej, przy równoległym zmniejszaniu się wpływu na tego typu wartość samych procesów związanych z pracą (proces ten następuje między innymi ze względu na globalizację produkcji i realokację pracy). Syntetycznym podsumowaniem roli dizajnu w firmach może być określenie go w duńskiej *Białej Księdze* (na jego właśnie temat) jako posiadającego „zdolność do czynienia produktów i usług atrakcyjniejszymi dla klientów i użytkowników, aby mogli sprzedać je po wyższej cenie” (*The Danish Government* 2007, s. 6).

2. Obszary tworzenia wartości dodanej przez dizajn

Znaczenie dizajnu w gospodarce wiąże się z wieloma wymienionymi poniżej obszarami, w ramach których generuje on wartość dodaną, obejmującymi klientów, firmy oraz cały kraj. Z punktu widzenia konsumentów dizajn wykorzystywany jest jako narzędzie demonstracji własnych gustów, preferencji estetycznych lub statusu materialnego. W tym ostatnim przypadku, ze względu na uniwersalny charakter komunikacji, związany jest z tzw. efektem demonstracji, zwanym również paradoksem Veblena (Veblen 1899/2008). Efekt ten dotyczy zjawiska zwiększania się popytu na produkty luksusowe, pomimo wzrostu ich cen, co Veblen tłumaczył możliwością manifestowania w ten sposób własnego statusu materialnego. Wzornictwo przemysłowe generuje wartość dodaną dla klientów również poprzez wartości estetyczne, funkcjonalność i ergonomię, warunki eksploatacyjne (Mamica 2010b) oraz pozwala na nawiązanie emocjonalnego stosunku do produktów, skutkującego skłonnością do ich konserwacji i napraw. Ten ostatni czynnik ma pozytywny wpływ na środowisko przyrodnicze i wpisuje wykorzystanie dizajnu w postulaty rozwoju zrównoważonego.

W przypadku firm, korzyści ze stosowania dizajnu związane są z minimalizacją kosztów produkcji (na przykład poprzez uproszczenie konstrukcji wyrobów) lub optymalizacją procesów wytwarzania. W efekcie, uwzględniając wymienione wcześniej sfery wartości kreowanej przez dizajn dla konsumentów, przyczynia się on do możliwości uzyskania wyższej ceny sprzedaży i zwiększenia zysków.

Wartość dodana dizajnu w wymiarze krajowym obejmuje jego udział w budowaniu dziedzictwa kulturowego oraz może wzmacniać wizerunek państwa (jak w przypadku krajów skandynawskich albo Włoch). Wzornictwo przemysłowe wpływa także na poprawę jakości środowiska naturalnego, nie tylko poprzez wspomniane oddziaływanie na wydłużoną eksploatację produktów, związaną z tworzeniem się emocji, lecz także przez sposób projektowania wyrobów, np. umożliwiający efektywniejszy, późniejszy ich recykling.

3. Rola dizajnu w budowaniu przewagi konkurencyjnej firm

Korzyści związane z wykorzystaniem dizajnu w firmach można zasadniczo podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy podniesienia wartości sprzedawanych produktów, druga natomiast obejmuje możliwości wzrostu wydajności pracy dzięki zastosowaniu określonych rozwiązań (dotyczących wydajności pracy¹ lub ergonomii). Wśród korzyści związanych ze stosowaniem dizajnu wskazuje się „promocję racjonalnej standaryzacji”, która pozwala na podniesienie efektywności w zakresie logistyki poszczególnych części, zmniejszenia potrzebnych narzędzi i w rezultacie obniżki kosztów jednostkowych (Power 2004, s. 8).

Istnieje wiele badań potwierdzających korzyści związane z jego stosowaniem w firmach. Jedne z nich, przeprowadzone w Nowej Zelandii, pokazały, że 67% eksporterów określiło dizajn jako kluczowy czynnik osiągnięcia sukcesu w biznesie, a w 80% firm przyczynił się on do wzrostu wartości dodanej (Walton, Duncan 2003). Badania brytyjskich firm pokazały, że w tych, w których dizajn jest integralnym elementem działania, w ponad 3/4 przypadków deklarowano, iż jego stosowanie pozwoliło na podniesienie konkurencyjności i obrotów (Design Council 2006). W grupie 1 tys. duńskich firm, te, które zatrudniały projektantów wzornictwa i kupowały usługi wzornicze na zewnątrz, charakteryzowały się dwukrotnie większym wzrostem eksportu (33,5%) niż przedsiębiorstwa niewykazujące takiej aktywności (17,6%) (Danish Design Centre 2003). Również wyniki badań, które przeprowadzili J. Hertenstein i M. Platt (2001) wykazały, że firmy oceniane jako stosujące wysokiej jakości dizajn charakteryzowały się lepszymi wartościami analizowanych wskaźników ekonomicznych. Dizajn wpływa także na wartość przedsiębiorstw, co potwierdza analiza wyceny akcji brytyjskich firm doceniających jego rolę. Wartość ich giełdowego indeksu w stosunku do indeksu FTSE 100 w ciągu deka-

¹ Można tu wskazać na klasyczny przykład opisany przez F.W. Taylora na początku XX w., przedstawiający blisko czterokrotny wzrost wydajności pracy robotników uzyskany w wyniku odpowiednich zmian w projekcie używanych przez nich łopat (Taylor 1911/1923, s. 64–72).

dy (1993–2003) była wyższa aż o ponad 200% (Design Council 2005). Pozytywny wpływ dizajnu na poziom konkurencyjności przedsiębiorstw potwierdzają również wyniki badań przeprowadzonych w Polsce. W prawie 55% polskich firm objętych badaniem deklarowano, że wzornictwo wywiera najważniejszy wpływ na zwiększenie walorów estetycznych i zdolności produktów do konkurowania (Grzechnowska, Mostowicz 2003). Również ponad 3/4 (76%) przedstawicieli ankietowanych firm w ramach badań prowadzonych na zlecenie Instytutu Wzornictwa Przemysłowego w 2007 r. twierdziło, że dizajn odgrywa kluczową lub ważną rolę w rozwoju ich przedsiębiorstw, a 86% badanych uważało inwestowanie we wzornictwo za opłacalne (Bochińska, Palczewska, Putkiewicz 2007). Menedżerowie firm mają świadomość potencjalnych możliwości związanych z wykorzystaniem dizajnu; aż 88% przedstawicieli małopolskich przedsiębiorstw objętych badaniem poparło inicjatywę utworzenia w Krakowie centrum dizajnu (Mamica 2008).

4. Innowacyjny wymiar dizajnu

Zdaniem C. Freemana (1982), dizajn obok aktywności w zakresie technicznym, wytwarzania i zarządzania, stanowi jedną ze składowych innowacji. B. Multu i A. Er definiują „innowacje przez dizajn” jako „radykalnie nowe produkty lub usługi uzyskiwane dzięki projektowaniu bez lub przy zastosowaniu minimalnych nowości technicznych” (2003, s. 18). Również w dokumencie OECD dizajn traktowany jest jako jeden z kluczowych składników innowacyjności: „(...) dizajn znajduje się w samym rdzeniu innowacji, momentu, kiedy nowy obiekt jest wyobrażany, wymyślany i kształtowany w formie prototypu” (OECD 1982, cytata za: Walsh i wsp. 1992, s. 18). W *Podręczniku Oslo* (2005), stanowiącym zbiór zasad dotyczących gromadzenia i interpretacji danych z zakresu innowacji, prace projektowo-konstrukcyjne określone mianem *design* uznaje się za integralną część procesu tworzenia i wdrażania innowacji produktowych. Innowacyjnego wymiaru dizajnu nie należy więc odnosić jedynie do materialnej formy wyrobu, lecz trzeba go także postrzegać poprzez cały proces rozwoju nowego produktu. Wymiar ten mo-

że dotyczyć również innowacji kreowanej przez dizajn, która nie jest odpowiedzią na oczekiwania klientów, lecz wynika z wizji firmy dotyczącej możliwości przełamania dotychczasowych znaczeń (Verganti 2008). W jednym z dokumentów na temat problematyki dizajnu jest on traktowany jako „forma innowacji budująca na istniejących atutach Europy, jej dziedzictwie, różnorodności, autentyczności i potencjale kreatywnym do adaptacji do rynków globalnych” (European Commission 2009, s. 17). Podejście to wskazuje, że istnieje przestrzeń nie tylko dla dizajnu w wymiarze uniwersalnym (na przykład stosowanym przez firmę Apple), lecz również odnoszącym się do tradycji wzorniczych poszczególnych krajów.

5. Dizajn jako dobro publiczne

Wizerunek dizajnu, definiowany jako zespół wytworzony na danym obszarze w oparciu o występujące na nim poczucie estetyki i kulturę, spełnia postulaty niewykluczalności i braku rywalizacji, a więc cechy definiujące kategorię dóbr publicznych, wprowadzoną przez P.A. Samuelsona (1954). Każda z firm znajdująca się w danym państwie (lub nawet w niektórych miastach, jak np. Mediolan, Paryż czy Nowy Jork) korzysta więc automatycznie z wartości, jaką stanowi postrzeganie jakości wzornictwa przemysłowego tego kraju za granicą. Wspieranie rozwoju dizajnu stanowi zatem działanie wzmacniające zdolność konkurowania krajowych firm. Publiczny charakter wzornictwa przemysłowego dotyczy również wykorzystywania go przez władze do budowania zewnętrznego wizerunku państwa². Za traktowaniem dizajnu jako swoistego dobra publicznego przemawia także jego wpływ na wdrażanie standardów dotyczących ergonomii produktów. Skutkują one wzrostem zdrowia obywateli, wydajności pracy, jak i zmniejszeniem liczby wypadków. Popyt prywatny na tego typu charakter dizajnu mógłby bowiem być niewystarczający (i nie doprowadzić do optymalnej ze społecznego punktu widzenia popularyzacji ergonomii we wzornic-

² Na przykład w Polsce, w okresie międzywojennym, wypracowany wówczas styl, określany mianem polskiego Art Déco, uważany był za styl państwowy II Rzeczypospolitej i wykorzystywany do zewnętrznej promocji kraju.

twie). Fakt ten uzasadnia podejmowanie interwencji oraz wsparcie rozwoju i promocji dizajnu ze środków publicznych (mimo że dobro to nie jest wytwarzane przez państwo jak w przypadku wielu dóbr publicznych). Z inną kategorią korzyści, przemawiającą za postrzeganiem dizajnu jako dobra publicznego, wiąże się on w zakresie oddziaływania na rozwój zrównoważony (poprzez zmniejszenie się materiałochłonności projektowanych produktów, jak i minimalizację negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne).

6. Proponowane założenia polityki publicznej w zakresie rozwoju i promocji dizajnu

Tworzenie wielu obszarów wartości dodanej przez dizajn uzasadnia konieczność prowadzenia spójnej polityki publicznej nastawionej na rozwój i promocję polskiego dizajnu.

Dlatego też zaproponować można podjęcie odpowiednich działań w takich obszarach jak kreowanie popytu na dizajn ze strony przedsiębiorstw, rozwój systemu kształcenia oraz promocja wzornictwa przemysłowego. Tylko spójne działania obejmujące wszystkie trzy wspomniane obszary interwencji stworzą szansę na rzeczywisty wzrost znaczenia dizajnu w budowaniu przewagi konkurencyjnej firm i pozwolą na odniesienie korzyści w wymiarze społecznym.

W ramach tworzenia popytu ze strony przedsiębiorstw wskazane wydaje się tworzenie dedykowanych stypendiów pozwalających na wykonanie pracy dyplomowej (zwłaszcza przez studentów wydziałów kształcących w zakresie projektowania form przemysłowych) w określonych przedsiębiorstwach. Jednocześnie, firmy powinny mieć możliwość otrzymania jednorazowych grantów na usługi projektowe. Ich celem nie byłoby zastąpienie finansowania prac projektowych przez przedsiębiorstwa środkami publicznymi, lecz głównie promowanie korzyści wynikających ze stosowania dizajnu w firmach, w których do tej pory tego nie czyniono.

W zakresie rozwoju systemu kształcenia na potrzeby wzornictwa przemysłowego konieczne jest utrzymanie jego wieloszczebelowości, czyli podziału na szkoły średnie i wyższe (w tym stu-

dia podyplomowe, także o charakterze interdyscyplinarnym). Ze względu na rozwój technik projektowania, z wykorzystaniem zarówno programów komputerowych, jak i zaawansowanego technicznie prototypowania, należy zapewnić odpowiedni poziom wyposażenia pracowni, w których kształcą się kadry z dziedziny wzornictwa. Jednocześnie problematyka dizajnu powinna być uwzględniana również w programach kształcenia w innych typach szkół, zwłaszcza ekonomicznych i technicznych.

W ramach polityki publicznej należy także wspierać działania zmierzające do promocji wzornictwa. Powinny one obejmować organizację konkursów dla projektantów, wystaw (lub nawet muzeum dizajnu, którego ciągle w Polsce brakuje), festiwali i filmów promocyjnych. Ważną rolę dydaktyczno-promocyjną odgrywa prezentacja studiów przypadku pokazujących udane i zapewniające sukces promocyjny wdrożenia projektów w przedsiębiorstwach. Tematyka związana ze wzornictwem przemysłowym powinna być również przedmiotem promocji w różnego typu czasopismach³.

7. Metodologia badań polskich firm i konsumentów w zakresie oceny dizajnu

W dalszej części artykułu przedstawione zostały wnioski z badań ankietowych zaprojektowanych i opracowanych przez autora, a wykonanych na obszarze całego kraju w okresie październik–grudzień 2009 r. oraz w styczniu 2010 r. Badania te sfinansowano w ramach projektu realizowanego przez Instytutu Wzornictwa Przemysłowego *Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez wzornictwo (innowacja procesowa i produktowa)*, którego skrócona nazwa brzmi *Zaprojektuj Swoj Zysk*. Badaniami, przeprowadzonymi techniką wywiadu osobistego z użyciem laptopów (CAPI) objęto 280 małych, średnich i dużych firm w 7 branżach⁴. Firmy zo-

³ Na przykład w kwartalniku *Innowacyjny Start*, wydawanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (którego autor jest redaktorem naczelnym), kwestiom dotyczącym wzornictwa przemysłowego poświęcony jest specjalny dział.

⁴ 1) AGD, TV, komputery, urządzenia peryferyjne; 2) środki transportu; 3) meble i wyposażenie wnętrz;

stały zakwalifikowane do dwóch kategorii, tj. pasywnych i aktywnych wzorniczo. W pierwszej znalazły się te, które spełniały przynajmniej jeden z następujących warunków:

- a) nie zatrudniają projektanta wzornictwa mającego wykształcenie w tym zakresie ani nie współpracują z firmą oferującą usługi związane z dizajnem;
- b) liczba nowych produktów, w przypadku których zastosowano nowe wzornictwo, wprowadzonych przez firmę na rynek w ciągu ostatnich 3 lat, była nie większa niż 2;
- c) liczba nowych produktów wprowadzonych na rynek w ciągu ostatnich 3 lat, które przygotowano na podstawie własnych projektów firmy, była nie większa niż 2;
- d) wszystkie nowe produkty wprowadzone na rynek w ciągu ostatnich 3 lat były wyłącznie produktami wykonanymi na podstawie projektów przekazanych przez inną firmę lub zagranicznego partnera.

Do kategorii firm aktywnych wzorniczo zakwalifikowano podmioty, które spełniały łącznie poniższe warunki:

- a) zatrudniają projektanta wzornictwa mającego wykształcenie w tym zakresie lub współpracują z firmą oferującą usługi związane z wzornictwem przemysłowym;
- b) liczba nowych produktów, w przypadku których zastosowano nowe wzornictwo, wprowadzonych przez firmę na rynek w ciągu ostatnich 3 lat była większa niż 2;
- c) liczba nowych produktów wprowadzonych na rynek w ciągu ostatnich 3 lat, które przygotowano na podstawie własnych projektów firmy, była większa niż 2;
- d) wszystkie nowe produkty wprowadzone na rynek w ciągu ostatnich 3 lat były wyłącznie produktami powstałymi na podstawie własnych projektów firmy.

Wywiady z klientami zostały przeprowadzone przed miejscami sprzedaży, w których

4) ceramika i szkło; 5) odzież, tkaniny, obuwie; 6) oświetlenie; 7) artykuły sportowe. Realizacja próby została rozłożona równomiernie w 16 województwach. Koordynatorzy w terenie otrzymali bazę adresową 1850 firm zlokalizowanych w 608 miejscowościach. Firmy zostały wylosowane według kryteriów doboru: sekcja EKD, wielkość zatrudnienia, regionu.

są dostępne artykuły firmy objętej badaniem. Respondentami było 2088 osób, które znały produkty firmy objętej badaniem, miały ukończone 15 lat oraz wyszły ze sklepu, w którym sprzedawane są produkty tej firmy.

8. Rola dizajnu w polskich firmach

W badanych firmach panuje przekonanie o znaczeniu dizajnu w ich rozwoju. Większość ankietowanych uznaje rolę wzornictwa za kluczową lub ważną (76%), a wśród przedstawicieli firm aktywnych wzorniczo odsetek tego typu opinii wyniósł nawet 95%. Tylko w przypadku co piątej firmy rolę dizajnu uznaje się za mało ważną lub w ogóle nieważną (22%). Rola ta (oceniana jako kluczowa) jest szczególnie doceniana w procesie opracowywania nowych produktów w branżach: *meble i wyposażenie* (ponad 1/3 odpowiedzi) oraz *ceramika i szkło* (blisko 1/3 wskazań).

Wraz ze wzrostem wielkości firmy zwiększa się również skłonność do określania roli wzornictwa jako kluczowej. Postrzeganie dizajnu nie jest ograniczone w badanych podmiotach jedynie do jego funkcji estetycznej. W przypadku aż 1/4 ankietowanych firm (27%) padło stwierdzenie, że stosowanie wzornictwa jest naturalnym narzędziem zarządzania, które ma wyraźne, strategiczne znaczenie dla ich rozwoju. Jednocześnie jednak ponad 1/4 przedstawicieli badanych przedsiębiorstw deklaruje, że wzornictwo nie jest czymś, z czego systematycznie korzystają. Towarzyszy temu stosunkowo wysoki odsetek (42%) reprezentantów firm, którzy deklarują, że rola dizajnu w Polsce wzrasta (jest on wyższy w grupie menedżerów przedsiębiorstw dłużej funkcjonujących na rynku). Najwyżej rolę dizajnu we własnym sektorze oceniali przedstawiciele branż *meble i wyposażenie wnętrz*, *ceramika i szkło* oraz *odzież, tkaniny i obuwie*.

9. Wpływ dizajnu na rozwój firm

Zdecydowana większość przedstawicieli ankietowanych firm (70%) uważa, że inwestowanie we wzornictwo jest działaniem opłacalnym. Jedynie 1% badanych twierdzi, że nie warto tego robić. Analizując opinie w zakresie wpływu di-

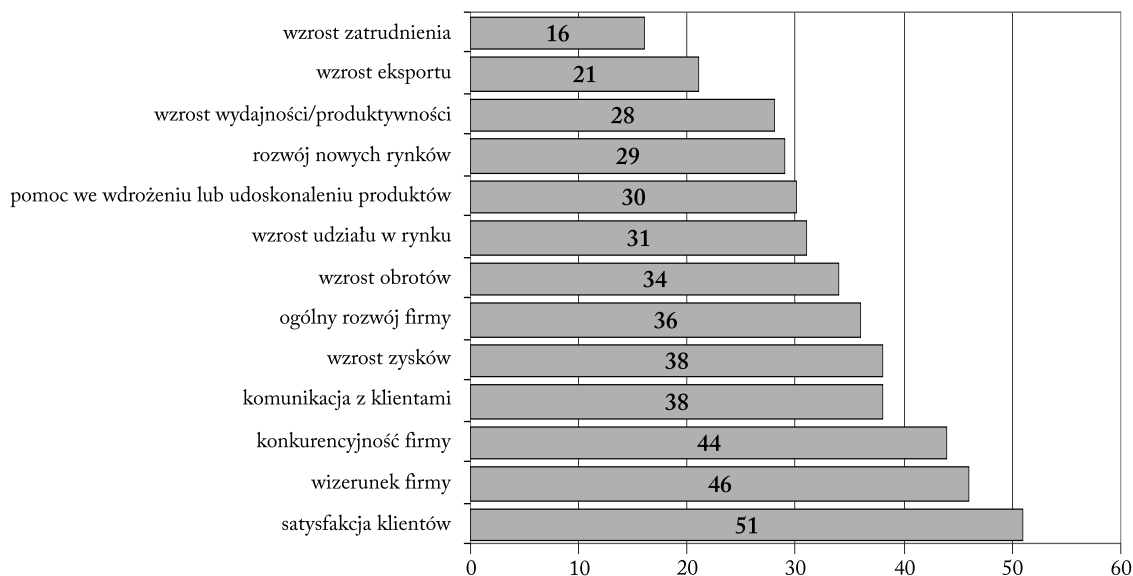
zajnu na poszczególne aspekty funkcjonowania firmy, można stwierdzić (ryc. 1), że najczęściej jest on zauważany w przypadku oddziaływania na satysfakcję klientów (51%), wizerunek firmy (46%) oraz jej konkurencyjność (44%). Niestety, jedynie w około 1/5 objętych badaniem placówek zauważany jest wpływ wzornictwa na wzrost eksportu. Świadczy to o istniejących jeszcze znaczących, potencjalnych możliwościach stosowania wzornictwa przemysłowego w budowie międzynarodowej konkurencyjności polskich firm.

Analizując deklaracje ankietowanych przedstawicieli przedsiębiorstw na temat roli poszczególnych czynników w stymulowaniu sprzedaży, można stwierdzić, że najwyższy odsetek wskazań parametrów, które mają na nią duży lub bardzo duży wpływ, dotyczył (zob. ryc. 2) jakości produktów (75%), atrakcyjnej ceny (72%) i dopasowania produktów do potrzeb konsumentów (71%). Dla ponad połowy ankietowanych (53%) wzornictwo przemysłowe ma w tym kontekście duży lub bardzo duży wpływ. Co zrozumiałe, w firmach aktywnych wzorniczo pogląd ten występuje blisko dwa razy częściej (73%) niż w przypadku firm pasywnych pod względem dizajnu (38%).

Rola wzornictwa w analizowanym kontekście jest większa w przedsiębiorstwach należących do takich sektorów jak *ceramika i szkło; odzież, tkaniny, obuwie* oraz *meble i wyposażenie wnętrz*.

Blisko co piąty ankietowany oceniał wzrost wartości produktów dzięki stosowaniu wysokiej jakości dizajnu jako mieszczący się w przedziale 6–10% (ryc. 3). Dla 13% badanych jego wpływ szacowany jest na więcej niż 20%. Jednak aż w co dziesiątej firmie dobrej jakości dizajn nie jest postrzegany jako narzędzie podnoszenia wartości produktów. Jego rola w tym kontekście doceniana jest zwłaszcza w branży *ceramika i szkło*. Niepokoi fakt, że prawie 1/5 badanych nie potrafi udzielić odpowiedzi na pytanie o wpływ dizajnu na kreowanie wartości dodanej produktów. Świadczyć to może między innymi o braku refleksji w tym zakresie lub niewykorzystywaniu dostępnych metod ekonomicznych⁵.

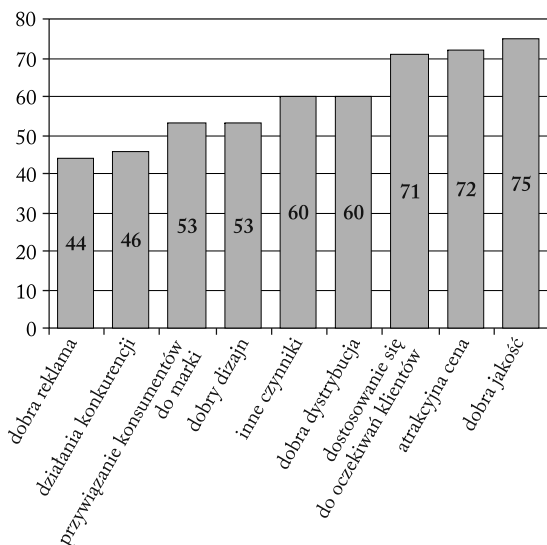
Zestawienie wyników badań dotyczących deklarowanej przez ankietowanych konsumentów skłonności do zapłaty wyższej kwoty za produkt atrakcyjny pod względem wzornictwa w porównaniu do produktu podobnej jakości, ale o mniej atrakcyjnym wzornictwie/dizajnie, oraz do opi-



Ryc. 1. Wpływ dizajnu w okresie ostatnich 12 miesięcy na poszczególne aspekty funkcjonowania firmy (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

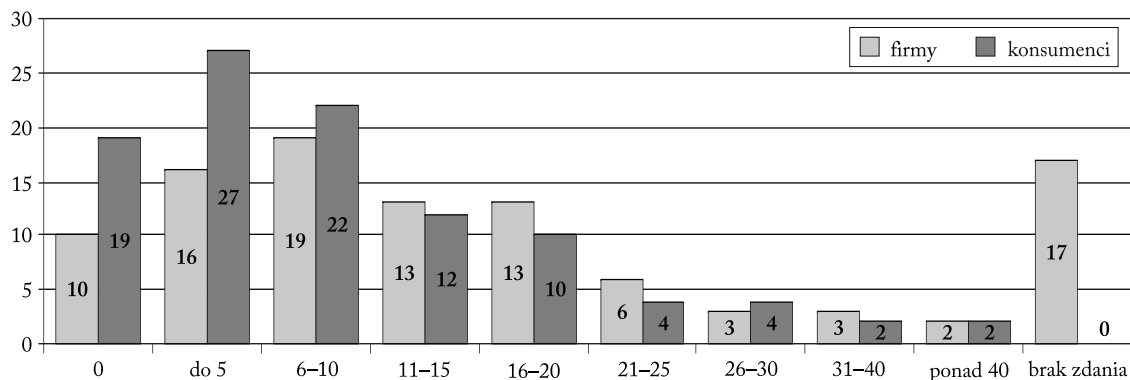
⁵ Wiele z nich można znaleźć w: Bochińska i wsp. 2010.



Ryc. 2. Oceny wpływu poszczególnych czynników na wielkość sprzedaży produktów (odsetek odpowiedzi oceniających te czynniki jako mające wpływ duży i bardzo duży)

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

nii przedstawiciele firm na temat wzrostu wartości produktów poprzez stosowanie wysokiej jakości designu przedstawiono na rycinie 3. Można zauważyć, że istnieje prawie dwukrotna przewaga liczebna osób, które nie są skłonne płacić za jakość designu, w stosunku do grupy przedstawicieli firm deklarujących wzrost wartości pro-



Ryc. 3. Opinie przedstawicieli firm na temat wzrostu wartości produktów poprzez stosowanie wysokiej jakości designu oraz deklarowana skłonność do zapłaty wyższej kwoty za produkt atrakcyjny pod względem wzornictwa w porównaniu do produktu podobnej jakości, ale o mniej atrakcyjnym wzornictwie/designie (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

duktu poprzez stosowanie dobrej jakości wzornictwa przemysłowego. Odsetek konsumentów skłonnych płacić za design do 5% wartości produktu wynosi 27% i jest o ponad 10 p.p. większy niż w przypadku deklaracji przedstawicieli firm w analizowanym wymiarze. W obu grupach respondentów identyczny jest natomiast odsetek osób deklarujący wartość dodaną designu na poziomie przekraczającym 40%.

10. Ocena czynników determinujących innowacyjność produktów

Wśród czynników pozwalających podnieść firmom poziom innowacyjności wytwarzanych przez nie produktów najwyższą oceniono znaczenie dostępu do finansowania (średnia ocena 3,62 w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza *zupełnie nieważne*, a 5 *bardzo ważne*). Na drugim miejscu znalazło się zatrudnienie wysokiej klasy specjalisty (średnia ocena 3,41). Co interesujące, jako trzecią najwyższą notę w tym kontekście uzyskała współpraca z projektantem wzornictwa przemysłowego (średnia 3,3), a blisko 1/5 ankietowanych przedstawicieli firm nadała temu czynnikowi najwyższą ocenę. Wśród firm aktywnych wzorniczo, poza dostępem do finansowania, w grupie czynników pozwalających podnieść innowacyjność zdecydowanie częściej wymieniano zatrudnienie wysokiej klasy specjalisty oraz współpracę z projektantem wzornictwa przemy-

słowego. Świadczy to o tym, że firmy wykorzystujące dizajn są przekonane o jego znaczącej roli w tworzeniu innowacyjnych produktów. Wśród pozostałych istotnych determinant innowacyjności produktów wymienia się współpracę z innymi firmami (średnia ocena 3,22), kulturę organizacji nastawioną na innowacyjność (3,19) oraz zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły wyższej (3,15). W badanych przedsiębiorstwach nie dostrzega się jednak możliwości zwiększania innowacyjności produktów poprzez korzystanie z oferty instytucji podaży innowacji. Współpraca z jednostkami badawczo-rozwojowymi oraz szkołami wyższymi oceniona została w tym kontekście najniżej ze wszystkich determinant (średnie oceny 2,73 i 2,76), przy czym, odpowiednio, ponad 1/5 i 1/4 ankietowanych określiła je jako zupełnie nieważne.

Dynamika obrotów firm ma wpływ na ich deklaracje dotyczące roli czynników wpływających na poziom innowacyjności wytwarzanych przez te podmioty produktów (tab. 2). Przedstawiciele firm, których obroty w ciągu ostatnich 3 lat rosły, znacznie wyżej oceniają rolę badań rynkowych (średnia jest wyższa o 0,84

punktu) niż reprezentanci firm, których obroty w tym okresie uległy zmniejszeniu. Ich ocena roli współpracy z projektantami jest również wyższa niż w przypadku firm o malejących obrotach (o 0,71 punktu).

Także wielkość przedsiębiorstwa wpływa na składane przez jego przedstawicieli deklaracje dot. czynników, które determinują poziom innowacyjności wytwarzanych przez te firmy produktów (tab. 3). Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły wyższej jest szczególnie doceniane w tym kontekście przez firmy duże, zatrudniające ponad 250 pracowników (średnia ocena tego czynnika jest w ich przypadku o 0,9 punktu wyższa niż w małych firmach). W dużych przedsiębiorstwach przywiązuje się również większą wagę niż w podmiotach małych do zatrudnienia wysokiej klasy specjalisty (ocena wyższa odpowiednio o 0,83 punktu). Podobna zależność występuje w przypadku postrzegania roli współpracy z projektantem wzornictwa przemysłowego. W dużych firmach czynnik ten, jako determinanta konkurencyjności produktów, uzyskał średnią ocenę wyższą o 0,52 punktu niż w przypadku małych firm.

Tab. 1. Ocena znaczenia poszczególnych determinant innowacyjności produktów w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza *zupełnie nieważne*, a 5 – *bardzo ważne*

Determinanty innowacyjności produktów	Ocena determinanty w skali od 1 do 5 (częstotliwość odpowiedzi w %)					średnia ocena
	1	2	3	4	5	
Dostęp do finansowania	7,9	6,1	25,7	36,8	23,6	3,62
Zatrudnienie wysokiej klasy specjalisty	10,0	12,9	25,0	30,7	21,4	3,41
Współpraca z projektantem wzornictwa przemysłowego	11,1	13,2	29,6	27,1	18,9	3,30
Współpraca z innymi firmami	10,7	12,5	32,1	33,6	11,1	3,22
Proinnowacyjna kultura organizacji	8,6	13,9	38,9	26,8	11,8	3,19
Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły wyższej	11,8	16,1	32,1	25,7	14,3	3,15
Badania rynkowe	13,6	17,1	28,9	27,9	12,5	3,09
Uzyskanie grantu na działalność B+R	17,5	16,4	31,1	19,6	15,4	2,99
Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły średniej	16,8	19,3	33,9	22,9	7,1	2,84
Współpraca z jednostką B+R	21,1	25,0	23,2	21,4	9,3	2,73
Współpraca ze szkołą wyższą	26,4	23,9	25,7	15,4	8,6	2,56

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tab. 2. Relacja pomiędzy ocenami czynników, które determinują innowacyjność produktów, a dynamiką obrotów

Determinanty innowacyjności produktów	Średnie oceny czynników determinujących innowacyjność produktów w układzie grup firm o poszczególnych typach dynamiki obrotów				
	obroty mniej więcej takie same	wzrost obrotów	zmniejszenie się obrotów	brak odpowiedzi	średnia ocena
Współpraca z jednostką B+R	2,71	2,81	2,52	2,73	2,73
Współpraca ze szkołą wyższą	2,50	2,54	2,44	2,97	2,56
Zatrudnienie wysokiej klasy specjalisty	3,27	3,55	3,44	3,50	3,41
Współpraca z innymi firmami	3,16	3,35	3,32	2,97	3,22
Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły wyższej	3,07	3,26	3,12	3,13	3,15
Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły średniej	2,78	2,86	3,00	2,93	2,84
Współpraca z projektantem wzornictwa przemysłowego	3,26	3,43	2,72	3,50	3,30
Uzyskanie grantu na działalność B+R	2,93	3,06	2,72	3,23	2,99
Badania rynkowe	3,00	3,39	2,56	2,93	3,09
Dostęp do finansowania	3,57	3,74	3,64	3,43	3,62
Proinnowacyjna kultura organizacji	3,07	3,30	3,24	3,33	3,19

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tab. 3. Relacja pomiędzy ocenami czynników determinujących poziom konkurencyjności produktów a wielkością firm

Determinanty innowacyjności produktów	Oceny determinant innowacyjności produktów w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza <i>zupełnie nieważne</i> , a 5 <i>bardzo ważne</i> w układzie firm według ich wielkości			
	duża (250 i więcej)	średnia (50–249)	mała (10–49)	średnia ocena
Współpraca z jednostką B+R	3,29	2,77	2,66	2,73
Współpraca ze szkołą wyższą	3,00	2,84	2,41	2,56
Zatrudnienie wysokiej klasy specjalisty	4,18	3,38	3,35	3,41
Współpraca z innymi firmami	3,59	3,15	3,21	3,22
Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły wyższej	3,94	3,25	3,04	3,15
Zatrudnienie dobrze przygotowanego absolwenta szkoły średniej	2,65	2,89	2,84	2,84
Współpraca z projektantem wzornictwa przemysłowego	3,71	3,47	3,19	3,30
Uzyskanie grantu na działalność B+R	3,29	3,30	2,84	2,99
Badania rynkowe	3,53	3,19	3,01	3,09
Proinnowacyjna kultura organizacji	3,41	3,27	3,14	3,19
Dostęp do finansowania	3,76	3,58	3,63	3,62

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

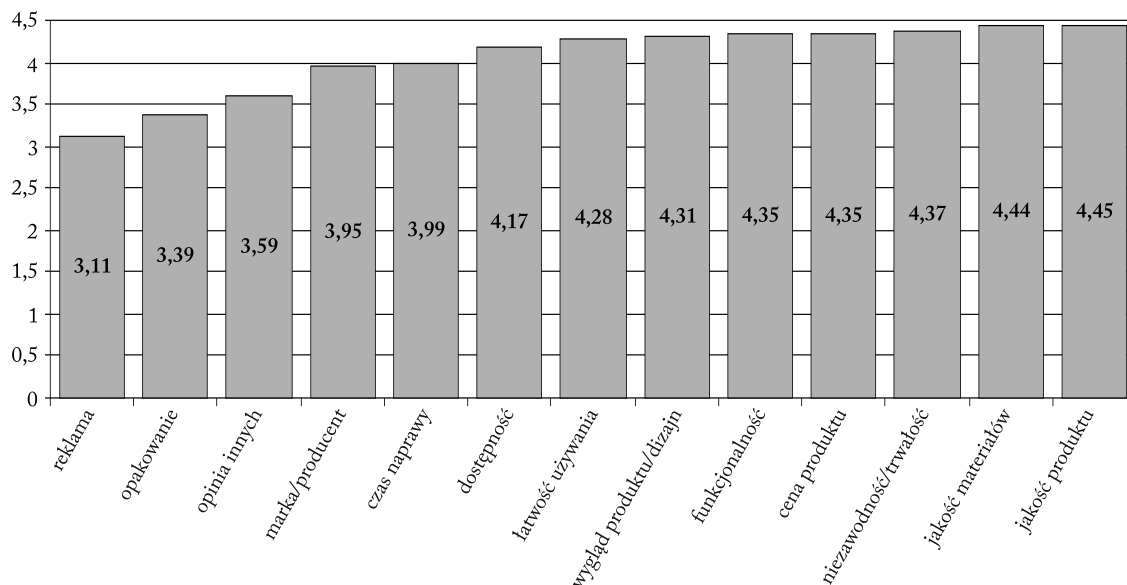
11. Znaczenie dizajnu z perspektywy konsumentów

Wiedza dotycząca znaczenia poszczególnych parametrów związanych z produktami odgrywa istotną rolę we wzmacnianiu konkurencyjności firm. Wśród 2088 konsumentów objętych badaniem najwyższą średnią ocenę uzyskała jakość produktu (4,45 w pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza *zupełnie nieważne*, a 5 – *bardzo ważne*), a aż 57% osób określiło ten czynnik jako bardzo ważny. W dalszej kolejności znaczenie dla konsumentów mają: jakość materiałów (ocena 4,44), niezawodność (4,37) oraz cena produktów (4,35). Dla blisko połowy badanych (49%) bardzo wysokie znaczenie ma wygląd/dizajn⁶ (4,31). Stosunkowo niskie znaczenie z perspektywy kupujących mają takie atrybuty produktów jak marka/producent (34% ocen *bardzo ważne*, średnia ocena w pięciopunktowej skali – 3,99), opinia innych (24%, 3,59), opakowanie (22%, 3,39). Najmniej istotnym parametrem, zdaniem ankietowanych, wpływającym na ich decyzje dotyczące zakupu, jest reklama (jedy-

nie 16% badanych uznało ją za czynnik bardzo ważny, w pięciopunktowej skali uzyskał on średnią ocenę 3,11). Jest to jednak tylko deklaracja konsumentów i być może tak niska pozycja tego czynnika wynika z niechęci do przyznania się do działania pod wpływem oglądanych reklam.

12. Podsumowanie

Jak wynika z wielu badań międzynarodowych, wzornictwo przemysłowe może być efektywnie wykorzystywane do budowania przewagi rynkowej firm. Korzystny wizerunek dizajnu danego kraju pozwala działającym na jego obszarze przedsiębiorstwom na osiąganie wyższej pozycji konkurencyjnej. W tym wymiarze dizajn może być więc postrzegany jako pewnego rodzaju dobro publiczne, z którego trudno jest wykluczyć kogokolwiek, a korzystanie z niego przez jednych nie wpływa na poziom jego konsumowania przez innych. Wzornictwo przemysłowe jest również relatywnie tanim narzędziem wzmacniania wartości dodanej wyrobów. Dlatego też wsparcie instytucjonalnych ram dla rozwoju di-



Ryc. 4. Średnie oceny parametrów produktów mających wpływ na podjęcie decyzji o jego zakupie (przy użyciu pięciopunktowej skali, gdzie 1 oznacza *zupełnie nieważne*, a 5 – *bardzo ważne*)

Źródło: obliczenia własne na podstawie przeprowadzonych badań.

⁶ W ankiecie zastosowano opis wzornictwa przemysłowego przy użyciu określeń wygląd/design w celu jak najszerszego umożliwienia rozpoznania tego pojęcia u mniej zorientowanych nabywców.

zajnu na poziomie państwa powinno stanowić istotny element jego polityki gospodarczej. Na publiczny wymiar wartości wzornictwa wskazuje również jego znaczenie w zakresie wprowadzania do produkcji rozwiązań spełniających wymogi ergonomii, co w konsekwencji przyczynia się do poprawy zdrowia i jakości życia obywateli. Wzornictwo przemysłowe poprzez projektowanie ukierunkowane na minimalizację zużycia materiałów i późniejszą efektywną utylizację wyrobów stanowi istotny czynnik w procesie rozwoju zrównoważonego.

Zaprezentowane w niniejszym artykule wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w Polsce potwierdzają istnienie przekonania wśród przedstawicieli firm, że dizajn można efektywnie wykorzystywać do zwiększenia wartości dodanej wytwarzanych produktów. Ponadto, jak pokazały badania, polscy konsumenci również są skłonni płacić wyższą cenę za produkty odznaczające się dizajnem wysokiej jakości.

Bibliografia

- Bochińska B., Ginalska J., Mamica Ł., Wojciechowska A. (2010). *Design Management: Zarządzanie wzornictwem*. Warszawa: Instytut Wzornictwa Przemysłowego.
- Bochińska B., Palczewska I., Putkiewicz A. (2007). *Analiza aplikacji wzornictwa przemysłowego w polskich przedsiębiorstwach*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Design Council (2005). *Design Index: The Impact of Design on Stock Market Performance*. Report to December 2004, London.
- Design Council (2006). *Design in Britain 2005–2006*. London.
- Danish Design Centre (2003). *Economic Effects of Design*. Report for National Agency for Enterprise & Housing, Copenhagen.
- European Commission (2009). *Design as a Driver of User-Centred Innovation*. Commission Staff Working Document, Brussels.
- Freeman C. (1982). *The Economics of Industrial Innovation* (wyd. 2). London: Frances Pinter.
- Grzechnowska A., Mostowicz E. (2003). *Udział wzornictwa przemysłowego w rozwoju przedsiębiorstw* („Prace i materiały”, nr 9). Warszawa: Instytut Wzornictwa Przemysłowego.
- Hertenstein J.H., Platt M.B. (2001). „Valuing design: Enhancing corporate performance through design effectiveness”, *Design Management Journal*, t. 12, nr 3.
- Lash S., Urry J. (1994). *Economies of Signs and Space (Theory, Culture and Society)*. London: Sage.
- Mamica Ł. (red.) (2008). *Wzornictwo przemysłowe w Małopolsce – oczekiwania firm i studentów*. Kraków: Krakowski Park Technologiczny.
- Mamica Ł. (2010a). *Design against other determinants of clients' purchase decisions*. 6th International GABER Conference Proceedings, New York, USA.
- Mamica Ł. (2010b). „Wzornictwo przemysłowe jako element wartości eksploatacyjnej produktów”, w: J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna* („Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 111). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Multu B., Er A. (2003). *Design Innovation: Historical and Theoretical Perspectives on Product Innovation by Design*. The paper presented at the 5th European Academy of Design Conference, Barcelona.
- Power D. (red.) (2004). *The Future in Design: The Competitiveness and Industrial Dynamics of the Nordic Design Industry*. Uppsala: Nordic Innovation Centre.
- OECD, Eurostat (2005). *Podręcznik Oslo: pomiar działalności naukowej i technicznej: zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Warszawa.
- Samuelson P.A. (1954). „The pure theory of public expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, nr 36(4).
- Taylor F.W. (1911/1923) *The Principles of Scientific Management* (reprint). New York, London: Harper & Brothers Publishers.
- The Danish Government (2007). *DesignDenmark*, April.
- Veblen T. B. (1899/2008). *Teoria klasy próżniaczej* (przeł. J. Frentzel-Zagórska). Warszawa: Wydawnictwo Muza.
- Verganti R. (2003) „Design as brokering of languages: Innovation strategies in Italian firms”, *Design Management Journal*, t. 14, nr 3.
- Verganti R. (2008). „Design, meanings, and radical innovation: A metamodel and research agenda”, *The Journal of Product Innovation Management*, nr 25.
- Walton M., Duncan I. (2003). *Building a Case for Added Value Through Design: Report to Industry New Zealand*. Wellington: NZ Institute of Economic Research.
- Walsh V., Roy R., Bruce M., Potter S. (1992). *Winning by design*. Oxford: Basil Blackwell.

The impact of industrial design on the competitiveness of Polish enterprises

Industrial design is an important factor in the competitiveness of enterprises. In countries where the cost of labour is high, it allows enterprises to create added value of their products. Other expected impacts of good quality design are connected with ergonomics, which has a positive influence on the health of population, cultural heritage and environment (products which are easily recyclable). The paper presents the results of a questionnaire conducted in 2009 and 2010 in 280 Polish enterprises and among 2088 customers familiar with their products. The enterprises were very aware of the role of design in their development (76 per cent consider it key or important), and 70 per cent of them declared that investment in design was profitable. About half of the customers said that design was one of the factors influencing their purchase decision. On a five point scale (where 1 is not important at all and 5 is the most important), it received an average mark of 4.31, compared with 4.45 for product quality, which was deemed the most crucial.

Key words: industrial design, competitiveness, innovativeness.

Pasquale Tridico

Trajektorie rozwoju społeczno-ekonomicznego w gospodarkach postkomunistycznych

Celem poniższego artykułu jest próba określenia relacji między instytucjami a rozwojem gospodarczym w przypadku postkomunistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz byłych republik Związku Radzieckiego. Odnosząc się do literatury na temat różnorodnych form kapitalizmu, dokonałem klasyfikacji gospodarek postkomunistycznych zgodnie z ich modelem społeczno-ekonomicznym oraz sprawdziłem, czy typ modelu wywiera wpływ na rozwój społeczno-ekonomiczny. Przedstawiłem pięć typów modeli społeczno-ekonomicznych gospodarek postkomunistycznych: model konkurencyjny, korporacyjny, etatystyczny, hybrydowy i państwowy. Dzięki analizie czynnikowej zauważyłem, że zmienne identyfikujące model kapitalizmu konkurencyjnego nie są istotne dla wzrostu gospodarczego. Wręcz przeciwnie, wzrost gospodarczy w połączeniu z rozwojem kapitału ludzkiego przede wszystkim spowodowany jest przez coraz wyższy poziom wydatków publicznych w obszarze zdrowia i edukacji oraz przez rozwój praw i wolności obywatelskich. Te dwie zmienne lepiej identyfikują korporacyjny typ modelu społeczno-ekonomicznego.

Słowa kluczowe: instytucje, wzrost gospodarczy, modele społeczno-ekonomiczne, transformacja gospodarcza.

1. Kontekst i historia transformacji

Minęło ponad dwadzieścia lat od upadku muru berlińskiego. Wydarzenie to formalnie zapoczątkowało transformację gospodarek państw socjalistycznych od centralnego planowania w kierunku gospodarki rynkowej. Jednakże, kilka miesięcy wcześniej, inne ważne fakty miały miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej. Pierwszym z nich były obrady Okrągłego Stołu w Polsce wiosną 1989 r., podczas których przywódcy komunistyczni oraz liderzy ruchu Solidarność połączyli siły w celu wypracowania porozumienia dotyczącego przyszłości Polski i rozpoznania możliwości rozpoczęcia procesu reform, co miało doprowadzić do liberalizacji systemu i rozwoju pluralizmu politycznego. Kontraktowe wybory parlamentarne w czerwcu 1989 r., jako bezpośredni efekt porozumień Okrągłego Stołu, w istocie są wydarzeniem najważniejszym; otworzyły one drogę do dalszej systemowej zmiany, początkowo

w Europie Środkowo-Wschodniej, a następnie w krajach byłego Związku Radzieckiego¹.

W wyborach do niższej izby polskiego parlamentu, 40% miejsc obsadzonych zostało w sposób demokratyczny, 60% zaś zarezerwowano dla partii komunistycznej i jej sojuszników. Wszystkie mandaty pochodzące z czterdziestoprocentowej puli wyłonionej w sposób demokratyczny wygrała koalicja ruchów społecznych pod szyldem Solidarności. Wybory do Senatu były całkowicie demokratyczne: 99 mandatów na 100 przypadło kandydatom Solidarności. Po wyborach, dla wszystkich w Polsce, Związku Radzieckim i na Zachodzie, jasne stało się to, że komuniści utracili swoją legitymizację i prawdopodobnie nie będą w stanie stworzyć większości umożliwiającej powstanie własnego rządu. Dlatego też kontraktowe wybory do polskiego parlamentu to symbol upadku systemu komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej. Wydarzenie to wywarło duży wpływ na pieriestrojkę w ZSRR, mającą prowadzić kraj w stronę jawności, demokracji

Uniwersytet Roma Tre w Rzymie.
Przełożył Robert Chrabąszcz.

¹ Po upadku Związku Radzieckiego, w grudniu 1991 r. powstała Wspólnota Niepodległych Państw, która jest jedynie konfederacją niepodległych krajów.

i pluralizmu. Z dużym prawdopodobieństwem możemy założyć, że istniała wzajemna i pozytywna interakcja między pieriestrojką i Solidarnością, której wspólnym celem było zreformowanie systemu w dawnym Związku Radzieckim. Co więcej, rola Gorbaczowa okazała się kluczowa dla uniknięcia zbrojnej interwencji wojsk Układu Warszawskiego, najpierw w Polsce, a następnie w NRD oraz w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Pierwszy niekomunistyczny rząd w krajach Układu Warszawskiego powstał we wrześniu 1989 r. w Polsce, a przewodniczył mu Tadeusz Mazowiecki. Jesienią 1989 r. polityka gospodarcza polskiego rządu nie była jeszcze jasno określona. W samej Solidarności można dostrzec przynajmniej trzy różne podejścia do procesu reform:

1. W pierwszym z nich postulowano typ transformacji zorientowanej socjaldemokratycznie, modelowanej na skandynawski wzór społeczno-ekonomiczny. Zatem podejście to akcentowało polityczne przemiany w kraju, wprowadzenie pluralizmu i zasad demokratycznych z jednej strony, a z drugiej charakteryzowało je przywiązanie do silnej roli związków zawodowych oraz robotników, podobne do europejskiego porządku socjaldemokratycznego.
2. Drugą opcję wspierali liberalni ekonomiści i technokraci rządu Tadeusza Mazowieckiego, tacy jak Leszek Balcerowicz i doradcy zagraniczni w rodzaju Jeffreya Sachsa, pragnący radykalnie przeobrazić kraj na wzór anglosaskiego modelu gospodarczego, w tym czasie zorientowanego w kierunku tzw. reganonomiki, łączącej w sobie reaganowskie i thatcherowskie programy reform realizowanych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w latach 80. Reaganomika miała być zinternacjonalizowana poprzez wprowadzenie jej zasad w Ameryce Łacińskiej i innych krajach rozwijających się oraz w państwach postkomunistycznych – zasady te określano wtedy mianem Konsensusu Waszyngtońskiego.
3. Trzeci model odnosił się do rozwiązań kontynentalnych, które stosowano w Niemczech i Francji. Ideą było przeobrazenie gospodarki stopniowo, wprowadzenie prywatnych praw

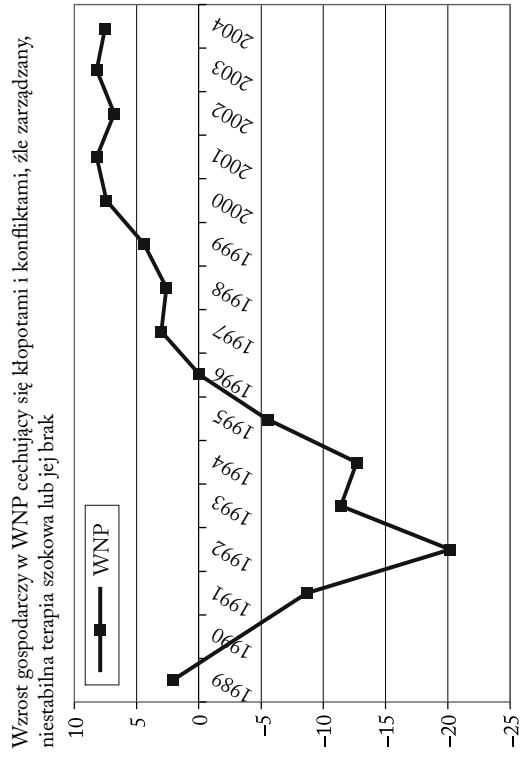
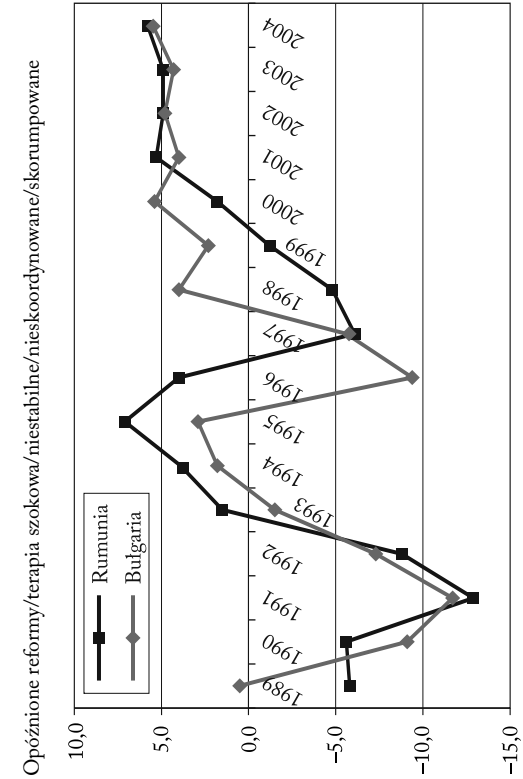
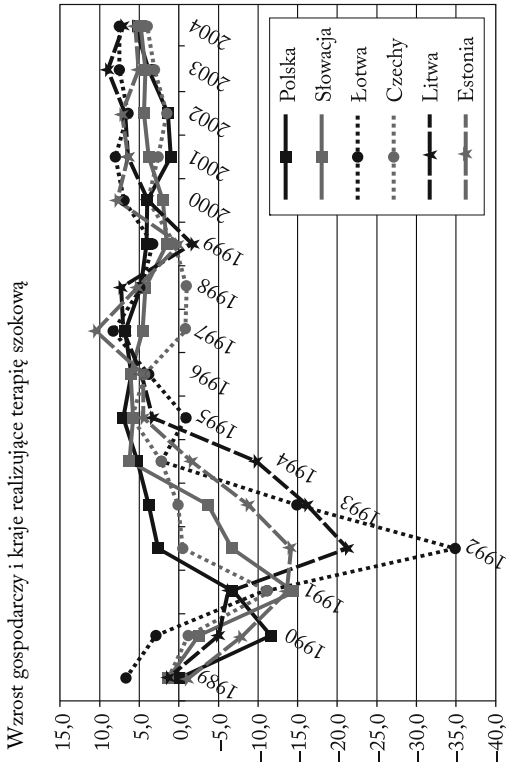
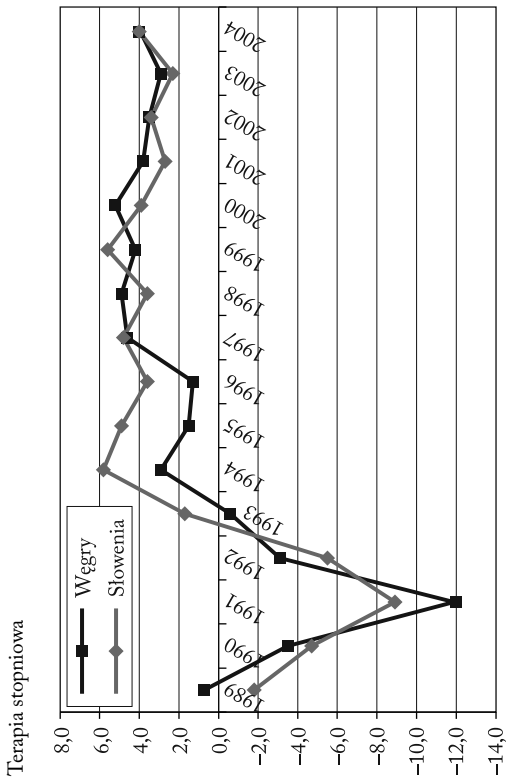
własności, utrzymując przy tym kontrolę państwa nad gospodarką.

Te trzy modele były także rozważane jako potencjalne opcje wśród byłych krajów komunistycznych, które wkrótce miały doświadczyć radykalnej transformacji. Jednak ostatecznie, większość tych państw zdecydowała się wybrać drugi model wspierany przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, a także przez sporą część ekonomistów zagranicznych, którzy niemal natychmiast zostali wiodącymi doradcami w wielu krajach postkomunistycznych. MFW i BŚ oferowały pomoc finansową i techniczną dla gospodarek w tranzycji, pod warunkiem przyjęcia przez nie rekomendowanych strategii i polityk. Pierwsza opcja nie zmaterializowała się w żadnym kraju postkomunistycznym, podczas gdy trzecie rozwiązanie, stopniową transformację w kierunku modelu kontynentalno-europejskiego, przyjęto na Węgrzech i w Słowenii.

W kolejnych częściach artykułu opiszę podstawowe aspekty transformacji w ciągu ostatnich dwudziestu lat, próbując uchwycić różnice i podobieństwa, ścieżki zależności, modele społeczno-ekonomiczne oraz wyniki gospodarcze. Druga część opisuje wyniki gospodarcze i społeczny koszt transformacji, część trzecia bada proces zmiany instytucjonalnej i wprowadzonych reform, próbując określić, czy istnieje związek przyczynowy między wskaźnikami Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju a wzrostem gospodarczym; część czwarta dokonuje klasyfikacji różnych typów modeli społeczno-ekonomicznych i testuje ich wpływ na rozwój; w części piątej dokonano analizy różnych form kapitalizmu i ich relacji z kluczowymi społeczno-ekonomicznymi wskaźnikami rozwoju; część szósta podsumowuje najważniejsze wnioski wynikające z artykułu.

2. Wyniki ekonomiczne i koszty społeczne transformacji gospodarki

Poglądy ekonomistów na politykę transformacji były dość kontrowersyjne i zróżnicowane (Sachs 1991; Kołodko, Nuti 1997; Åslund 2001; podobnie: Dąbrowski 2001). W latach 90. debata dotycząca typów transformacji i błędów popełnionych przez decydentów była bardzo



Ryc. 1. Recesja i ożywienie gospodarcze w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w byłym ZSRR w latach 1989–2004

Źródło: Transition Reports.

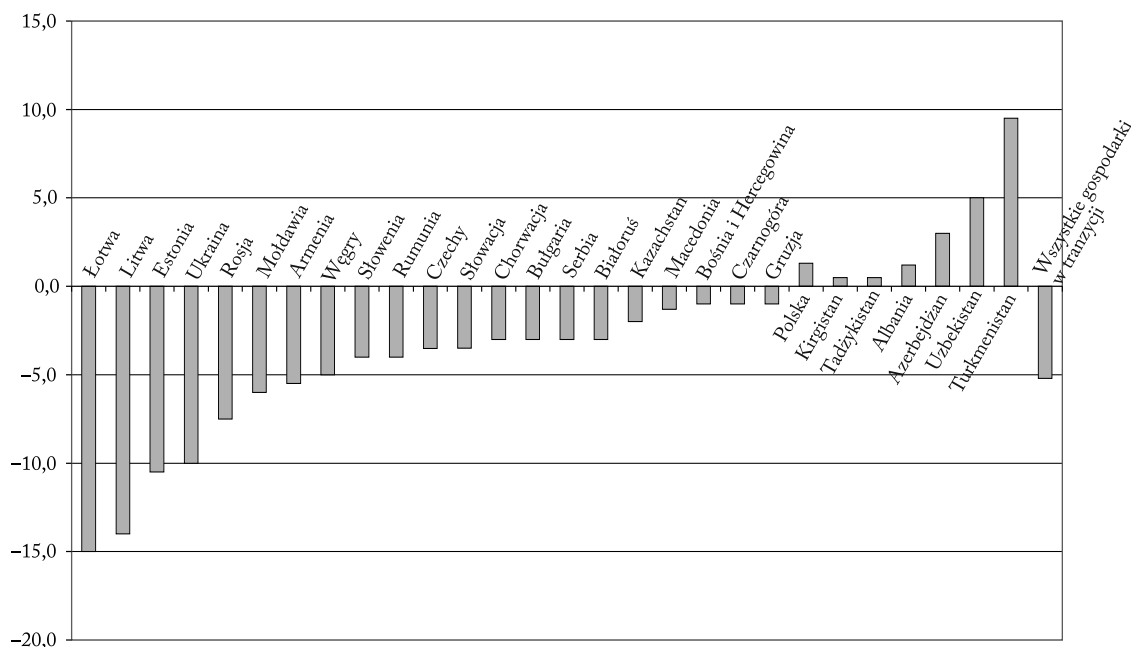
intensywna. Krótko mówiąc, niektórzy ekonomiści krytykowali tempo jej wdrażania, inni intensywność reform, a jeszcze inni ich potrzebę oraz odpowiedniość. Wdrażany zestaw reform doprowadził do istotnego szoku gospodarczego, powodując olbrzymią fluktuację kursów walut, która generowała skutki dużo większe niż pierwotnie zakładano.

Powszechnie przyjmuje się, że pomimo pewnych kłopotów z pomiarem, problemy powstałe podczas transformacji od gospodarki planowanej do rynkowej, w tym istnienie szarej strefy, kłopoty statystyczne, spójność systemów księgowania itd. (zob. Nuti 1999; Åslund 2001), wielka transformacja doprowadziła do olbrzymiej recesji (Kornai 1994; Svejnar 2002; Stiglitz 1998).

Jak ukazują to wykresy poniżej, w krajach środkowoeuropejskich na początku lat 90. recesja wynosiła od 20 do 40%, podczas gdy w krajach byłego ZSRR wyglądało to nawet gorzej i PKB spadł w niektórych przypadkach o 60%. (*Transition Report* 2001). Równocześnie oży-

wienie gospodarcze było szybsze, stabilniejsze i bardziej spójne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii) niż w krajach byłego ZSRR. Przyczyny różnicowania leżą w odmiennych okolicznościach rozpoczęcia procesu reform, różnych politykach i instytucjach oraz błędach popełnianych przez decydentów (Gomulka 1995; Falcetti i wsp. 2000; Nuti 2001; De Vincenti 2002).

Po dziesięciu latach transformacji, uznając za początek 1989 r.², tylko kilka państw osiągnęło lub przekroczyło PKB z 1989 r. (Polska, Węgry, Słowacja i Słowenia). Po piętnastu latach dołączyły do nich Czechy, Estonia i Albania. W krajach byłego ZSRR sytuacja była bardzo zła i żadnemu z nich w 2004 r. nie udało się osiągnąć poziomu PKB z 1989 r., oprócz Uzbekistanu, Białorusi i Turkmenistanu. Przyczyn tych wyjątków należy upatrywać w tym, że były to nadal gospodarki centralnie planowane, które nie rozpoczęły rzeczywistego procesu transformacji; dlatego też nie przeszły okresu recesji, tak jak



Ryc. 2. Zmiany w PKB (w %) w 2009 r.

Źródło: *Transition Report* 2009.

² Jednak w większości państw byłego ZSRR proces reform rozpoczął się dopiero po upadku imperium sowieckiego w 1991 r.

doświadczyły go gospodarki wdrażające reformy. Po prawie dwudziestu latach transformacji sytuacja w państwach postkomunistycznych wydaje się niestabilizowana. Co więcej, współczesne kryzysy gospodarcze ujawniły, jak bardzo podatne na szoki zewnętrzne są gospodarki w okresie przemian, z nielicznymi wyjątkami. Celem tego artykułu nie jest dogłębna analiza obecnych kry-

zysów. Chcę jedynie podkreślić, że w dwudziestą rocznicę upadku muru berlińskiego nastąpiło podobne załamanie gospodarcze jak w latach 1989–1990. Oczywiście przyczyny obecnej recesji są całkowicie odmienne. Jak ukazuje rycina 2, państwa bałtyckie, będące gospodarkami otwartymi i niewielkimi (sklasyfikowane jako konkurencyjne gospodarki rynkowe w kolejnej części

Tab. 1. Poziom realnego PKB w 2004 i 2008 r. (1989 = 100)

Europa Środkowa i Bałkany ^a	Poziom 2004	Poziom 2008	(\$) PKB <i>per capita</i> 2008	Były ZSRR ^b	Poziom 2004	Poziom 2008	(\$) PKB <i>per capita</i> 2008
Słowenia	120	136,5	27 168,40	Rosja	77,0	97,0	12 074,5
Czechy	108	126,7	25 395,00	Białoruś	100,0	134,5	6 285,5
Estonia	102	113,7	16 508,40	Ukraina	51,0	60,7	3 937,0
Polska	135	156,5	13 838,90	Kazachstan	94,0	124,5	8 736,4
Węgry	115	119,6	15 326,10	Armenia	89,0	131,3	3 711,2
Litwa	84	99,8	14 017,80	Turkmenistan	105,0	160,3	2 915,6
Słowacja	114	142,4	18 248,90	Azerbejdżan	71,0	163,0	5 507,4
Chorwacja	91	104,8	15 552,40	Gruzja	41,0	73,5	2 845,0
Łotwa	83	98,0	14 909,10	Uzbekistan	107,0	144,8	1 007,4
Albania	129	154,5	4 066,10	Kirgistan	75,0	94,2	952,5
Bośnia i Hercegowina	57	78,9	4 833,50	Mołdawia	41,ż	57,5	1 766,0
Serbia	60	81,1	6 761,00	Tadżykistan	62,ż	91,9	794,8
Czarnogóra	72	101,1	6 509,00	Wspólnota Państw Niepodległych	76,0	111,0	4 211,0
Rumunia	92	113,2	9 186,50	wszystkie państwa transformujące gospodarke	94,7	117,0	12 013,9
Macedonia	78	95,7	4 761,30				
Bułgaria	84	105,7	6 561,10				
CEEC5+ (5 najlepiej rozwiniętych państw Europy Środkowo-Wschodniej) ^c	116	131,0	19 647,35				
CEEC5- (5 najslabiej rozwiniętych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkany) ^d	86	107,0	9 582,00				
Wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkany	96	119,0	14 614,90				

^a Bałkany: pozostałe państwa bałkańskie w tym także Chorwacja: Serbia, Macedonia, Czarnogóra, Albania i Chorwacja.

^b Państwa byłego ZSRR będące dziś częścią Wspólnoty Niepodległych Państw (pozostałe gospodarki w tranzycji)

^c CEEC5+ – 5 najbardziej rozwiniętych państw Europy Środkowowschodniej: Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Estonia.

^d CEEC5- – 5 najslabiej rozwiniętych państw Europy Środkowowschodniej: Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa, Słowacja.

Źródło: *Transition Reports*.

artykułu), w największym stopniu odczuli skutki obecnego kryzysu. Turkmenistan i Uzbekistan, które określam jako gospodarki etatystyczne, nadal doświadczają stosunkowo wysokiego wzrostu gospodarczego. Inne państwa, w tym Polska (1,3%), Albania (1,2%), Azerbejdżan (3%), Tadżykistan i Kirgistan (0,5%) relatywnie nieźle radzą sobie z recesją. Średnia stopa recesji w gospodarkach w tranzycji wynosi $-5,2\%$. W 1990 r., pierwszym roku reform dla większości transformujących się gospodarek, recesja wyniosła $-4,6\%$ (Tridico 2007).

Przeciętny poziom PKB w krajach reformujących gospodarkę w 2008 r. przyjmuje wartość 117 (w 1989 = 100). Jednak z powodu obecnego kryzysu, w końcu 2009 r. ich poziom PKB był niższy niż w 2008 r., a zatem niższy niż 117. Wiele państw, w tym Rosja, Ukraina, Gruzja, Kirgistan, Mołdawia i Tadżykistan z krajów byłego ZSRR oraz Serbia, Bośnia i Hercegowina, Litwa i Łotwa wśród państw środkowoeuropejskich miały PKB nadal niższe niż w 1989 r. (Chorwacja, Czarnogóra, Rumunia i Bułgaria niewiele przekraczały wartość 100).

Ponadto, jeżeli mamy na uwadze społeczną stronę reformujących się gospodarek, możemy zaobserwować, że dotknęła je bardzo wysoka stopa bezrobocia (*Transition Report* 2004), wzrastające nierówności społeczne (mierzone współczynnikiem GINI), znaczący wskaźnik ubóstwa (według OECD 2000, odsetek pracowników fizycznych stanowi większość bezrobotnych). Co więcej, nadal dużą rolę odgrywa szara strefa gospodarki i korupcja (Kaufmann, Kaliberda 1995). Oczywiście w konkretnej gospodarce danego kraju sytuacja jest wysoce zróżnicowana.

W trakcie procesu transformacji wzrósł poziom ubóstwa. W 1989 r. około 14 mln mieszkańców tych krajów żyło za 4 dolary dziennie. W połowie lat 90. było ich już około 147 mln (UNDP 2000). Korzyści gospodarcze nie są dystrybuowane w sposób satysfakcjonujący, szczególnie w krajach byłego ZSRR, gdzie większość ludzi żyje poniżej poziomu z 1989 r. Zubożenie społeczeństwa jest konsekwencją kryzysu gospodarczego wczesnych lat 90.: olbrzymiego spadku produktywności, bardzo wysokiego bezrobocia, zmniejszenia płac realnych i wzrostu nierówności dochodowych (Ruminska-Zimny 1997).

Transformacja gospodarcza okazała się bardzo kosztowna w jej aspekcie społecznym, szczególnie w krajach byłego ZSRR. Niektóre z nich, a także państwa byłej Jugosławii, doświadczyły tragicznych wydarzeń, wojen domowych, wzrostu przestępczości i najgorszych przejawów ekonomii chaosu. Co więcej, w prawie każdym kraju byłego ZSRR rygorystycznie wdrożono paradygmat Konsensusu Waszyngtońskiego. Polityki społeczne oraz instytucjonalne umożliwiające zarządzanie instytucjonalne, ochronę słabszych i uboższych, a także zarządzanie konfliktem były niemal zupełnie nieobecne. Gwałtowne wdrożenie gospodarki rynkowej i rezygnacja z polityki społecznej, polityki państwa dobrobytu i redystrybucji dochodu spowodowały zwiększenie ubóstwa, nierówności i bezrobocia (Adam 1999). Dominujący stan próżni instytucjonalnej sprzyjał zachowaniom antyspołecznym, korupcji, wzrastającej nieufności i nierówności, faworyzował przywileje jednostek, grupy interesu, oligarchów, wspierał zachowania osób poszukujących renty, z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla kapitału społecznego i rozwoju (Kornai 2006; Raiser 1999).

Tabela 2 ukazuje wyraźnie różnice między gospodarkami w tranzycji pod względem kilku zmiennych społeczno-ekonomicznych. Najbardziej zaawansowane gospodarki w tranzycji to CEEC5+. Najgorzej wypadają kraje Wspólnoty Niepodległych Państw. Różnice są wyraźne, nie tylko jeśli chodzi o wyniki gospodarcze, lecz także w wymiarze społecznym, takim jak ubóstwo, nierówności, oczekiwana długość życia; i w wymiarze instytucji politycznych (wolność słowa i rozliczalność).

W bardzo interesującym artykule Kowalik (2001) podkreśla, że „najlepiej wypadające gospodarki w tranzycji” nadal dotykane są wieloma problemami społecznymi, wyeliminowanymi lub znacząco zmniejszonymi dawno temu w państwach „starej” UE. Odnosi się do wzrostu ubóstwa, nierówności, korupcji, dyskryminacji kobiet, bezrobocia, ubóstwa wśród rolników i robotników oraz do zróżnicowania dochodów regionalnych w danym państwie.

Ogólnie możemy zatem uznać, że wiele czynników zaciemnia obraz zrównoważonej transformacji i że jej społeczny koszt w aspekcie bezrobocia, ubóstwa, obniżenia poziomu za-

Tab. 2. Wskaźniki społeczno-ekonomiczne i instytucjonalne dla krajów reformujących gospodarkę (grupy państw)

	CEEC 5+	CEEC 5–	Balkany	WNP
Poziom ubóstwa 2008 (% ludności żyjącej za 4 dolary dziennie)	13,8	27,2	25,20	52,40
Współczynnik GINI 2008	30,20	32,20	33,00	35,00
Spodziewana długość życia w latach (2007)	73,60	70,80	72,20	66,90
Wolność słowa i rozliczalność (średnia 2000–2008)	1,04	0,84	0,10	–0,94
Stabilność polityczna (średnia 2000–2005)	0,78	0,64	–0,49	–0,59
Wskaźnik wolności (2000–2008)	3,00	3,00	2,50	1,40
Stopa bezrobocia (2008)	14,80	11,00	22,00	6,40

Źródło: Kaufmann i wsp. 2009; *Transition Reports*; UNDP.

możności i wzrostu nierówności jest bardzo znaczący. „Wydaje się zatem, i być może nie budzi to zdumienia, że transformacja państw postkomunistycznych polegała na przejściu od gospodarki centralnie planowanej w kierunku czystego i prostego niedorozwoju, z nadzieją, ale nie pewnością wkroczenia na szybka ścieżkę w kierunku dobrobytu państw rozwiniętych posiadających gospodarkę rynkową” (Nutti 1999, s. 6). W grun-

cie rzeczy w państwach w tranzycji, które wypadają najgorzej, zaobserwowano wzrost bezrobocia, nierówności i ubóstwa, a ich poziom PKB jest nadal niższy niż w 1989 r. Co więcej, nie zdołały one utrwalić demokracji, wolności i pluralizmu politycznego – swoich podstawowych celów politycznych w 1989 r.

Huntington (1991) klasyfikując trzy „fale demokracji”, uznaje niektóre przypadki transfor-

Tab. 3. Klasyfikacja Freedom House

Wolne (demokracje)	Częściowo wolne (demokracje defektywne, reżimy semi-autorytarne)	Brak wolności (reżimy autorytarne)
Czechy	Albania	Azerbejdżan
Estonia	Macedonia	Kazachstan
Węgry	Czarnogóra	Rosja
Litwa	Bośnia i Hercegowina	Tadżykistan
Polska	Gruzja	Białoruś
Słowacja	Mołdawia	Turkmenistan
Słowenia	Kirgistan	Uzbekistan
Łotwa	Armenia	
Bułgaria		
Chorwacja		
Rumunia		
Serbia		
<i>Ukraina</i>		
13 krajów	8 krajów	7 krajów
HDI 2007	0,859	0,776
PKB per capita 2008 (\$)	15284	5563
		6795

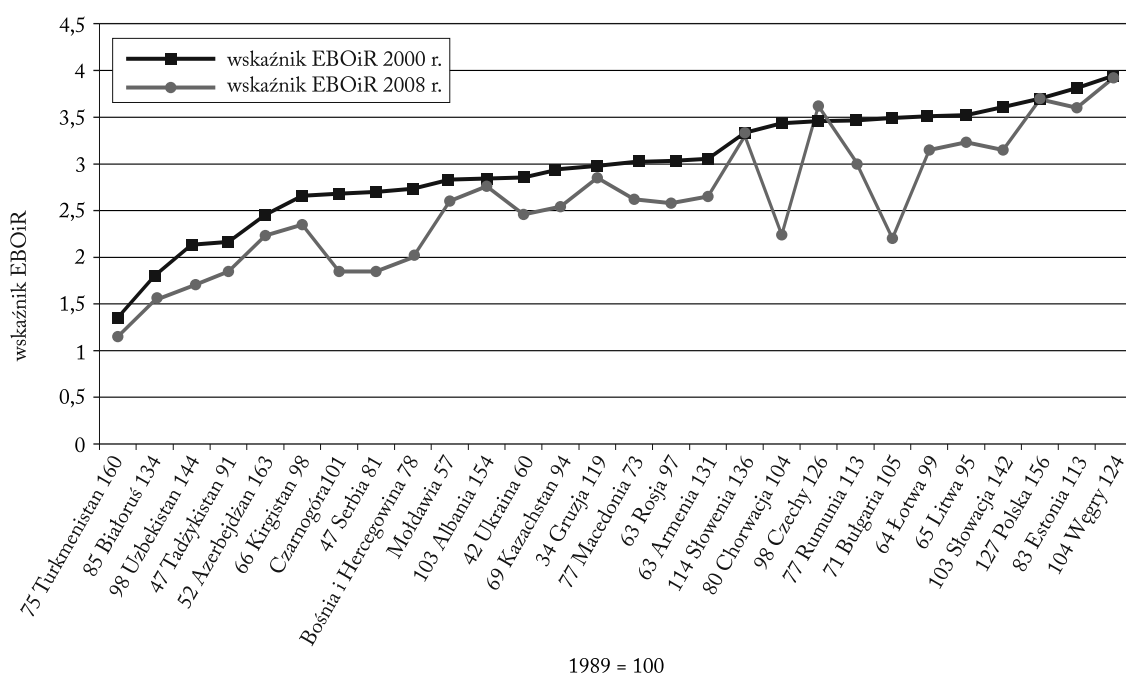
Źródło: Freedom House 2009 i UNDP 2009.

macji postkomunistycznej za element trzeciej fali demokracji (1974–1991)³. Kraje byłego ZSRR pozostają poza trzecią falą w klasyfikacji Huntingtona, choć uwzględnił w niej państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Według Freedom House, trzy fale demokracji w gospodarkach transformujących się mogą być przedstawione tak, jak ukazuje to tabela 3.

Przedstawia ona wskaźnik rozwoju kapitału ludzkiego i dochód PKB na osobę, powiązany z poziomem demokracji, co obrazuje, że nie czyniąc żadnych prób określenia przyczyn, wolne demokracje radzą sobie najlepiej. Wynik ten potwierdza analizy Przeworskiego i wsp. (2008) i Lipseta (1959). Jednak podczas gdy kraje „bez wolności” mają większy PKB na osobę niż „częściowo wolne”, wyższy współczynnik rozwoju kapitału ludzkiego zawsze jest silniej powiązany z państwami demokratycznymi i semi-demokratycznymi niż z reżimami autorytarnymi.

3. Transformacja w kierunku instytucji rynkowych: wskaźniki EBOiR

Hipoteza leżąca u podstaw tej publikacji mówi, że zróżnicowanie rozwoju doświadczane przez gospodarki w tranzycji jest w dużej części spowodowane zróżnicowaniem instytucjonalnym. W celu ukazania powiązania między instytucjami a rozwojem wykorzystano wskaźniki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Banku Światowego i Freedom House. Jak dostrzeżemy, instytucje polityczne w rodzaju indeksu wolności (autorstwa Freedom House) oraz indeksu wolności słowa i rozliczalności (stworzonego przez Bank Światowy) powiązane ze zmiennymi społeczno-ekonomicznymi, takimi jak wydatki na zdrowie i edukację, są niezwykle istotne dla rozwoju kapitału ludzkiego, który z kolei wpływa na PKB. Z kolei wskaźniki EBOiR oraz zmienne instytucjonalne są odpowiednie i uży-



Ryc. 3. Wskaźniki EBOiR a poziom PKB w 2000 r. i 2008 r.

Źródło: EBRD, *Transition Reports*.

³ Huntington (1991) do trzeciej fali demokracji zaliczył państwa Europy Południowej i Środkowej, Amerykę Łacińską i część Afryki. Częścią tej fali są Hiszpania, Grecja i Portugalia. Pierwsza fala demokracji miała miejsce w Ameryce Północnej, Wielkiej Brytanii, Francji i niektórych pozostałych krajach zachodnioeuropejskich w latach 1828–1926. Druga fala (1943–1962) dotyczyła Indii, Izraela, Japonii, Niemiec Zachodnich i Włoch.

Tab. 4. Wskaźniki instytucjonalne PKB a wskaźniki EBOiR

Grupa krajów	CEEC5+	CEEC 5– i Bałkany	Wszystkie CEEC i Bałkany	WNP	Wszystkie gospodarki w tranzycji
PKB na osobę (2008)	19647	9582	14614	4211	12013
Wzrost gospodarczy (1989–2008)	1,7	1,2	1,5	1,1	1,4
Średnia wskaźników EBOiR (2009)	3,649	3,182	3,416	2,522	3,192

Źródło: EBOiR, *Transition Report*.

teczne w celu przyporządkowania krajów do różnych modeli społeczno-ekonomicznych.

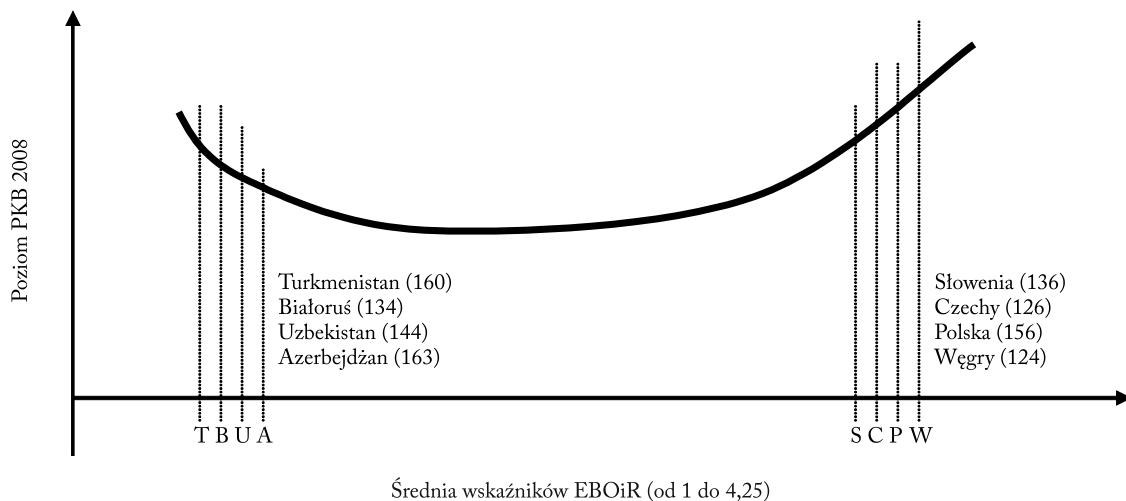
EBOiR opracował kilka wskaźników reform instytucjonalnych dla gospodarek w tranzycji. Są one przydatne dla zbadania sukcesów i porażek poszczególnych reform zorientowanych rynkowo. Jednak wskaźniki te zwracają niewielką uwagę na instytucje polityczne i nieformalne. Wskaźniki Banku Światowego koncentrują się także na tym drugim zestawie instytucji. Kolejna tabela i rycina pokazują PKB (na osobę, poziom i stopę wzrostu) oraz średnią wskaźników EBOiR dla każdego kraju (ryc. 3) i dla grupy państw (tab. 4) będących gospodarkami w tranzycji.

Jednakże postęp, jeśli chodzi o PKB, nie wydaje się spowodowany bezpośrednio postępem w reformach instytucjonalnych, tak jak charakteryzuje je EBOiR (czyli instytucji rynkowych). Oczywiście debata na ten temat jest bardzo ży-

wiona, a jej rezultaty czasem są wielce kontrowersyjne (De Melo i wsp. 1996; Falcetti i wsp. 2006), zwłaszcza gdy do analizy używa się czynnika przyczynowości. Jednak w poniższej analizie wziąłem pod uwagę korelację między wzrostem gospodarczym a tymi wskaźnikami, jej wyniki zaś nie są przekonujące i czytelne. Przeciwnie, obserwujemy dziwny paradoks, w momencie gdy rozważamy wspólne czynniki postępu według EBOiR i poziom PKB. Można wtedy zidentyfikować dwie skrajne grupy krajów i trzecią, znajdującą się pomiędzy nimi

1. Pierwsza grupa składa się z państw najlepiej rozwiniętych, jeśli chodzi o reformy instytucjonalne według EBOiR, o najwyższym poziomie PKB, odnosząc go do wartości 100 jako poziomu PKB w 1989 r.

2. Druga grupa państw złożona jest z krajów, które nigdy nie rozpoczęły procesu transformacji lub reformują się bardzo powoli. Jednak kra-



Ryc. 4. Poziom PKB (1989 = 100) a wskaźniki EBOiR

Tab. 5. Korelacja wzrost PKB – wskaźniki EBOiR

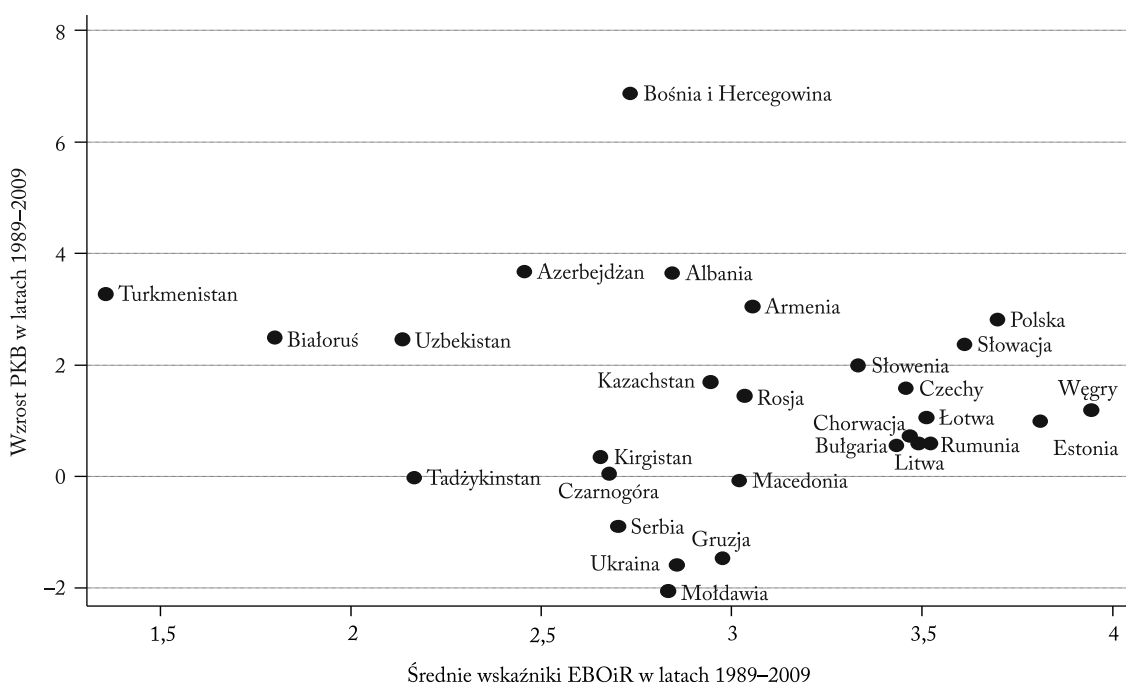
	growth89-09	ebrd_ind09
growth89_09	1.0000	
ebrd_ind09	-0.1574	1.0000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBOiR.

je te charakteryzuje stosunkowo wysoki poziom PKB, ponieważ nigdy nie doświadczyły dużego spadku PKB jako konsekwencji transformacji systemowej na początku lat 90.

Rycina 4 prezentuje, w przybliżeniu, taki paradoks. Interesująca jest obserwacja, że Turkmenistan, wciąż uważany za gospodarkę *quasi-planowaną*, z odsetkiem udziału sektora prywatnego na poziomie 25% PKB, ma najniższy średni wskaźnik EBOiR (1,35), lecz najwyższy wskaźnik PKB, po Azerbejdżanie, jeśli się uzna poziom z 1989 r. za równy 100. To samo dotyczy Białorusi, Uzbekistanu i Azerbejdżanu,

które charakteryzują się najniższym wskaźnikiem EBOiR przy najwyższym PKB. Z drugiej strony mamy Polskę, Węgry, Słowenię i Czechy o najwyższym poziomie PKB i najwyższych wartościach wskaźników EBOiR. Pomiędzy Azerbejdżanem (A) a Słowenią (B) na osi odciętych, reprezentującej wskaźniki EBOiR, znajdują się wszystkie kraje o małym lub średnim zaawansowaniu reform (grupa trzecia). Równocześnie kraje te charakteryzuje niski do średniego poziom PKB w porównaniu z 1989 r., mierzony na osi rzędnych. Na tej podstawie można założyć, że ożywienie gospodarcze

Ryc. 5. Rozproszenie wskaźników EBOiR a wzrost PKB w latach 1989–2009⁴

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBOiR.

⁴ Rozproszenie to potwierdza w bardziej analityczny sposób paradoks ukazany na rycinie 4, gdzie kraje o niższym i wyższym wskaźniku EBOiR rosły równie szybko w latach 1989–2009. Przypadek Bośni i Hercegowiny nie jest odpowiedni, ponieważ dane odnoszą się do lat 1996–2009. W żadnym przypadku nie jest możliwa charakterystyka pozytywnej relacji między wskaźnikami EBOiR a wzrostem PKB.

i wzrost PKB w krajach w tranzycji nie są ściśle powiązane z reformami rynkowymi, co stoi w sprzeczności z projekcją EBOiR (zob. matrycę korelacji w załączeniu).

Jednak, chociaż wskaźniki EBOiR nie są powiązane ze wzrostem, nadal zakładam, że instytucje mają znaczenie. Pytanie tylko – które? Przyjmuję i pokażę, że interakcja między odpowiednimi instytucjami – nieodnoszącymi się ściśle do rynku – poprawia poziom rozwoju kapitału ludzkiego, co z kolei prowadzi do wyższego PKB. W gruncie rzeczy, każdy kraj może wdrożyć specyficzne instytucje i politykę, która identyfikuje konkretny model rozwoju. Jak przedstawię to w kolejnej części artykułu, modele społeczno-ekonomiczne różnią się znacząco wśród gospodarek w tranzycji, różne są także wyniki gospodarcze. Można zidentyfikować kilka typów modeli w ramach różnorodnych typów kapitalizmu.

4. Różnorodność kapitalizmu i wzrostu w gospodarkach w tranzycji

Ogólnie rzecz ujmując, państwa mogą być sklasyfikowane zgodnie z ich typem systemu gospodarczego, który charakteryzują pewne szczególne formy instytucjonalne, oraz czynniki makroekonomiczne, takie jak konkurencja wewnętrzna, rola państwa, handel międzynarodowy i otwartość, stopień monetyzacji itp. Bazując na tym podejściu, Amoroso (2003) i Jessop (2002) identyfikują cztery typy systemów gospodarczych, w tym model anglosaski (kapitalizm konkurencyjny), korporatystyczny (kapitalizm korporatystyczny), etatystyczny oraz model socjaldemokratyczny. Do tych modeli Choi Chonj Ju (2004) i wielu innych (m.in. Yeager 2004; Qian 2003 i in.) dodają współczesny model socjalizmu rynkowego reprezentowanego przez Chiny i Wietnam⁵. Bruno Amable (2003) dokonał podobnych spostrzeżeń w swojej książce *The diversity of modern Capitalism*, opisując pięć idealnych różnych ty-

pów kapitalizmu, podzielonych na podstawie pięciu form instytucjonalnych (konkurencja rynku produktów, rozpiętość płac, sektor finansowy, opieka społeczna i edukacja). Połączył modele etatystyczny i korporacyjny (tworząc kontynentalnoeuropejski) oraz dodał jeszcze dwa modele kapitalistyczne (azjatycki i południowoeuropejski). Tabela 6 podsumowuje podstawowe charakterystyki teoretyczne tych modeli społeczno-ekonomicznych, w nawiasach zapisując nazwę państwa – lidera danego modelu. Tabela łączy pracę autorów przywołanych uprzednio.

Posługując się powyższą taksonomią oraz używając sześciu instytucjonalnych zmiennych EBOiR (różnych od jego konkretnych wskaźników dyskutowanych powyżej), dokonałem próby klasyfikacji gospodarek w tranzycji. Sześć zmiennych (lub wymiarów) instytucjonalnych to: Przedsiębiorczość, Rynek & Konkurencja, Handel & Otwartość; Sektor Finansowy; Rozpiętość Płac; Inwestycje Społeczne. Na podstawie tych wymiarów instytucjonalnych oraz użytecznych sugestii pochodzących z literatury na temat różnorodności kapitalizmu, zidentyfikowałem pięć następujących modeli społeczno-ekonomicznych:

- 1. Kapitalizm konkurencyjny.** Najważniejszymi cechami tego modelu są: wysoki stopień prywatyzacji, brak/niskie subsydia dla firm, brak regulacji płacowych i kontroli nad bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, poziom inwestycji społecznych niższy niż średnia dla gospodarek w tranzycji.
- 2. Kapitalizm korporatystyczny.** Najważniejszymi cechami tego modelu są: średni do wysoki stopień prywatyzacji, regulacje płacowe oraz wysoki poziom inwestycji społecznych (powyżej średniej).
- 3. Kapitalizm etatystyczny.** Najważniejszymi cechami tego modelu są: średni stopień prywatyzacji, subsydia dla firm powyżej przeciętnej, wyższy niż średni udział cen regulowanych oraz wysoki udział państwa lub własność państwowa sektora bankowego.

⁵ Chiny i Wietnam reprezentują socjalizm rynkowy i wydają się jedynymi krajami, które przyjęły taki model. Przedstawia on ewolucję i jest efektem procesu reform zapoczątkowanego w Chinach w 1978 r. a następnie zintensyfikowanego w latach 90. (Yeager 2004). Proces ten charakteryzują szczególnie formy praw własności któ-

re przynależą 1) zarówno inwestorom prywatnym, jak i państwowym bez całkowitej liberalizacji, prywatyzacji i pluralizmu politycznego, 2) umiarkowana integracja z gospodarką światową, 3) rządowa kontrola i nadzór nad krajowymi rynkami finansowymi.

Tab. 6. Modele społeczno-ekonomiczne i ich charakterystyka

Charakterystyka modelu (kraj-lider)	Konkurencja	Regulacje gospodarce	Główni aktorzy gospodarzy	Relacje aktorzy publiczni – aktorzy prywatni	Międzynarodowe relacje gospodarcze	Podatki
Model anglosaski (USA, Wielka Brytania, Irlandia)	promowanie wolnej konkurencji	deregulacja, wycofanie państwa z gospodarki	firmy, korporacje, rynki	pozostałości sektora publicznego: zorientowane rynkowo	konkurencja globalna	niskie podatki, brak lub niskie poziomy podatków progresywnych
Model korporatystyczny (Niemcy)	równoważenie współpracy i konkurencji	zdecentralizowane	struktury trójstronne (biznes, związki zawodowe, rząd)	partenrstwo publiczno-prywatne	ochrona sektorów strategicznych w ramach otwartej gospodarki	wysokie podatki finansujące państwo dobrobytu
Model etatystyczny (Francja)	kontrola państwa, regulowana konkurencja	krajowa strategia regulacji i akumulacji	sektory publiczny i prywatny	partenrstwo publiczno-prywatne pod nadzorem państwa	protekcjonizm	wysokie podatki i zasoby wspólne
Model socjaldemokratyczny (państwa skandynawskie)	kontrolowana przez państwo liberalizacja i konkurencja	wiedza i innowacje jako ekonomiczny wyznacznik regulacji	firmy publiczne i prywatne, korporacje etyczne	partenrstwo publiczno-prywatne na rzecz spójności społecznej	aktorzy krajowi, umiarkowana konkurencja, otwarta gospodarka	wysokie pensje, perspektywa kariery, opodatkowanie
Rynki socjalistyczne (Wietnam i Chiny)	równoważenie różnych form liberalizacji i wolnej konkurencji	regulacje państwowe i innowacje	państwowe lub samorządowe firmy, firmy semi-prywatne, prywatne podmioty zagraniczne, władze publiczne	aktorzy prywatni oraz publiczni, większy nacisk na cele kolektywne	krajowe strategie w kontekście globalnym, umiarkowanie wolny handel	polityka dystrybucyjna, wspólne usługi, wartości egalitarne

Klasyfikacja Amable'a (2003) to: (1) gospodarka oparta na rynku (gospodarki amerykańska i brytyjska są bliższe do tego typu), (2) kontynentalny kapitalizm europejski (Niemcy i Francja) (3) gospodarki socjaldemokratyczne (państwa skandynawskie), (4) kapitalizm południowoeuropejski oraz (5) kapitalizm azjatycki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Jessop 2002; Amoroso 2003; Amable 2003; Choi Chonj Ju 2004.

- 4. Kapitalizm hybrydowy.** Kraje tej grupy cechuje udział różnych cech każdego z typów kapitalizmu. Mogą mieć wysoki udział sektora prywatnego w PKB, wysoki udział zabezpieczeń społecznych, wysoki udział państwa lub własność państwową sektora bankowego, niski udział cen regulowanych i subsydiów dla firm, regulacje płacowe, międzynarodową otwartość itp. Dlatego też wartości wskaźników są w tych przypadkach dość nieprzewidywalne i wydają się zależeć bardziej od grup interesu, lobby i konkretnych interesariuszy w społeczeństwie. Jest on podobny do kapitalizmu południowoeuropejskiego, tak jak opisał go Amable (2003), a jego dobrymi przykładami są Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja.
- 5. Kapitalizm państwowy.** Najważniejszymi cechami tego modelu są: niski udział sektora prywatnego w PKB, wyższe niż średnia subsydia dla firm, wyższy niż średni udział cen regulowanych, wysoki udział państwa lub własność państwowa sektora bankowego, niski stopień kapitalizacji giełdowej.

Tabela 7 bardziej szczegółowo ilustruje, jak wymiary instytucjonalne pasują do każdego modelu społeczno-ekonomicznego. Na przykład, w celu sklasyfikowania jako gospodarka kapitalistyczno-konkurencyjna, kraj powinien być dopasowany do kryteriów w odpowiednim wierszu. Kiedy zmienna instytucjonalna pojawia się **pogrubioną** czcionką, jest to konieczny i teoretycznie wymagany warunek klasyfikacji państwa do odpowiedniego modelu. Gdy wyróżnia ją *kursywa*, nie jest to warunek konieczny, lecz teoretycznie uzasadniony. Niekiedy różne cechy mogą się zmieniać w ramach każdego modelu⁶.

Kształt modeli społeczno-ekonomicznych wśród gospodarek w tranzycji zależy od różnych czynników w trakcie samego procesu. Po pierwsze, można powiedzieć, że typ strategii transformacji wpływa zarówno na ścieżkę rozwoju, jak

i zmiany instytucjonalnej poprzez proces kumulacyjnych zmian, które w końcu wpływają na typ modelu społeczno-ekonomicznego.

Jednak wdrożone strategie, chociaż ważne, nie determinowały przyjęcia określonego typu społeczno-ekonomicznego. Typ modelu społeczno-ekonomicznego zbudowany jest z kilku czynników, do których zalicza się politykę i jakość rządzenia, liderów politycznych, interakcje z opinią publiczną i mediami, międzynarodowy tryb i poziom konkurencji; wpływy zagraniczne i integracja z gospodarką światową, historyczne ścieżki zależności każdego kraju; położenie geograficzne (McArthur, Sachs 2000). Dziedzictwo komunizmu również odgrywa ważną rolę w przyjętym typie społeczno-ekonomicznym. Na przykład, podział pracy w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (wspólnota państw socjalistycznych, będąca obszarem wolnego handlu, podobna do EWG), wywiera wpływ na sposób, w jaki kraje postkomunistyczne integrują się ze światową gospodarką. Innym przykładem jest znaczenie rolnictwa w każdym z państw w epoce socjalizmu i nacjonalizacja gruntów. Oba czynniki wpływają na obecny poziom prywatyzacji w tych krajach. Kolejny przykład to poziom demokracji i cenzura, doświadczana przez mieszkańców różnych państw bloku sowieckiego.

Tabela 8 ukazuje klasyfikację gospodarek w tranzycji wśród różnych modeli wynikających z opisanej taksonomii.

Oprócz cech makroekonomicznych charakterystycznych dla każdego modelu, możemy zaobserwować inne polityczne elementy opisujące tę klasyfikację. Po pierwsze, większość państw środkowoeuropejskich przyjęła model korporatystyczny lub konkurencyjny, będąc bliżej politycznie, historycznie i geograficznie imperium Austro-Węgier i Niemiec z jednej strony lub modelu anglosaskiego z drugiej. Ten ostatni był w stanie silnie oddziaływać na ścieżkę rozwoju kilku europejskich krajów postkomunistycznych. Model hybrydowy także stał się celem transformacji wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej. Można stwierdzić, że odpowiadał krajom o mieszanych fundamentach historycznych i politycznych, takich jak Ukraina lub Bośnia i Hercegowina, pozostających pod wpływem różnych państw i rozwiązań modelowych. Do pewnego stopnia można trak-

⁶ W tej analizie klasyfikacja jakościowa każdego państwa jest dominująca w stosunku do analizy ilościowej, która może być wyprowadzona z analizy czynnikowej. W tym przypadku analiza jakościowa pozwala na lepsze połączenie, uniknięcie błędów wynikających z badania twardego danych, „skoku instytucjonalnego” opartego na jednorocznej reformie, indywidualnych politykach, jednorazowej implementacji zmiany instytucjonalnej. Analiza czynnikowa będzie jednak dokonana później (zob. załącznik).

Tab. 7. Zmienne instytucjonalne i różnorodność kapitalizmu w gospodarkach w tranżycji

	Przedsiębiorstwo	Rynek & Konkurencja	Handel & Otwartość		Sektor finansowy			Elastyczność plac	Inwestycje społeczne		
Kapitalizm konkurencyjny	Udział sektora prywatnego bardzo wysoki (>75%)	Subsydia dla firm poniżej średniej	Udział cen regulowanych <i>niski</i>	Kontrola bezpośrednich inwestycji zagranicznych nie	Handel (import + eksport) <i>wysoki</i>	Dochoy z cła <i>niski</i>	Banki z kapitałem zagranicznym <i>niski</i>	Banki państwowe <i>niski</i>	Kapitalizacja giełdowa <i>wysoki</i>	Regulacje placowe nie	Wydatki państwowe na zdrowie i edukację poniżej średniej
Kapitalizm korporatystyczny	średni-wysoki	<i>niski</i>	<i>niski</i>	zmienny i zróżnicowany	zmienny i zróżnicowany	zmienny i zróżnicowany	tak	tak	powyżej średniej		powyżej średniej
Kapitalizm etatystyczny	średni	powyżej średniej	powyżej średniej	zmienny i zróżnicowany	zmienny i zróżnicowany	zmienny i zróżnicowany	powyżej średniej	zmienny i zróżnicowany			
Kapitalizm hybrydowy		mieszane i nieprzewidywalne wartości									
Kapitalizm państwowy	bardzo niski (<30%)	powyżej średniej	powyżej średniej	zmienny i zróżnicowany	zmienny i zróżnicowany	zmienny i zróżnicowany	powyżej średniej	bardzo niski	tak		powyżej średniej

Tab. 8. Klasyfikacja modeli społeczno-ekonomicznych wśród gospodarek w tranzycji

Kapitalizm państwowy	Kapitalizm hybrydowy	Kapitalizm etatystyczny	Kapitalizm korporatystyczny	Kapitalizm konkurencyjny
Turkmenistan	Rumunia	Azerbejdżan	Węgry	Estonia
Białoruś	Bułgaria	Kirgistan	Słowenia	Słowacja
Uzbekistan	Bośnia i Hercegowina z tendencją etatystyczną	Serbia	Polska z tendencją hybrydową	Albania z tendencją etatystyczną
	Ukraina z tendencją etatystyczną	Mołdawia	Chorwacja z tendencją korporatystyczną	Armenia z tendencją etatystyczną
		Rosja	Macedonia z tendencją konkurencyjną	Gruzja z tendencją etatystyczną
		Tadżykistan	Czechy z tendencją konkurencyjną	Kazachstan z tendencją etatystyczną
		Czarnogóra z tendencją korporatystyczną		Łotwa z tendencją korporatystyczną
				Litwa z tendencją korporatystyczną

Źródło: opracowanie własne.

tować w taki sam sposób Polskę (sytuującą się pomiędzy modelem korporatystycznym a hybrydowym). Z drugiej strony są takie kraje jak Rumunia i Bułgaria, które doświadczały stosunkowo niestabilnej transformacji, wdrażając polityki oraz instytucje bez wyraźniej wizji projektu transformacji. Jeśli chodzi o państwa byłego ZSRR, to większość z nich przyjęła model kapitalizmu etatystycznego lub państwowego. W tym miejscu potrzebna jest pełniejsza specyfikacja odnosząca się do modelu etatystycznego. Podczas gdy, na poziomie teoretycznym, w pracach na temat różnorodności kapitalizmu opracowanych przez Amorosa (2003), Jessopa (2002) i innych, Francja uznawana jest za modelową dla kapitalizmu etatystycznego, z powodu istotności krajowych strategii oraz instytucji publicznych w sektorze gospodarczym, to wśród gospodarek w tranzycji model etatystyczny stanowi pochodną reżimów semi-autorytarnych, powiązanych z konkretnymi przywódcami państwa, partiami, klanami rodzinnymi lub grupami oligarchów wpływających na rodzimą gospodarkę. Wybór tego typu potwierdza znaczenie historii i ścieżek zależności dla budowy systemu gospodarczego. Tradycja i rozwój wartości libe-

ralnych także odgrywają dużą rolę, co przyznają Beck i Leaven (2006). Kapitalizm państwowy i kapitalizm etatystyczny w krajach WNP obserwujemy tam, gdzie demokracja, wolność i rozliczalność są bardzo ograniczone w porównaniu z większością państw środkowoeuropejskich.

Czasami klasyfikacja tego typu nie jest tak łatwa i przejrzysta, ponieważ niektóre kraje mają cechy wywodzące się z różnych modeli, nie należąc przy tym do grupy hybrydowej, jako że spełniają warunek opisany jako konieczny dla innej grupy. W przypadkach tego typu kraj klasyfikowany jest w grupie, do której najlepiej odnoszą się jego najważniejsze cechy. Jednak oprócz konkretnego państwa, specyficzna tendencja w stronę innego modelu pojawia się w innym aspekcie. W załączniku znajduje się tabela zawierająca wszystkie zmienne wartości dla każdego kraju. Tabela 9 ukazuje uśrednione wartości tych zmiennych.

W celu przetestowania wpływu typu modelu na wyniki ekonomiczne, przeprowadziłem analizę czynnikową (zob. załącznik). Po pierwsze, analiza czynnikowa potwierdziła agregację modeli opisanych powyżej. Jak ukazuje wykres rozproszony Czynnika 1 i Czynnika 2, większość krajów środkowoeuropejskich znajduje się

Tab. 9. Średnie wyniki agregacji krajów w modelach⁷

	Kapitalizm państwowy	Kapitalizm hybrydowy	Kapitalizm etatystyczny	Kapitalizm korporatystyczny	Kapitalizm konkurencyjny	Wszystkie gospodarki w tranzycji
Udział sektora prywatnego w PKB (w %)	33,3	70,6	65,70	74,00	75,00	63,7
Subsydia budżetowe i transfery bieżące (% PKB)	8,1	4,8	3,20	4,30	2,60	4,6
Udział cen regulowanych w CPI (%)	29,9	11,5	8,18	8,40	9,61	13,5
Udział handlu w PKB (%)	99,0	88,0	85,00	102,00	108,00	98,0
Dochody z cła (w % importu)	4,4	3,1	9,30	0,45	1,40	3,7
Udział państwowych banków (w %)	79,3	5,2	17,60	6,00	1,70	22,0
Udział banków zagranicznych (w %)	8,4	78,1	38,40	74,40	79,40	55,7
Kapitalizacja giełdowa (% PKB)	3,7	40,3	57,90	54,70	40,00	39,2
Kontrola bezpośrednich inwestycji zagranicznych	TAK	TAK/NIE	TAK/NIE	TAK/NIE	NIE	
Regulacje płacowe	TAK	TAK/NIE	TAK/NIE	TAK	NIE	
Wydatki państwowe na zdrowie i edukację (% PKB) średnia – 8,7	9,7	8,3	8,10	11,10	8,60	9,1
Poziom konkurencji (1–4)	1,6	2,7	2	2,7	2,8	2,3
Średni wskaźnik EBOiR (2009)	1,76	3,281	2,646	3,253	3,437	3,192
Średni wskaźnik praw i wolności politycznych 2000–2006 (demokracja)	6,63	2,15	5,37	1,78	2,75	3,74

Źródło: *Transition Report 2009* (końcowy załącznik raportu ze szczegółowymi danymi nt. wszystkich krajów).

w północno-wschodnim rogu wykresu, uwzględniający różnice między modelem korporatystycznym (w szczególności Węgry i Słowenia) a modelem konkurencyjnym (Słowacja i Estonia). Większość państw WNP skupiona jest wokół modelu etatystycznego, natomiast Turkmenistan, Białoruś i Uzbekistan – w grupie modelu kapitalizmu państwowego.

Bardzo interesujący jest model regresji wyłonionych dwóch czynników. Czynnik 1 (wyjaśniony przez zmienną, która lepiej identyfikuje model kapitalizmu konkurencyjnego), Czynnik 2 (wyjaśniony przez zmienną, która lepiej identyfikuje model kapitalizmu korporatystycznego) oraz demokracja (reprezentowana przez zmienne praw i wolności politycznych⁸),

⁷ Prawa i wolności polityczne rangują się od 1 (najbardziej wolne) do 7 (najmniej wolne) – im niżej, tym lepiej. Zmienne o najlepszych wartościach ukazane są **pogrubioną czcionką z podkreśleniem**. Zmienne o najmniej-szej wartości przedstawione są *kursywą*.

⁸ W regresji zmienna demokracji (prawa i wolności polityczne) są negatywne, ponieważ ten wskaźnik rangowany jest od 1 (największa wolność) do 7 (najmniejsza wolność). Oznacza to, że im wyższy poziom demokracji, tym wyższy PKB na osobę.

Tab. 10. Regresja Czynnika 1, Czynnika 2, Demokracja i PKB89

Zmienna zależna: PKB na osobę (2008)			
Metoda: Least Squares			
Zawarto obserwacji: 28			
Zmienna	Współczynnik	Standardowy Błąd	P-Wartość
Czynnik 1	-1348,27	2299,628	0,565
Czynnik 2	1959,25	937,0916	0,051
Prawa_i_Wolności_Polityczne_i_Obywatelskie	-2332,032	1108,715	0,050
PKB89	1,615709	,3780729	0,000
Stała	13781,92	13781,92	0,003
R-squared 0,8213 Adjusted R-squared 0,8213			
Prob(F-statistic) 0,0000			

Źródło: opracowanie własne.

a także początkowa sytuacja państwa (PKB w 1989 r.) są zmiennymi wyjaśniającymi dla modelu. Poziom PKB w 2009 r. to zmienna zależna. Czynniki 1 i 2 okazują się nieważne, podczas gdy Czynniki 2, demokracja i warunki początkowe, są statystycznie istotnymi dodatnimi współczynnikami i wydają się lepiej determinować wyższy poziom PKB na osobę⁹.

Zatem, z powyższej regresji, można wywnioskować, że typ modelu społeczno-ekonomicznego ma wpływ na PKB kraju, w powiązaniu z warunkami początkowymi oraz poziomem demokracji.

5. Różnorodność kapitalizmu a rozwój społeczno-ekonomiczny

Na koniec musimy dodać coś, co dotyczy innych wskaźników społecznych, takich jak nierówności, ubóstwo i oczekiwana długość życia. Po pierwsze, wzrost gospodarczy nie doprowadził do eliminacji ubóstwa wśród gospodarek

⁹ Istnieje konsensus między badaczami na temat faktu, że warunki początkowe odpowiadały późniejszemu wzrostowi gospodarczemu państw postkomunistycznych (Roland 2002; Nuti 1999; Svejnar 2002; Beck, Leaven 2006). Demokracja, będąca także zmienną w tym wywodzie, jest też obiektem gorących debat wielu ekonomistów jako kluczowa zmienna dla wzrostu – pośrednio, jako makroekonomiczny stabilizator (Mickiewicz 2005; Kaufmann i wsp. 2009; Falcetti i wsp. 2006) lub bezpośrednio jako czynnik ułatwiający budowę lepszych instytucji (Beck, Laeven 2006).

w tranzycji (średni poziom ubóstwa w tych krajach wynosi 35% w porównaniu z 15% w gospodarkach państw rozwiniętych¹⁰). Co więcej, poziom nierówności, chociaż niższy niż w innych częściach świata, wykazuje tendencję wzrostową (33% w gospodarkach w tranzycji w porównaniu ze średnią 35% w krajach rozwiniętych)¹¹, a oczekiwana długość życia jest średnio o 9 lat niższa niż w krajach rozwiniętych (prawie 70 lat w gospodarkach w tranzycji w porównaniu z 79 w państwach rozwiniętych). Istotne są jednak różnice między poszczególnymi państwami w tranzycji. Jak ukazują to wartości średnie w tabeli 11, państwa etatystyczne charakteryzuje ogólnie wyższy stopień nierówności i poziom ubóstwa. Lepsze wskaźniki wykazują kraje kapitalizmu korporatystycznego.

Wskaźniki EBOiR znacząco nie korelują ze wzrostem gospodarczym: najszybciej rosnąca grupa krajów cechuje się najniższym średnim wskaźnikiem EBOiR. Typ modelu wydaje się mieć wpływ na typ rozwoju i na społeczne wskaźniki państwa. Oznacza to na przykład, że kraje w grupie modelu korporatystycznego cechują najlepsze wartości w każdym wymiarze społecznym, takie jak ubóstwo, oczekiwana długość życia, pluralizm i wolność, rozwój kapitału ludzkiego. Oczywiście kraje modelu korpo-

¹⁰ UNDP, 2006.

¹¹ Odnoszę się w tym miejscu do państw OECD. Należy jednak odnotować wysoką wartość współczynnika GINI w USA – 41% (UNDP 2006).

Tab. 11. Wskaźniki społeczno-ekonomiczne w krajach w tranzycji według typu kapitalizmu¹²

	Kapitalizm konkurencyjny	Kapitalizm korporatystyczny	Kapitalizm etatystyczny	Kapitalizm hybrydowy	Kapitalizm państwowy
Ubóstwo, 2008 (% ludności żyjący za 4 dol. dziennie)	45,0	<u>6,1</u>	54,4	37,7	30,7
Współczynnik Gini (2009)	32,1	<u>27,5</u>	37,2	34,2	35,7
Wolność Słowa&Rozliczalność (2000–2009)	0,050	<u>0,893</u>	-0,763	0,437	-1,157
Indeks wolności (średnia 2001–2009)	2,20	<u>2,80</u>	1,29	2,76	1,00
Bezrobocie (2009)	10,2	14,5	12,2	13,0	<u>4,0</u>
Średni wzrost PKB (1989–2009)	2,36	1,05	0,37	1,20	<u>2,75</u>
Poziom PKB 2008 (1989 / 100)	133,3	116,7	98,0	98,3	<u>146,5</u>
PKB na osobę (2009)	10254	<u>17641</u>	4909	8766	3403
Indeks rozwoju kapitału ludzkiego (2009)	0,814	<u>0,869</u>	0,761	0,822	0,760
Indeks rozwoju kapitału ludzkiego (1990)	0,759	<u>0,807</u>	0,756	0,799	0,785
Oczekiwana długość życia w latach (1995)	70,7	<u>73,0</u>	68,0	71,0	67,0
Oczekiwana długość życia w latach (2009)	70,5	<u>73,0</u>	65,6	71,9	65,7
Wzrost długości życia (w latach 1995–2009)	-0,24	0,0	-3,60	<u>1,36</u>	-2,02
Średni indeks EBOiR (2008)	3,253	<u>3,437</u>	2,646	3,281	1,763

Źródło: Bank Światowy, UNDP, EBOiR.

Tab. 12. Ogólny ranking rozwoju społeczno-ekonomicznego gospodarek w tranzycji

Modele	Całkowity wynik (+/-14)	Standardowa wartość ¹³
Kapitalizm korporatystyczny	+9	1,26
Kapitalizm hybrydowy	+1	0,14
Kapitalizm konkurencyjny	0	0
Kapitalizm państwowy	-4	-0,56
Kapitalizm etatystyczny	-5	-0,84

Źródło: opracowanie własne.

ratystycznego odznaczały się także najlepszymi warunkami początkowymi dla okresu transformacji, co obrazuje wskaźnik rozwoju kapitału ludzkiego w 1990 r. Ogólnie rzecz ujmując, model korporatystyczny pokazuje najlepsze warto-

ści w 10 wymiarach z omawianych 14, a najgorszy tylko w jednym wymiarze (wynik +9, tab. 12). Model kapitalizmu państwowego reprezentuje 7 najgorszych wartości przy 3 najlepszych; tym samym otrzymuje ocenę -4, model hybrydowy uzyskuje tylko jedną najlepszą wartość (oczekiwana długość życia 1995–2005) i żadnej najgorszej, uzyskując +1. Kapitalizm konkurencyjny nie zyskuje ani jednej wartości najlepszej i najgorszej, otrzymując wynik 0. W końcu, na dole listy, model etatystyczny ma 5 najgorszych wartości i ani jednej najlepszej, otrzymując wynik -5. Na podstawie tej oceny, opierającej się na rozwoju kapitału ludzkiego, PKB i wymiarach instytucjonalnych, jestem w stanie skonstruować następujący ranking gospodarek w tranzycji, który oczywiście do pewnego stopnia i z ograniczeniami, eksponuje etap rozwoju państw postkomunistycznych i ich gospodarek, dwadzieścia lat po upadku muru berlińskiego.

Tabela 12 zawiera ogólną i przybliżoną ocenę przypisującą równą wagę do wszystkich wymiarów, która wynika bezpośrednio z modelu przyjętego w danym kraju. Dlatego też, jeżeli ktoś przywiązuje większą wagę do nierówności, a mniejszą do PKB na osobę, lub na odwrót, wy-

¹² Najgorsze wartości pojawiają się *kursywią i pogrubione*, wartości najlepsze wyeksponowane są poprzez *podkreślenie*. Indeks wolności dokonuje syntezy praw i wolności politycznych w danym kraju.

¹³ Wartości wystandaryzowane, użyte dla uzyskania liczby w rankingu, oblicza się, mnożąc przez 14, a następnie dzieląc przez 100 wszystkie wyniki dla każdego modelu.

loni mu się odmienny obraz całości. Oczywiście inne rezultaty pojawią się także, jeżeli niektóre kraje przyporządkujemy do innych grup, niż jest to przedstawione w tym artykule.

6. Wnioski

W powyższym materiale dokonałem analizy różnorodności kapitalizmu w gospodarkach w tranzycji. Używając instytucjonalnych zmiennych EBOiR, sklasyfikowałem je w pięciu grupach (kapitalizm konkurencyjny, kapitalizm korporatystyczny, kapitalizm etatystyczny, kapitalizm hybrydowy oraz kapitalizm państwowy).

Analiza czynnikowa przeprowadzona w tej publikacji ukazuje, że typ modelu społeczno-ekonomicznego może mieć wpływ na wzrost PKB. Kapitalizm korporatystyczny związany jest z wyższym poziomem PKB i wyższym poziomem demokracji (prawa i wolności polityczne).

Co więcej, zauważyłem, że kraje modelu korporatystycznego zawsze uzyskują lepsze wartości społeczno-ekonomiczne, takie jak nierówności, ubóstwo, wolność słowa i rozliczalność, indeks wolności, oczekiwana długość życia, rozwój kapitału ludzkiego. Dla kontrastu, kraje modelu etatystycznego prezentują najgorsze wartości. W tym kontekście wydaje się, że model korporatystyczny lepiej łączy wolność, demokrację i prawa społeczne – co jest kwestią niezmiernie istotną nie tylko w społeczeństwach postkomunistycznych, lecz także w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych. Zmienne te odgrywają kluczową rolę w polepszeniu rozwoju kapitału ludzkiego, który z kolei przyczynia się do zwiększenia wzrostu gospodarczego. Należy jednak stwierdzić, że modele te stale ewoluują i żaden z nich nie został określany na zawsze i niezmiennie.

Załącznik – Analiza czynnikowa i inne korelacje

Tab. A1. Analiza czynnikowa

Factor analysis/correlation	Number of obs	=	28
Method: principal factors	Retained factors	=	6
Rotation: (unrotated)	Number of params	=	45

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	3.46456	1.79469	0.5644	0.5644
Factor2	1.66987	0.87898	0.2720	0.8364
Factor3	0.79089	0.36573	0.1288	0.9653
Factor4	0.42516	0.15971	0.0693	1.0345
Factor5	0.26545	0.14348	0.0432	1.0778
Factor6	0.12198	0.20850	0.0199	1.0976
Factor7	-0.08653	0.02590	-0.0141	1.0835
Factor8	-0.11243	0.05408	-0.0183	1.0652
Factor9	-0.16651	0.06730	-0.0271	1.0381
Factor10	-0.23381	.	-0.0381	1.0000

LR test: independent vs. saturated: $\chi^2(45) = 118.73$ Prob> $\chi^2 = 0.0000$

Factor loadings (pattern matrix) and unique variances

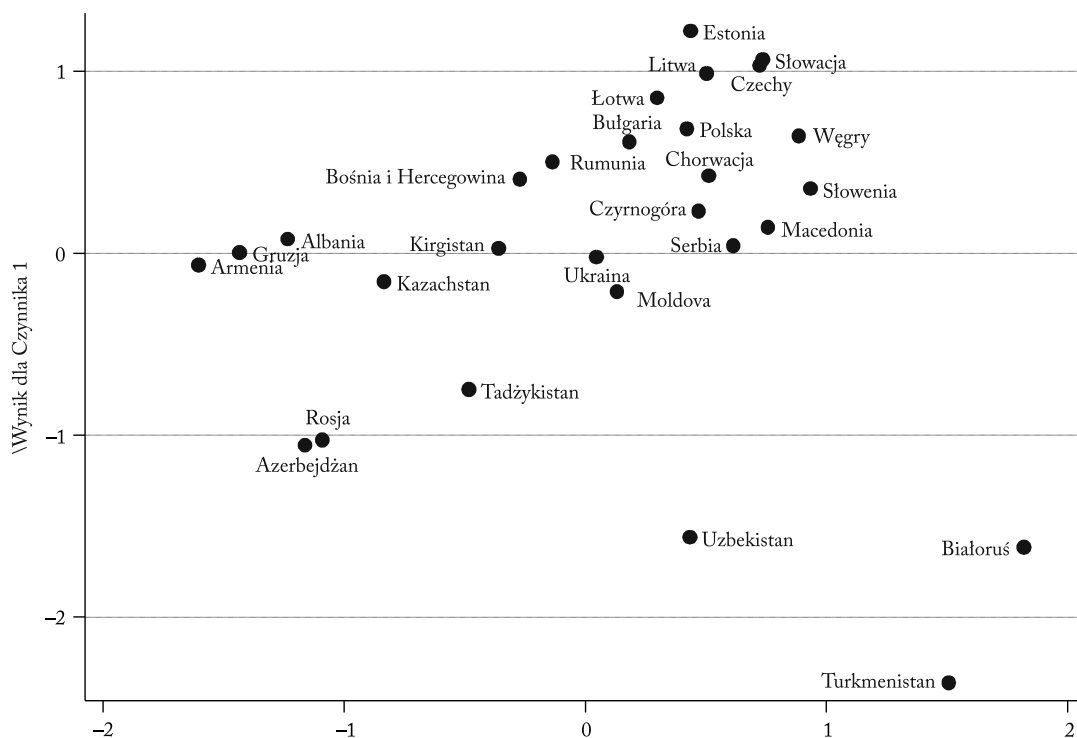
Variable	Factor1	Factor2	Factor3	Factor4	Factor5	Factor6	Uniqueness
priv_sec	0.8304	-0.4193	-0.0090	0.1811	0.1450	-0.0154	0.0804
subs_to_firm	-0.2040	0.2311	0.4686	0.0368	-0.1783	-0.1741	0.6219
trade	0.2820	0.6331	0.0156	0.3154	0.0295	-0.1376	0.4001
import_rev	-0.4335	-0.3355	0.4410	0.1520	0.2482	-0.0310	0.4194
state_bank	-0.8391	0.3999	0.1375	0.0799	0.0305	0.1368	0.0910
foreign_bank	0.8413	-0.0466	0.1068	0.1020	-0.2963	0.0618	0.1767
exp_educ_heal	0.2745	0.8037	0.0406	-0.0941	0.0778	0.1087	0.2503
competition	0.8596	0.1873	0.2357	0.0894	0.1650	0.0989	0.1254
stock_mkt	-0.2666	0.1450	-0.5290	0.3073	0.0457	-0.0552	0.5285
administ_pri	-0.4107	-0.2512	0.0959	0.3746	-0.1614	0.1560	0.5684

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsze dwa czynniki wyjaśniają więcej niż 80% wariacji. Istotne zmienne dla wyjaśnienia pierwszego z nich to sektor prywatny, banki zagraniczne i konkurencja – skorelowane pozytywnie, oraz banki państwowe skorelowane negatywnie. Są to kluczowe zmienne dla modelu kapitalizmu konkurencyjnego, a znaki korelacji są spodziewane. Kluczowe zmienne dla wyjaśnienia Czynnika 2 to handel (import + eksport w % PKB) oraz wydatki państwa na zdrowie i edukację – obie pozytywnie skorelowane z czynnikiem¹⁴. Są to kluczowe zmienne dla modelu kapitalizmu korporatystycznego i znów znaki korelacji są zgodne z oczekiwaniami. Matryca korelacji zawierająca także te dwa czynniki potwierdza te wyniki

Kiedy wyodrębnię owe czynniki, wykres rozproszenia potwierdza klasyfikację mode-

łów: większość państw Europy Środkowo-Wschodniej skupiona jest wokół bliskich sobie punktów, w północno-wschodnim rogu wykresu. Szczególnie Węgry i Słowenia mają wyższy poziom Czynnika 2, który lepiej charakteryzuje model korporatystyczny, podczas gdy Słowacja i Estonia mają wyższy poziom Czynnika 1 charakteryzującego kapitalizm konkurencyjny. Większość państw WNP skupiona jest wokół siebie, identyfikując model etatystyczny, a Turkmenistan, Białoruś i Uzbekistan – w innym rogu wykresu, tworząc model państwowy. Hybrydowy model łączy Rumunię i Bułgarię. Ogólnie rzecz ujmując, wyniki te są zgodne z analizą jakościową, która doprowadziła do klasyfikacji przedstawionej w tym tekście.



Ryc. A1. Rozproszenie dla Czynnika 1 i Czynnika 2

Źródło: opracowanie własne.

¹⁴ Fakt, że handel został włączony do zmiennych, które lepiej wyjaśniają model kapitalizmu korporatystycznego absolutnie nie jest sprzeczny z dowodami empirycznymi. Kraje takie jak Niemcy i większość nowoprzemysłowych krajów azjatyckich, które charakteryzuje wysoki poziom handlu łatwo wpisują się w teoretyczne ramy modelu kapitalizmu korporatystycznego. (zob. Amable 2003; Jessop 2002).

Tab. A2. Matryca korelacji między PKB a instytucjonalnym indeksem EBOiR¹⁵

	growth89_09	GDP09	priv_sec	subs_firm	trade	import	state_b	for_ban	edu	heal	compet.	stock	dm_pr	FDI_c	Wage_R
GDPgrow89_09	1.0000														
GDP09	0.0689	1.0000													
priv_sec	-0.2105	0.4216	1.0000												
subs_to_firm	-0.0232	0.0200	-0.3121	1.0000											
subs_trade	-0.0179	0.4468	0.0476	0.1892	1.0000										
import_rev	0.0533	-0.2126	-0.1383	0.1999	-0.2581	1.0000									
state_bakn	0.4521	-0.3090	-0.8713	0.3021	0.0245	0.3155	1.0000								
foreign_bank	-0.2634	0.3965	0.7053	-0.0704	0.2358	-0.4144	-0.7214	1.0000							
ExpEduHealth	-0.0362	0.6563	-0.1316	0.0897	0.5793	-0.3952	0.1359	0.1633	1.0000						
competition	-0.1523	0.7114	0.6887	-0.0934	0.4087	-0.2552	-0.5888	0.7273	0.4376	1.0000					
stock_mkt	0.2801	-0.1733	-0.2145	-0.1978	0.1891	-0.1329	0.2264	-0.3040	-0.0389	-0.3207	1.0000				
admini_price	0.2654	-0.4638	-0.1959	0.0829	-0.1941	0.3398	0.3365	-0.1840	-0.3517	-0.3575	0.1462	1.0000			
FDI_control	0.1807	0.0511	-0.3437	0.3147	0.0060	0.4287	0.3899	-0.3719	0.0222	-0.2319	-0.1786	-0.0343	1.0000		
WageRegulat.	0.0695	-0.1302	-0.5630	0.2895	0.1877	-0.0875	0.4558	-0.3812	0.2234	-0.2650	0.2843	-0.0503	0.0577	1.0000	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EBOiR.

¹⁵ Dla lepszej definicji zmiennych zob. tab. 9. Zmienne te użyto dla sklasyfikowania krajów zgodnie z różnymi typami kapitalizmu. Rzeczywiście interesujące jest to, że ani wzrost PKB, ani poziom PKB w 2009 r. nie są skorelowane z żadną wymienioną zmienną (z wyjątkiem wydatków państwowych na zdrowie i edukację oraz zmiennej „konkurencja”, korelujących z poziomem PKB w 2009 r., ale już nie ze wzrostem PKB).

Tab. A3. Główne zmienne dla klasyfikacji krajów do różnych typów modeli społeczno-ekonomicznych

Kraje	Udział sektora prywatnego w PKB (%)	Subsydia budżetowe i transfery bieżące (% PKB)	Udział cen regulowanych w CPI (%)	Udział handlu w PKB (%)	Dochody z cła (% importu)	Udział banków państwowych (%)	Udział banków zagranicznych (%)	Kapitałizacja giełdowa (% PKB)	Kontrola bezpośrednich inwestycji zagranicznych	Regulacje płacowe	Wydatki państwa na zdrowie i edukację (% PKB)	Poziom konkurencji (1-4)
Kapitalizm państwowy												
Turkmenistan	25,0	1,6	6,7	98,3	0,5	93,7	1,1	na	nie	tak	10,2	1,00
Białoruś	30,0	21,2	30,0	144,4	10,3	76,5	19,7	3,0	tak	tak	10,3	2,00
Uzbekistan	45,0	1,4	53,0	66,0	2,5	67,6	4,4	4,3	tak	tak	8,6	1,67
Kapitalizm hybrydowy												
*Bośnia Hercegowina	60,0	5,2	na	105,5	5,0	1,9	93,8	71,8	tak	nie	na	2,00
*Ukraina	65,0	2,9	8,0	84,1	3,3	8,0	39,4	79,2	nie	nie	9,8	2,33
Rumunia	70,0	16,3	21,4	63,1	1,5	5,7	87,3	27,3	nie	tak	7,5	2,67
Bułgaria	75,0	1,5	18,6	123,2	8,0	2,1	82,3	51,3	nie	tak	6,9	3,00
Kapitalizm etatystyczny												
Azerbejdżan	75,0	6,5	7,0	84,2	13,5	42,4	7,5	na	nie	nie	3,8	2,00
Kirgistan	75,0	3,2	17,7	121,8	3,7	8,7	58,7	3,0	nie	nie	7,9	2,00
Serbia	60,0	2,5	9,9	75,3	4,7	15,8	75,5	53,7	nie	nie		2,00
Moldawia	65,0	na	na	103,5	2,0	9,5	24,8	22,0	nie	tak	12,9	2,33
Czarnogóra	65,0	na	9,2	106,8	na	0,0	78,7	99,0	nie	nie	11,6	1,67
Rosja	65,0	3,5	6,7	43,6	28,7	40,0	17,0	112,0	tak	nie	6,9	2,33
Tadżykistan	55,0	0,5	0,0	62,9	3,2	7,2	6,6	na	nie	tak	5,4	1,67
Węgry	80,0	2,3	14,6	133,8	0,1	7,0	82,6	32,0	nie	tak	11,3	3,33
Kapitalizm korporatystyczny												
Słowenia	70,0	3,3	13,1	120,2	0,2	14,4	28,8	57,2	nie	tak	12,6	2,67
*Chorwacja	70,0	2,7	0,0	67,8	1,3	4,7	90,4	119,6	nie	nie	10,8	2,67
*Czechy	80,0	9,0	12,0	136,9	0,2	2,5	84,4	32,0	tak	nie	10,9	3,00
*Polska	75,0	0,6	1,0	68,2	0,4	19,5	75,5	44,1	nie	nie	9,8	3,33
*Macedonia	70,0	4,0	1,2	124,2	na	1,4	85,9	33,0	tak	nie	9,7	2,33

Tab. A3 – cd.

Kraje	Udział sektora prywatnego w PKB (%)	Subsidia budżetowe i transfery bieżące (% PKB)	Udział cen regulowanych w CPI (%)	Udział handlu w PKB (%)	Dochody z cła (% importu)	Udział banków państwowych (%)	Udział banków zagranicznych (%)	Kapitalizacja giełdowa (% PKB)	Kontrola bezpośrednich inwestycji zagranicznych	Regulacje płacowe	Wydatki państwa na zdrowie i edukację (% PKB)	Poziom konkurencji (1-4)
Kapitalizm konkurencyjny												
*Kazachstan	70,0	0,1	0,0	73,0	4,0	0,2	38,5	40,0	tak	nie	5,5	2,00
Estonia	80,0	0,6	23,3	117,1	0,3	0,0	98,7	27,0	nie	nie	10	3,67
Słowacja	80,0	1,3	24,1	168,2	0,1	1,0	99,0	8,6	nie	nie	9,7	3,33
*Łotwa	70,0	4,5	12,9	72,8	0,3	4,2	63,8	11,0	nie	nie	9,9	3,00
*Litwa	75,0	0,8	13,5	123,8	0,4	0,0	91,7	25,0	nie	nie	9,8	3,33
*Gruzja	75,0	6,6	5,4	65,1	5,4	0,0	90,6	13,0	nie	nie	4,2	2,00
Albania	75,0	0,2	na	46,3	2,7	0,0	94,2	na	nie	nie	5,7	2,00
Armenia	75,0	1,0	8,1	39,9	2,3	0,0	49,0	1,0	nie	nie	4,2	2,33

* Gwiazdka oznacza, że kraj nie wpisuje się całkowicie do danego modelu.

Źródło: EBRD, *Transition Report 2008 i 2009*.

Bibliografia

- Amable B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Adam J. (1999). *Social Costs of Transformation to a Market Economy in Post-Socialist Countries, the Case of Poland, the Czech Republic and Hungary*. New York: Palgrave Macmillan.
- Amoroso B. (2003). *Globalization and Welfare*. Working Paper, University of Roskilde.
- Åslund A. (2001). *The Myth of Output Collapse After Communism*. Carnegie Endowment, Working Paper, nr 18, Washington D.C.
- Beck T., Laeven L. (2006). *Institution Building and Growth in Transition Economies*. CEPR Discussion Papers 5718.
- Chong Ju Choi (2004). „Communitarian capitalism and the social market economy: An application to China”, w: J. Kidd, F. Richter (red.), *Development Models, Globalization and Economies*. London: Palgrave Macmillan.
- Dąbrowski M. (2001). „Ten years of Polish economic transition, 1989–1999”, w: M. Blejer, M. Skreb (red.), *Transition: The First Decade*. Cambridge, Mass., London: MIT Press.
- De Vincenti C. (2002). *La Grande Trasformazione: una chiosa a Nuti*. Mimeo, Roma: Dipartimento di Economia Pubblica, Università La Sapienza.
- Falcetti E., Raiser M., Sanfey P. (2000). *Defying the Odds: Initial Conditions, Reforms and Growth in the First Decade of Transition*, EBRD Working Paper, nr 55.
- Falcetti E., Lysenko T., Sanfey P. (2006). „Reforms and growth in transition: Re-examining the evidence”, *Journal of Comparative Economics*, nr 34.
- Freedom House (2009). *Freedom in the World 2009: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. New York: Freedom House, http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/FIW09_Tables&GraphsForWeb.pdf.
- Gomulka S. (1995). „The IMF-Supported programs of Poland and Russia: Principles, errors and results”, *Journal of Comparative Economics*, nr 20(3).
- Huntington S.P. (1991). *Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jessop B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kaufmann D., Kaliberda A. (1995). *Integrating the Unofficial Economy Into the Dynamics of Post-socialist Economies: A Framework of Analysis and Evidence*, World Bank Working Paper.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2009). *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*. World Bank Policy Research Working Paper 4978, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- Kolodko G., Nuti M. (1997). *The Polish Alternative*, Working Paper, UNU/WIDER.
- Kornai J. (1994). „Transformational recession: The main cause’s”, *Journal of Comparative Economics*, nr 19.
- Kornai J. (2006). „The great transformation of Central Eastern Europe. Success and disappointment”, *Economics of Transition*, nr 14(2).
- Kowalik T. (2001). „The ugly face of Polish success”, w: G. Blazycza, R. Rapacki (red.), *Poland into the New Millennium*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lipset S.M. (1959). „Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy”, *American Political Science Review*, t. 53, nr 1.
- Mickiewicz T. (2005). *Economic Transition in Central Europe and Commonwealth of Independent States*. New York, London: Palgrave Macmillan.
- Nuti D.M. (1999). „1989–1999: la grande trasformazione dell’Europa centro-orientale”, *Europa/Europe*, nr 8(4).
- Nuti D.M. (2001). *I Sistemi Economici Post-Comunisti, ovvero, 2001 Odissea nella Transizione*. Paper presented at the 2001 Annual Conference SIE, Roma.
- OECD (2000). *Economic Surveys, Poland 1999–2000*, Paris.
- Qian Yingyi, (2003). „How Reform Worked in China”, w: D. Rodrik (red.), *In Search of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J.A., Limongi F. (2008). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. New York: Cambridge University Press.
- Raiser M. (1999). *Trust in Transition*, EBRD Working Paper nr 39.
- Roland G. (2002). „The political economy of transition”, *Journal of Economic Perspectives*, nr 16.
- Ruminska-Zimny (1997). „Human poverty in transition economies”, *Regional Overview* for HDR.
- Sachs J. (1991). „Accelerating privatization in Eastern Europe: the case of Poland”, *The World Bank Economic Review*, nr 6.
- Stiglitz J. (1998). „More instrument and broader goals: Moving toward the Post-Whashington consensus”. WIDER Annual Lecture.

Svejnar J. (2002). *Assistance to the Transition Economies. Were there alternatives?* The William Davidson Institute WP, University of Michigan.

Transition Report 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, London: EBRD.

Tridico P. (2007). „Institutions, human development and economic growth in transition economies”, *European Journal of Development Research*, nr 19(4).

UNDP (2000). *Beyond Transition. Ten Years After The Fall of Berlin Wall*. New York.

UNDP, *Human Development Report* 1990, 2006, 2009.

Yeager J.T. (2004). *Institutions, Transition Economies and Economic Development*. Boulder, Colorado: Westview Press.

The trajectories of socio-economic development in post-communist economies

The aim of this paper is to find a relationship between institutions and economic development in the former communist economies in Central Eastern Europe and in the former Soviet Republics. Following the literature concerning the varieties of capitalism, the author classifies these economies according to their socio-economic models and tests whether the model has an impact on economic development. The author describes five socio-economic models among the former communist economies: the competitive capitalist model, the corporatist model, the *dirigiste* model, the hybrid model, and the state capitalist model. Using a factor analysis, the author determines that the characteristics of a competitive capitalist model do not significantly impact economic growth. However, economic growth and human development in particular are stimulated by high levels of public expenditure in health and education, and democratic political rights and civil liberties. These two variables are characteristic of a corporative capitalist type of socio-economic model.

Key words: institutions, economic growth, socio-economic models, transition economies.

Wywiad

Rzeszowska recepta na rozwój miasta: niskie podatki, niskie koszty, wysokie wydatki na rozwój

**Tajemnicę dynamicznego rozwoju miasta
wyjaśnia Prezydent Rzeszowa Tadeusz Ferenc**

Marek Benio: Czy znajduje Pan czas na snucie dalekosiężnych planów rozwoju Rzeszowa?

Tadeusz Ferenc: Zdecydowanie tak. Myślę o najbliższych 50 latach.

M.B.: Jaki charakter ma dla Pana dokument Strategii Rozwoju Rzeszowa? Jak często Pan do niego sięga? Czy jest on rzeczywistym narzędziem zarządzania rozwojem miasta, czy może uchwała się go, odkłada i rewiduje raz na jakiś czas?

T.F.: Strategia Rozwoju Miasta wytycza kierunki na wiele, wiele lat, ale w międzyczasie wszystko się zmienia i trzeba się dostosowywać do nowej sytuacji. Rzeszów w ostatnim okresie poszerzył swoje terytorium o 117% – mieliśmy 53 km², a w tej chwili mamy 117 km² i nadal podejmujemy starania, żeby miasto się rozrastało. Prowadzimy konsultacje w kolejnych miejscowościach; jeszcze dziś mam spotkanie z radnymi z gminy Krasne na temat włączenia sołectwa Malawa. Strategia ulega zatem zmianie w przypadku dołączenia kolejnych terenów z sąsiednich gmin. Do niedawna Rzeszów postrzegano jako małe miasto i, rzeczywiście, było to najmniejsze miasto wojewódzkie. Natomiast w tej chwili jest większe m.in. od Białegostoku, Kielc, Opola, Olsztyna czy Zielonej Góry. Opublikowane w marcu 2012 r. badanie Nordea pt. „Siła Miast Metropolitalnych” potwierdza ten dynamiczny rozwój. Rzeszów uplasował się na 10. miejscu. Co prawda w planach rządu dotyczących rozwoju ośrodków metropolitalnych nasze miasto jeszcze nie jest brane pod uwagę, z Polski Wschodniej wymieniany jest jedynie Lublin, ale w rankingu siły miast Lublin jest tuż

za Rzeszowem. Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, później miasta Śląska, Trójmiasto, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz i... Rzeszów. A niżej są Lublin, Białystok, Olsztyn, Toruń, Zielona Góra, Opole, Kielce i Gorzów. Świadczy to o tym, że w ostatnim okresie miasto rozwijało się bardzo dynamicznie i to wymusza zmiany w strategii. W niedawno przyłączonych miejscowościach powstają osiedla i zakłady pracy. W byłym sołectwie Przybyszówka, obecnie nowej dzielnicy, budowana jest strefa ekonomiczna. Przybywa nie tylko terenu, lecz także mieszkańców. Robiliśmy niedawno badania na temat migracji ludności. Zasiedlenie nowych osiedli kształtuje się następująco: 23% to osoby z Rzeszowa, reszta zaś to dotychczasowi mieszkańcy i przyjezdni z innych miast i ze świata. Rzeszów ma dzięki temu o około 40 tys. mieszkańców więcej. Liczba urodzeń jest u nas nie najgorsza, w każdym razie przewyższa liczbę zgonów. A więc strategię rozwoju trzeba rewidować również z powodu dynamicznego wzrostu liczby mieszkańców.

Co do finansów, jeszcze w 2003 r. budżet miasta wynosił 370 mln zł, a dzisiaj jest to dokładnie 1 mld 138 mln i stale się zwiększa. To daje nowe możliwości rozwoju, co także trzeba uwzględnić w strategii. Dodam jeszcze, że często korzystam z pomysłów urbanistów i architektów, które były przygotowane 10, a nawet 20 lat temu. W ubiegłym tygodniu rozmawiałem z panią Minister Rozwoju Regionalnego, zamierzamy za kwotę około 150 mln zł wybudować kolejną obwodnicę, tak zwaną północną, która planowana już była w latach 80. Odcinek autostrady A4 biegnący wzdłuż Rzeszowa będzie oddany w tym roku,

we wrześniu, ale powstają kolejne drogi i ulice na terenach, które w tej chwili nie są zabudowane. Najpierw rozwijamy infrastrukturę, by następnie wzniesić wokół niej nowe osiedla mieszkaniowe. Spotykam się regularnie z urbanistami z Biura Planowania Przestrzennego. Często rozmawiam ze specjalistami i z przedstawicielami mieszkańców. Oni najlepiej wiedzą, co i gdzie budować. Nie da się ustalić strategii i bezwzględnie, bezkrytycznie jej realizować od kropki do kropki. Trzeba dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji.

M.B.: Czy w przypadku obwodnicy północnej nie mamy do czynienia z paradoksem renty zapóźnienia? Jeśli jej przebieg zaplanowano w latach 80. w konkretnym miejscu, to być może łatwiej jest teraz zrealizować to zamierzenie, ponieważ zachowano przeznaczenie terenów pod ten cel. W innych miastach zmiany zagospodarowania są tak częste, że czasami po kilku latach uniemożliwiają już realizację przedsięwzięć o charakterze publicznym.

T.F.: Rzeczywiście, obwodnica północna ma przebiegać przez obszar, który początkowo był niezabudowany. Natomiast kiedy miasto się rozszerzyło, kiedy przybył potencjał przemysłowy i naukowy, w zakresie służby zdrowia i sportu, także i te tereny rozwinęły się urbanistycznie. Wobec tego konieczne okazało się przygotowanie przetargu na realizację projektu. W badaniach, które prowadził Uniwersytet Warszawski, stwierdzono, że w Rzeszowie liczba pozwoleń na budowę na tysiąc mieszkańców jest największa w Polsce. Rzeszów to plac budowy. Nie ukrywam, że często jeżdżę po mieście i z satysfakcją oglądam dźwigi. Niektórzy śmieją się nawet ze mnie, twierdząc, że moje ulubione ptaki to żurawie. Te żurawie pracują, powstają zakłady pracy, szkoły i przedszkola. W innych gminach likwiduje się właśnie szkoły, tymczasem my budujemy nowe na nowych osiedlach. Co ciekawe, w powstawaniu na przykład przedszkoli włączają się lokalni biznesmeni. Sytuacja jest bardzo dynamiczna.

M.B.: Czyja to zasługa, bo przecież nie prezydenta?

T.F.: Ależ zdecydowanie nie prezydenta. To zasługa ludzi. Mamy wspaniałych mieszkańców. Uniwersytet rozwija się bardzo szybko, nasza Politechnika, uczelnie prywatne. Młodzież w tej

chwili często nastawiona jest na prowadzenie własnego biznesu. Przybyło nam ostatnio 2 tys. nowych podmiotów gospodarczych i stąd napływ podatków, i stąd miejsca pracy. A więc jest to zasługa ludzi przede wszystkim. Proszę zwrócić uwagę nawet na takie elementy jak czyste ulice, estetyka, utrzymanie zieleni. Na naszych budynkach nigdzie nie widać graffiti. Ludzie chcą porządku, chcą estetyki, chcą, żeby to miasto było przyjazne. Przedsiębiorczość mieszkańców, ich doskonałe wykształcenie i kwalifikacje przyciągają firmy zagraniczne, które lokują tu swoje inwestycje. My kierujemy je w tej chwili na obrzeża miasta, często poza jego granice. Przy lotnisku rozrasta się strefa ekonomiczna. Ale strefę ekonomiczną też przygotowaliśmy w miejscowości przyłączonej, która nazywa się Przybyszówka-Dworzysko. Kiedyś w strategii tego nie uwzględniano, bo nie myślano o przyłączaniu tych terenów. Strefa ekonomiczna znajduje się także na terenie WSK, gdzie amerykańska firma Hamilton produkuje silniki do różnych systemów w samolotach, odlodzenia, klimatyzacji i tak dalej. Jest tu także niemiecka firma MTU, firma Goodrich... mógłbym wymieniać kolejne, które podjęły decyzję o budowie u nas swoich fabryk.

M.B.: Na czym polega ta tajemnica? Co sprawia, że do Rzeszowa przybywa tak wielu młodych ludzi? Jak to się dzieje, że nawet wyjeżdżając stąd na studia, spora część z nich do Rzeszowa wraca?

T.F.: Bardzo przyjemnie mi słyszeć takie stwierdzenie z ust osoby, która kształci młodzież. Gdybym ja to mówił, mogłoby to być jakoś stronicze, a wiem, że wracają, bo przychodzą tutaj do mnie. Ja wierzę w młodzież. Jest doskonale wykształcona i chętnie przyjeżdża do Rzeszowa. A co ich tu ciągnie? Należałoby zapytać o to tych młodych ludzi.

M.B.: To może odwróć pytanie – co robią władze samorządowe, by zachęcić młodych do powrotu i osiedlenia się w Rzeszowie? Bo to jednak jest zadanie samorządu.

T.F.: Działamy na różnych płaszczyznach. Najważniejsze są miejsca pracy. Ale także sprawy związane z kulturą. Organizujemy wiele imprez kulturalnych i to na najwyższym poziomie światowym. Wymienię na przykład koncerty zespołu Sabaton czy Jeana Michaela Jarre'a.

W zeszłym roku mieliśmy tak zwany Europejski Stadion Kultury z okazji mistrzostw w piłce nożnej. Przyszło około 100 tys. ludzi. I w tym roku też będzie wiele imprez. Zaprosiliśmy pana ministra Zdrojewskiego. Co weekend dzieje się coś na rynku. Zapraszamy artystów dla różnych grup odbiorców. Organizujemy teatr na wolnym powietrzu, tu, na rynku. A więc kultura jest niezwykle ważnym czynnikiem przyciągania młodzieży i kreowania poczucia więzi z miastem. Dlatego też nie żałujemy pieniędzy na ten cel.

Bardzo zależy nam również na rekreacji. Budujemy ścieżki rowerowe. Mamy ich w tej chwili około 90 km. Nad Wisłokiem teraz są tak zwane tunele ułatwiające spacerować. W niedziele widuję ogromną ilość spacerujących – i z tymi kijkami, i na łyżworolkach, i na deskorolkach, mimo że temperatura nie jest jeszcze najwyższa.

M.B.: A może Rzeszów jest po prostu spokojniejszym miastem niż inne metropolie i mieszkańcy pragną jednak takiego trochę wolniejszego trybu życia?

T.F.: Ja akurat nie podzielam opinii, że Rzeszów jest powolny. Spokojny jest na pewno pod względem bezpieczeństwa. Kiedy organizujemy imprezy na rynku, to w ratuszu jest sztab policji, który monitoruje sytuację. W razie niepokojów, natychmiast w cywilu pochodzą policjanci czy strażnicy miejscy i wyprowadzają takie zakłócające porządek osoby lub je uspokajają. Myślę, że mieszkańcy czują się bardzo bezpiecznie. Latem 2004 r., nawiasem mówiąc trochę na wzór wiedeński, wprowadziliśmy ogródki kawiarniane. Jest to dokładnie 1360 miejsc siedzących, pod parasolami. Ludzie spędzają tam czas do godziny drugiej czy trzeciej w nocy. Nie ma żadnego problemu z poruszaniem się po mieście, nie ma poczucia zagrożenia. Czasem późno wracam z delegacji, niejednokrotnie po północy, zajeżdżam na rynek i z przyjemnością patrzę, jak sobie ludzie tu siedzą, słyszę szmer rozmów, a więc atmosfera jest idealna. Dzięki tym nocnym ogródkom kawiarnianym Rzeszów zyskał magię, która przyciąga ludzi.

M.B.: Wspomniał pan o budowie szkół i przedszkoli. Ale w jakim stopniu Rzeszów jest przyjazny dla osób starszych oraz tych, które dopiero się zestarzeją? Nie pytam tylko o skutki przesunięcia wieku emerytalnego, lecz również

o stwarzanie przyjaznych warunków życia osobom nie tylko tym najmłodszym.

T.F.: Miasto wydaje ok. 100 mln złotych na opiekę społeczną. Ostatnio wyremontowaliśmy wszystkie domy pomocy społecznej. Mamy również w Rzeszowie tak zwany dom seniora. Są tam mieszkania, stołówka, kaplica, są sale gimnastyczne. Działa Towarzystwo Brata Alberta, które wspieramy finansowo. Zimą często słyszy się doniesienia z kraju, że ktoś gdzieś zmarzył. Informuję, że w naszym mieście podczas mojej kadencji, a więc prawie od 10 lat, nie było takiego przypadku. Stawiamy koksowniki w miejscach publicznych, na przystankach. Początkowo byłem krytykowany, że to przypomina stan wojenny, ale gdy temperatura spada poniżej 10 stopni, to umieszczamy koksowniki w całym mieście. Uruchamiamy także specjalne punkty, gdzie każdy potrzebujący może w okresie zimy zjeść obiad.

M.B.: Proszę się nie gniewać, Panie Prezydencie, ale z tych wypowiedzi wynika, że stawia Pan znak równości pomiędzy starością a ubóstwem. Czy ubóstwo rzeczywiście grozi starszym mieszkańcom Rzeszowa?

T.F.: Zdecydowanie nie. Na te koncerty, o których wspominałem wcześniej, zwłaszcza gdy artyści są, że tak powiem, „z poprzedniego okresu”, licznie przychodzą właśnie ludzie starsi, elegancko ubrani, słuchają muzyki, spacerują. Nie stawiam znaku równości między starością i ubóstwem. Ale mówię też o tej grupie, bo w każdym społeczeństwie jest pewna liczba ludzi słabszych, czy to psychicznie, czy ekonomicznie, i oni wymagają pomocy ze strony miasta.

O kryzysie w Polsce mówi się na wyrost. Ostatnie badania pokazały, że PKB w 2011 r. wzrósł o 4,5%. To jest niemało. Wskaźnik PKB na jednego mieszkańca nie oddaje poziomu życia mieszkańców. Przez pewien czas miałem przyjemność być parlamentarzystą. Wielokrotnie słyszałem posłów, którzy mówili: dajcie nam pieniądze, bo dochód na obywatela jest niewielki. Ale tak nie jest. To wynika ze statystyki. Na przykład, Podkarpacka Spółka Gazownicza zatrudnia około 1 tys. osób z Rzeszowa i okolicy. Natomiast liczenie dochodu odbywa się w Tarnowie, bo tam jest siedziba spółki. Mamy wiele banków, których centrale znajdują się jednak w Warszawie. I stąd bierze się niższy dochód

na jednego mieszkańca. Proszę objechać województwo podkarpackie – przepiękne domy, idealnie wystrzyżone trawniki, wspaniała zieleń koło budynków, nowe elewacje, piękne ogrodzenia. To nieprawda, że tu jest gorsza sytuacja. Wyższe przeciętne zarobki w województwie mazowieckim wynikają też z tego, że na statystyki wpływają pensje pracowników zarządów firm, ministerstw i urzędów centralnych.

M.B.: O sukcesie Rzeszowa świadczą także inne wskaźniki – na przykład niski poziom zadłużenia. To jedno z najmniej zadłużonych miast w Polsce.

T.F.: Katowice są mniej zadłużone. Prezydent Piotr Uszok ma trochę mniej długu od nas.

M.B.: Z jednej strony dynamiczny rozwój, inwestycje miejskie, inwestorzy zewnętrzni. Z drugiej strony niski poziom zadłużenia. Czy zechce Pan uchylić rąbka tajemnicy, jak to się robi, Panie Prezydencie?

T.F.: Pewnych rzeczy nauczyliście mnie jeszcze w Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

M.B.: Żeby nie wydawać więcej, niż się ma?

T.F.: Nie, nie. Wydawać właśnie. Wydawać! Moja polityka polega na wydawaniu. W jednym z wywiadów w TVN24 znany pan redaktor spytał mnie: Ile kosztują bilety na trasę podziemną? Czy wpływy z biletów pokrywają jej utrzymanie? – Ja mówię: Panie redaktorze, ale mnie to wcale nie interesuje, czy te bilety, ceny biletów, utrzymają tę trasę. Natomiast interesuje mnie, ile na rzeszowskim rynku jest gości, którzy mówią po niemiecku, włosku, francusku. Oni zostawiają pieniądze. Przyznam się, że tą trasą wiele osób puszczamy za darmo, ale później ci ludzie pójdą do restauracji, do sklepów, zostawią tam pieniądze i bogacą się na tym lokalni przedsiębiorcy. I miasto otrzymuje podatki. A więc taką politykę stosuję. Dodam, że jak tu jestem już trzecią kadencję, nigdy podatków nie podniosłem o więcej niż wskaźnik inflacji. Zawsze poniżej. Niektóre podatki likwiduję. W miejscowościach niedawno przyłączonych kasujemy podatki rolne; jak nie ma gospodarstwa rolnego, to opłaty od jakichś tam stodołek czy budynków gospodarczych nie pobieramy. Nie mówiąc o podatku od psów, który nie ma sensu. Wstrzymałem także wzrost podatków od środków transportu – przez co przybyło samochodów zarejestrowanych w Rzeszowie i należne kwoty płacone są tu,

na miejscu. Wpływy z tego tytułu wzrosły, mimo obniżenia samego podatku. Nadmierne opodatkowanie hamuje przedsiębiorczość. Zamiast pracować, ludzie szukają sposobów, żeby nie płacić. Tymczasem w Rzeszowie wpływy do kasy miasta stale rosną. W roku 2011 te z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły o 18%. To jest bardzo duża dynamika. Podobnie jest z podatkiem dochodowym od przedsiębiorstw. Przybywa nowych firm, rośnie liczba zatrudnionych w nich pracowników, a to przekłada się na wyższe wpływy.

Powiem szczerze, że nie mam kłopotów z pieniędzmi. Natomiast mam pewne kłopoty z realizacją niektórych inwestycji. Przepisy niestety są takie, że przygotowujemy inwestycję, powiedzmy, za 50 mln zł i ktoś nam oprotestuje przetarg. Wstępujemy na żmudną drogę wyjaśnienia, najpierw w urzędzie wojewódzkim, potem przed sądem. Wykup terenów pod inwestycję – tam pojawiają się pretensje dotyczące kwot, które płacimy za grunty. To jest oczywiście wycena rzeczoznawcy, specjalisty, ale każdy by chciał tych pieniędzy jak najwięcej. Cierpi na tym terminowość realizacji.

Nie mamy kłopotów z pozyskiwaniem środków zewnętrznych, w tym unijnych. W 2009 r., jak podała *Gazeta Prawna*, w Rzeszowie na jednego mieszkańca przypadła kwota 5163 zł i była ona zdecydowanie najwyższa w Polsce. Za nami uplasowało się Opole i dopiero na trzecim miejscu Warszawa, chyba z 4800 zł. Poza środkami unijnymi, w Rzeszowie, jak wspominałem, lokuje swoje zakłady wiele firm zagranicznych, uczestniczących w rozwoju infrastruktury miejskiej. Niedawno niemiecki Womak, który ma główną polską siedzibę we Wrocławiu, przy okazji wznoszenia swoich obiektów wybudował nam przejście pod ulicą Krakowską za kwotę 10 mln zł. Teraz odbudowywany jest też dawny hotel „Rzeszów”. Kwota przeznaczona przez przedsiębiorcę na związaną z tą inwestycją infrastrukturę miejską to 30 mln. Ten sam przedsiębiorca wznosił przedszkole. Dzięki Makro mamy drogi. Uzgadniamy z nimi, że zbudują też dojazdy. Wszystko to jest ze sobą powiązane. No i jeszcze to jeżdżenie do Warszawy.

M.B.: Po środki na inwestycje?

T.F.: Po środki. Przedstawiamy wnioski w ministerstwie. Najczęściej są akceptowane. Ale szu-

kamy środków na rozwój w różnych miejscach. W zeszłym tygodniu w Bazylei spotkałem się z przedstawicielami szwajcarskiego rządu. Były to kolejne rozmowy, wcześniej odbyły się tutaj z ambasadorem Szwajcarii, z radcą handlowym, na temat budowy kolejki nadziemnej, na wysokości 6 m, na słupach. Są skłonni to przedsięwzięcie współfinansować. A zatem szukamy pieniędzy z różnych źródeł.

M.B.: A jaka jest relacja Rzeszowa z innymi dużymi ośrodkami miejskimi, szczególnie z sąsiadami: Tarnowem, Lublinem, Przemyślem i Lwowem? Czy Pan Prezydent bardziej skłania się ku doktrynie konkurencyjności, czy raczej stawia na współpracę?

T.F.: W zeszłym tygodniu ramię w ramię z Prezydentem Lublina, panem Żukiem, zabiegaliśmy u Prezydenta Komorowskiego o miano „stolicy kultury” dla Lublina. Z Tadeuszem Truskolaskim z Białegostoku w tej chwili walczymy o to, by nas włączono do miast metropolitarnych. Realizujemy wspólnie z innymi wnioski w ramach programu wschodniego. Rzeszów ma 415 mln zł z programu na poprawę transportu publicznego. Z prezydentami wielu miast przyjaźnię się osobiście, z Rafałem Dutkiewiczem z Wrocławia czy z Robertem Chomą z Przemyśla. Kiedy istniało więcej województw, wówczas Krosno, Tarnobrzeg czy właśnie Przemyśl były bardziej podobne do Rzeszowa. Obecnie nasz budżet jest taki, jak tych trzech miast łącznie. Liczba mieszkańców również. Z tamtych ośrodków przyjeżdżają do nas ludzie, żeby się tu osiedlić. A z Andriejem Sadowym, merem Lwowa, ostatnio byłem na otwarciu przepięknego stadionu we Lwowie – impreza godna Igrzysk Olimpijskich z udziałem około 1500 artystów. Ze Lwowem, Iwanofrankowskiem czy Łuckiem delegacje wymieniamy nieustająco. Z miastami ukraińskimi mamy bardzo dobre relacje.

M.B.: Ale to jest, jak rozumiem, współpraca głównie w sferze kultury?

T.F.: Nie tylko. Zabiegamy też wspólnie o środki unijne. Ze Słowakami zbudowaliśmy dom kultury. Podjąłem decyzję dotyczącą jednego z osiedli rzeszowskich – Baranówki IV – o wyburzeniu starego domu kultury, który mieścił się na zapleczu budowy z czasów, kiedy powstawało tu to osiedle. Płyty i ściany były zagrzebione. Przeciwnicy rozbiórki zebrali

3 tys. podpisów pod apelem, żeby nie burzyć tego budynku, bo na jego miejsce nic nie powstanie. Ale powstał nowy dom kultury. To w nim między innymi ćwiczą Kornele – mistrzowie świata w młodzieżowych tańcach sportowych. Uczęszcza tam na różne zajęcia w sumie 2400 osób. Ale często mieszkańcy sprzeciwiają się nowym inwestycjom – to zrozumiałe. Gdy wprowadzaliśmy bus-pasy, przyjechał Janusz Korwin-Mikke i jeździł po tych bus-pasach, by pokazać, że są nielegalne. Policjanci nie dali się sprowokować, ale to ilustruje opór przeciwko wszelkim nowym rozwiązaniom. Kiedy przed wielu laty stawialiśmy w Rzeszowie przy nowych ulicach pierwsze ekrany akustyczne, protestowano z obawy, że ptaki się będą o nie zabijać, że ludzie nie będą widzieć świata, natomiast w tej chwili mieszkańcy skarżą się do ministerstwa, że mamy ekrany za mało. A więc zmienia się mentalność. Przykładem takich najnowszych zmian jest projekt Resman. Od 2006 r. mamy w centrum miasta bezpłatny i bezprzewodowy Internet. Obecnie kończymy przygotowanie do II etapu – darmowym Internetem będzie objęte całe miasto. A pierwotnym celem było obniżenie kosztów utrzymania urzędu i szkół. Oszczędności na telefonach i łączności bezpośredniej sięgają co roku średnio miliona złotych. Wydajemy pieniądze racjonalnie. W Rzeszowie dokładamy do subwencji oświatowej najmniej w Polsce.

M.B.: Dlatego budujecie szkoły?

T.F.: Budujemy nowe i remontujemy stare. Ja w przeszłości byłem dyrektorem w różnych firmach i nauczyłem się redukować koszty. Najpierw kazałem zrobić szczegółowe rozliczenie wydatków na ucznia i na metr kwadratowy w szkole. Te koszty później rozliczałem jako ekonomista: ile się wydaje na ogrzewanie, na energię elektryczną, na konserwatorów, na zużycie wody. Co prawda pierwsze spotkanie z dyrektorami było dość nieprzyjemne. Opowiadali podczas zebrań komitetów rodzicielskich, że oszczędzam nawet na ołówkach. Przekonałem ich, że opłaca się obniżyć koszty. Zapewniłem, że zagospodarowane w ten sposób środki przeznaczymy na budowę i remonty szkół, które były w opłakanym stanie technicznym. I tak się też stało. Wybudowaliśmy nową szkołę w dzielnicy przyłączonej Załęże. Jest też taka placówka, do której uczęszcza około 1700 uczniów, kształcąca

głównie kucharzy, kelnerów, barmanów; zbudowana była kiedyś z płyt jeszcze przywiezionych z Olimpiady z Moskwy. I przebudowaliśmy tę szkołę za 11 mln. Teraz wnosimy kolejną na nowym osiedlu. Pieniądzy nam nie brakuje.

M.B.: Jak układają się relacje z najbliższymi gminami – to znaczy oprócz tego, że Rzeszów je „połyka”, jak Pan Prezydent powiedział.

T.F.: To przyłączanie jest korzystne dla mieszkańców i dla obu sąsiadujących gmin. Przeznaczamy znaczne środki na rozwój tych miejscowości, obecnie dzielnic, których budżety gminne nie mogłyby nigdy wyasygnować. Dla przykładu – na rozwój Przybyszówki przyłączonej w latach 2007–2008 wydaliśmy 197mln, a na rozwój Zwiężczy – 84. Budżety gmin, od których te miejscowości się oderwały, nie przekraczają 25 mln zł. A co się buduje? Drogi, infrastrukturę, szkoły – buduje i remontuje, domy kultury. To jest dla tych mieszkańców korzyść. Oczywiście rozszerzanie miasta to trudny proces. Osiedle Załęże, kiedyś wioska – pochłonęło 117 mln. Osiedle Słocina – 71 mln. Biała przyłączona w roku 2010 – 50 mln. Budziwój – 41. Ta ostatnia miejscowość była częścią gminy Tyczyn, której budżet roczny wynosi 35 mln zł. Za to ledwo mogą utrzymać biura, szkoły i tak dalej. Na inwestycje wydają dosłownie 2 mln.

Ale co ciekawe, taki rozwój miast przez przyłączanie sąsiednich miejscowości to znana sprawa i zawsze budził opory. W roku 1901 Kraków liczył zaledwie 90 tys. mieszkańców. Intensywny proces rozszerzania Rzeszowa zapoczątkował w listopadzie 1928 r. burmistrz Rogulski i napotkał na silny sprzeciw sąsiednich gmin. Było wówczas 18 radnych i żydowscy członkowie rady miejskiej zdekompletowali posiedzenie – opuszczając obrady. I u mnie w lutym to samo zrobili radni z PIS-u i z PO. Ale w końcu udało się doprowadzić do głosowania i zabiegamy o dalsze przyłączenia ościennych wiosek. Ile się uda „połknąć”, trudno powiedzieć. W mieście są uczelnie, są naukowcy, rodzą się pomysły, wynalazki, kształcą się lekarzy, artystów. Do Rzeszowa wjeżdża codziennie 53 tys. samochodów, a więc ileż tych ludzi po południu wjeżdża. To samo

jest przecież w Krakowie i innych dużych miastach. Te okoliczne miejscowości żyją właśnie z tych miast.

M.B.: O to chciałem zapytać: do jakiego stopnia Rzeszów jest miastem metropolitar-nym dla tych okolicznych gmin? Czy mieszkańcy Rzeszowa osiedlają się na zewnątrz i przyjeżdżają tu do pracy?

T.F.: Nie, proces jest odwrotny, i to w całej Polsce. Prowadziliśmy badania z Unią Metropolii. Kiedyś było tak, że wyjeżdżali, kupowali działki tanio i budowali domy. Natomiast obecnie ceny ziemi wzrosły, a dojechanie z tych miejscowości ościennych jest trudne z powodu korków. Ludzie wolą mieszkać w mieście. Powoli wracają do centrów, gdzie jest praca, gdzie uczą się ich dzieci.

M.B.: Mieszkańcy pobliskich gmin, którzy przyjeżdżają do Rzeszowa do pracy, na pewno przywożą też dzieci do przedszkoli czy szkół?

T.F.: Zdecydowanie.

M.B.: A podatki na te szkoły płacą u siebie w gminie.

T.F.: Kilka lat temu Rzeszów dopłacał kwotę 1 mln 930 tys. do dzieci, które były przywożone do naszego miasta. Wiadomo, opłata ze strony rodziców jest minimalna, my dopłacamy większość. Ale przepis wyraźnie mówi, że zabezpieczenie miejsc w przedszkolach to jest zadanie wójta/burmistrza lub prezydenta. I po negocjacjach doszliśmy do porozumienia, zgodnie z którym te gminy płacą nam za swoich uczniów. A jak nasze dzieci jadą do innej gminy, to my dopłacamy. I takie relacje są prawidłowe. Jak wspominałem wcześniej, do subwencji oświatowej dokładamy mniej niż 10%. W interesie Rzeszowa jest i to, żeby jak najwięcej dzieci docierało tutaj do szkół z sąsiednich gmin. Te dzieci później pójdą tu na studia i w końcu zwiążą się z miastem. 60% uczniów szkół średnich jest spoza Rzeszowa. To bardzo dużo, ale dzięki temu nie likwiduję żadnych placówek. Dzięki nim miasto się rozwija.

M.B.: Bardzo dziękuję za rozmowę.

Rozmawiał: Marek Benio

Recenzja

P.M. Blau (2009). *Wymiana i władza w życiu społecznym* (przeł. A. Psuty-Zajac, P. Zajac). Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos

Piszący niniejsze słowa chciałby zwrócić uwagę na wybrane zagadnienia zawarte w publikacji, która po raz pierwszy w języku angielskim ukazała się prawie pół wieku temu¹. Z pozoru dzieło to może wydawać się książką powszechnie znaną, z której wiedzę i inspirację czerpało już kilka generacji przedstawicieli nauk społecznych. Jednak w kontekście współczesnych dyskusji w kręgach przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej, której podstaw rozwoju należy szukać w dostrzeżeniu znaczenia instytucji w procesach ekonomicznych², warto sięgnąć do założeń teorii wymiany rozumianej jako elementarny proces życia społecznego. Pretekstem napisania niniejszej recenzji było również pojawienie się w 2009 r. polskiego tłumaczenia dzieła P.M. Blaua³. Ten wybitny przedstawiciel nauk społecznych, z którego dorobku inspirację mogą czerpać socjologowie, psychologowie czy ekonomiści, zajmował się m.in. problematyką biurokracji, organizacji, teorią wymiany społecznej oraz makrostrukturalną teorią relacji międzygrupowych. W niniejszej recenzji chciałbym skupić się na wybranych elementach książki P.M. Blaua, tj. zagadnieniach teorii wymiany, teorii makrostruktury oraz na instytucjach.

1. Teoria wymiany

Jednym z elementów publikacji mogących przyciągnąć uwagę czytelnika jest z pewnością próba naszkicowania związku pomiędzy teorią wymiany, którą Blau zainteresował się na początku swojej kariery naukowej, a teorią makrostrukturalną, nad którą prace zakończył trzydzieści lat później. Autor książki pt. *Wymiana i władza w życiu społecznym* podejmuje problematykę mikrosocjologicznej analizy procesów wzajemności i równowagi, co stanowi podstawę do rozwinięcia niektórych zagadnień teoretycznych z zakresu makrosocjologicznych badań struktury społecznej. Jednocześnie omawiane dzieło jest świadectwem ewolucji poglądów Blaua. We wprowadzeniu do drugiego wydania książki⁴ autor wyjaśnia, jak zmieniły się jego poglądy w kontekście teorii socjologicznej w ciągu 20 lat od pierwszej edycji. Warto zwrócić uwagę na zakwestionowanie założenia, że fundamentem teorii makrosocjologicznej jest mikrosocjologia. Autor podkreśla, że makrosocjologiczna i mikrosocjologiczna analiza powinny wykorzystywać różne podejścia teoretyczne i pojęcia, gdyż prezentują zupełnie odmienne perspektywy życia społecznego. Mimo iż te ujęcia trudno nałożyć na siebie, zarazem nie istnieją między nimi sprzeczności.

Według Blaua wymianę społeczną można uznać za formę pośrednią między transakcją ekonomiczną a relacjami o charakterze osobistym. W odróżnieniu od transakcji ekonomicznych wymianę społeczną charakteryzują samostanne elementy. Istotne są przy tym korzyści o wartości zewnętrznej, co z kolei kontrastuje

¹ Tj. w 1964 r.

² Jak to ujął R.C.M. Matthews: a) „instytucje mają znaczenie” (*institutions do matter*); b) uwarunkowania instytucjonalne mogą być analizowane przy wykorzystaniu narzędzi dostępnych w teoriach ekonomicznych (*the determinants of institutions are susceptible to analysis by the tools of economic theory*); Matthews 1986, s. 903–918.

³ Polski przekład na podstawie: P.M. Blau (1986). *Exchange and Power in Social Life*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

⁴ Z 1986 r., na podstawie którego powstało omawiane polskie tłumaczenie.

z relacjami obopólnego przyciągania i wsparcia w relacjach uczuciowych. Konsekwencją procesów wymiany społecznej jest powstanie nieokreślonych zobowiązań, których egzekwowanie opiera się na zaufaniu, a nie na wiążących umowach, jak w przypadku transakcji ekonomicznych (Blau 2009, s. 116). Autor zwraca uwagę na zasadnicze znaczenie procesów wymiany społecznej. Uważa, że jest ona prototypem zjawiska społecznego i elementarnym procesem życia społecznego. Istotne jest rozumienie wymiany jako procesu społecznego „(...) o centralnym znaczeniu dla życia społecznego, który jest pochodną procesów prostszych i z którego z kolei wywodzą się procesy bardziej złożone” (s. 29). Autor podważa jej redukcję dokonaną przez G.C. Homansa do psychologicznych motywów jednostek (s. 4–5). Wymiana społeczna leży u podstaw zarówno relacji grupowych, jak i międzyjednostkowych. Odnosi się bezpośrednio do procesów swobodnych transakcji między co najmniej dwiema osobami, gdzie następuje zależność zachowania osoby od postępowania innych, co z kolei jest uwarunkowane przeszłymi i oczekiwanymi interakcjami między tymi osobami (s. 4). P.M. Blau pisze o dwóch warunkach postępowania niezbędnych do zaistnienia wymiany społecznej. Po pierwsze, musi być ono ukierunkowane na cele, które można osiągnąć jedynie przez interakcje z innymi. Po drugie zaś, wybór środków musi zostać podporządkowany osiągnięciu tych celów (s. 30).

2. Teoria wymiany a teoria makrostruktury

Drugim elementem książki *Wymiana i władza w życiu społecznym*, na który chciałbym zwrócić uwagę, są rozważania P.M. Blaua na temat struktur złożonych. Przedmiotem zainteresowania teorii makrostruktury⁵ jest struktura

⁵ Makrostruktura może być rozumiana jako „...rozkład członków populacji według wszystkich parametrów nominalnych i stopniowalnych, które rozróżniają ludzi” (Turner 2008, s. 616). Zgodnie z tym podejściem członków danej populacji można podzielić według parametrów nominalnych (cechy odróżniające za pomocą ogólnych kategorii, jak np. płeć) oraz parametrów stopniowalnych (rozróżnienie za pomocą przyjętej skali, np. wiek, dochód).

społeczna wielkich populacji, za pomocą której można wyjaśnić funkcjonowanie wzorów (struktury) relacji społecznych. W tym kontekście Blaua interesuje zróżnicowanie ludzi pod wieloma względami, w tzw. strukturze pozycji społecznych, przy czym dana jednostka może znajdować się na wielu różnych pozycjach. Zdaniem autora „(...) struktura społeczna określana być może jako wielowymiarowa przestrzeń pozycji społecznych, w których ludzie są rozmieszczeni i pomiędzy którymi zaobserwować można występowanie stosunków społecznych określonej częstości” (Blau 2009, s. 6–7).

Wskazując na różnice między teorią wymiany a teorią makrostrukturalną piszę, że „(...) teoria wymiany analizuje wzajemne pobudki podtrzymujące relacje społeczne, podczas gdy teoria makrostrukturalna wyjaśnia zewnętrzne naciski, które struktura populacji nakłada na relacje społeczne” (s. 9). W teorii makrostruktury autor zakłada, iż relacje wewnątrzgrupowe zachodzą częściej niż relacje międzygrupowe, a ta przewaga jest utrzymywana dzięki naciskom istniejącym wewnątrz grupy. Źródła nacisków są z kolei zakorzenione w procesach wymiany społecznej (częstsze wchodzenie w relacje społeczne z członkami własnej grupy i potępienie wchodzenia w relacje z jednostkami z grup zewnętrznych).

3. Teoria makrostruktury a instytucje

Teoria makrostruktury może być niejako pretekstem do rozważań na temat rozumienia i znaczenia instytucji⁶. Jak wskazuje M.P. Blau w innym ze swoich artykułów (2006), stosunki społeczne w makrostrukturach⁷ są sformułowa-

⁶ Zgodnie z podejściem D. Northa możemy powiedzieć, że instytucje to określony zestaw zwyczajów, norm, procedur, ustalonych praktyk, reguł i przepisów, które regulują relacje i interakcje pomiędzy jednostkami, grupami i organizacjami.

⁷ P.M. Blau wskazuje, że makrostruktury składają się z wzajemnie powiązanych struktur społecznych, a mikrostruktury to wzajemnie powiązane jednostki.

⁸ Warto w tym miejscu wspomnieć, że na wartości i normy, jako czynniki regulujące stosunki wymiany i odróżniające wymianę międzyludzką od tej występującej w świecie zwierząt, zwracał uwagę C. Levi-Strauss (antropologiczna teoria wymiany).

ne przez wartości kulturowe i normy⁸. Zastępują one niejako bezpośrednie interakcje zachodzące w małych zbiorowościach, o których pisał m.in. G.C. Homans. Te wartości i normy, ulegając pewnym modyfikacjom, są przekazywane kolejnym pokoleniom. Decydują one o przebiegu życia społecznego oraz o formach społecznych powstających w poszczególnych grupach (Blau 2006, s. 93–101). Normy ustala się m.in. w związku z koniecznością ograniczania zakresu dozwolonego zachowania. W konsekwencji funkcjonowania norm społecznych bezpośrednie transakcje pomiędzy jednostkami są zastępowane wymianą pośrednią. Jak wskazuje Blau „normy społeczne są niezbędne, aby przeszkodzić działaniom umożliwiającym jednostkom osiągnięcie indywidualnych korzyści kosztem wspólnych interesów zbiorowości” (s. 96). Ich tworzenie wynika z konieczności ochrony procesów wymiany społecznej przed aspołecznymi zachowaniami (np. przemoc fizyczna) oraz innymi zjawiskami stojącymi w sprzeczności z podstawowymi wartościami kulturowymi. W przypadku braku norm, negatywne procesy związane z istnieniem władzy zwierzchniej oraz lepszej pozycji przetargowej mogłyby podważyć zaufanie niezbędne w wymianie społecznej, przez co przestałaby być ona mechanizmem samoregulującym (s. 93–101).

Założenia teorii makrostruktury pozwoliły wyprowadzić autorowi podstawowe cechy dużych zbiorowości. Zaliczył do nich:

- kluczową rolę wspólnych wartości w procesach społecznych⁹;
- instytucjonalizację nakładającą ograniczenia na różne aspekty funkcjonowania zbiorowości;
- spostrzeżenie, że składniki wielkich struktur społecznych (podstruktury) są także strukturami społecznymi; współzależność podstruktur ujawnia złożoność struktury społecznej i jest podstawowym źródłem zmiany społecznej (Blau 2009, s. 249).

Rozważania na temat znaczenia norm i wartości w strukturach złożonych prowadzą do podkreślenia wagi instytucji społecznej. Autor twierdzi, że jej powstanie jest konieczne do zachowania określonego ładu społecznego (wartości i przekonań kulturowych) dla przyszłych

pokoleń (s. 242). W związku z instytucjonalizacją, przez którą rozumie utrwalenie elementów struktury społecznej w kolejnych pokoleniach, możliwe jest funkcjonowanie zorganizowanej społeczności przez wiele generacji przy niezmiennych się zasadach, które rządzą relacjami społecznymi i wzorami zachowań. W tym celu muszą być spełnione trzy warunki. Po pierwsze, konieczna jest formalizacja i wpisanie w warunki historyczne wzorów zinstytucjonalizowanego życia społecznego¹⁰, po drugie, wartości społeczne muszą zostać przekazane w procesie socjalizacji¹¹, i wreszcie, grupy dominujące w danych społecznościach muszą być zainteresowane podtrzymaniem tych wzorów¹² (s. 243–245).

Takie założenia pozwoliły autorowi na dokonanie klasyfikacji instytucji społecznych, które podzielił na:

- integracyjne (utrwalające wartości i chroniące wyróżniający charakter, np. instytucje rodzinne, religijne);
- służące ochronie układów społecznych powstałych w celu produkcji i dystrybucji niezbędnych udogodnień społecznych (np. instytucje ekonomiczne, edukacyjne);
- służące podtrzymywaniu władzy zwierzchniej i organizacji potrzebnych do mobilizacji środków oraz koordynacji działań zbiorowych w dążeniu do społecznych celów (np. polityczna organizacja społeczeństwa, trwałe zasady zarządzania i administracji, jakimi kierują się firmy, związki, stowarzyszenia zawodowe);
- „komponent antyinstytucjonalny” złożony z wartości i ideałów, które nie zostały jeszcze zrealizowane, a stanowią podstawowe źródło zmiany społecznej (ruchy opozycyjne) (Blau 2009, s. 246–248).

¹⁰ Mogą być one przekazywane w formie ustnej lub poprzez dokumenty pisane.

¹¹ Socjalizacja może przykładowo polegać na (często nieświadomym) przekazywaniu przez rodziców dzieciom norm i wartości, które dominują w danym kręgu społecznym.

¹² Innymi słowy musi zachodzić zakorzenienie w strukturach władzy określonych wartości i norm.

⁹ Wspólne wartości mają również znaczenie, choć już nie kluczowe, w funkcjonowaniu mniejszych grup.

4. Podsumowanie

Istnieje kilka powodów, dla których warto sięgnąć po książkę pt. *Wymiana i władza w życiu społecznym*. Jej lektura pozwala włączyć się w szerszy kontekst związany z procesami społecznymi, zarówno z perspektywy mikro-, jak i makrosocjologicznej, a także będącą cechą struktur złożonych instytucjonalizacją ograniczającą niektóre formy aktywności zbiorowości. Istotne z punktu widzenia piszącego niniejsze słowa było ukazanie wymiany w ujęciu P.M. Blaua. Uważa on, że wymiana społeczna to prototyp zjawiska społecznego oraz elementarny proces społeczny „(...) o centralnym znaczeniu dla życia społecznego, który jest pochodną procesów prostszych i z którego z kolei wywodzą się procesy bardziej złożone” (Blau 2009, s. 29). Wymiana społeczna leży u podstaw zarówno relacji grupowych, jak i międzyjednostkowych.

Bazując na spostrzeżeniach autora, można obserwować i badać inne procesy społeczne. W kontekście rozważań o teorii wymiany i teorii makrostruktury istotne jest spostrzeżenie zalecające ostrożność w wyciąganiu wniosków o sferze makro na podstawie stwierdzeń funkcjonujących w obszarze mikro. Te dwie sfery wzajemnie się nie wykluczają, należy je traktować jako paralelne i wzajemnie się uzupełniające, lecz do prawidłowego zdiagnozowania zachodzących w nich zjawisk konieczne jest stosowanie różnych podejść. Istotna różnica pomiędzy teorią makrostrukturalną a innymi podejściami to konieczność wejścia na wyższy poziom ogólności w celu wychwycenia prawidłowości, którymi rządzą się duże społeczności. W tym przypadku badane są ogólne kategorie ludzi oraz ogólne miary wskazujące na powiązania międzyludzkie. P.M. Blau podkreśla także znaczenie norm i wartości dla dużych układów. Istnienie norm i wartości ogranicza zakres dozwolonego zachowania, na skutek czego bezpośrednie transakcje są zastępowane wymianą pośrednią.

Dla czytelnika interesujące może być także przesłedzenie ewolucji poglądów P.M. Blaua, poparte jego niemal półwieczną aktywnością badawczą, w szczególności w zakresie wspomnianej powyżej ograniczonej możliwości wprowadzania wniosków na poziomie makro na podstawie obserwacji sfery mikro. Z punktu

widzenia piszącego niniejsze słowa niezwykle istotne wydaje się wskazanie różnych fundamentów makro- i mikrosocjologii przy jednoczesnym stwierdzeniu możliwości pogodzenia tych teorii. Zatem istnienie różnych podstaw nie wyklucza związków pomiędzy tymi ujęciami.

Niezwykle cenne wydają się także spostrzeżenia P.M. Blaua w zakresie interakcji zachodzących w procesach wymiany społecznej. Obok właściwego doboru środków, stanowią one jeden z dwóch niezbędnych warunków zaistnienia wymiany społecznej. Interakcje w strukturach złożonych przyjmują formę pośrednią i zależą od istniejących norm oraz uwarunkowań kulturowych. Prowadzi to do stwierdzenia, że stosunki społeczne w makrostrukturach zachodzą w ramach instytucji.

Mnogość zagadnień istotnych z punktu widzenia przedstawiciela nauk społecznych, a także ich fundamentalne znaczenie z perspektywy prowadzenia badań, pozwalają polecić polskie wydanie książki P.M. Blaua jako cenną, a kto wie czy nie obowiązkową lekturę czytelników *Zarządzania Publicznego*.

Piotr Kopyciński¹³

Bibliografia

Blau P.M. (2006). *Wartości pośredniczące w wymianie w strukturach złożonych*, w: A. Jasińska-Kania i wsp. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Blau P.M. (2009). *Wymiana i władza w życiu społecznym* (przeł. A. Psuty-Zajac, P. Zajac). Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos

Matthews R.C.O. (1986). „The economics of institutions and the sources of economic growth”, *The Economic Journal*, nr 96(384).

North D.C. (2006). *Efektowność gospodarcza w czasie*, w: A. Jasińska-Kania i wsp. (red.), *Współczesne teorie socjologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Turner J.H. (2008). *Struktura teorii socjologicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

¹³ Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Wybór tekstów klasycznych

B. Guy Peters

Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia z wprowadzeniem Boba Jessopa

Artykuł B. Guya Petersa zamieszczony w tym numerze kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* opisuje rozwój dwóch alternatywnych trajektorii rządzenia w kompleksowych społeczeństwach oraz stopień, w jakim nie tylko ze sobą one rywalizują, lecz także pozostają względem siebie komplementarne. Te trajektorie to decentralizacja i (re)centralizacja. Peters w swoim artykule zajmuje się również analizą sposobów, dzięki którym lepiej można byłoby zarządzać ową komplementarnością. Jego podstawowe twierdzenie oparte jest na dającej się empirycznie zaobserwować dialektyce, w której trajektorie te (z tej perspektywy lepiej ujmowane jako trendy i trendy przeciwne) nawzajem się wywołują. Upraszczając, decentracja wywołuje recentrację zmierzającą do stworzenia skuteczniejszych mechanizmów sterowania państwem z jego centrum. Wierni czytelnicy klasycznej serii tekstów zamieszczanych w kwartalniku *Zarządzanie Publiczne* rozpoznają w tym podejściu próbę postawienia w inny sposób pytania o metawspółzarządzanie, np. współzarządzanie współzarządzaniem. Odniosę się do tej kluczowej kwestii po przedstawieniu sylwetki autora artykułu.

B. Guy Peters urodził się w 18 listopada w Hopewell, w stanie Virginia (USA). Tytuł licencjata otrzymał na Uniwersytecie Richmonda w 1966 r., a stopnie magistra (1967) i doktora (1970) na Uniwersytecie Stanowym Michigan. Od 1984 r. jako profesor Fundacji Mauric Falk prowadzi na Uniwersytecie w Pittsburghu badania nad amerykańskim systemem rządzenia. Ponadto pracuje w tym mieście jako badacz w Uniwersyteckim Centrum Studiów Międzynarodowych oraz jako nauczyciel akademicki w Kanadyjskim Centrum Rozwoju Zarządzania. Jest ponadto honorowym profesorem Uniwersytetu Miejskiego w Hongkongu oraz honorowym profesorem badań porównawczych nad współzarządzaniem na Zeppelin Universität we Friedrichshafen, a także profesorem wizytującym na Uniwersytecie w Roskilde. Prowadzi wykłady na temat polityki publicznej i polityk publicznych Stanów Zjednoczonych oraz w ujęciu porównawczym. Wśród jego wielu zainteresowań są również i te związane ze współzarządzaniem, biurokracją, instytucjonalizmem i społecznym uczeniem się. Profesor Peters to autor, współautor i redaktor licznych publikacji, czego dowodem jest ponad 60 książek. Część z nich miała wiele wznowień (np. *Biurokracja*; *Polityka porównawcza*; *Przyszłość rządzenia*; *Teorie instytucjonalne w naukach politycznych*) i została przełożona na kilkanaście języków. Lista jego opublikowanych artykułów jest bardzo obszerna (obrazuje to jego, nie w pełni zaktualizowany, życiorys zamieszczony na stronie: <http://www.pitt.edu/~politics/faculty/petersvitae.html>). Jako współautor, na przestrzeni ostatnich 40 lat przygotowywał teksty z tak wybitnymi teoretykami polityki oraz politologami jak: Colin Campbell, Brian Hogwood, Christopher Hood, Jon Pierre, Richard Rose, Johan P. Olsen i Vincent Wright. Peters był redaktorem-współzałożycielem periodyku *Współzarządzanie: Międzynarodowy Dziennik Polityki Administracyjnej i Instytucji* (1968–) oraz sekcji publikacyjnej Komitetu Badań nad Strukturą i Organizacją Rządu Międzynarodowego Stowarzyszenia Nauk Politycznych poświęconej administracji publicznej, w szczególności zaś badaniom nad teoretycznymi i praktycznymi aspektami władzy wykonawczej, polityki publicznej, administracji i organizacji państwa. Obecne skupia się na europejskiej polityce koordynacji, restrukturyzacji państwa dobrobytu oraz konsekwencjach kryzysu ekonomicznego dla przyszłości współzarządzania. Oprócz zainteresowań naukowych prof. Peters od lat interesuje się ornitologią i jest zapalonym obserwatorem rzadkich ptaków (w każdym kraju, w którym się znajduje w danym momencie, z pasją oddaje się temu zajęciu).

Artykuł Petersa rozpoczyna się od przywołania uważanej za coraz powszechniejszą obserwacji, że w administracji publicznej zachodzą znaczące zmiany, które wiążą się z decentracją rządu. Bazują one, przede wszystkim, na modelu „najlepszych praktyk” (lub mód) zaczerpniętych z biznesu (np. Nowe Zarządzanie Publiczne), ale także są budowane na fali narastającego poparcia dla partycypacji obywatelskiej (powiązanej, w tym wypadku, z ideami współzarządzania, partycypacyjnej demokracji oraz integracji ruchów społecznych). Oba te trendy – urynkowanie i partycypacja – wiążą się z (a) decentracją uprawnień do rządzenia (np. tworzenie autonomicznych agencji, powoływanie wyspecjalizowanych agencji); (b) decentralizacją zmierzającą w kierunku poziomu regionalnego, na którym agencje mogą być

bliżej swoich klientów i/lub tych, których działania muszą regulować lub nimi zarządzać; (c) delegowaniem uprawnień na rzecz aktorów zewnętrznych wobec państwa – proces, który autor tego wprowadzenia określa jako *de-statyzacja* (*de-statization*).

W tym kontekście Peters odnosi się, bez nazywania tego wprost, do prawa niezamierzonych konsekwencji. Innymi słowy, reformy wytwarzają nowe problemy, które z kolei wiążą się z koniecznością wprowadzania nowych reform. Decentralizacja jest powiązana z ograniczaniem zdolności do sterowania, podważeniem prymatu polityki, ograniczeniem demokracji oraz towarzyszącej jej legitymizacji. Prowadzi także do problemów z koordynacją i spójnością oraz wywołuje paradoks polegający na ograniczaniu kompleksowości poprzez decentralizację, która w rzeczywistości skutkuje wzrostem kompleksowości przez czynienie koordynacji trudniejszą. Ponadto wywołuje ona zjawiska przechwytywania zasobów publicznych oraz ograniczenia rozliczalności, jako że nie istnieje już dający się precyzyjnie zidentyfikować podmiot władzy, od którego można żądać wyjaśnień i do którego skierować można zapytania i skargi. Profesor Peters uważa, że oba typy tych reform prowadzą do niespójności i słabej koordynacji działań sektora publicznego, jak również powodują problemy związane z rozliczalnością.

Zarówno urynkowanie, jak i partycypacja mają uzasadnienie, nawet jeśli powodują niezamierzone konsekwencje, i mogą być one (i często są) łączone. Ma to prowadzić do odzyskania przez centrum części kontroli nad potencjalnie lub rzeczywiście chaotyczną i nieustrukturyzowaną kompleksowością związaną z rządzeniem. Można to skutecznie osiągnąć poprzez polityzację procesu podejmowania decyzji, identyfikację kozła ofiarnego lub odrzuceniu odpowiedzialności. Można także przyjąć bardziej pozytywne podejście i zastosować formułę, którą Anglicy nazywają „scalony rząd”. Peters uważa, że pojęcie to jest mylące, jeśli ogranicza się je do łączenia różnych części i poziomów rządu, a należałoby je raczej, jego zdaniem, odnosić do interesariuszy zaangażowanych w procesy rządzenia. Ale w rozumieniu logiki akcja–reakcja, którą Peters identyfikuje, (re)centralizacja władzy wyłania się w odpowiedzi na nowy problem spowodowany przez decentralizację (lub stary problem w nowym ujęciu). Zatem centralne pytanie nie dotyczy tego, który z tych dwóch trendów należy wybrać, lecz jak je połączyć w skuteczny i demokratyczny sposób.

Przepaść między decentralizacją a recentralizacją, zdanie Petersa wielka, nie jest zbyt głęboka, jeśli spojrzeć na nią z perspektywy metarządzenia. Nie należy jednak utożsamiać tego z elementarnie pojmowaną recentralizacją. Związane jest to z tworzeniem warunków, w których modele współzarządzania mogą działać skutecznie. W tym kontekście Peters identyfikuje zestaw narzędzi lub instrumentarium metod wielopoziomowego współzarządzania obejmujące ustanawianie priorytetów oraz posługiwanie się „miękkim prawem” (porównania, wskazówki, ramy, indeksy, zestawienie itp.). Ich wykorzystanie warunkowane jest zdolnością państwa do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem kontroli finansowej nad podmiotami, którym powierzono kompetencje związane z rządzeniem poprzez mechanizmy dekoncentracji, decentralizacji oraz delegowania. Istotą tego podejścia jest wyposażenie tych podmiotów w wolność działania, której granice wytyczają uzgodnione dla nich priorytety. Nadrzędnymi regułami metarządzenia powinny być monitoring i zarządzanie.

Podstawowym zadaniem współzarządzania, jak zostało to zarysowane w artykule, jest połączenie tych dwóch nurtów zmian zachodzących w sektorze publicznym. Jeden z nich uosabia skuteczność jako siłę napędową rządzenia, drugi – demokratyczne wartości leżące u podstaw rządzenia. Nurty te można efektywnie połączyć, ale warunkowane jest to wieloma kontyngentnymi czynnikami. Reformy podejmowane w ramach Nowego Zarządzania Publicznego cechują się skłonnością do upraszczania polegającego na przyjmowaniu założenia na temat istnienia uniwersalnych technik zarządzania. W istocie ich wykorzystanie, podobnie jak posłużenie się narzędziami metawspółzarządzania, zależne jest od wielu czynników o charakterze politycznym i zarządczym, które wymagają dalszej eksplikacji. Z tego też powodu zdyskontowanie możliwości wynikających ze współzarządzania wymagać będzie wielu analiz prowadzonych zarówno przez praktyków, jak i badaczy akademickich.

Artykuł ten jest jednym z kilkunastu, które profesor Peters napisał na temat współzarządzania, i tylko częściowo umożliwia czytelnikowi zapoznanie się z jego pojmowaniem tego zagadnienia (dlatego zaleca się sięgnięcie do innych jego prac poświęconych tej tematyce. Ich wykaz znajduje się poniżej). Wyrzista perspektywa, jaką Peters wnosi do rozważań nad metawspółzarządzaniem, jest efektem jego długoletniego zainteresowania administracją publiczną, naturą i ograniczeniami biurokracji oraz warunkami, w których administracja publiczna i polityka publiczna są mniej lub bardziej skuteczne. Korzyść, jaką czerpiemy z prac Petersa, to m.in. także ostrzeżenie przed nadzbyt łatwym akceptowaniem najnowszych trendów lub mód w zakresie uprawiania polityki jako zjawisk oznaczających istotne naruszenie lub przerwanie ciągłości historii państwa. Zmiany te są często bardziej widoczne na poziomie retoryki i strategicznego dyskursu niż rzeczywistych działań. Peters dostrzega jednak ważne zmiany zachodzące w naturze rządzenia i poszukuje sposobu, w jaki można byłoby powiązać je w rozumieniu ciągłości w nieciągłości oraz nieciągłości w ciągłości. Jego podejście do metawspółzarządzania oraz eksponowanie przez niego znaczenia kontroli finansowej stanowią ważny wkład w badania nad tymi zagadnieniami.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

Bibliografia profesora Petersa jest zbyt obszerna, aby przedstawić ją w całości. Dlatego też przywołuję jedynie jego najbardziej znaczące monografie i artykuły:

Dahlstrom C., Peters B.G., Pierre J. (red.) (2011). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.

Peters B.G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Cassells.

Peters B.G. (2001a/1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models* (wyd. 2). Lawrence: University Press of Kansas.

Peters B.G. (2001b/1978). *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective* (wyd. 5). London: Routledge.

Peters B.G. (2006). „Forms of informality: Identifying informal governance in the European Union”, *Perspectives on European Politics and Society*, nr 7(1).

Peters B.G. (2007). *American Public Policy: Promise and Performance* (wyd. 7). Washington, DC: CQ Press.

Peters B.G. (2010). „Governance as political theory”, *Critical Policy Studies*, nr 5(1).

Peters B.G. (2011). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (wyd. 3). London: Continuum.

Peters B.G., Campbell C. (1988). *Organizing Governance: Government Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Peters B.G., Hogwood B.W. (1982). *Policy Dynamics: The Policy Succession Process*. Brighton: Harvester.

Peters B.G., Hogwood B.W. (1985). *The Pathology of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Peters B.G., Painter M. (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters B.G., Pierre J. (2001). *Politicians and Bureaucrats in an Era of Reform*. London: Routledge.

Peters B.G., Pierre J. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters B.G., Pierre J. (red.) (2000). *Governance, Politics and The Modern State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Peters B.G., Pierre J. (red.) (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Peters B.D., Pierre J., King D.S. (2004). „The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism”, *Journal of Politics*, nr 67(4).

Peters B.G., Rose R. (1978). *Can Government Go Bankrupt? Political Economy in the Mixed Economy-Welfare State*. New York: Basic Books.

Torfinn J., Peters B.G., Pierre J., Sørensen E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

B. Guy Peters

Dwie wizje rządzenia decentracją i recentracją procesów rządzenia

Reformy sektora publicznego, prowadząc do wzrostu jego efektywności i skuteczności, wywołują zarazem wiele problemów. Zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne (*New Public Management*), jak i reformy współzarządzania (*Governance*) przyczyniły się do ich zaistnienia. W znaczącej mierze mają one charakter polityczny. Odzwierciedlają skłonność do nadmiernego eksponowania administracyjnych aspektów tych reform kosztem wartości demokratycznych. Dostrzegając te problemy, rządy wielu krajów reagują na nie poprzez tworzenie instrumentów metawspółzarządzania, które mogą okazać się pomocne w sterowaniu organizacjami publicznymi. Zastosowanie tych instrumentów wiąże się z wykonywaniem mniej bezpośredniego nadzoru i kontroli. W tekście tym poruszono zagadnienie przywrócenia kontroli politycznej nad politykami publicznymi w sposób respektujący autonomię organizacji publicznych, a zarazem zapewniający zaangażowanie sieci politycznych w procesy rządzenia.

Słowa kluczowe: współzarządzanie, Nowe Zarządzanie Publiczne, sterowanie, administracja publiczna, metawspółzarządzanie.

1. Wprowadzenie

Sektor publiczny w większości państw został poddany w ostatnich dekadach znaczącym zmianom. Bez względu na to, czy przeobrażenia te są opisywane jako „reformy”, „modernizacja”, „ponowne odkrycie”, czy też w jakikolwiek inny sposób, kształt większość rządów znacznie odbiega od tego, jak wyglądały one kilka lat temu. Zmiany spowodowały, ogólnie rzecz ujmując, powstanie rządów, które są bardziej skuteczne i efektywne. Co więcej, chociaż większość wprowadzonych reform zwykle utożsamia się z modelem rynkowym (Peters 2001), administracja publiczna w wielu krajach jest coraz bardziej otwarta na partycypację obywatelską, jak również na większe zaangażowanie urzędników niższego szczebla w zarządzanie sprawami publicznymi.

Dominującym wzorcem reform sektora publicznego na przestrzeni ostatnich dekad jest ten określany mianem Nowe Zarządzanie Publiczne (Hood 1991; Christensen, Laegreid 2001) lub

po prostu jako NPM (*New Public Management*). W NPM zakłada się, że rząd powinien być bardziej efektywny i skuteczny, a najlepszym po temu sposobem jest wprowadzenie do sektora publicznego mechanizmów zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego. Jednym z elementów tych reform jest wzmocnienie autonomii menedżerów i zarządzanych przez nich organizacji. Przyjmuje się, że jeśli zostaną oni uwolnieni od wewnętrznych biurokratycznych reguł działania, sektor publiczny funkcjonować będzie w sposób bardziej efektywny (Dilulio 1994). Autonomia ta miała być wprowadzana do sektora publicznego poprzez tworzenie wielu niezależnych agencji (zob. Niskanen 1971), takich jak na przykład „Agencje Następnego Kroku” w Wielkiej Brytanii.

Chociaż partycypacyjny wymiar tej zmiany jest na ogół jedynie przedmiotem pobocznych dyskusji, w przypadku wielu procesów reformatorskich zagadnienie to nabiera znaczenia bardziej centralnego. W szczególności, kiedy po reformach określanych jako Nowe Zarządzanie Publiczne¹

Institute for Advanced Studies, Vienna.

Przełożył Stanisław Mazur. Tekst oryginalny: „The two futures of governing. Decentering and recentring processes in governing”, Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series 114, Vienna: Institute for Advanced Studies.

¹ Pojęcie to było i jest niezwykle pojemne i do pewnego stopnia obejmuje partycypacyjne idee, jak również rynkowo zakorzenione koncepcje efektywności. Szerzej zob. Hood 1991.

narastające zainteresowanie reformami o charakterze współzarządzania wzmocniło wymiar partycypacyjny wprowadzanych zmian (Peters 2005). Podobnie jak idea Nowego Zarządzania Publicznego, współzarządzanie to koncepcja skrajnie niejasna (zob. Pierre, Peters 2000), będąca przedmiotem poważnego akademickiego sporu. W większości reform przypisywanych do współzarządzania eksponuje się rolę aktorów społecznych w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych, przede wszystkim zaś podkreślając znaczenie sieci i analogicznych struktur w procesach rządzenia.

Zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne, jak i reformy związane ze współzarządzaniem wniosły znaczący wkład w doskonalenie jakości działania sektora publicznego. Zarazem wywołały one wiele poważnych problemów związanych z rządzeniem. Oba te podejścia reformatorskie przyczyniają się do powstawania problemów niespójności i słabej koordynacji działań w sektorze publicznym (zob. Bakvis, Juillet 2004), a nade wszystko do poważnych problemów związanych z realizacją idei rozliczalności (Mulgan 2000). Dlatego też, jak prawie każde przedsięwzięcie reformatorskie, zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne, jak i współzarządzanie generują potrzebę nowych reform i skłaniają do poszukiwania sposobów, aby „rząd pracował lepiej i kosztował mniej”². Jak trafnie zauważył ok. 60 lat temu Herbert Simon, większość z reguł znajdujących zastosowanie w zarządzaniu publicznym (a także w zarządzaniu w sektorze prywatnym) ma swoje przeciwności, które w pewnych okolicznościach wywierają również znaczący wpływ na charakter tego zarządzania.

Biorąc pod uwagę przywołaną dyskusję, uznać należy, iż mamy do czynienia z kilkunastoma alternatywnymi wizjami przyszłości sektora publicznego w najbardziej uprzemysłowionych państwach demokratycznych. Realizacja tych dwóch wizji (o których mowa powyżej), jeśli ma być efektywna, oznacza konieczność dokonywania nieustannych zmian oraz inwestowania w nie kapitału politycznego. Co istotne, wi-

zje te nie wykluczają się i nie istnieje potrzeba opowiadania się po stronie którejkolwiek z nich. Obie są możliwe do realizacji, a ich efekty mogą być względem siebie komplementarne. Zatem podstawowe zagadnienie natury politycznej nie sprowadza się w tym przypadku do wyboru którejś z tych wizji, lecz raczej do tego, jak dopasować je w sposób efektywny, a zarazem odpowiadający logice działań demokratycznych.

2. Wizja przyszłość – kontynuacja obecnych wzorców reformy

Chociaż mówiłem o wizjach przyszłości jako alternatywnych modelach sektora publicznego (ponieważ takimi są w rzeczywistości), wzorce reform, które wpływają na procesy rządzenia, mają wiele cech wspólnych. Ujmując to w bardziej ogólny sposób, reformy te prowadzą do przesunięcia procesów rządzenia poza centrum rządu i wiążą się z wieloma zmianami we wzorcach rządzenia, które obejmują:

1. **Dekoncentrację.** Jedną z najbardziej istotnych zmian związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym jest stworzenie szeregu nowych, autonomicznych lub *quasi*-autonomicznych organizacji – często określamy je mianem agencji (Pollitt, Talbot 2004; Verhoest, Humphreys, Rubecksen 2007). W wielu systemach politycznych delegowano na ich rzecz rozległy zakres kompetencji związanych z programowaniem i implementacją polityk publicznych. U podstaw tej delegacji legło założenie, że organizacje mające precyzyjnie określony cel, a zarazem wyposażone w szeroką autonomię, umożliwiają wykwalifikowanym menedżerom publicznym poprawę jakości usług publicznych świadczonych przez te organizacje. Zjawisko dekoncentracji to także swoistego rodzaju wyraz dostrzeżenia słabości klasy politycznej w procesie rządzenia.
2. **Decentralizację.** Przekazywanie przez rząd centralny określonych zadań do zdecentralizowanych organizacji działających w strukturze jego administracji. Istotą decentralizacji jest także przekazywanie zadań przynależących do rządu centralnego władzom regionalnym oraz wyposażanie tych ostatnich w szeroki zakres odpowiedzialności. Logika decentraliza-

² Fraza ta była podtytułem Krajowego Oceny Jakości (*National Performance Review*), tzw. Komisji Gore’a działającej w Stanach Zjednoczonych. Pojęcie to oddaje ogólną ambicję reformatorów sektora publicznego.

cji stanowi po części element działań na rzecz zapewnienia lepszej jakości usług publicznych (przyjmuje się, że mniejsze organizacje są w stanie świadczyć lepszej jakości usługi). Uzasadnieniem dla niej są także względy demokratyczne; decentralizacja stwarza większe możliwości angażowania się obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi.

3. **Delegację.** Podstawową strategią reformowania współczesnego, demokratycznego państwa prawa jest delegowanie władzy publicznej na rzecz różnych aktorów społecznych i ekonomicznych (opis ogólnego modelu tego procesu znaleźć można w pracy Hubera i Shipana [2002]). W podejściu rynkowym zasadniczą część procesu delegowania odnosi się do dostawcy usług oraz innych aktorów rynkowych. W modelu współzarządzania istotą delegowania jest przekazywanie władzy sieciom i organizacjom nienastawionym na zysk. Oba te typy delegacji mogą być postrzegane jako działania służące poprawie efektywności działania sektora publicznego oraz wykorzystania sieci społecznych dla istotnego wzmocnienia demokratycznych elementów rządzenia.

Moglibyśmy znacząco poszerzać listę tych zmian o nowe elementy, ale uogólniając, można uznać, że wszystkie wspomniane typy reform wiążą się z „decentracją” procesu rządzenia (zob. Peters 2004). Reformy te różnią się między sobą w kwestiach szczegółowych oraz w sposobie uzasadniania ich celowości. To, co je łączy, to wynikające z nich konsekwencje dla sektora publicznego. Mianowicie wszystkie one prowadzą do ograniczania kontroli wykonywanej z pozycji centrum rządzenia – prezydentów, premierów, poszczególnych ministrów³. Istotą tych reform jest założenie (wyrażane bezpośrednio lub pośrednio), że rząd

będzie lepiej działał, jeśli pozycja centrum politycznego w systemie rządzenia ulegnie osłabieniu, a urzędnicy i podmioty sektora prywatnego zostaną wyposażeni w większą odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych.

3. Od reformy do nowych problemów wywołanych przez reformę

Przywołane powyżej zmiany w sektorze publicznym są często uzasadniane dobrze znaną logiką „sterowania, a nie wioślowania” (Osborne, Gaebler 1991), zakładającą, że rządy lepiej sobie radzą w wytyczaniu celów politycznych niż w ich osiągnięciu. Jednakże w rzeczywistości reformy te mogą również prowadzić do ograniczenia politycznego potencjału sterowania sektorem publicznym. W szczególności mowa o ograniczaniu tej zdolności, którą politycy mieli w przeszłości w odniesieniu do wykonywania kontroli wobec rządów i realizowanych przez nie polityk publicznych. W konsekwencji ograniczenie „prymatu polityki”⁴ stworzyło kilka problemów związanych ze współzarządzaniem:

1. **Polityka i sterowanie.** Presja na przesuwanie aktywności z centrum rządu, o czym była mowa powyżej, ogranicza zdolność polityków pochodzących z wyboru do sprawowania kontroli nad politykami publicznymi. Dzieje się tak nawet, jeśli założymy, że w demokratycznym systemie rządzenia wybory wiążą się z formułowaniem celów politycznych (zob. Rose 1974; Caplan 2007). Stopień delegowania władzy poza centrum rządu określa zdolność przywódców politycznych do kształtowania polityk publicznych prowadzonych przez ich rządy. Szefowie wielu rządów wyrażają poczucie niemożności wpływania na bieg spraw publicznych w kontekście zachodzących obecnie zmian wzorców rządzenia. Niewielu jednak z nich podejmuje działania, aby to zmienić i przywrócić poprzednio istniejącą równowagę (zob. poniżej).
2. **Koordinacja.** Druga trudność wynikająca z decentracji sektora publicznego to ograniczenie zdolności do koordynacji polityk pu-

³ Twierdzenie to wydaje się pozostawać w otwartej sprzeczności z tym, co zwykle znajduje się w pracach komparatywnych, które podkreślają upadek parlamentarnego, a nawet gabinetowego stylu rządzenia na rzecz modelu dominacji premiera – często niepoprawnie określane jako prezydencjonalizacja reżimów parlamentarnych (zob. Von Mettenheim 1997; Heffernan 2003). Twierdzenie to jednak bardziej odnosi się do politycznej kontroli procesu w ramach rządu i zmian w postrzeganiu przez media niż do rzeczywistej zdolności politycznej egzekutywy kontrolowania polityki.

⁴ Pojęcie to weszło do powszechnego użycia. Jeden z pierwszych sposobów jego zastosowania znaleźć można w pracy Pollacka (1951).

blicznych i organizacji. Koncepcja dekompozycji dużych struktur organizacyjnych na wiele małych organizacji, a następnie ich wyposażenia w większą autonomię wywarło silny wpływ na przebieg znacznej części reform, głównie na proces tworzenia agencji. Wielość organizacji, które wyposażono w większą autonomię, potęguje znane w sektorze publicznym problemy koordynacji i spójności działania. Im większa liczba organizacji, tym trudniejsze staje się wykonywanie kontroli politycznej.

3. **Kompleksowość.** Większa liczba organizacji uczestniczących w rządzeniu oraz bogactwo sposobów, w jakie są one powiązane z bardziej konwencjonalnymi składowymi sektorami publicznego, generuje problem kompleksowości rządzenia. Kompleksowość sama w sobie nie jest niczym złym, aczkolwiek nie sposób nie dostrzec, że może ona prowadzić do zaprzepaszczenia korzyści osiągniętych poprzez zmiany w zakresie zarządzania. Wiąże się z nią bowiem wzrost liczby znaczących aktorów zdolnych do blokowania działań innych aktorów oraz problem pozyskania ich akceptacji dla rozwiązań proponowanych przez tych ostatnich. Ponadto, kompleksowość nieuchronnie prowadzi do ograniczania przejrzystości funkcjonowania systemu politycznego, potęgując tym samym problem rozliczalności (zob. poniżej).
4. **Przechwytywanie.** Wynikające z reform decentralizacji oddzielenie organizacji publicznych od bezpośrednich relacji z władzą polityczną czyni je bardziej podatnymi na przechwytywanie przez grupy interesu. To klasyczny problem podnoszony w pracach dotyczących analizy działania niezależnych agencji regulacyjnych w USA. Logika stojąca za tym może zostać jednak odniesiona do wielu sytuacji, w których organizacje publiczne zostają pozbawione bezpośredniego wsparcia politycznego. Inicjatorem owego przechwytywania mogą być lokalne grupy interesu (Whitford 2002) lub też funkcjonalne grupy interesu. Związana z tym idea odpolitycznienia rządu może prowadzić do innych form polityzacji, często jeszcze bardziej niepożądanych.
5. **Rozliczalność.** Reformy sektora publicznego wywołują poważny problem związany z re-spektowaniem reguły rozliczalności. Jedną

z zalet „prymatu polityki” jest precyzyjne określenie hierarchii rozliczalności w sektorze publicznym i jednoznaczna identyfikacja mechanizmów służących jej wzmocnieniu. W sytuacji istnienia większej liczby alternatywnych relacji między wybieralnymi politykami a dostarczaniem usług publicznych, wielu z tych, którzy je dostarczają, zakłada, iż powinni funkcjonować autonomicznie. Powoduje to, że ustalenie odpowiedzialności za podejmowane działania staje się trudne.

Patrząc zarówno z perspektywy teorii demokracji, jak i potencjału politycznego uznać należy, że efekty reform związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym oraz ze współzarządzaniem wymagają wprowadzania dalszych zmian. Zmiany te, co przedstawiam poniżej, nie mogą oznaczać powrotu do *status quo* z dominującym sektorem publicznym, chociaż część badawczy opowiada się za wróceniem do bardziej tradycyjnych form zarządzania publicznego (Olsen mówi o tym w pracy, która niedługo zostanie opublikowana). Zbyt wiele zmieniło się w otoczeniu działania rządów, a i same rządy nauczyły się zbyt wiele o alternatywnych mechanizmach dostarczania usług publicznych, aby możliwe było sięgnięcie do modelu zbiorokratyzowanego, hierarchicznego sposobu rządzenia (zob. Walsh, Stewart 1992). Po części zmiany, które zaszły w sektorze publicznym w wyniku przeprowadzonych reform, przyczyniły się do znaczącego udoskonalenia sposobu funkcjonowania sektora publicznego, co najmniej na poziomie mikrozarządzania⁵.

Należy dostrzec, że ruch na rzecz odejścia od tego stylu rządzenia jest do pewnego stopnia przesądzony, wiele bowiem elementów starego systemu wciąż istnieje, jeśli zajrzemy pod fasadę nowych form rządzenia (Schofield 2001). Ponadto, część badaczy analizując zagadnienie powrotu do weberowskiego stylu rządzenia, dostrzega potrzebę odbudowy i wzmocnienia tych mechanizmów kontroli i rozliczalności, które były dobrze rozwinięte w tradycyjnych formach

⁵ Przez co rozumiem, że im bliżej obywatela znajduje się system dostarczania usług, w szczególności organizacje je świadczące, tym większa korzyść z reformy. Kiedy rozważa się bardziej systemowe czynniki rządzenia, korzyści z reform mogą być nieznaczące, a koszty mogą przewyższać korzyści.

rządzenia. Ten sposób myślenia znaczenie wykracza poza postawę reakcyjną. Odzwierciedla on potrzebę ponownego odkrycia wartości, które były wiodące w poprzednim sposobie rządzenia i umożliwiały jego efektywne, a zarazem poddające się rozliczalności działanie. Rozwiązania wynikające z wprowadzanych obecnie reform tego nie zapewniają.

Abstrahując od powrotu do bardziej weberskiego stylu rządzenia, liczne trudności generowane przez Nowe Zarządzanie Publiczne oraz reformy współzarządzania mogą zostać ujęte w ramach problemu demokratycznego rządu. Jeśli bowiem wskazani w demokratycznych wyborach liderzy polityczni odkrywają, że mają mniejszy wpływ na politykę, niż liczyli na to ich wyborcy, pojawia się problem o znaczeniu fundamentalnym dla porządku demokratycznego. Nawet jeśli bowiem są oni zdolni do „sterowania bez wiosłowania”, ich zdolność sprawowania kontroli politycznej może nie być tak znacząca jak powinna. Utrata kontroli nad politykami publicznymi jest widoczna na etapie dokonywania wyborów politycznych. A jeszcze bardziej dostrzegalna jest w procesie realizacji, zważywszy na to, że sposób jej implementacji determinuje prawdziwy sens polityki (Meyers, Vorsanger 2004).

4. Centrum kontratakuje

Wiele rządów, dostrzegając trudności w zakresie kontrolowania sektora publicznego, podejmuje działania mające na celu odbudowę zdolności do sprawowania tej kontroli. W niektórych przypadkach odzwierciedla to pewne szczególne polityczne okoliczności, w tym zmiany partii politycznych kontrolujących sektor publiczny. W innych przypadkach wiąże się z próbą ponownego wprowadzenia większej kontroli, co odzwierciedla fundamentalne zmiany w myśleniu o sposobie rządzenia. Zmiany te nie stanowią jedynie reakcji na problemy wywołane przez Nowe Zarządzanie Publiczne i współzarządzanie, lecz sygnalizują konieczność odzyskania utraconej zdolności do sterowania procesami politycznymi.

Część z zabiegów mających na celu wzmocnienie mechanizmów kontroli politycznej w systemie rządzenia prowadzi do kwestionowania szeregu kanonów „dobrego rządzenia”. Kiedy

polityczni liderzy uważają, że mają zbyt ograniczoną możliwość sprawowania kontroli politycznej nad organizacjami i programami publicznymi, dążą do ich upolitycznienia. Wiele badań sektora publicznego prowadzonych w uprzemysłowionych demokracjach (Peters, Pierre 2004) pokazuje, że sytuacja, w której politycy ponoszą polityczną odpowiedzialność za programy, na które mogą w niewielkim stopniu bezpośrednio wpływać, jest dla nich niekomfortowa. Jednym z najprostszych sposobów odzyskiwania kontroli politycznej jest umieszczanie na stanowiskach związanych z zarządzaniem tymi programami własnych ludzi – prowadzi to do wzrostu liczby politycznych nominacji w sektorze publicznym. To poniekąd paradoksalne, że deregulacja wewnętrznych mechanizmów zatrudniania w sektorze publicznych wprowadzana przez Nowe Zarządzanie Publiczne przyczynia się do wzrostu nominacji o charakterze politycznym⁶.

Obok polityzacji, decentracja państwa prowadzi do zjawiska poszukiwania kozłów ofiarnych i unikania odpowiedzialności. Jak już wspomniano, liderzy polityczni, nie znajdując uzasadnienia dla ponoszenia odpowiedzialności za polityki publiczne, usiłują przerzucić odpowiedzialność. Do pewnego stopnia ich postępowanie jest uzasadnione, jeśli się zauważy, że wiele relacji związanych z efektywną odpowiedzialnością i rozliczalnością zostało osłabionych, a sporo poziomów kontroli – wyeliminowanych. Co więcej, nawet pewne mechanizmy, które wprowadzono dla wzmocnienia odpowiedzialności za dostarczenie usług publicznych, koniec końców, uległy rozmyciu. Na przykład narastające wykorzystanie formuły „carów” w przypadku problemów związanych ze świadczeniem usług publicznych prowadzi do odwracania uwagi od liderów politycznych i odnoszenia idei rozliczalności nie do nich, lecz jej adresowania w kierunku „cara”⁷.

⁶ To całkiem możliwe, że ci mianowani są doskonale wykwalifikowani jako menedżerowie, ale jest oczywiste, że są to bardziej polityczne formy nominacji oraz że nominacje te tworzą wrażenie upolityczniania sektora publicznego w sposób, który w wielu systemach politycznych jest nieakceptowany.

⁷ Rząd Blaira w Wielkiej Brytanii był najbardziej entuzjastyczny w używaniu „czar” dla problemów takich jak ko-

Nie wszystkie reakcje na utratę politycznej kontroli był tak negatywne jak te powyżej opisywane. Chyba najczęściej dzieje się tak, że wiele rządów próbuje budować mechanizmy służące lepszej koordynacji programów publicznych i autonomicznych organizacji, które zostały stworzone. Jedną z najbardziej znanych prób był ruch na rzecz „połączenia rządu” w Wielkiej Brytanii (*joined up government*). Analogiczne programy podejmowano także w wielu innych krajach (Pollitt 2005; Christensen, Laegreid 2007; Gregory 2004). Ważnym założeniem leżącym u podstaw tych programów było przekonanie o konieczności integrowania rządu po tym, jak uległ dezintegracji w poprzednich reżimach rządzenia. W pewnych przypadkach usiłowanie to miało charakter strukturalny, w innych było jedynie intelektualnym zamiarem stworzenia bardziej „holistycznego” rządu, który mógłby zapewnić relatywnie jednolitą sieć usług (Leat, Setzler, Stoker 2004).

Do pewnego stopnia wartościowej idei łączenia rządu (integrowania) brakuje pewnych ważnych elementów związanych z reformami decentrycznymi. Działania na rzecz poprawy koordynacji były rzeczywiście próbą łączenia rządu, w mniejszym zaś stopniu skupiały się na integracji nierządowych aspektów rządzenia, które z biegiem czasu nabierały coraz większego znaczenia. Szczerze powiedziawszy, dążenie do zapewnienia integracji w tym wymiarze było o wiele trudniejsze, a co więcej, mogło okazać się nawet kontrproduktywne, jeśli na rządzenie spojrzeć się z tradycyjnej perspektywy. Byłoby to w istocie usiłowanie wkomponowania różnych relacji aktorów społecznych i organizacji w jednolity format i/lub ograniczenie ich autonomii i mogłoby prowadzić do utraty korzyści wynikających z poprzednich reform bez zapewnienia stosownej rekompensaty.

5. Przepaść

Dotychczasowe rozważania prowadzą do konkluzji na temat występowania obecnie dwóch wy-

lej, kilkanaście aspektów Krajowych Usług Zdrowotnych i usług dotyczących m.in. dzieci. Mechanizm ten umożliwił premierowi lub ministrom twierdzenie, że coś zostało zrobione, i tym samym (usiłowanie) ucieczki od personalnej i politycznej rozliczalności.

rażnych form współzarządzania. Jak zauważono, te dwa style są wciąż od siebie odległe, ale są także w wielkim stopniu względem siebie komplementarne. Jeden z nich podkreśla konieczność doskonalenia jakości świadczenia usług publicznych, zarządzania organizacjami i demokratyzację tych usług. Reformy związane z NZP i z „współzarządzaniem” okazały się sukcesem w wielu obszarach, ale spowodowały także konieczność wprowadzenia drugiego wzorca zmian, który eksponuje potrzebę koordynacji, zapewnienia większej spójności i odbudowy prymatu polityki. Każde z tych podejść wnosi ważny wkład w zdolność lepszego rządzenia, ale są one raczej różne. Podstawowe wyzwanie to jak „splęcenie” tych alternatyw.

To praktyczne zagadnienie związane z dwoma podejściami do rządzenia jest także interesującym problemem teoretycznym. Z jednej strony, nastąpił ważny teoretyczny postęp w obszarze badań nad współzarządzaniem (Sørensen, Torfing 2000; Klijn, Koppenjan 2005). Pojęcie to nabrało różnych znaczeń, ale w dominującym nurcie rozważań nad nim podkreśla się potrzebę rozważenia sposobów kierowania społeczeństwem, zapewniania usług publicznych, angażowania aktorów spoza sektora publicznego. Z tego powodu wspomniane reformy współzarządzania podnoszą znaczenie angażowania wielu aktorów społecznych w wytwarzanie i dostarczanie usług publicznych. Ekspozycja wagi tego zaangażowania odzwierciedla poszerzający się dorobek literatury z zakresu nauk społecznych.

Ktoś mógłby uznać, że zajmowanie się współzarządzaniem to „wlewanie starego wina do nowych butelek”, w szczególności w krajach Europy Północnej, w których bogactwo korporatywności i komparatystycznego pluralizmu (Rokkan 1967) istnieje od dekad, jeśli nie od wieków. Rzeczywistość zaangażowania aktorów społecznych w sektor publiczny do pewnego stopnia zmieniła się wraz z tym, jak sieci uległy wzmocnieniu. Ponadto, towarzysząca temu teoria związana z zaangażowaniem aktorów sektora prywatnego również uległa przemianie. Współzarządzanie dopuszcza bowiem większą autonomię aktorów społecznych oraz samoorganizujących się sieci, które stanowią jego podstawę⁸.

⁸ Część badaczy współzarządzania nie dostrzega znaczenia państwa dla ustanawiania sieci, w których zaangażo-

Teoria współzarządzania i jej rozwój jako logiki sieci stanowiąły znaczący wkład do naszego rozumienia procesów sterowania ekonomią i społeczeństwem, ale wiąże się również z wieloma wewnętrznymi problemami. Jednym z najważniejszych jest założenie dotyczące zdolności decyzyjnej sieci. Model sieci wydaje się dobrze odpowiadać warunkom, w których kluczowi aktorzy zgadzają się co do celów i środków, ale, paradoksalnie, jeśli zaistniałaby co do tego zgoda, rodzi się podstawowe pytanie o potrzebę istnienia sieci⁹. Sieci są postrzegane jako rozwinięte alternatywy względem konwencjonalnych form rządzenia, ale brak im predeterminowanych reguł decyzyjnych, które zarówno umożliwiałyby podejmowanie decyzji w najbardziej niesprzyjających okolicznościach, jak i legitymizowałyby te decyzje¹⁰.

Ponadto poza samym problemem podejmowania decyzji, nieobecność jasnych reguł decyzyjnych może prowadzić do decyzji suboptymalnych. Fritz Scharpf (1988) wskazuje, odnosząc się do podejmowania decyzji w systemie wielo-poziomowego zarządzania, potrzebę osiągnięcia kompromisu na poziomie najniższego wspólnego denominatora. Jeśli społeczność wyborców składa się z osób o ekstremalnie różnych poglądach politycznych, jedynym sposobem rozwiązania konfliktu może być znalezienie kilku punktów, co do których panuje zgoda. Bardziej lub mniej inkrementalne rezultaty wynikające z tego typu procesów podejmowania decyzji mogą sprzyjać ustanawianiu interesów w sieciach, lecz niewiele wnosząc w zakresie zdolności do innowacji i istotnej zmiany polityki (zob. też: Dente,

wani aktorzy wyposażeni są we władzę tworzenia i realizacji polityki. Podobnie zresztą jak i sieci, mogą nie mieć znaczenia dla państwa, nawet jeśli jest ono skłonne do delegowania władzy podejmowania decyzji. Te czynniki są kluczowe dla metaargumentów prezentowanych poniżej.

⁹ Najbardziej oczywistym przypadkiem była wspólnota epistemiczna, w której istnieje zgoda oparta na wspólnej profesjonalnej lub naukowej wiedzy (zob. Adler 1992).

¹⁰ Reguła większości w legislaturze, na przykład, umożliwia podejmowanie decyzji w przypadku konfliktu, podczas gdy bardziej konsensualna logika sieci może podejmowanie tych decyzji utrudniać. Kiedy znane są konstytucyjne reguły podejmowania decyzji, decyzje podejmowane w sposób imperatywny odpowiadają logice tych reguł, przynajmniej w proceduralnym rozumieniu tego terminu (Buchanan, Tullock 1962).

Bobbio, Spada 2003). Przyjmując, że mogą być podejmowane decyzje o charakterze inkrementalnym, ich implementacja byłaby możliwa, ponieważ potencjalna opozycja wobec proponowanych zmian zostałaby zredukowana poprzez mechanizm kooptacji.

Czas na poczynienie uwagi najważniejszej – delegacja dużej części władzy prowadzi do podstawowego problemu demokracji. Ten demokratyczny problem wiąże się nie tylko z rozliczalnością, lecz i z reprezentacją – dwiema fundamentalnymi wartościami demokratycznymi. To, oczywiście, swoisty paradoks, zważywszy, że jednym z podstawowych uzasadnień, przynajmniej dla pewnych aspektów delegacji jest wzmocnienie publicznego zaangażowania. Pomimo założenia o otwartości procesów publicznego zaangażowania w istocie tylko grupy cechujące się wysokim stopniem zorganizowania są w nich odpowiednio reprezentowane.

Wyzwania stojące przed teorią współzarządzania wiernie oddają problemy, na które napotykały rządy w „świecie realnym”, o czym była mowa powyżej. Delegacja władzy do sieci, dostarczycieli usług, rządów regionalnych lub jakichkolwiek innych aktorów, którzy mogą zostać włączeni w proces tworzenia i implementacji polityki publicznej, rodzi problem agencji – polityczny zwierzchnik może nie być w stanie sprawować efektywnej kontroli nad podmiotami, na rzecz których delegował władzę (Huber, Shipan 2002). Bez względu na to, czy problem ten określimy za pomocą pojęć „mocodawca” i „pełnomocnik”, czy kategorii bezpośrednio związanych z wykonywaniem kontroli politycznej, krytycy współzarządzania kwestionują zdolność związanych z nim modeli w zakresie wartościowego wyjaśniania mechanizmów wytwarzania i dostarczania usług publicznych, szczególnie jeśli zagadnienie to rozważać na gruncie demokratycznego porządku.

6. Połączyć przepaść: metarządzenie

Teoretyczny rozwój nurtu współzarządzania poszerza się obecnie o ideę „metawspółzarządzania”, oznaczającą w istocie współzarządzanie współzarządzaniem (zob. O’Toole 2007). Słabość współzarządzania jako koncepcji opisu tego, co się dzieje w ramach współczesnych pro-

cesów rządzenia, staje się widoczna nawet dla części zwolenników tego podejścia. Świadomość owa prowokuje potrzebę myślenia o sposobach włączenia w procesy rządzenia bardziej rozbudowanych mechanizmów kontroli, a równocześnie zezwala na pewną autonomię dla sieci i innych form decentrycznego rządzenia. Jakakolwiek rozsądna konceptualizacja współczesnych procesów współzarządzania musi obejmować wiele decentrycznych aktywności i uznawać, że niemożliwy jest powrót do sytuacji *status quo ante*. Równocześnie jednak konceptualizacja ta musi przyjąć, że nie wszystkie funkcje rządzenia społeczeństwem mogą być wypełnione przez te decentryczne procesy¹¹.

Rozwijanie roboczej koncepcji metawspółzarządzania pomaga połączyć przepaść między procesami dezintegracji zachodzącymi we współczesnym sektorze publicznym a dążeniem wielu politycznych zwierzchników do odbudowy mechanizmów bezpośredniej kontroli politycznej. W najbardziej ogólnym rozumieniu metawspółzarządzanie byłoby po prostu recentralizacją kontroli przez delegujących władzę. Jednakże taka prosta reakcja ma niewielkie szanse na realizację i może okazać się politycznie wątpliwa¹². Reformy podejmowane w ostatnich dekadach nie cieszą się szczególnie silnym poparciem ani struktur rządowych, ani tych pozostających poza nimi. Doprowadziło to do ukształtowania się klienteli wyborczej tym reform. Ponadto należy zauważyć, że ideologia Nowego Zarządzania Publicznego wciąż jest powszechnie akceptowana, a jej założenia nadal wpływają na wybory polityczne dotyczące wprowadzanych rozwiązań. Równoległe dyskurs towarzyszący zarządzaniu publicznemu ulega fundamentalnej zmianie, a co za tym idzie, jest mało prawdopodobne, aby upraszczająca, atawistyczna odpowiedź dotyczą-

ca metawspółzarządzania spotkała się z aprobatą. Ponadto ideologia Nowego Zarządzania Publicznego wciąż jest powszechnie akceptowana i jej założenia nadal wpływają na wybory polityczne odnoszące się do zarządzania wewnętrznego. Dyskurs towarzyszący zarządzaniu publicznemu ulega fundamentalnej zmianie, a co za tym idzie, to mało prawdopodobne, aby upraszczająca, atawistyczna odpowiedź została zaakceptowana.

Myślenie o metawspółzarządzaniu jako o prostej reakcji na zmiany w sektorze publicznym, a także zamysł rekonstrukcji pewnych elementów z przeszłości muszą być pojmowane jako tworzenie warunków, w których różne modele współzarządzania mogą efektywnie współistnieć. Na przykład znacząca część literatury dotyczącej współzarządzania utrzymuje, że sieci się samoorganizują i są autonomiczne, lecz w wielu przypadkach muszą być tworzone i wspierane przez państwo. Ponadto, aby były efektywne, powinny mieć punkty dostępu do sektora publicznego, które legitymizują i motywują zaangażowanie członków. (Punkty te ulokowane są przede wszystkim po stronie biurokracji). Ponadto, działania jakiegokolwiek sieci politycznej muszą zostać poddane legitymizacji; formalne instytucje sektora publicznego same w sobie mogą okazać się dla owej legitymizacji kluczowe. Reasumując, niezależnie od tego, jak znacząca może być wewnętrzna zdolność sieci, nie będzie ona działać efektywnie bez zaangażowania rządu.

7. Instrumenty metawspółzarządzania

Rządy mają do dyspozycji w dużym stopniu podobny zestaw instrumentów metawspółzarządzania, które wykorzystują do rozwiązywania problemów politycznych. Jednak narzędzia te są dostępne poniekąd w innym zestawie. Zmienił się on częściowo z powodu specyficznych zadań związanych z metawspółzarządzaniem jako opozycją wobec tych, którzy usiłują bezpośrednio wpływać na społeczeństwo. Co ważne, metawspółzarządzanie wiąże się z usiłowaniem kształtowania zachowań organizacji, które mają pewną polityczną legitymizację *per se* tak, że część relacji władzy może nie mieć do nich zastosowania. Ów zestaw narzędzi jest także różny z powodu ogólnego ruchu w kierunku Nowego

¹¹ Tak, to jest funkcjonalistyczne podejście do polityki i rządzenia. Chociaż często podejście to cechuje się funkcjonalistyczną dezintegracją, jego walorem jest potencjał identyfikacji ważnych kwestii i zdolność do wytwarzania rozwiązań tych problemów.

¹² Polityka w tym kontekście utożsamiana jest raczej z polityką w ujęciu instytucjonalnym (jako służącą ochronie prerogatyw organizacji lub programów) niż z polityką w rozumieniu partyjnym i partykularnym. Oczywiście te rozumienia są mocno powiązane i mogą pozostawić w relacjach współzależności.

Współzarządzania (*New Governance*) (Salamon 2001), implikującego użycie negocjacji, przetargów i znacznie szerszego spektrum sposobów zapewniania posłuszeństwa, niż to się dzieje w konwencjonalnym systemie kierowania i kontroli. Zakładając ogólną różnicę między metawspółzarządzaniem a współrządzeniem, należy rozważyć alternatywę lub uzupełnienia tych konwencjonalnych mechanizmów.

Ustanawianie priorytetów. Być może podstawową strategią dla metawspółzarządzania jest ustanawianie priorytetów i ustanawianie ich w sposób polityczny. Fundamentalna słabość w sieciach i innych decentrycznych formach rządzenia wiąże się z tym, że cele i wartości we wszystkich programach mają takie same znaczenie. Ta równość jest głównie funkcją delegowania władzy do organizacji, któremu towarzyszy założenie, że ich programy są co najmniej tak wartościowe jak program każdego innego. Nawet jeśli decentrycznymi aspektami rządu są autonomiczne i *quasi*-autonomiczne organizacje, to wciąż się przyjmuje, że zostały wyposażone w autonomię raczej dla realizacji własnych celów niż osiągnięcia celów „Całego Rządu”¹³.

Ustanawianie priorytetów może się odbywać na różne sposoby. Większość z nich wiąże się ze wzmocnieniem zdolności prezydentów, premierów i ich agencji centralnych. Potrzeba wzmocnienia centrum może wydawać się poniekąd ironiczna, zważywszy na, jak się powszechnie uważa, zjawisko „prezycjonalizacji” reżimów parlamentarnych. W rzeczywistości jednak zjawisko to w większej mierze jest wytworem medialnych opinii niż odzwierciedleniem zdolności rządu do rządzenia (Peters 2007a). Istnieją pewne rzeczywiste usiłowania wzmocnienia centrum rządzenia i wytyczania priorytetów. Na przykład, rząd fiński tworzy kilkanaście międzysektorowych programów jako podstawę działania dla każdego nowego rządu (Bouckaert, Ormond, Peters 2000). Inne rządy usiłują odbudować zdolność rządzenia z centrum (Savoie 2004), ale zdolność ta wciąż wydaje się słabsza, niż można byłoby się spodziewać.

¹³ To pojęcie jest używane przez rząd australijski i kilka innych rządów narodowych dla podkreślenia znaczenia tworzenia bardziej całościowego podejścia do sprawowania władzy.

Miękkie prawo. Jeśli konwencjonalne posługiwanie się władzą nie jest odpowiednie dla rządzenia za pomocą metawspółzarządzania, bardziej „miękkie” alternatywy mogą okazać się tu użyteczniejsze. Zwrot w kierunku miękkiego prawa jest widoczny nie tylko w odniesieniu do metawspółzarządzania, lecz tak jak inne elementy nowego współzarządzania bywa stosowane w wielu innych sytuacjach (Morth 2003). Podstawowym założeniem tego podejścia do rządzenia było posługiwanie się takimi instrumentami jak: porównywanie, wytyczne, ramy i przyjmowanie innych mechanizmów, które tworzyły ramy dla posłuszeństwa niż konkretne punkty posłuszeństwa. Instrumenty te są na ogół wytworem dyskusji i negocjacji i rzadko bywają narzucane.

Naturą miękkiego prawa jest raczej ustanawianie zakresu zgodności i wskazywanie kierunku działania niż formułowanie konkretnych zaleceń. Ta odpowiedź na problemy metawspółzarządzania odzwierciedla potrzebę sterowania, ale zarazem utrzymuje, że należy to robić z dystansu, dopuszczając różne odpowiedzi, które mogą płynąć z sieci lub ze strony władz lokalnych. Stopień „miękkości” prawa jest różny w zależności od obiektu sterowania. Na przykład, usiłowanie kontrolowania rządów regionalnych, które mają własną bazę, może być większym wyzwaniem niż usiłowanie kontrolowania prywatnych członków sieci. Ponadto zdolność do skutecznego stosowania miękkiego prawa może różnić się w zależności od obszaru polityki; część wiąże się z bardziej bezpośrednią i formalną władzą państwa, mniej podatną na nieformalny styl sterowania i współzarządzania¹⁴.

8. Utrzymanie zasady domniemania niewinności

Strategie decentracji rządu i poluzowywania kontroli wiążą się z minimalizowaniem bezpośredniej kontroli nad organizacjami i sieciami. Jednakże dla aktorów w centrum rządzenia redukcja poziomu kontroli nie musi oznaczać całkowitego wycofania się. Pewne mechanizmy wciąż mogą być utrzymane przy jednoczesnym

¹⁴ Na przykład, zob. dyskusję na temat nieformalnych mechanizmów rządzenia w: Helmke, Levitsky 2004.

poszerzeniu autonomii w innych obszarach ich aktywności. W rzeczywistości jednym z bardziej interesujących aspektów współczesnej dyskusji na temat autonomii i kontroli w sektorze publicznym jest „taniec”, „tańczony” przez centralne struktury kontroli, agencje, *quangos* i rządy regionalne, którym przyznano znaczący zakres autonomii przynajmniej w teorii (zob. Yesilkagit 2007).

W innej publikacji (Bouckaert, Peters, Verhoest 2007) opisywaliśmy zagadnienie autonomii organizacji publicznych w związku z trzema ważnymi wymiarami – finansowym, zasobów ludzkich i polityki. Organizacja może mieć swobodę w podejmowaniu decyzji co do personelu i wydatków, lecz centrum zachowuje przy tym kontrolę w zakresie wyborów celów tej organizacji. Dostępne dowody, aczkolwiek ogólnie niewyraźne w kategoriach metawspółzarządzania, skłaniają do uznania, że rząd centralny ma tendencję do wywierania finansowej presji w celu zapewnienia odpowiedniej zgodności działań tych organizacji w innych wymiarach aktywności (Wanna, Jensen, De Vries 2004). Różne są sposoby utrzymania kontroli przez centrum. Przybierają postać strategiczną lub operacyjną – kontrola organizacji może mieć na celu zarówno sprawdzanie ram działania (z założenia) autonomicznych organizacji, jak i służyć bardziej bezpośredniemu wpływowi na jej operacyjne decyzje. Poprzedni typ kontroli jest w stanie w sposób bardziej czytelny ocenić logikę „sterowania na dystans”, ale obydwie przedstawiają pewne ograniczenie rzeczywistej autonomii organizacji.

Istotą tego rozważania jest to, że autonomia i kontrola mogą nie być tak niekompatybilne w praktyce, jak to się wydaje w sferze konceptualnej. Logika metawspółzarządzania i „łączenia”, co wcześniej podkreślałem, powinny współistnieć i to w bardziej efektywny sposób w ramach współczesnego systemu politycznego. Odnosząc się do wykorzystania miękkiego prawa jako instrumentu metawspółzarządzania, zauważyłem, że mieszanka autonomii i kontroli wydaje się kontyngenta i zależeć od określonego systemu politycznego. Zadaniem zarówno analityków, jak i praktyków jest określenie mieszanki, która mogłaby zapewnić efektywną polityczną (demokratyczną) kontrolę i utrzymanie korzyści wynikają-

cych z efektywności będącej konsekwencją wielu reform Nowego Zarządzania Publicznego. Jeśli poszukiwać jednej z kilku podstawowych form kontroli, zwykle najbardziej efektywną strategią metawspółzarządzania jest budżet.

9. Zarządzanie wynikami

Nie sposób pominąć narastającego we wszystkich rozwiniętych demokracjach zjawiska wykozystania zarządzania wynikami i wielu innych systemów zapewniających narzędzia kontroli potencjalnie autonomicznych organizacji (zob. OECD 2007; Peters 2007a). Chociaż pojęcie to może być używane na wiele sposobów, jego istota polega na przyjęciu założenia, że posługując się mierzalnymi celami odnoszącymi się do rezultatów programów publicznych realizowanych przez różne organizacje centralne, podmioty kontroli mogą monitorować i kontrolować zachowanie tych organizacji. Wiąże się to z odejściem od mantry Nowego Zarządzania Publicznego „pozвольmy menedżerom zarządzać” do „uczynimy tak, aby menedżerowie zarządzali”, co oznacza, że pewna swoboda wpisana w idee Nowego Zarządzania Publicznego została utracona na rzecz wzmocnienia pozycji menedżerów.

Zarządzanie wynikami ma coś wspólnego z miękkim prawem jako instrumentem metawspółzarządzania. W szczególności, metoda ta opiera się na ramach negocjacyjnych i kontraktach służącym wzmocnieniu kontroli nad organizacjami realizującymi programy dostarczania usług publicznych, jak i jednostkami zaangażowanymi w te programy. Cele, które są ustanawiane w zarządzaniu wynikami, wykazują elastyczność lub progresywność, tak więc sterowanie jest raczej „miękkie” i wyposaża organizacje w pewną swobodę w osiągnięciu ich celów. Ponadto, poziom zgodności przybiera postać progresywną, tak że zakresy, w których organizacja działa, są przedmiotem corocznie prowadzonych negocjacji cechujących się trwałą zdolnością do kształtowania konsekwencji zarządzania wynikami.

Zarządzanie wynikami może pomóc rozwiązać kilkanaście problemów będących konsekwencjami wcześniejszych reform sektora publicznego. Na przykład, narzędzia zarządzania wynikami i zarządzanie są wykorzystywane przez mini-

sterstwa i inne podmioty funkcjonujące w sektorze publicznym. To ważne elementy wewnętrznego zarządzania i sterowania. Jednak kiedy są one stosowane przez zewnętrzne organizacje – parlamenty, audytorów, centralne agencje – mogą posłużyć za jak mechanizm zapewnienia rozliczalności. Kiedy standardy zarządzania opatrzone są mierzalnymi wskaźnikami, mogą kontrybuować do realizacji idei rozliczalności w demokratycznych ramach działania.

10. Konkluzje

Współzarządzanie jest wciąż rzadkim dobrem w większości państw. W ostatnich dekadach zdolność rządu została znacząco wzmocniona na wiele sposobów, zarówno dzięki upowszechnieniu idei Nowego Zarządzania Publicznego, jak i koncepcji współzarządzania. Oba te podejścia prowadzą do wzmocnienia autonomii niższych poziomów systemu rządu, rządów regionalnych, agencji lub sieci aktorów publicznych i prywatnych. Zdolność organizacji do podejmowania bardziej autonomicznych decyzji i wyborów oraz umiejętność wprowadzania nowych instrumentów zarządzania do sektora publicznego zdaje się czynić rząd bardziej efektywnym i skutecznym w dostarczaniu usług publicznych.

Pomimo wielu sukcesów związanych z reformami sektora publicznego, kwestie rozliczalności i kontroli, które były nieodłącznym elementem tych reform, wciąż nie zostały rozwiązane. Chociaż nie jest możliwy powrót do modeli rządu, które były celem Nowego Zarządzania Publicznego oraz reform współzarządzania, mechanizmy rozliczalności i inne fundamentalne reguły, będące konsekwencją tej fali reform, wciąż wymagają namysłu i konceptualizacji. W konsekwencji dostrzeżenia negatywnych implikacji reform pierwszej fali pojawia się nowy typ rządu, które w tym tekście określono mianem metawspółzarządzania.

Podstawowym wyzwaniem współzarządzania, tak jak ujęto je w tym tekście, jest splecenie tych dwóch nurtów zmian w sektorze publicznym. Podczas gdy jeden z nich przedstawia efektywność jako podstawową wartość rządu, inny eksponuje polityczne i demokratyczne war-

tości związane z rządzeniem. Fundamentalnym zagadnieniem nie jest to, że te dwa nurty mogą zostać splecione efektywnie, lecz to, że owe zjawisko zależeć będzie od wielu czynników o charakterze kontyngentnym. Pierwsza fala reform (a szczególnie Nowe Zarządzanie Publiczne) zdaje się opierać na przekonaniu o istnieniu uniwersalnego wzorca reformowania sektora publicznego. Nie sposób jednak nie dostrzec, że zdolność wykorzystania instrumentów zarządzania rynkowego, jak również podejść związanych z metawspółzarządzaniem, warunkowana jest wieloma czynnikami, które wymagają dodatkowego objaśnienia. Z tego też powodu wykorzystanie reguł i instrumentarium łączącego się ze współzarządzaniem będzie wymagać przeprowadzenia szerokich badań i analiz prowadzonych zarówno przez praktyków, jak i badaczy akademickich.

Bibliografia

- Adler E. (1992). „The emergence of cooperation: National epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control”, *International Organization*, nr 46.
- Bakvis H., Juillet L. (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canadian School of Governance.
- Bouckaert G., Ormond D., Peters B.G. (2000). *A Possible Governance Agenda for Sweden*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Caplan B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Christensen T., Laegreid P. (2001). *New Public Management: Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen T., Laegreid P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Dente B., Bobbio L., Spada A. (2003). „Government or governance of urban innovation?”, *DISP*, nr 162(3).
- Dilulio J.J. (1994). *Deregulating Government*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Gregory R. (2004). „All the king's horses and all the king's men: Putting the New Zealand public sec-

- tor together again”, *International Public Management Journal*, nr 4(2).
- Heffernan R. (2003). „Prime Ministerial predominance? Core executive politics in the United Kingdom”, *British Journal of Politics and International Relations*, nr 5.
- Helmke G., Levitsky S. (2004). „Informal institutions and comparative politics: A research agenda”, *Perspectives on Politics*, nr 2.
- Hood C. (1991). „A public management for all seasons?”, *Public Administration*, nr 69(1).
- Huber J.D., Shipan C.R. (2002). *Deliberate Discretion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jensen L. (2004). *Den store koordinator*. København: Jurist og Økonomi.
- Klijn E.H., Koppenjan J. (2005). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Leat P.D., Setzler K., Stoker G. (2002). *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marinetti M. (2003). „Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school”, *Political Studies*, nr 51.
- Meyers M.K., Vorsanger S. (2004). „Street-level bureaucrats and the implementation of public policy”, w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *The Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Morth U. (2003). *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mulgan G. (2000). „Accountability: An ever-expanding concept”, *Public Administration*, nr 78.
- Niskanen W. (1971). *Representative Government and Bureaucracy*. Chicago: Aldine/Atherton.
- OECD (2007). *Performance Management in the OECD Countries*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Olsen J.P. (2008). „The ups and downs of bureaucratic organization”, *Annual Review of Political Science*, t. 11, nr 1.
- Osborne D., Gaebler T. (1991). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- O’Toole L.J. (2007). „Governing outputs and outcomes of governance networks”, w: E. Sørensen, J. Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters B.G. (2001). *The Future of Governing* (wyd. 2). Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters B.G. (2004a). „Back to the centre? Rebuilding the state”, *The Political Quarterly*, t. 75, nr 1.
- Peters B.G. (2004b). „Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control?”, *Asia-Pacific Journal of Public Administration* nr 26.
- Peters B.G. (2007a). *Central Agencies and Executive Governance*, Paper presented at Joint Workshops of the European Consortium for Political Research, 7–12 maja.
- Peters B.G. (2007b). *Performance Management in the Nordic Countries*, Paper prepared for Annual RAKO Conference, Lidingö, Sweden, wrzesień.
- Peters B.G., J. Pierre (2004). *Politicization of the Public Service: The Quest for Control*. London: Routledge.
- Pierre J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollack J.K. (1951). „The primacy of politics”, *American Political Science Review*, nr 45.
- Pollitt C. (2003). „Joined up government: A survey”, *Political Studies Review*, nr 1.
- Pollitt C., Talbot C. (red.) (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trends to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Rokkan S. (1967). „Norway: Corporate pluralism”, w: R.A. Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Rose R. (1974). *The Problem of Party Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Salamon L.M. (2001). „Introduction”, w: L.M. Salamon (red.), *The Handbook of Policy Instruments*. New York: Oxford University Press.
- Savoie D.J. (2004). *Governing from the Centre*. Toronto: University of Toronto Press.
- Scharpf F.W. (1988). „The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, nr 66.
- Schofield J. (2001). „The old ways are the best? The durability and usefulness of bureaucracy in public sector management”, *Organization*, nr 8.
- Sørensen E., Torfing J. (2006). *Theories of Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Verhoest K., Humphreys P., Rubecksen K. (2007). „The autonomy of public agencies: A comparative analysis” (tekst nieopublikowany). Katholieke Universiteit Leuven, Belgium.
- Von Mettenheim K. (1997). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Walsh H., Stewart J. (1992). „Change in the management of the public service”, *Public Administration*, nr 70.

Wanna J., Jensen L., De Vries J. (2003). *Controlling Public Expenditure: The Changing Role of Central Budget Agencies – Better Guardians?* Cheltenham: Edward Elgar.

Whitford A.B. (2002). „Decentralization and political control in bureaucracy”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 14.

Yesilkagit K. (2007). *Whose Regulators? Competing Perspectives on Bureaucratic Autonomy*, Paper presented at Biannual Meeting of the European Consortium for Political Research, Pisa, Italy, 6–8 września.

The two futures of governing. Decentering and recentering processes in governing

Reforms of the public sector have helped create a more efficient and effective public sector, but also have created a number of problems. Both, the New Public Management and “governance” reforms have contributed to the contemporary problems in governing. These problems have been political to a great extent, reflecting the tendency to emphasize administrative rather than democratic values. Governments have begun to react to the real and perceived problems within the public sector by developing a number of “meta-governance” instruments that can help steer public organizations but which involve less direct command and control. This paper addresses the contemporary governance tasks of restoring political direction and policy coherence while at the same supporting the autonomy of public organizations, and the involvement of policy networks, in governing.

Key words: governing, New Public Management, public sector, meta-governance.

Wytyczne dla Autorów recenzji

Redakcja kwartalnika *Zarządzanie Publiczne* przyjmuje do druku recenzje prac naukowych.

Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych. Objętość maszynopisu nie powinna przekraczać 11 stron znormalizowanych (1 strona – 1800 znaków ze spacjami) i nie powinna być krótsza niż 3 strony. Teksty w postaci papierowej i elektronicznej prosimy nadsyłać na adres redakcji kwartalnika:

Kwartalnik *Zarządzanie Publiczne*
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
www.msap.uek.krakow.pl

W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być 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

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.

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship*. Redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.

Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, Redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

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 można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.